

Településtervezés és településfejlesztés



JÓSZAI ATTILA
LÁSZLÓ LÁSZLÓ
TÓZSA ISTVÁN

Dialog Campus

TELEPÜLÉSTERVEZÉS ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Jószai Attila – László László –
Tózsá István

TELEPÜLÉSTERVEZÉS ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

A Településtervezés és településfejlesztés című
tantárgy egyetemi tankönyve

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Szaló Péter

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

I. Település, településfejlődés (<i>László László</i>)	9
1. A település lényege és a hozzá kapcsolódó fogalmak	9
2. A települések típusai és csoportosításuk	13
3. A települések funkciói	15
4. Településszerkezeti és alaprajzi jellemzők	17
5. A településfejlődés tényezői	18
6. A magyarországi településfejlődés története	20
Ellenőrző kérdések	26
II. Terület- és településfejlesztés (<i>Jószai Attila</i>)	27
1. A területfejlesztés és a településfejlesztés kapcsolata	27
2. Az EU területi politikája és statisztikai rendszere	32
3. A településfejlesztés hazai jogi szabályozása	33
3.1. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)	33
3.2. Ágazati törvény – az épített környezet alakításáról, védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)	34
3.3. Végrehajtási rendeleti szabályozás – a 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint a településrendezés sajátos jogintézményeiről	35
4. A településfejlesztés hazai dokumentumai	36
4.1. A településfejlesztési koncepció	36
4.1.1. A SWOT-analízis	39
4.1.2. A komparatív településfejlettség-vizsgálat	41
4.1.3. Az integrált településfejlesztési stratégia (ITS)	45
4.1.4. A településfejlesztési koncepció és az ITS egyeztetésének és elfogadásának szabályai	46
5. Partnerség biztosítása a településfejlesztés folyamatában	46
5.1. A kérdőíves felmérés	46
5.2. A fókuszcsoportos megbeszélés	47
5.3. A közvélemény-kutatás	48
6. A településfejlesztés szereplői és feladatai	49
7. A településfejlesztés eszközzrendszere	56
Ellenőrző kérdések	58

III. Terület- és településrendezés (<i>László László</i>)	59
1. Területrendezés	59
1.1. A területrendezés célja és feladatai	59
1.2. A területrendezési tervezés állami és önkormányzati feladata	61
1.3. A területrendezési és a településrendezési tervezés összefüggései	62
1.4. A rendezési tervek hierarchiája	64
1.5. A területrendezési tervek fajtái	65
1.5.1. Országos Területrendezési Terv	65
1.5.2. A kiemelt térségek területrendezési terve	66
1.5.3. Megyei területrendezési tervek	68
1.6. A területrendezési tervkészítés folyamata	69
2. Településrendezés	72
2.1. A településrendezés célja	72
2.2. A településfejlesztés és -rendezés jogi szabályozásának alakulása	73
2.3. A településrendezéssel kapcsolatos állami feladatok	74
2.4. A településrendezés önkormányzati feladatai	75
Ellenőrző kérdések	76
IV. Településtervezés (<i>László László</i>)	77
1. A településtervezés nemzetközi tapasztalatai	77
2. A magyarországi településtervezés rövid története	78
3. A terület- és településtervezés összefüggései	81
4. A településtervezés alapvető szempontjai	82
4.1. A településtervezés általános elvei	82
4.2. A fenntartható fejlődés biztosítása a településtervezésben	83
4.3. Az értékvédelem szintjei a településtervezésben	85
4.4. Műemléki, régészeti és építészeti értékvédelem	86
4.4.1. A műemlékvédelem	86
4.4.2. A régészeti értékvédelem	87
4.4.3. Építészeti, épített környezeti értékvédelem	87
4.5. A táji és a természeti értékek védelme	88
4.6. A környezet védelme	91
4.7. A településtervezés sajátos mérnöki vonatkozásai	93
4.8. Esztétikai szempontok a településtervezésben	96
5. A településtervezési folyamat	98
5.1. A tervezési folyamat fázisai	98
5.2. A tervkészítés eljárási kérdései	99
5.3. Társadalmi részvétel a tervezésben	99
5.4. A településrendezési tervek időtávlata	100
6. A településszerkezeti terv	101
6.1. A településszerkezeti tervkészítésének célja	101
6.2. A településszerkezeti tervdokumentáció munkarészei	104
6.3. Jóváhagyásra kerülő rajzi munkarészek tartalmi elemei	109
6.3.1. A beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek lehatárolása	109

6.3.2. Belterület és külterület lehatárolása	110
6.4. Beépítésre szánt területek területfelhasználási kategóriái	111
6.4.1. Lakóterület	111
6.4.2. Településközpont-terület	112
6.4.3. Intézményterület	112
6.4.4. Kereskedelmi és szolgáltató terület	112
6.4.5. Ipari terület	113
6.4.6. Üdülõházas terület	113
6.4.7. Hétvégi házas terület	113
6.4.8. Különleges terület	113
6.5. A beépítésre nem szánt területek területfelhasználási kategóriái	114
6.5.1. Közlekedési és közmûterület	114
6.5.2. Zöldterület	114
6.5.3. Erdõterület	115
6.5.4. Mezõgazdasági terület	116
6.5.5. Vízgazdálkodási terület	117
6.5.6. Természetközeli terület	117
6.5.7. Különleges terület	117
6.6. Közterületek lehatárolása	117
6.7. Meglévõ és tervezett infrastruktúra-hálózatok	118
6.8. Meglévõ és tervezett területfelhasználás	118
6.9. Védett, védelemre tervezett területek és a védõterületek	118
6.10. Jõváhagyásra kerülõ településszerkezeti terv szõveges leírása	119
6.11. A településszerkezeti terv jogi hatálya	120
7. A helyi építési szabályzat (HÉSZ) és a szabályozási terv	120
7.1. A HÉSZ és a szabályozási terv célja	120
7.2. A helyi építési szabályzat (HÉSZ) tartalma	124
7.3. A szabályozási terv tartalma	125
Ellenõrzõ kérdések	126
V. Térinformatika (<i>Tõzsa István</i>)	127
1. A térinformatika mint döntés-elõkészítõ módszer a településfejlesztésben	127
2. A térinformatikai rendszerek típusai és igazgatási alkalmazási területei	128
3. A nyilvántartás-orientált GIS	129
4. Az eszközorientált GIS	130
5. A döntésorientált GIS	131
6. Összefoglalás	139
Ellenõrzõ kérdések	145
Irodalomjegyzék és irányadó jogszabályok	147

Vákát oldal

I. TELEPÜLÉS, TELEPÜLÉSFEJLŐDÉS

(László László)

1. A település lényege és a hozzá kapcsolódó fogalmak

A település a természeti és művi elemekkel együtt az emberi élet kerete. Nincs két egyforma település, *mindegyik egyedi sajátosságokkal rendelkezik*. Az embereknek a településről alkotott véleménye igen eltérő lehet, a földrajzi, a történelmi és a társadalmi körülmények befolyásolják. A településről általában másként gondolkodnak a kutatók, a szakemberek, a közigazgatásban dolgozók és az állampolgárok. Az európai, ázsiai, amerikai vagy más kontinensen élő emberek felfogása, véleménye ugyanarról a településről eltérő lehet, esetenként nagy különbségeket mutathat. Tapasztalatok szerint egy adott településről, annak természeti és épített környezetéről a különböző jövedelemmel rendelkező és a különböző iskolai végzettségű emberek is másként vélekednek. Például egy hagyományos beépítésű magyar falu lakójának valószínűleg idegen, de mindenképpen szokatlan az amerikai geometrikus szerkezetű településstruktúra.

A különbségek ellenére *a településeknek vannak közös vonásaik. Ezek alapján elmondható, hogy minden település:*

- az emberi élet, a helyi társadalom természeti és művi kerete;
- a természeti és művi elemek egységet alkotnak;
- a földrajzi környezet közigazgatásilag lehatárolt része;
- történelmi képződmény, amely folyamatosan változik;
- más településekkel munkamegosztásban látják el a települési funkciókat;
- mindig egyedi, sajátos arculatot tükröz és megítélése döntően szubjektív;
- a települések változása – az emberi generációkhoz mérve – lassú, ami a földrajzi meghatározottságból, a helyhez kötöttségből és az épített környezet viszonylagosan hosszú élettartalmából következik.

A települések közös vonásai és különbözőségei mellett *alapvető jelentőségű az emberek településismerete*, amivel hozzájárulhatnak saját településük fejlődéséhez, észszerű, gazdaságos és fenntartható működtetéséhez, fejlesztéséhez. Kiemelten fontos, hogy a fejlesztésekben érintettek (állampolgárok, önkormányzatok, befektetők, tervezők és kivitelezők) egy nyelvet beszéljenek a településről. Az érdekelteket célszerű felvilágosítani arról, hogy a település fejlődése elsősorban a helyi lokálpatrióta közösségtől, az önkormányzattól és nem a fejlesztő, tervező szakemberektől függ. Ez a hozzáállás szükséges a megfelelő települési életvitelhez, a vonzó környezet kialakításához, a helyi hagyományok és a kultúra megőrzéséhez.

Lényegének tisztázása mellett és *a sok közös vonás ellenére a település fogalmát minden tudományág másképpen határozza meg*. Ugyanakkor a különböző fogalommegközelítések,

hangsúlyok segítenek tovább pontosítani a település lényegét. A földrajztudomány az elhelyezkedésre, a történettudomány a településfejlődés folyamatára, a közigazgatás-tudomány a közigazgatásban betöltött szerepre, a szociológia a társadalom jellemzőire és mozgására, az építészettudomány a műszaki-térbeli és formai követelményekre, a statisztika pedig az adatgyűjtésre és rendszerezésre fekteti a hangsúlyt. A településtervezés szempontjából a településtudomány egy komplex, interdiszciplináris alaptudomány. Ez alapozza meg – többek között – a települések és térségek tervezését, a településrendezést, valamint a településfejlesztés gyakorlatát is. Ezért először a település fogalmát érdemes tisztázni, amelyre vonatkozóan számos meghatározást adtak már a különböző tudományterületek kutatói és oktatói. A településtervezés és a közigazgatás területén dolgozók figyelmébe ajánlom azt a definíciót, amely Tóth Zoltán *A települések világa* című könyvében olvasható:

„A település egy földrajzilag meghatározott helyén olyan művi és természeti elemekből álló együttes, mely más településekkel együtt kiszolgálja polgárainak fizikai és szellemi igényeit, lenyomata és hordozója a közösség múltjának és jelenének, tükrözője a társadalmi berendezkedésnek és a közösség kultúrájának.” (TÓTH 2001)

Tapasztalatok szerint az elmúlt évtizedekben a települési fogalmaknál súlyos értelmezési zavarok alakultak ki, amelyek kedvezőtlen hatása napjainkban is érzékelhető nemcsak a sajtóban, hanem esetenként szakmai körökben is. E *fogalmi zavarok* nagyobb része ugyan a múltból származik, de a szakemberek felelőssége is kimutatható. Bár a fogalmak egy része a társadalmi és gazdasági változásokkal folyamatosan módosul, mégis szükséges azok időszakonkénti tisztázása, ugyanis az egyértelmű és szakmai szempontból megalapozott fogalmak segítik a közigazgatásban dolgozó vezetők és szakemberek munkáját, feladataik végrehajtását.

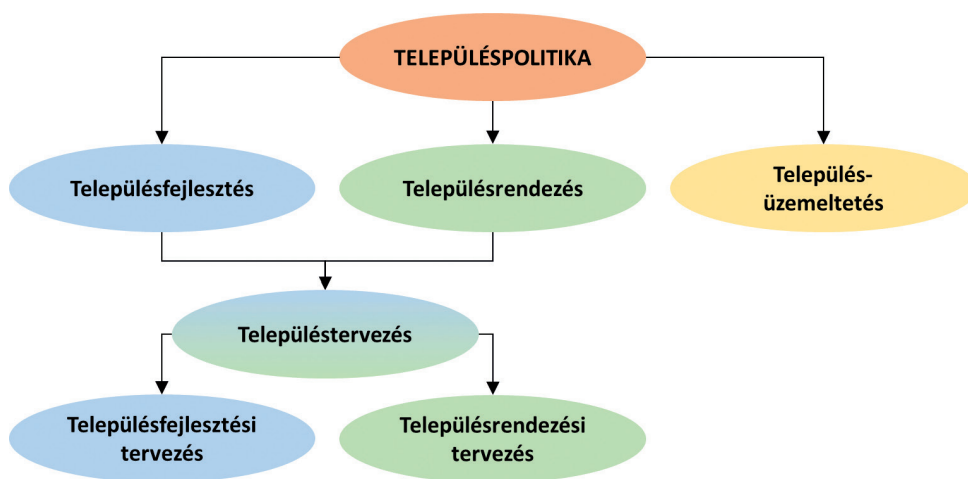
A településfogalmak hazai értelmezésének zavarai leginkább a településfejlesztés fogalmával hozhatók kapcsolatba annak függvényében, hogy a különböző korok állami és politikai rendszerei milyen mértékben befolyásolták a szakmai fogalmak értelmezését, illetve azok tartalmát.

- Az 1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről előremutató módon tartalmazta a városfejlesztés fogalmát, és azt a tervezés kiinduló szempontjaként kezelte. (A településfejlesztés fogalma ebben az időszakban még nem volt használatos.)
- Az 1964. évi III. törvény az építésügyről hatálybalépésekor bevezették a területrendezés fogalmát, benne a város- és községrendezéssel, így megszüntették a városfejlesztés fogalmának használatát. A törvény lényegében az építésügy ágazati kereteibe, az építésügyi igazgatásba integrálta az ágazatközi területrendezést, sőt a regionális rendezést is. Ekkor kezdődtek a máig ható fogalmi zavarok.
- 1970–1971-ben politikai-kormányzati döntések születtek a területfejlesztésről és a településhálózat fejlesztéséről, de a településfejlesztés feladatait nem határozzák meg.
- 1982-ben már a jogi szabályozásban is megjelent a településfejlesztés fogalma.
- 1983-ban került sor a területrendezési tervezés korszerűsítésére.
- Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról az önkormányzatok kötelező feladatává tette a településfejlesztést, aminek részletes szabályozására azonban nem kerül sor.

- Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről a területi és települési szintet különválasztotta, de a településfejlesztést nem szabályozta. Azt külön törvény szabályozásába utalta.
- Az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről (Étv.) eredetileg a településrendezést szabályozta, a településfejlesztési koncepciót azonban a településrendezési terv részeként kezelte.
- 1998-ban elkészült a *településügyi törvény* tervezete, amely részletesen szabályozta volna a településfejlesztést is, viszont nem hagyták jóvá. E tervezetben szerepelt a településfejlesztés fogalm meghatározása, amit szakmai szempontból ma is megfelelőnek tekinthetünk. *Településfejlesztés: a településre kiterjedő olyan társadalmi, gazdasági, műszaki, tervezési és környezetalakító tevékenység, amelynek célja a lakosság életminőségének, ellátási és környezeti viszonyainak javítása, a település fenntartható fejlődésének és fejlesztésének biztosítása.*
- 2012-ben az *építési törvény* módosításával a településfejlesztés szabályozása – a tervezéshez kapcsolódóan – megtörtént, viszont a fogalom meghatározására ekkor sem került sor.

A településfejlesztés fogalmához hasonlóan a településtervezés meghatározásával kapcsolatban is különböző értelmezésekkel találkozhatunk. A hatályos Étv. 16. § (1) bekezdése szerint „*településtervezési tevékenységnek minősül a településrendezési eszköz készítése*”, miközben a települések tervezésének rendszere a településfejlesztési koncepció készítésével kezdődik. A két tervfajta kiinduló vizsgálati elemei nagyrészt azonosak, így törvényi meghatározás hiányában az 1997. évben kidolgozott és közigazgatási egyeztetésen elfogadott, de jóvá nem hagyott *településügyi törvénytervezetben* foglalt meghatározás lehet kiindulási alap egy, a mainál egységesebb szakmai szemlélet kialakulásához: *településtervezés a települések komplex társadalmi-, gazdasági-, környezeti- és műszaki- fejlesztésre irányuló tervezési tevékenységek összessége. Szűkebb értelemben a településtervezés a településfejlesztési és a településrendezési tervezést jelenti.*

A településtervezés és a településfejlesztés gyakorlatában fontos fogalmi kérdéskör a *településpolitika*, aminek alanya és formálója a településen élő közösség, valamint a választott önkormányzati képviselők. Feladatuk a településfejlesztési, -rendezési és -üzemeltetési tevékenység. Mindennek figyelembevételével határozható meg a településpolitika fogalma, ami tehát a település fejlesztésére, rendezésére és üzemeltetésére vonatkozó önkormányzati stratégiai elképzelések és az azok megvalósítását szolgáló eszközök összessége. A településpolitikához kapcsolódó fogalmakat az 1. ábra szemlélteti.



1. ábra

A településpolitikai fogalmi struktúrája

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A településpolitikát a helyi társadalom képviselőinek feladata, emellett viszont minden államnak szüksége van településsel kapcsolatos politikára (urbanizációs politika). A helyi településpolitikát önállósága ugyanis alapvetően függ az államhatalmi, államigazgatási berendezkedéstől. Az erősen centralizált államokban a helyi településpolitikának kisebb a mozgástere, és nagyobb a kormányzati szervek befolyása. A demokratikus jogállamokban a települések nagyfokú önállósággal rendelkeznek, ahol a kormányzati szervek elsősorban a települési-területi különbségek kiegyenlítésével foglalkoznak. Ösztönzőkkel és pénzügyi támogatásokkal befolyásolják és segítik a településpolitikát. A különböző országok település-, illetve urbanizációs politikája mindig magán viseli az adott ország sajátos jegyeit, körülményeit, ezért még a hasonló fejlettségű országok településpolitikája között is lehetnek különbségek.

Hazánkban a településpolitikát legeredményesebb időszakának a 19. század utolsó évtizedeit és a századforduló utáni éveket, a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT) tevékenységének időszakát tekinthetjük. Az intézmény legnagyobb érdeme, hogy szellemiségükkel elősegítették az egységes és korszerű szemlélet kialakulását és az ország városainak gyorsabb fejlődését. Lényegében az FKT szakmai irányításával alakult ki Budapest mai szerkezete és karaktere, de több hazai városunk fejlődését, szerkezetének és arculatának kialakítását is jó irányba segítette.

Közvetlenül a II. világháború után a településpolitikát az újjáépítést szolgálta, majd az ötvenes években az egyoldalú iparfejlesztés került a figyelem középpontjába. A szocialista városok építése (Kazincbarcika, Komló, Leninváros stb.) is elsősorban a nehézipar és a bányászat fellendítése érdekében történt. Az 1960-as években központi támogatásokkal már megjelentek a településpolitikát csírái. Elkészült az Országos Településhálózat Fejlesztési Koncepció (OTK), amely hierarchikus rendet alakított ki a központi szerepre kijelölt települések között. A kedvezményezett nagyvárosokban (Miskolc, Debrecen stb.) megkezdődött

a tömeges lakásépítés. A mennyiségre koncentráló településpolitika csak az 1980-as évek reformhangulatában kezdett komplexebb irányba fejlődni. Előtérbe került az organikus fejlődés és a települési hagyományok utáni igény, azok számbavétele. A helyi közösség érdekvédelme is egyre nagyobb szerepet kapott a településpolitikában.

1990-ben, a rendszerváltozás után az önkormányzati törvény hatályba lépésével megnyílt a lehetőség az önálló településpolitika kialakítására, ennek ellenére a fejlődés csak lassan haladt előre. Ennek több oka is volt: egyrészt a régi beidegződések miatt (a települések minden irányutatást felülről vártak) csak lassan alakult ki az önállóság, másrészt a helyi társadalom nem volt eléggé fejlett, így a közérdek képviselői háttérbe, az ügyeskedők pedig előtérbe kerültek. A szemléleti változás csak a 2000-es években vált érezhetővé a településpolitikában, aminek oka, hogy az önkormányzatok egyre önállóbban kezdték képviselni a települési érdekeket, továbbá a helyi közösségek is aktívabbakká váltak. A 2004. évi uniós csatlakozást követő újabb pályázati-fejlesztési lehetőségekkel a települések egy része látványos fejlődésnek indult.

Az előzőleg említett, településsel kapcsolatos definíciók mellett szükséges az alábbi, a törvényekben nem szereplő fogalmak ismerete is a tananyag elsajátításához:

- *Településügy: a településfejlesztési, -rendezési, és -üzemeltetési tevékenységek, az e feladatokat ellátó szervezetek viszonyai és az ezekre irányuló szabályok összessége.*
- *Településrendezés: a települési önkormányzatnak a településfejlesztési döntésekben meghatározott célok megvalósítását szolgáló műszaki, tervezési, szabályozási és igazgatási tevékenysége.*
- *Településüzemeltetés: a helyi közszolgáltatásokat biztosító humán és anyagi települési infrastruktúra folyamatos működését elősegítő igazgatási, jogi, gazdálkodási és szolgáltatási tevékenység.*
- *Településgazdálkodás: a település erőforrásaival és vagyonával való gazdálkodás.*
- *Településmarketing: egy olyan stratégia (cselekvési program) kidolgozását és megvalósítását jelenti, amelynek során a település abszolút és komparatív versenyelőnyeit a település irányítói feltárják és a vevők felé kommunikálják.*

2. A települések típusai és csoportosításuk

A típusok meghatározását a települések sokféleségén túl egyediségük is nehezíti. Ezért adott település típusának meghatározása mindig összehasonlítás alapján történik. Tekintettel kell lenni a települések népességének nagyságára, az azonos és a megkülönböztető vonásokra. A sokféle tipizálás (kategorizálás) között a legismertebb és a leginkább közhírhelyes a város-falu besorolás. A nehézség ez esetben is abból adódik, hogy időszakonként változik a város- és a falubesorolás, és ez országonként is különböző lehet. Általában azonban mindenki egyetért azzal, hogy a város nagyobb lakosságszámú és jobb ellátottsággal rendelkező, mint a falu.

A falu történelmileg a legősibb, legalapvetőbb településforma. Ezek egy része csak a településfejlődés későbbi fázisaiban lett város. A mai értelemben vett falvak kisebb népességszámú, szerényebb ellátású és jellemzően mezőgazdasági települések, de vannak más szerepkörű falvak is (például bányászfalvak, üdülőfalvak). Számos kutatás bizonyítja, hogy a falu a várossal szemben sokkal inkább őrzi a hagyományokat, a helyi kultúrát.

A falu arculata – a városokéval szemben – általában egyedibb, hagyományörző jegyeket mutat. Ennek előnyeit már az elmúlt évtizedekben a lakosok is felismerték, így egyre szebbé, vonzóbbá tették településeiket, aminek következtében kialakult és egyre népszerűbb a falusi turizmus.

A tanya statisztikai megfogalmazás szerint szórvány jellegű településforma, külterületi lakott hely, amely sajátosan magyar mezőgazdasági településforma, ami a 18–19. század folyamán jött létre. Előzményei a török hódoltság idejére vezethetők vissza, amikor a sűrű alföldi faluhálózat gyakorlatilag kipusztult. Ebben az időszakban alakultak ki az alföldi óriásfalvak és mezővárosok. A tanyák száma és a népességük a 20. század elejéig fokozatosan nőtt, elsősorban a kiskunsági és nyírségi területeken. Ezt követően az 1945-ös földreform adott újabb lendületet a növekedésnek. Az 1950-es években viszont a mezőgazdaság szocialista átszervezése, a központosító törekvések miatt megkezdődött a tanyák felszámolása. Ennek ellenére csak kis mértékben változott a tanyai népesség száma, és jelenleg is mintegy 250 000 ember él tanyákon. Napjainkban nyilvánvalóvá vált, hogy tanyarendszerünk sajátosan magyar életteret képez, ezért fennmaradásukhoz és fejlesztésükhöz nemcsak a hagyományok, hanem az eredményes gazdálkodás miatt is ragaszkodni kell.

A város a falvakból kifejlődött, már évezredek óta meglévő településforma. Jellemzői a meghatározott jogi státusz, a központi szerepkör, a nagyobb népsűrűség, az erősebb gazdaság, a jobb kereskedelmi, kulturális, oktatási és közlekedési ellátottság, a fejlettebb infrastruktúra, valamint az esztétikusabb építészeti környezet. Alapvetően kétféle városbesorolást ismerünk: adott egyrészt a *statisztikai városfogalom*, amely a népességszámra helyezi a hangsúlyt, másrészt a *funkcionális városfogalom*, amely elsősorban a központi szerepkört és az ellátás színvonalát veszi alapul. Vannak országok, ahol mindkét városbesorolást együttesen is alkalmazzák.

Magyarországon a *várossá válás* kritériumait több alkalommal változtatták: először 1971-ben, amikor jóváhagyták az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciót (OTK), amely kategorizálta a központi szerepkörrel rendelkező településeket (a város lakosságát minimum 8 000 főben határozták meg). 1989-ben a szakmai szempontok figyelmen kívül hagyása mellett 49 többnyire alacsony ellátási színvonalú települést – nyilvánvaló politikai megfontolásból – várossá nyilvánítottak, ezáltal felhígult az ország városhálózata. A rendszerváltozás után, 1990-től, az Ötv. alapján az önkormányzatok kezdeményezhették a várossá nyilvánítást, amit vonzásközponti szerepkörhöz és ellátási színvonalhoz kötöttek. Az értékelés során a döntéshozók nem minden esetben vették figyelembe a kritériumokat. A városi cím – bár csökkenő jelentősége van hazánkban – még mindig rangot jelent, sőt esetenként a településfejlődés tekintetében előnyökkel is jár, ezért óriási nyomás hárult a döntéshozókra, aminek eredményeképpen számos városként nem funkcionáló település kapott városi címet.

A települések csoportosítása Európa fejlettebb országaiban (például Németország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg) általában a népességszám szerinti statisztikai kategorizálással történik, mivel a kisebb és a nagyobb népességszámú települések ellátási színvonala hasonló. Más országok esetében viszont általában a funkcionális besorolást alkalmazzák a város és a falu megkülönböztetésére. Ezt a módszert követi hazánkban a KSH is.

Az ENSZ települési adatgyűjtése a 2 000 fő alatti településeket nem részletezi, a városok népességének alsó határa pedig 20 000 fő. A hazai viszonyoknak leginkább a következő településkategorizálás felel meg:

1. táblázat

Települések népesség szerinti csoportosítása

Településkategóriák	törpefalu 200 fő >	⇨	aprófalu 200–500 fő	⇨	
kisfalu 500–2000 fő	⇨	nagyfalu 2000–5000 fő	⇨	óriásfalu 5–10 ezer fő	⇨
kisváros 10–20 ezer fő	⇨	középváros 20–100 ezer fő	⇨	nagyváros 100–500 ezer fő	⇨
regionális nagyváros 0,5–1 millió fő	⇨	világváros 1–10 millió fő	⇨	megapolisz 10 millió fő <	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A települések nagyságrend szerinti eloszlása Magyarországon területileg egyenetlen: jellemzően sok a kis lélekszámú település és kevés a város, amelyek elsősorban közép- és nagyvárosok. Az egyes településtípusok eloszlása tájegységenként is nagyban különbözik. A Dunántúlon és az Északi-középhegységben sok a sűrűn elhelyezkedő kistelepülés (kis- és aprófalvak), az Alföldön pedig egymástól viszonylag nagy távolságban elhelyezkedő kis- és középvárosok a jellemzők. A települések csoportosítása történhet az alábbi felosztási mód szerint is:

- *közigazgatási szerekör* szerinti csoportosítás: jelenleg Magyarországon a főváros mellett megkülönböztetjük a megyei jogú városokat (idetartoznak a megyeszékhelyek is), a városokat és a községeket.
- *gazdasági fejlettség* szerinti besorolás: a bruttó hazai termék (GDP) és a bruttó nemzeti össztermék (GNP) mutatója alapján történik. Az egy főre jutó GNP (Gross National Product) értékeivel rangsorolják az egyes országok gazdasági színvonalát.
- *alaprajz* szerint külön a városokat, külön a falvakat szerkezeti és morfológiai adottságok alapján sorolják be. Valamennyi település (város és falu) esetében a besorolás főbb elemei: az épületek, a telkek és az utcákkal határolt tömbök. A városok alaprajza jellemzően lineáris, hálós és sugaras-gyűrűs szerkezetű. A falvaknál megkülönböztetjük a szabályos, a szabálytalan és az átmeneti alaprajzú falvakat. A szabályos falu lehet szalagtelkes egyutcás, többutcás vagy ovális központú, erdőtelkes sorfalú vagy körfalu, valamint sakktabla alaprajzú. A falualaprajz legősibb formája a halmazfalú, amelynek minden eleme szabálytalan.

A gyakorlatban a települések földrajzi, gazdasági, nemzetiségi és vallási megkülönböztetését is alkalmazzák, amelyek a település jellegéről, formájáról és a népesség életviteléről adhatnak hasznosítható információkat. Hazánkban földrajzi szempontból megkülönböztetünk síkvidéki, vízparti, dombvidéki, hegyvidéki településeket; gazdasági funkció szerint ipari, bányász-, mezőgazdasági, üdülőtelepüléseket; nemzetiség szerint pedig német (sváb), szlovák, horvát vagy roma (cigány) településekről beszélhetünk.

3. A települések funkciói

Létrejöttüktől napjainkig a települések célja, hogy az embereknek megfelelő ellátási és környezeti feltételeket biztosítsanak. Ehhez különböző alapvető és központi funkciókat, (lakóhelyi, kereskedelmi, egészségügyi, oktatási, közlekedési, vallási-egyházi, védelmi és idegenforgalmi) szerepköröket kell ellátni.

Az egyes települések (városok és falvak) fejlődését mindig a különböző szintű és színvonalú funkciók határozzák meg. A települési funkcióknál megkülönböztetjük az alap- és a központi funkciókat.

Alapfunkcióknak nevezzük azokat, amelyek az alapvető létfeltételek biztosításához szükségesek. Ezek közül a legáltalánosabb és a legfontosabb a lakóhelyfunkció, bár megléte önmagában még nem jelent települést. Idetartozik még a kereskedelmi, az egészségügyi és az oktatási funkció, továbbá a minimális közüzemi szolgáltatás (elektromos ellátás, vízellátás) is feltétele a kisebb települések életének. Az alapfokú kereskedelmi ellátás területén biztosítani kell a legfontosabb élelmiszereket (tejtermékek, pékáruk, húsok, gyümölcs- és zöldségfélék stb.), az egészségügyi ellátáshoz a körzeti orvosi rendelőt, az oktatáshoz az általános iskolát. Természetesen alapvető, illetve alapfunkciónak tekinthető a gazdasági szerepkör, a munkahelyek biztosítása is, amelynek a településre gyakorolt pozitív hatása az adóbevétel, az infrastruktúra korszerűsítése, a műszaki fejlesztés, a munkakultúra és a kooperációs lehetőség. A gazdasági szerepkör azonban nemcsak felemelhet, de tönkre is tehet településeket, például a bevándorlással kialakult feszültséggel és az ellátási színvonal romlásával.

A *központi funkciókat* a települési hierarchiában az arra kijelölt, alsó-, közép- és felsőfokú központi szerepkörű települések látják el. Magyarországon az alapfokú központi funkciót általában a járás, a középfokú központi funkciót a megye, a felsőfokú központi funkciót a főváros és részben a megyei jogú város látja el. Az egészségügyi ellátás területén általában a járási központban van a szakrendelő, a megyeszékhelyen a kórház, a fővárosban és a megyei jogú városokban a klinikák, illetve az egyetemi oktatókórházak. Az oktatás területén általában a járási központok a középfokú, a megyeszékhelyek és a főváros pedig a főiskolai, egyetemi felsőfokú ellátást biztosítják.

A közigazgatási funkciónak a városok fejlődése szempontjából minden korban fontos szerepe volt; a fővárosok, a regionális központok, a megye- és járásszékhelyek, (külföldön tartományok, kantonok székhelyei) mindig nagyobb ütemben fejlődtek, mint a központi szerepkör nélküli városok. Természetesen minél magasabb szintű a közigazgatási besorolás, annál szélesebb körű a város szerepe és gyorsabb a fejlődése. Jó példát szolgáltatnak erre a korábbi és a mai közigazgatási besorolások, így például korábban a törvényhatóságú városok, ma pedig a megyei jogú városok.

A kereskedelmi funkciónak ősidőktől jelentős szerepe van városok kialakulásában és fejlődésében. A különböző történelmi korokban mindig azok a városok fejlődtek gyorsabban, amelyek kereskedelmi útvonalak (városokat összekötő folyók vagy tengerparti kikötők) mentén helyezkedtek el, és jól megközelíthetők voltak. Ennek köszönheti gyors fejlődését Róma, Velence, Frankfurt, Hamburg, Lipcse, Krakkó és nem utolsósorban Pest és Buda városa is.

A települések funkciói a különböző korokban és időszakban változnak. Legjobb példa erre a védelmi és a vallási-egyházi funkció változása a középkortól napjainkig. Utóbbinak a régebbi korokban jelentősebb volt a szerepe. A középkorban a vallási-egyházi funkció magában foglalta az egészségügyi-gyógyászati és oktatási funkciókat is, de természetesen napjainkban is változhatnak és változnak is a települési szerepkörök.

4. Településszerkezeti és alaprajzi jellemzők

A települések jellemzőinél fontos tervezési szempont a település szerkezetének és a beépítés jellegének meghatározása. A településszerkezet *kifejezést kétféle értelemben használjuk*, egyrészt a települések *belső* szerkezetére, másrészt a településhálózatban elfoglalt *külső* szerkezetére vonatkozóan. A települések belső szerkezetét az egyes települési funkciók, funkciócsoportok halmaza alkotja. A településszerkezet külső elrendezése a településnek a településrendszerben elfoglalt helyére és kapcsolataira vonatkozik.

A belső településszerkezetre a gyakorlatban kétféle modell terjedt el. Az egyik – nálunk elméleti modell – a humánökológiai településszerkezet (chicagói iskola), amely a népesség területi elhelyezkedését körkörösön a központtól kifelé öt övezettel mutatja be. A másik a területfelhasználási szerkezet, amely a területi elemek térbeli elrendezését jelenti. Hazánkban és Európában is a területfelhasználási szerkezetet alkalmazzák a tervezési gyakorlatban.

A *területfelhasználási településszerkezet* elméletét alkalmazzuk a településrendezési tervezés során, mivel jó áttekintést ad a település belső térbeli összefüggéseinek megismeréséhez. A történelem során a települések területfelhasználási szerkezete sokat változott. Korábban a vegyes területfelhasználású településszerkezet volt a jellemző (például lakó-, kisipari és állattartási funkciók együttléte), később azonban a lakóhelyeket zavaró funkciókat elkülönítették. A 20. század elejére már általában tiszta, egyfunkciós területeket hoztak létre, és a lakhatást zavaró, szennyező területek a városok szélére kerültek. Ezt a szemléletet erősítette meg az 1933. évi Athéni Charta. Ennek állásfoglalása alapján alakult ki a területfelhasználás fogalma, amely szerint szükségét érezték az egészségesebb, tisztább és funkciók szerint elkülönülő településrészek kialakításának. Magyarországon az országos településrendezési és építési követelmények (OTÉK) szabálya határozza meg az egyes települések területfelhasználási elemeit és a településszerkezet övezeteit.

A települések belső szerkezete mellett a *településrendszer szerkezetének ismerete* is fontos a településfejlődés szempontjából. A települések hierarchikus kapcsolatokat is tartalmazó rendszert alkotnak. Magyarországon az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (OTK) 1971-ben lépett hatályba azzal a céllal, hogy a települések a társadalom igényeivel összhangban fejlődjenek. A koncepció 130 felső- és középfokú, továbbá 982 alsófokú központot tartalmazott, így a településhálózatban 2 000 település szerepkör nélkülivé vált. Ez a koncepció a rendezettség létrehozásával a települések egy részénél előnyöket jelentett, azonban merevsége miatt hamar kiütköztek hibái: nem mindig vette figyelembe a tényleges települési kapcsolatokat, az alapfokú központokhoz tartozó településeket rosszul jelölte ki, aránytalanul sok költségvetési forrás került a kiemelt felsőfokú központokhoz, így a hierarchia legalsó fokán lévő települések lemaradtak. Később több újabb és módosított OTK készült, de jelenleg sincs önálló településhálózat-fejlesztési koncepció. A jelenleg hatályban lévő Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014 Ogy. határozat a településhálózat fejlesztésére is tartalmaz javaslatokat.

A falvak alaprajzai egyszerűbbek és lazább szerkezetűek, a városokéi változatosabbak és sűrűbb beépítésűek. Vannak szabályos és szabálytalan elrendezésű falvak. A szabályos magyarországi falu alaprajza elsősorban szalagtelkes és erdőtelkes. Szabálytalan alaprajzú falu a halmazfalu, ahol lényegében a spontán fejlődés miatt minden szabálytalan: a telkek, az utcák, az épületek elhelyezkedése (ilyen például Hajdúböszörmény). A két alaprajzi típus

között azonban nincs éles határvonal, mivel idővel legtöbbször minden szabálytalan alaprajzú település fokozatosan szabályos elrendezésűvé válik.

A városok alaprajzi elrendezése változatosabb, mivel keletkezésük is többirányú. Megkülönböztetjük a falusias településmagból kialakult, *nőtt városok* alaprajzát és az *alapított városokéit*. A nőtt városok alaprajzát a tervezett városeelemek ellenére is összességében a tervszerűtlenség jellemzi. Az alapított (tervezett) városok többségére a tervszerűség jellemző, mivel azok többsége a városi funkciók, illetve feladatok ellátására jött létre.

5. A településfejlődés tényezői

A település fejlődéséhez a lakosok igényei szerint kell a környezetet folyamatosan fejleszteni, szépíteni. Ehhez azonban ismerni kell az adott település múltját, jelenét és a települési környezet egyes elemeit, azok összefüggéseit, adottságait. A települések létrejötte, elhelyezkedése és fejlődése alakulásában döntő jelentőségűek a helyi és a térségi erőforrások, a helyi és a helyzeti energiák.

A helyi energiák, természeti adottságok (vízrajzi és domborzati adottságok, az ásványkincsek megléte, a kedvező táji környezet stb.) számos lehetőséget kínálnak a települések fejlődése szempontjából. A legtöbb ipari és bányásztelepülés, gyógyüdülőhely, turisztikai központ a helyi energiák adottságai alapján jött létre, és fejlődését is annak köszönheti.

A helyzeti energiára, a település elhelyezkedésére vonatkozó földrajzi adatok nem adnak használható segítséget, ezért a viszonylagos megközelítést kell figyelembe venni a fejlődés vizsgálata során. Például azt, hogy kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb helyzetben van-e az adott település, mint a környezők. Ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségű a táji, térségi kapcsolatok, a közlekedési lehetőségek és a gazdasági adottságok feltárása, alkalmazása. Mindezek alapján szükséges áttekinteni, hogy milyen tényezők befolyásolják, illetve határozzák meg elsősorban a települések fejlődését. Négy olyan tényezőt indokolt kiemelni, amelyek meghatározó erejűek és egymástól jól elkülöníthetők: ezek a természeti, a társadalmi, a gazdasági és az irányítási tényezők.

A természeti tényező mint helyi energia a települések fejlődése szempontjából kiemelt jelentőségű. A természeti adottságok meghatározók a település létrejöttében és működésében. A természeti környezet egyes elemei, mint például a víz megléte, a morfológiai adottságok (domborzat, völgyek) vagy a megfelelő éghajlati viszonyok nélkülözhetetlenek a települések életében.

A víz az élet nélkülözhetetlen eleme, ugyanakkor településteremtő erő is. A tenger, a folyó, a tavak évezredek óta a települések kialakulását és gyors fejlődését teszik lehetővé. Erre a legjobb hazai példa a Balaton környéke, ahol viszonylag rövid történelmi idő alatt jöttek létre a parti települések. A 19–20. század fordulóján a déli parton néhány apró település, az északon pedig néhány szőlőtermelő hegyközség volt. Napjainkban viszont a Balaton mentén kialakult településgyűrűben közel 300 000 állandó lakos él, és a nyári turisztikai/üdülőszezonzban mintegy 1 millió ember ellátását biztosítja.

A domborzat egyes természetföldrajzi elemei két szempontból is jelentős hatással vannak a települések elhelyezkedésére és fejlődésére. Az egyik alapvető szempont a tengerszint feletti magasság, mivel a tapasztalatok szerint 4 000 méter felett elhelyezkedő település már nem alkalmas állandó emberi tartózkodásra. A másik közvetett hatás, hogy

a magasabban fekvő települések lejtésviszonyai miatt a növénytermelés (15–20 fokosnál meredekebb lejtőn) gazdaságosan nem végezhető. A domborzati viszonyok miatt a települések nagysága és a lakosság száma között is általában jelentős eltérések vannak.

Az éghajlati körülmények (hőmérséklet, szél, csapadék) a települések elhelyezkedése, működése szempontjából nem jelentenek korlátokat, mivel az emberi szervezet alkalmazkodik a különböző éghajlati adottságokhoz. Napjainkban azonban egyre aggasztóbb jelenségek figyelhetők meg a földi éghajlatváltozással kapcsolatban. Egyre gyakoribban a szélsőséges, romboló események, folyamatosan emelkedik a föld hőmérséklete és a tengerszint magassága.

A társadalmi tényező szerepe kiemelkedően fontos a településfejlődés tekintetében, mivel a *település csak a helyi társadalom által létezhet*. Indokolt ezért a település és a társadalom viszonyát a népesedési folyamatok, valamint a helyi társadalom belső szerkezete, tagozódása alapján vizsgálni. Ebből a szempontból meghatározó jelentőségű a vagyoni helyzet (a jövedelmi viszonyok) és az iskolai végzettség. Ugyanakkor a különböző földrészekben, egyes országokban a vallási és kulturális tényező is komolyabb szerepet kaphat a települések fejlődésében.

Egy településen belül fontosak azok a különbségek, amelyek a helyi társadalmi rétegek elhelyezkedése során kialakulnak. A szegregációnak különböző okai lehetnek: például a különböző foglalkozások szerinti elkülönülés, a társadalmi csoportok és a munkahelyek eloszlása, valamint az eltérő közlekedési feltételek. Napjainkban számos európai és egyes hazai településekre az etnikai elkülönülés is jellemző. A települések és a társadalom viszonyában célszerű folyamatosan figyelemmel kísérni a népesség mozgását, a szegregációs folyamatokat, ugyanis a népesedési változások megismerése döntő jelentőségű a település fejlődése, fejlesztése és tervezése szempontjából.

A gazdasági tényező jelentős településformáló erőforrást jelent. Az utóbbi években a gazdaság gyorsuló fejlődése, szerkezetének átalakulása újabb követelményeket támasztott a településekkel szemben. Korábban a bányászat és a feldolgozóipar volt a fejlődés húzó ága, napjainkban már a tőkebeáramlás mellett a széles sávú internethálózat, a telekommunikáció és az innovációorientált akciók biztosítják a legtöbb település gyorsabb fejlődését. A település és a gazdaság összefüggései, kölcsönhatásuk nemcsak a gazdaság szerkezetének, technológiai fejlődésének átalakulása miatt, hanem a környezeti feltételek, igények miatt is változhat. Ennek egyik fontos feltétele az infrastruktúra modernizálása, folyamatos fejlesztése és korszerűsítése.

Az elmúlt időszakban több településen (ahol a kutatói bázis, a vállalkozói tőke, a jól képzett munkaerő, a megfelelő műszaki infrastruktúra és nem utolsósorban a vonzó települési környezet rendelkezésre áll) a fejlesztésekkel sikeres és gyors fejlődést értek el. Jó példa erre a győri és a kecskeméti autóiipari beruházás, amelyek hozzájárultak a megfelelő települési környezet, infrastruktúra és nem utolsósorban munkahelyek biztosításához.

Az irányítási tényezőnek megkülönböztetett szerepe van a településfejlődés szempontjából. A település választott vezetőinek feladata a helyi társadalom igényeinek kielégítése, a település folyamatos működtetése és fejlesztése. A célok megvalósítása érdekében a település irányítóinak többféle követelményt kell egyidejűleg teljesíteniük, ami átgondolt és koordinált *településpolitikai programmal valósítható meg*.

A program készítésénél a célmeghatározás során indokolt figyelembe venni, a település valamennyi adottságát és a települési társadalom igényeit. A jó program készítésének

fontos feltétele a felkészült polgármester, az aktív testület, a minél teljesebb körű települési adatbázis, a megfelelő összetételű szakemberállomány, a helyi közösség aktív közreműködése, a pénzügyi-gazdasági feltételek és nem utolsósorban a színvonalas településfejlesztési és -rendezési tervek.

A településfejlődés főbb tényezőinek hatása, azok ereje az idők folyamán jelentősen változhat, és ezek a hatások területileg is differenciáltan érvényesülhetnek. Mindezekre a változásokra a településpolitikának és -tervezésnek fokozott figyelmet kell fordítani.

6. A magyarországi településfejlődés története

A magyarországi településrendszer legkorábbi elemei a Római Birodalom Pannónia tartományában mintegy 2 000 évvel ezelőtt alakultak ki (2. ábra). Az ókori városok nyomai ma is fellelhetők több városban (Sopron, Szombathely, Győr, Óbuda, Pécs).



2. ábra

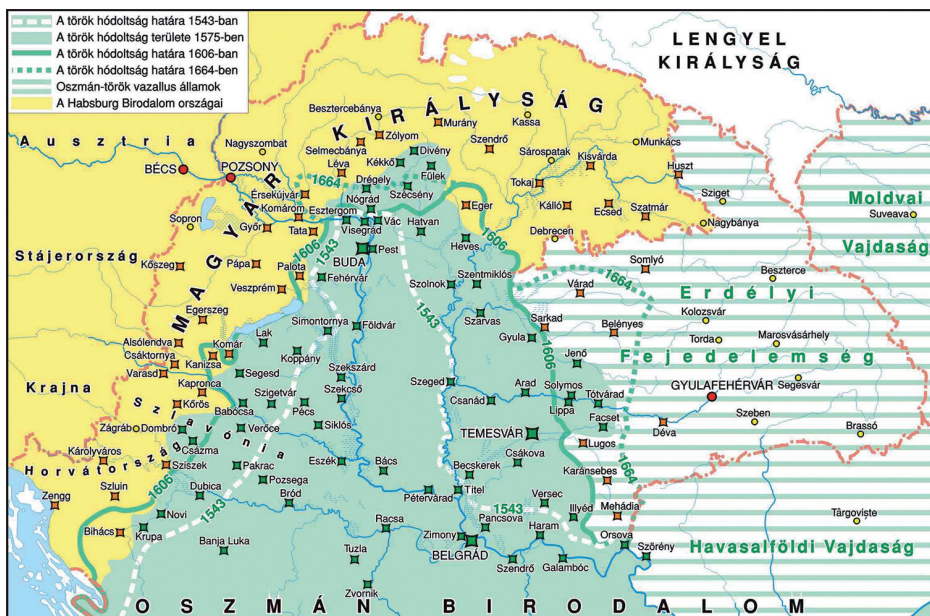
A Római Birodalom Pannónia tartományának települései

Forrás: Magyar Limes Szövetség felhívása (2008). Elérhető: <http://koos.hu/2008/05/25/magyar-limes-szovetség-felhivasa/7/> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

A magyar településfejlődés kezdeti szakasza az államalapító Szent István király uralkodása idejére esik. A településrendszer keretei és központjai a királyi hatalom (Esztergom, Székesfehérvár) és az egyház (Kalocsa, Vác, Veszprém) igényeihez igazodóan alakultak ki. Ebben a korban jöttek létre a kereskedelemben fontos szerepet betöltő városok (Szeged, Szolnok, Szentgotthárd) és a hierarchikus falurendszer is (minden tizedik faluban templom épült). A 12. századtól megkezdődött a mezővárosok kiépítése (Debrecen, Kecskemét, Ozora, Siklós stb.), viszont e településfejlődési folyamat az 1241. évi tatárjárással megszakadt.

IV. Béla király helyreállító és településfejlesztő intézkedéseivel megerősítette a településrendszert, a kialakult városhálózatot. Elrendelte a városok kőfállal történő körbekerítését és a kővárak építését. A védelem megerősítése mellett tudatosan törekedett a városok támogatására: kiváltságokkal segítette azok fejlődését. Kialakította, illetve továbbfejlesztette a mezővárosok hálózatát, megerősítette a korábbi hatalmi és egyházi célokot szolgáló városokat és megszilárdította Buda szerepét. A középkori fejlődés Zsigmond és Mátyás király uralkodásának idején gyorsult fel, amikor – többek között – adókedvezményekkel is segítették a települések fejlődését.

A török uralom alatt ismét megtorpant a települések fejlődése. A három részre szakadt ország (3. ábra) megszállt területein nagy számban pusztultak el városok; az Alföld és a Dunántúl sűrű faluhálózata lényegében felszámolódott. A városok épületeit a hódítók tönkretették, a templomokat saját céljaikra átalakították. Csak néhány mezővárosnak sikerült kisebb veszteséggel átvészelnie a törökök uralkodását, ugyanis Kecskemét, Cegléd és Nagykőrös közvetlenül a szultánnak adóztak. Magyarország kisebbik része királyi fennhatóság alatt maradt, de a gyakori csatározások miatt az ott lévő városokban (Sopron, Kőszeg, Szombathely, Sárospatak, Tokaj) is bizonytalan állapotok uralkodtak. A törökök kiűzése után megkezdődött a kihalt területek németekkel és szlovákokkal történő benépesítése. Újratelepült Szarvas, Nyíregyháza, Kiskunfélegyháza, és újjáépült Veszprém, Kalocsa, Vác és Eger. A sűrű alföldi faluhálózat már nem állt helyre, kialakult a mezővárosok-tanyák kettősége.



3. ábra

A három részre szakadt Magyarország

Forrás: A tanárok e-kompetenciái a kétnyelvű iskolákban (EU-projekt 2011–2013).
Elérhető: www.e-kompetencia.si/egradiva/zgo_ds/17%20mohacs/index41.html

A 18. század utolsó évtizedeiben a kedvezőbb körülmények hatására felgyorsult a településrendszer fejlődése. A világi és egyházi igazgatás megerősödött, a kulturális és oktatási színvonal emelkedett. Ebben az időszakban II. József népesség-összeírása szerint a legnagyobb magyar városok: Debrecen 30 000, Buda 24 000, Pest 21 000 lakossal.

A 19. században – a fejlettebb országok példáját követve – tudatos városfejlesztési törekvések bontakoztak ki. Ebben kiemelkedő szerepe volt József nádornak, aki több fejlesztési kérdésben a császár segítségét kérte. 1805-ben Hild János kidolgozta Pest városrendezési tervét, és 1808-ban megalakul a Városszépítő Bizottság. Széchenyi István korszakos ország- és városfejlesztési álmai és támogatása következtében a fejlődés újabb lendületet kapott. Részt vett a dunai és a balatoni gőzhajózás kialakításában, valamint a Lánchíd építésében, továbbá a Tisza szabályozása is az ő nevéhez fűződik. Egy évi jövedelme felajánlásával megalapozta a Magyar Tudományos Akadémia létrehozását, kifizette annak tervezését és építését. Az akadémia épületének átadása 1865-ben jól szimbolizálja a korszak középület-építési hullámát.

Széchenyi szellemisége tükröződik az 1870-ben megalakult Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT) munkájában: 1872 decemberében fogadták el Pest, Buda és Óbuda egyesítésének tervét, 1873-ban létrejött Budapest főváros, megkezdődött a Duna-part rendezése, a Sugár út építése, a pesti oldal fásítása, és megépült több színvonalas épület (Országház, Operaház, Nemzeti Színház, Iparművészeti Múzeum, Nagyvásárcsarnok, Szent István, Szent László és Szent János kórházak, a Tözsdepalota, a Keleti pályaudvar stb.). Az FKT tevékenysége maradandó hatással volt Budapest arculatára, továbbá működésüknek

köszönhetően – a 19–20. század fordulóján – a hazai várostervezés és -építés Európa élvonalához tartozott.

Az I. világháború után, a trianoni békediktátumot követően településhálózatunk jelentős veszteséget szenvedett. Elveszítettük korábbi területünk (282 870 km²) 67,19%-át, településállományunk 82,4%-át. A megmaradt összes terület 92 833 km², a korábbi 32,81%-a. A városhálózat veszteségei is jelentősek voltak: az 1918. évi 139 városi jogállású településből 1920-ra 47 maradt. A nagyobb regionális központok (Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Kolozsvár, Arad, Temesvár, Újvidék, Zágráb) a határokon kívülre kerültek, ami természetesen a vonzásterületükön lévő több mint egymilliós népességet és a faluhálózatot is érintette. Ezzel nagymértékben csökkent az ellátás színvonala, deformálódtak a korábban egymásra utalt települések közötti közúti, vasúti közlekedési és az egyéb infrastrukturális rendszerek. A határmenti települések esetében a határ mindkét oldalán stagnáló vagy depressziós térségek alakultak ki, amelyek csak az ezredforduló közeledtével indultak újból fejlődésnek. (4. ábra)



4. ábra

A trianoni békeszerződés területi és demográfiai követelményei (1920)

Forrás: A magyar határok kialakulása a békekonferencián.

Elérhető: <https://atankonyvontul.wordpress.com/2016/02/16/a-magyar-hatarok-kialakulasa-a-bekekonferencian/>

A határmódosítások eredményeképpen összességében lelassult a településfejlődés, bár ezt számos fejlesztés megvalósításával próbálták ellensúlyozni (Például a klebelsbergi iskolaprogram, munkáslakás-építések stb.) Ebben az időszakban a legnagyobb mértékben

az 500 fő népességszám alatti és a 10 000 fő népességszám feletti települések fejlődtek. Az I. és a II. világháború közötti időszakban a települések fejlődéséhez, fejlesztéséhez a szakmai háttérrel FKT nagy tapasztalattal rendelkező szakemberei biztosították. Tevékenységüknek köszönhető a ma már mintaként kezelt – abban az időben Európában is elismert – *1937. évi VI. törvénycikk a városrendezésről és az építésügyről*, ami megfelelő szakmai bázist jelentett a fejlesztésekhez.

A II. világháborúban elszenvedett rombolások, veszteségek településeink fejlődését ismét visszavetették, illetve lelassították. 1945 és 1950 között – a lakosság mintaszerű részvételével – lényegében csak a súlyos épület- és közműkárokat számolták fel. 1950-ben a közigazgatási reform keretében Budapesthez csatoltak hét várost és tizenhat községet. Átalakult a megyerendszer, aminek következtében több város elveszítette megyeszékhely rangját (Esztergom, Gyula, Makó, Sopron, Baja), ugyanakkor megyei központ lett Tatabánya és Békéscsaba, 1952-ben Salgótarján is. Az 1950-es években szovjet minta alapján bevezetett „egyoldalú” településpolitika a magyar hagyományoktól idegen fejlesztési eredményeket produkált. Előtérbe kerültek a nehézipari beruházások és a kollektivizálódást szolgáló mezőgazdasági fejlesztések. A zártkertek kialakításával – hosszabb időre – káosz keletkezett a települések külterületei és belterületei között. Az iparosodás eredményeként létrejött új, szocialista városok (Kazincbarcika, Komló, Dunaújváros, Tiszaújváros) nem minden esetben épültek a településrendszerünk kritikus helyein, és a városi funkciók is szerényebb mértékben alakultak ki.

Az 1971-ben hatályba lépett OTK mintegy *15 évig a területpolitikai elhatározások alapjául szolgált*. Az intézkedés célja a településhálózat kiegyenlített fejlődésének, fejlesztésének elősegítése. *A központi elképzelések azonban csak részben teljesültek*, valamint számos elképzelés meg sem valósult. A tervek közül létrejött Budapest ellenpólusainak (Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs és Győr) kiemelt fejlesztése, ami viszont nehezítette az egyéb célok elérését. Nem valósulhatott meg a településrendszer arányos fejlesztése, a kisvárosok és az alsófokú központok alig fejlődtek, a szerepkör nélküli falvak pedig nagyrészt elmaradtak.

Az 1990-es rendszerváltozással és az Ötv. hatálybalépésével megkezdődött a hazai településfejlődés új szakasza: kialakultak a jogi keretek. Elkészültek a településfejlődés szempontjából fontos szakmai törvények, viszont a településfejlesztést nem szabályozták. A településrendszeren belüli aránytalanságok – elsősorban a keleti és a nyugati országrész között – növekedtek, a főváros túlsúlya megmaradt, és megindult a kistelepülésekbe való visszavándorlás. A kialakult helyzet alapvető okai a gazdasági-pénzügyi korlátok voltak, továbbá a befektetéseknek a nyugati országrészbe történő koncentrációja, végül a piaci helyzethez igazodó irányítási tapasztalat hiánya.

Az ezredforduló után a nemzetközi kapcsolatok kiépítésének következtében – az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozás előkészítésével, kétoldalú nemzetközi szerződésekkel – Magyarországon jelentős társadalmi és gazdasági átalakulás következett be. Ennek nehézségei a településfejlődést is hátrányosan érintették. A külföldi tőke, illetve a befektetések a meglévő településhálózati különbségeket a keleti országrész rovására tovább növelte, annak ellenére, hogy a kormány több intézkedéssel támogatta az elmaradott térségeket.

Az egyes térségek településfejlődését, a településfejlesztési lehetőségeket a 2007 után felerősödő gazdasági világválság gyengítette. Az addig gyorsan növekvő külföldi

tőkebefektetések aránya jelentős mértékben lecsökkent. Ebben az időszakban az Európai Unió szükségét érezte, hogy a települések fejlesztését a korábbiánál komplexebben, fokozott figyelemmel, az igényekhez jobban igazodva kezelje. 2007 májusában, Lipcsében a német kormány kezdeményezésére az unió településfejlesztésért felelős miniszterei a fenntartható európai városokról tanácskoztak: megállapodtak a közös városfejlesztési elvekben és stratégiákban, végül elfogadták a Lipcsei Chartát. Az ajánlásokban az integrált településfejlesztési stratégia kialakítását javasolták. Ezt követően Magyarország kormánya elvégezte a szükséges jogi szabályozások módosítását, majd a különböző tervekben, programokban alkalmazta is, így a nagyobb városokban központi támogatással felgyorsultak a fejlesztések.

Összefoglalva a hazai településfejlődés történetét, az államalapítás kezdetétől jellemző a sok történelmi sorsforduló, ami a településrendszerünkre is kedvezőtlen hatással volt. *Az elmúlt évezredben településrendszerünk szerves fejlődése többször megszakadt:* először a tatárjárás, majd a török megszállás és az I. világháborút követő trianoni békeszerződés után. Mindhárom alkalommal súlyos vesztség érte településrendszerünket, településeinket. A tatárjárás és a török megszállás településeink tönkretételével, egész országrészek pusztulásával járt együtt. A veszteségeket királyaink – elsősorban IV. Béla, Zsigmond és Mátyás király – előremutató elképzelésekkel, a településfejlesztés támogatásával és a lakosság betelepítéssel pótolták.

Az ország viharos középkori történelme után, a kiegyezést követő településfejlődési „fénykort” követően az I. világháború következményei újra visszavetették településrendszerünk és településeink fejlődését. A két világháború közötti időszakban, a harmincas évek végére a települések egy része lassú fejlődésnek indult. Az épített környezet alakítása egyre eredményesebbé vált, amit a II. világháború szakított meg, amikor ismét súlyos károk érték településeink, különösen a főváros épületállományát, infrastruktúra-rendszerét. A háborús veszteségek utáni eredményes újjáépítést követően, az ötvenes évek elején lassan bontakozott ki a településfejlesztési tevékenység. A hatvanas és hetvenes években új lakótelepeket, ipari üzemeket hoztak létre, igaz, sokszor igénytelenül. A lakosság életkörülményeiben történt változások újabb igényeket támasztottak a településpolitika irányítói számára, valamint előtérbe kerültek a közcélú fejlesztések.

A következő évtizedekben egyre szakszerűbbé vált a településtervezési és -építési tevékenység. A társadalmi és gazdasági változások, az Európai Unióhoz való csatlakozás új helyzetet teremtett településeink fejlődésében, arculatuk kialakításában. Egyre több település nyerte el a városi rangot, és egyre több színvonalas építészeti beruházás valósult meg. Településeink és a népességszám alakulását 1950 és 2016 között a 2. táblázat szemlélteti.

2. táblázat

A magyarországi települések és a népesség változása 1950–2016 között

	1950	1990	2000	2010	2016
Településszám	3 308	3 070	3 135	3 152	3 154
Városszám	54	166	237	328	345
Városi népesség aránya	36,8%	61,5%	64,8%	68,7%	70,49%
Népességszám	9 204 799	10 374 823	10 221 644	10 014 324	9 830 425

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ellenőrző kérdések

1. Mi a települések lényege és melyek a közös vonásaik?
2. Ismertesse a legfontosabb települési fogalmakat!
3. Milyen településtípusok vannak és melyek a jellemzőik?
4. Milyen településcsoportosításokat ismer?
5. Ismertesse a települések funkcióit és kapcsolatait!
6. Ismertesse a településszerkezet és -alaprajz jellemzőit!
7. Melyek a településfejlődés főbb tényezői?
8. Melyek a magyarországi településfejlődés főbb szakaszai?

II. TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

(Jószai Attila)

1. A területfejlesztés és a településfejlesztés kapcsolata

A tér (terület) és a település kapcsolatának összetettsége egy egyszerű kérdés segítségével érthető meg: vajon egy településen létrehozott beruházás településfejlesztésnek vagy területfejlesztésnek minősül-e? A hatásai megállnak a városunk, községünk közigazgatási határain belül, vagy a tágabb környezetre is kiterjednek? Rögtön meg is kell válaszolnunk a kérdést: egy lokális beruházás vagy egy projekt nem minősül sem ennek, sem annak. A fejlesztés ugyanis komplex tevékenység, és programokon alapul; egy projekt csak hozzájárulhat ezek megvalósításához.

Ezért tisztázzuk először a településfejlesztés és a területfejlesztés fogalmát – kizárólag a hazai jogszabályok alapján:

- *területfejlesztés* (1996. évi XXI. törvény alapján): olyan komplex, folyamat jellegű tevékenység, amelynek különleges feladatai a következők:
 - az ország különböző adottságú térségeiben a társadalom és a gazdaság megújulását elősegítő, a térségi erőforrásokat hasznosító fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése;
 - az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;
 - a gazdaság szerkezeti megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése;
 - az innováció feltételeinek javítása a megfelelő termelési és szellemi háttérrel rendelkező központokban, továbbá az innovációk térségi terjedésének elősegítése;
 - a kiemelt térségek sajátos fejlődésének elősegítése;
 - a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása.
- *településfejlesztés*: egzakt módon nem definiálják a hazai jogszabályok, ugyanakkor megfelelően körülírható ezek alapján. A településfejlesztés a település társadalmi és gazdasági erőforrásainak, környezeti minőségének, műszaki, anyagi és humán ellátásának olyan fejlesztése, amely a fenntartható fejlődés érdekében megteremti a település lakossága számára az életszínvonal növekedésének, az életminőség javulásának egyensúlyi feltételeit. A településfejlesztés elemei:
 - a település társadalmi viszonyainak,
 - humán infrastruktúrájának,
 - a település gazdaságának, gazdálkodásának,
 - a település természeti és művi környezetének fejlesztése.

A településfejlesztés feladata elsősorban a települési erőforrásokra, a helyi közösségek kezdeményezésére is építő fejlesztéspolitika meghatározása. Ennek keretében történik:

- a fejlesztési koncepciók, tervek kidolgozása és megvalósítása;
- a fenntartható fejlődés biztosítása;
- a vonzó vállalkezési környezet megteremtése;
- a helyi innováció feltételeinek javítása a megfelelő helyi adó- és támogatási, területgazdálkodási, humán- és anyagi infrastruktúra-fejlesztési gyakorlat kialakításával;
- a természeti, kulturális értékek települési szintű kezelésének fejlesztése;
- a közszolgáltatások mennyiségének és minőségének a szükségletekhez és a lehetőségekhez igazodó kielégítését szolgáló feltételek megteremtése.

2008-ban kormányzati döntés született a Mercedes-Benz gyárának Kecskemétre telepítéséről, amely aztán 2012-ben nyílt meg, mintegy 4 000 főt foglalkoztat napjainkban, és további bővítést terveznek. Vajon ez Kecskemét településfejlesztési beruházása, vagy térségi, sőt országos viszonylatban is értelmezhető volt-e? A beruházás hatásai, társadalmi-gazdasági következményei megállnak Kecskemét határainál? A válasz nyilvánvaló: nem. A beruházás hatással van mind Kecskemét, mind a környező települések, de a tágabb régió fejlődésére is. A szomszéd falu, Helvécia kiváló közlekedési kapcsolatokkal rendelkezik, közel van a Mercedes gyárához. Lakónépessége 2000-ben 3 865 fő, 2015-ben már 4 540, miközben Bács-Kiskun megye kedvezőtlenebb helyzetben lévő településein jó esetben stagnál, de inkább csökken a népesség.

Kovács István, a motorgyártósor vezető technológusa Budapesten él, naponta ingázik autóval Kecskemétre. Későn ér haza, ezért bevásárlását rendszeresen a Kecskemét határában található bevásárlóközpontban intézi, tankolását szintén egyszerűbb a környéken megoldania. Keresetének egy részét tehát a városban költi el. A bevásárlóközpont forgalma az utóbbi években folyamatosan nő, ezért új pénztárost keresnek. Az álláshirdetést meglátja a facebookon Szabó Lászlóné, gyermekét egyedül nevelő szociális gondozó, edelényi lakos, aki úgy dönt egyetemista lányával együtt, hogy a saját és a nagymama régi házát eladva a kecskeméti bevásárlóközpont közelében található Helvéciára költöznek. A telket értékesítő tősgyökeres helvéciai lakos, Tóth József, a telek vételárából ruhakereskedést nyit Kecskemét belvárosában, kecskeméti alkalmazottat keresve az interneten... És így tovább? Sajnos van tovább is. Edelény népessége folyamatosan csökken az elmúlt évtizedben az elvándorlás miatt. A szakképzett dolgozók hiánya miatt folyamatos a szakemberhiány a térségben, Szabóné költözése még a helyi szociális ellátás színvonalának csökkenését is okozhatja. Az állam ezért beavatkozik: pályázatot ír ki a hátrányos helyzetű térségekben a szociális területen dolgozók bértámogatására. Edelény eredményesen pályázik a központi támogatásra, sikerül pótolni Szabónét. Az állam a projekt forrását a Mercedes által befizetett társasági adóból finanszírozta.

Jogosan merül fel a kérdés egy laikus számára, hogy „ennek akkor mi értelme van”. Annak, hogy az állam beavatkozzon egy terület fejlődésébe (lásd: 2008-ban Kecskeméten), ha utána kompenzálnia kell ennek hatásait az ország más térségében. „Kocsmahangulatban” megértően bólogathatunk, hogy nem történik semmi, csak egyik zsebünkől tesszük a másikkba a pénzt. Záróra táján már cifrább véleményeket is hallhatunk, de ha érdemben akarunk foglalkozni saját településünk fejlődésével, érdemes egy kicsit távolabbról is megvizsgálni ezt a kérdést.

A társadalmi térelemek típusainak megértéséhez a geometria eszköztára nyújt segítséget. A geometria három alapvető térelemet ismer: a pontot, az egyenest és a síkot (NEMES NAGY 1998).

- *Ponttal ábrázolható:* azok a valóságban nem pontszerű elemekből álló rendszerek, amelyekben az elemek kiterjedése elhanyagolható az egymás közti távolságokhoz vagy annak a területnek a kiterjedéséhez képest, ahol elhelyezkednek.
- *Vonallal ábrázolható:* vonalas térbeli rendszerek, (vasút, kommunikáció) és térbeli áramlások.
- *Geometrikus rácsokkal felosztott síkkal ábrázolható:* régiórendszerek, térfelosztások.

Az egyedi pontnak megfeleltethető tehát egy település, a vonalnak egy útvonal, egy térrésznek pedig egy közigazgatási terület. A településhálózat ebben az értelemben például pontok rendszere. A térkomponens elemei természetesen nem geometrikusan, hanem centrum-periférikusan, városi központok körül csoportosulnak (BENEDEK 2003). A kortárs földrajztudomány erőteljesebben hangsúlyozza a tér meghatározásánál a szociális elemeket, így jut el arra a következtetésre, hogy *a tér elsődleges formáló tényezője a társadalom, az egyéneken, csoportokon és intézményeken keresztül*. Így egy közigazgatási vagy statisztikai terület (például: régió) sem egy konkrét hely, hanem csak a társadalom interakcióit lehetővé tevő lokális (települési, intézményi, munkahelyi, lakóhelyi) kapcsolatok összessége. A társadalom alkotóelemei, az egyének viszont településekbe tömörülnek, amelyek a társadalomért és a társadalom által léteznek. Megállapítható tehát, hogy így *a település nem különül el a tértől, annak szerves részeként funkcionál*. A tér kifejezés a *térbeli*, azaz a nem pontszerű kifejezésére szolgál (vö. *terület*). A hely megjelölés pedig egy jól körülhatárolható, egységként pontszerűen kezelt térelemre utal (vö. település) (FARAGÓ 2005).

Gyakorlatban ezt úgy egyszerűsítjük le, hogy *a település a legkisebb területi egység*. Ez a leegyszerűsítés nem állja meg teljesen a helyét, mivel számos más társadalmi szerveződési szintek is léteznek a településen kívül.

3. táblázat

Társadalmi szerveződési (elemzési) szintek egy rendszere

Mikroterek	egyén
	család (háztartás, munkahely)
Lokális terek	szomszédság
	lakókörzet (településrész)
	település
Regionális terek	kistérség (kistáj, városi vonzáskörzet)
	mezokörzet (például megye)
	nagytérség (például régió)
Makroterek	ország
	országcsoport (nemzetközi integráció)
	világ

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A települési rendszer a területi rendszertől nem elkülönülő szisztéma, a település is része a térségi rendszernek, annak egy meghatározható eleme. A települések önmagukban nem értelmezhetők, mivel egy rendszer (terület) együttműködő elemeiként kapcsolódnak egymáshoz.

Míndez választ ad arra a dilemmára is, hogy külön-külön vagy egységesen kell-e kezelni a terület- és településfejlesztést.

Közigazgatási szempontból a település és a tér viszonyának tisztázását a település- és a területfejlesztés kapcsolatának elemzése adhatja meg. Egy terület fejlődése a strukturát, az intenzitást tekintve attól függ, hogy az adott terület milyen szerepet játszik az egész ország fejlődésében. E szerep következtében fejlődnek az adott terület települései is, hiszen ezeken a településeken koncentrálódik a gazdasági-társadalmi tevékenység. Így a területi fejlődés és a településfejlődés között lényegi kölcsönkapcsolat van (TÓTH 1993).

A hazai felfogás egyre inkább kezd abba az irányba hatni, hogy *a települések együttműködésére van szükség mikrotérségi, vagyis járási/kistérségi szinten*. A terület- és településfejlesztés egy lényegében egységes folyamat két hasonló aspektusa. Igazából csak hangsúlybeli különbségek vannak köztük attól függően, hogy éppen milyen méretű területre (településre) koncentrálunk. Céljaik csak egymáson keresztül érhetők el, de ezek a célok csak egy összehangolt terület- és településfejlesztési politikán keresztül valósíthatók meg.

De most térjünk vissza egy kicsit a kocsmai vitához. Mi értelme van beavatkozni az államnak egy település vagy terület fejlesztésébe akkor, ha előbb vagy utóbb kompenzálnia kell a hátrányosabb helyzetben lévő térséget? A területfejlesztési szakmapolitika fő kérdése, hogy a szűkösen rendelkezésre álló forrásokat a fejlettebb területek további támogatására fordítsa-e, tovább generálva a természetes gazdasági folyamatok pozitív hatásait, vagy a leszakadó térségek fejlesztését tekintse-e elsődleges feladatának.

Miért is avatkozzon be akkor az állam? Fordítsuk meg a kérdést annak érdekében, hogy érthetőbb legyen: vajon, ha a kormány azt ajánlja a Mercedesnek, hogy Edelényben alapítson gyárat, igent mondtak volna? Vagy éppen, ha Szabóné a kecskeméti szociális szolgálat dolgozója lenne, elköltözne Edelénybe egy pénztárosi álláshirdetés miatt? Nem és nem. Ebben az esetben sem a gazdaság, sem az egyén számára nem nyújtott volna racionális alternatívát a másik település. De ez nem mindig volt így: a települések fejlődése minden korban különböző pályát járt be. A középkorban Helvécia környéke valószínűleg egy mocsaras, lápos vidék volt, míg Edelény borsodi városrésze a honfoglaló magyarok egyik központja, a közeli diósgyőri vár pedig a lengyelországi kereskedelmi útvonal egyik fontos állomása.

Mi határozza meg a települések fejlődését? Milyen tényezők hatására válik egy-egy település fejletté, mások pedig kevésbé fejletté? Kezdjük távolabbról megközelíteni a kérdést. Ulánbátor és New York City; két település, mégis teljesen eltérő fejlődési modell határozza meg mindennapjaikat. Ha feltennénk magunknak a kérdést, hogy Ulánbátorban vagy New Yorkban szeretnénk-e élni, bizonyos, hogy többen fogják utóbbit választani, de lennének olyanok is, akik a mongol fővárosra voksolnának, és olyanok is, akik egyikre sem. Az is bizonyos, hogy mind a két városban élnek a környezetükkel elégedett és elégedetlen emberek. Mégis mi határozza meg a két város fejlődését a jelenben és mi a múltban? Miért vált „fejlettebb” várossá New York, mint Ulánbátor? A választ az *inputok* határozzák meg. Ezek típusa, mennyisége és minősége befolyásolja, hogy milyen lesz az eredmény, vagyis az *output*. A településre érkező vagy az ott megjelenő munkaerő, vásárlóerő, népszaporulat, népességfogyás, tőke, kereslet stb. – vagyis az inputok mértéke attól függ, hogy milyen adottságokkal rendelkezik az adott település. Majd ezek az inputok beépülve a város életébe, mindennapjaiba egyrészt outputokat eredményeznek, illetve adottságokká válnak, amelyek tovább generálnak valamilyen, már példaként említett folyamatot. Lehet ez további népességfogyás vagy újabb beruházások megjelenése, attól függően, hogy milyen fejlődési irányt vesz a település. Az inputok

sűrűsödését általában meghatározza egy úgynevezett *katalizátor*, a „fehér biliárdgolyó” nekilödulása, egy olyan folyamat, amely megadja a „kezdő lökést”, további folyamatokat generálva. A folyamat áttekintését sokszor megkönnyíti egy-egy település, város fejlődésének vagy hanyatlásának felgyorsulása. Amikor az inputok gyakorisága erőteljesen fokozódik, drasztikus, akár évek alatt is látványos változásoknak lehetünk szemtanúi.

A legtöbbször persze nem találkozunk ilyen vegytiszta folyamatokkal. Sokkal inkább jellemző, hogy egy-egy település fejlődése alig észrevehető, kevésbé látványos elemek (inputok) révén zajlik. Ami persze gyorsítható vagy lassítható. Azaz tudatos beavatkozás révén a folyamat iránya (szerencsés esetben) megváltoztatható, de jellemzőbben befolyásolható. Itt egy új fogalmat kell megemlítenünk, amit a 2. fejezetben tárgyalunk részletesebben, ez pedig a településfejlesztés. Próbáljuk előbb értelmezni a kettő közötti különbséget! Mi fejlődik és mit fejlesztenek? Mi a településfejlődés és a településfejlesztés között a különbség?

Ha nyelvtani szempontból közelítjük meg a kérdést, elmondható, hogy a fejlődés passzív (azaz tudatos beavatkozás nélküli folyamatot takar), míg a fejlesztés aktív, cselekvő hozzáállást feltételez. Játszunk el egy rövid példa erejéig a két fogalommal.

Ha kezünkbe veszünk egy, a községünkben harminc vagy nyolcvan évvel ezelőtt készült fényképet, látványos változásoknak lehetünk szemtanúi. A nyolcvan évvel ezelőtt készült képen nem látunk burkolt utat, gépkocsikat, gyalogjárdát és növényzetet sem. Az út porában lóvontatású szekérnyom látható. A harminc évvel ezelőtt készült képen többfunkciós épület, „szolgáltatóház” látható, fodrászüzlettel, fényképész kisiparos üzletével. Az épülethez alig néhány gépkocsiparkoló tartozik.

Mai szemmel nézve ezeket a képeket csodálkozhatunk is akár, hogy akkoriban mindez elég volt. Hiszen nyolcvan évvel ezelőtt a vidéki Magyarország legtöbb községében még nem volt „köves út”, a marhacsordának ugyanis tökéletesen megfelelt a burkolatlan földút is. Nem volt igény burkolt járdára sem; kis túlzással azért nem, mert nem körömcipőben jártak az aszszonyok. Fákra sem volt szükség, mert esztétikai, biológiai értékük helyett elsősorban tüzelőanyagként tekintettek rájuk. Harminc évvel ezelőtt a tudatos – de sokszor talán éppen emiatt kissé merev –, központosított várostervezés volt jellemző hazánkban. Egy szolgáltatóház megépítése évtizedes helyi igényeket elégített ki, létesítését komoly sikerként könyvelhették el a helyi tanácsok. Egy fényképész, egy fodrász, esetleg egy maszek zöldséges – és máris otthonosabban érzi magát a helyi lakosság, mert erre volt igénye.

Ideje visszaugranunk e kis időutazásunkból napjainkba, és elgondolkoznunk a felidézetteken. Elsőként az jut eszünkbe, hogy bizony-bizony megváltoztak az igények: tükörsima aszfaltút, viacolor burkolatú járda, árnyas platánsor vagy éppen mobiltelefon-szaküzlet. Bankfiók és elegendő mennyiségű parkolóhely lennének a helyiek igényei, és ez talán csak a „kötelező minimum” lenne. Másrészt csodálkozva sóhajtunk egyet, és a képeket nézegetve azt mondjuk magunkban: „Istenem, mennyit fejlődött ez a falu!”

Fejlődött vagy fejlesztették? Játszunk egy kicsit a nyelvtannal. A fejlődés a településünkre vonatkozik, és kétféle módon valósítható meg. Egyrészt – aktív beavatkozás révén – valakik „fejlesztetik” az adott települést, mondjuk az, akinek éppen ez a dolga: például az önkormányzat. De a fejlődés történhet „passzív” módon is, vagyis a településfejlesztés feladatáért felelős önkormányzat nélkül.

A bankfiók nyitásához általában kevés köze van a község polgármesterének, mégis eme új szolgáltatás révén fejlődik a település. Mindezek persze további folyamatokat, fejlesztési akciókat, újabb és újabb lakossági igényeket generálnak. Ha van bankfiók, akkor utalással

történik a bérek kifizetése. A faluban szaporodó bankkártyák miatt – és a fellépő igény hatására – a sarki közértbe POS-terminált szerez be az üzletvezető. Összességében gyorsabb, olcsóbb lesz az élet, hiszen „fejlődik a falu”.

A fejlesztés és a fejlődés közötti különbség meghatározása egyértelmű a világ minden pontján. Nincs jelen ugyanakkor a település és a tér elkülönülésének problematikája az Európai Unióban. A nyugat-európai hagyományok nem különítették el élesen a területfejlesztés és a településfejlesztés kérdését, mint ahogy tették ezt a volt szocialista országokban.

2. Az EU területi politikája és statisztikai rendszere

Az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala, az EUROSTAT a hetvenes évek elejétől alkalmazott koherens osztályozási rendszert a különböző térségek kategorizálására, a gazdasági és társadalmi folyamatok elemzésére. A statisztikai háttértevékenység azonban napjainkra az egyik legfontosabb tényezővé vált.

Az EUROSTAT már a hetvenes években is méretek szerinti kategóriákra osztotta az EU (akkor még hivatalosan az EK – azaz Európai Közösségek) tagállamainak területeit; leegyszerűsítve és a hazánkban is elterjedt kifejezéseket használva *az ország, a régió, a megye és a kistérség településkategóriákat* alkalmazták a társadalmi-gazdasági folyamatok mérésére. A besorolási rendszer akkor került fókuszba először, amikor 1988-ban a Delors-reform teljes mértékben megreformálta a támogatáspolitikai rendszerét, ami kisebb módosításokkal napjainkban is e reform alapján működik. Az Európai Unióban az egységes statisztikai területi beosztás kötelező jellegű alkalmazására azonban csak az Európai Parlament és Tanács 1059/2003/EK rendeletének hatálybalépését követően nyílt lehetőség. A rendelet az Európai Bizottság felé továbbított, valamennyi területre lebontott tagállami statisztikában, valamint a Bizottság által készített statisztikákban megkövetelte az úgynevezett NUTS-osztályozás (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) alkalmazását. A NUTS-struktúra ugyanis kiemelt szerepet játszik a források elosztása során; a strukturális alapokból származó támogatások az így felállított kategóriák alapján vehetők igénybe; elsősorban a NUTS-2 szint, azaz a régió gazdasági besorolása alapján.

A NUTS-besorolás rendszere a területi egységek meghatározásakor két fontos szempontra volt figyelemmel: az egyik a térségek lakosságának száma, a másik pedig a tagállamok meglévő közigazgatási egységeinek tiszteletben tartása.

4. táblázat

A források elosztása a NUTS-struktúrában

NUTS-osztály	Alsó határ (fő)	Felső határ (fő)
NUTS 1	3 millió	7 millió
NUTS 2	800 ezer	3 millió
NUTS 3	150 ezer	800 ezer

Forrás: 1059/2003/EK rendelet alapján a szerző saját szerkesztése.

A regionális politikák alkalmazása szempontjából a NUTS 2-es tervezési-statisztikai régió a legfontosabb, hiszen ideális az Európai Unió forrásainak redisztribúciójára. Ez az arany

középutat képviseli a meglehetősen differenciált földrajzi, társadalmi és gazdasági sajátosságokkal rendelkező területeket magában foglaló nagyrégió és az elaprózódott NUTS 3-as szint (megyék és Budapest) között. Utóbbiak mindazonáltal nélkülözhetetlenek a speciális igényű területek gazdasági és társadalmi regenerációjának tervezése, versenyképességének növelése szempontjából.

Az előbbiekhöz hasonló, hosszú távú, speciális területi igények hívták életre a helyi adminisztratív egységeket (angol megnevezésük: *local administrative units* – LAU) is, amelyek a korábbi NUTS 4, illetve NUTS 5 szintek helyébe léptek. A helyi adminisztratív egységek hazánkban a statisztikai kistérségekhez (LAU 1) és a településekhez (LAU 2) illeszkednek.

Kicsit erőltetve az előző gondolatmenetet; a reggeli kabinetülés során tehát tisztázzuk, hogy településünk mely régióhoz tartozik. Amennyiben konvergenciaregió, azaz olyan hely, ahol az egy főre jutó GDP kevesebb az EU25 átlagának 75%-ánál, konstatálhatjuk, hogy jogosultak vagyunk szinte minden uniós forrásból származó pályázati kiíráson indulni, ha viszont nem, akkor csupán csekély forrásmennyiségre számíthatunk. Magyarországon hat konvergenciaregió található, a Közép-magyarországi régió (Budapest és Pest megye) viszont kedvezőbb gazdasági adottságai miatt nem tartozik ezek közé.

3. A településfejlesztés hazai jogi szabályozása

Az országos és a térségi területfejlesztési és -rendezési feladatok ellátásának szabályait a területrendezésről és területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban: Tftv.) határozza meg. A köznyelvben ez a jogszabály területfejlesztési törvényként ismert. Míg az elmúlt évtizedben a régió, addig 2012 után a megye lett a területfejlesztés legfontosabb térségi szereplője. A 2011. évi CXCVIII. törvény által módosított területfejlesztési törvény a megyei önkormányzatokhoz rendelte a területfejlesztési és -rendezési feladatokat. Ezzel egyidejűleg megszűntek a regionális, a megyei és a kistérségi területfejlesztési tanácsok, illetve megszűnt a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács is; kötelezően működő szervezetként egyedül a Balatoni Fejlesztési Tanács maradt meg. A törvénymódosítás újraszabályozta a megyei önkormányzat területfejlesztési hatáskörét a kibővült feladatok következtében. A jelenleg hatályos szabályozás alapján a megyei önkormányzatok kiemelt feladatkörébe tartozik a területfejlesztési döntéseket megalapozó vizsgálatoknak a lefolytatása és a megyei területfejlesztési koncepció kidolgozása.

A jogszabályok bemutatását szűken értelmezve kizárólag a stratégiai településfejlesztés kérdéskörére, annak módszertanára és menedzsmentjére célszerű koncentrálnunk. A településfejlesztés rendszerének részletes szabályozása sokáig hiányzott a hazai normarendszerből. Három olyan jogszabályt említhetünk meg, amelyek érintik, megemlítik a településfejlesztés és -rendezés fogalmát, viszont ezek tartalmi, jogi szabályozási kereteket nem vagy nem teljességgel adnak.

3.1. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

Érdemes a történelmi előzményekkel párhuzamosan vizsgálni, vagyis *A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel* (Ötv.) együtt beszélni a jelenlegi szabályozásról.

Mindkét törvény önkormányzati jogként biztosította/biztosítja azt, hogy a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben az önkormányzat önállóan járhat el. A Mötv. alapján a települési önkormányzat a helyi közszolgáltatások körében a jogszabály 13. § szerint felsoroltaknak megfelelően jogosult eljárni, ugyanakkor a „törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat”. [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 13. § (2) bekezdés] Ezek mindegyike a településügy vagy más néven településpolitika körébe tartozik. A Mötv. azonban közvetlenül nem ad – és korábban az Ötv. sem adott – utasítást arra vonatkozóan, hogy ezt miként kell végrehajtani, erről az önkormányzat maga dönt.

Például a település ivóvízellátását megoldhatja víziközmű-szolgáltatás keretében, de gazdasági és egyéb tényezők megfontolása után a palackozott vizek napi osztogatása mellett is dönthet. Ugyanez a helyzet az óvoda biztosítása esetén: az önkormányzat mérlegelésén múlik, hogy külön intézményt épített, vagy megoldja a gyermekek átszállítását a szomszéd települések valamelyikére.

Az Ötv. a feladatmeghatározásában a településfejlesztést az első helyre tette, majd vele egyenrangúként sorolta fel a többi feladatot. Holott a településfejlesztés valójában egy keretet adó mechanizmus, amely az összes felsorolt ellátást magában foglalja. Tehát megállapítható, hogy bár a törvény egyértelmű meghatározása szerint a településfejlesztés a helyi önkormányzatok feladata, ennek mibenlétét és a konkrét megvalósításának mikéntjét nem szabályozták az Ötv.-ben. Maradt tehát éveken keresztül a szubjektív értékelés: nem volt komolyabb kapaszkodó a fogalom értelmezéséhez. Ezen a Mötv. sem változtatott, azonban a 2012-ben módosított ágazati törvény, az Étv. és a végrehajtását szolgáló kormányrendelet (lásd lejjebb) már meghatározta a településfejlesztés kereteit.

3.2. Ágazati törvény – az épített környezet alakításáról, védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)

A kilencvenes évek elején még a különböző koncepciók egységben kezelték a településfejlesztést a területfejlesztéssel, viszont a területfejlesztési törvény (1996. évi XXI. törvény) elfogadásakor már az elkülönülés volt jellemző. Ennek köszönhetően a településfejlesztés jogszabályba nem került be.

Már a fenti idézet alapján egyértelmű, hogy a településfejlesztés és a területrendezés kérdését külön törvényben szükséges szabályozni. Sajnos azonban a településfejlesztésre vonatkozó, ilyen teljes körű szabályozást biztosító törvény azóta sem született meg. Az is nyilvánvaló volt, hogy valamilyen mértékben mindenképpen szükséges szabályozni a településfejlesztést és a településrendezést. Ezt a hiányt – a településrendezést illetően – pótolta az Étv. 2012. évi módosítása, azonban addig a településfejlesztés folyamatának részletes szabályozása nem történt meg.

A hatvanas-hetvenes évekből örökölt sajátos megközelítésmód tovább élt. Ez alapján a települési szabályozás egy jelentős részét – így a településrendezést, illetve a településfejlesztést is – az építésügybe integrálták. Az Étv. – hibásan, építészeti-műszaki megközelítésben – a településrendezés eszközei között említette a településfejlesztési koncepciót, holott ennek fordítva kellett volna lennie. Ugyanakkor meglehetősen röviden, de jól definiálta a 2. § 27. pontjában a településfejlesztési koncepció fogalmát, ami eszerint „a település környezeti, társadalmi,

gazdasági adottságaira alapozó, a település egészére készített, a változások irányait és a fejlesztési célokat hosszú távra meghatározó dokumentum.” Általánosságban meghatározta a településfejlesztés tartalmi körét is (2. § 17. pontjában): „Önkormányzati településfejlesztési döntés: a települési érdekek érvényre juttatása céljából a település fejlődésének alapvető lehetőségeit és irányait meghatározó, a település természeti adottságaira, gazdasági, szociális-egészségügyi és pénzügyi szempontjaira épülő településfejlesztési elhatározás.” A törvény azonban kiindulásként a településrendezésre koncentrált, annak tartalmát szabályozta, míg a településfejlesztésre vonatkozóan részletekbe menő tartalmi, módszertani meghatározásokat nem tett.

Összességében megállapítható, hogy a korábbi szabályozás hiányosságai visszavezethetők az évtizedek óta tartó rossz beidegződésekre (ne felejtjük el, hogy a településfejlesztéssel kapcsolatos jogszabályok jelentős részét a rendszerváltás utáni években alkották), valamint a komplex szemléletmódot nélkülöző, *normatív* jellegű településfejlesztési szabályozási logikára.

3.3. Végrehajtási rendeleti szabályozás – a 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint a településrendezés sajátos jogintézményeiről

2012-ben fogadták el azt a jogszabályt, amely végre koherens egységben kezeli a településfejlesztés helyi rendszerét. *A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről* szóló 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet egységesítette és pontosította a korábbi években – a hiányos vagy esetenként hibás – jogi szabályozás során kialakult szakmai gyakorlatokat, amely szabályozás révén a települési önkormányzatok számára is egyértelműen meghatározták azokat a feladatokat és eszközöket, amelyek a stratégiai településfejlesztés kivitelezéséhez nélkülözhetetlenek.

A kormányrendelet meghatározza a településfejlesztés és a településrendezés közötti összefüggéseket, közös tulajdonságaikat. Mindkettő elkészítése során figyelembe kell venni a település méretét, sajátosságait, a településhálózatban betöltött szerepét, valamint a korábban megalkotott terveket. A különböző tervtípusok esetében a törvény külön meghatározza, hogy melyikkel kell összhangban lennie, elkészítése során melyiket kell figyelembe venni (lásd alább).

Az ösztönös településvezetés időszaka így véget érhet, feltéve, hogy helyi szinten a döntéshozók és az igazgatás vezető munkatársai képesek lesznek ezt megfelelően alkalmazni. A rendelet hierarchikus kapcsolatrendszerbe ágyazza a nevesített fejlesztési dokumentumokat.

- *Településfejlesztési koncepció*: ez található a helyi stratégiai dokumentumpiramis csúcán, a településszerkezeti tervvel összhangban kell lennie. Ha például a településfejlesztési koncepció célként tűzi ki, hogy a településnek ipari parkra van szüksége, viszont a településszerkezeti terv nem tartalmaz ilyen övezeti besorolását területet, akkor disszonancia lépne fel a két dokumentum között.
- *Integrált településfejlesztési stratégia (ITS)*: a településfejlesztési koncepcióval kell összhangban lennie a településszerkezeti terv figyelembevételével. Ez a dokumentum

középtávra szól, stratégiai elemek mellett operatív meghatározásokat is tartalmaz; gyakorlatilag megfelel a korábbi ciklusprogramnak azzal a lényegi különbséggel, hogy ezt a településfejlesztési koncepció alapján kell készíteni. A ciklusprogramok tartalmi követelményei nem voltak korábban rögzítve. A tudatosan tervező önkormányzatok általában elfogadtak ilyen dokumentumot az önkormányzati ciklus kezdetén, de sokszor ez sem szólt többről, mint a megválasztott polgármester politikai vállalásainak kicsomagolásáról, azaz csupán az „öszönös” városvezetés számára adott támpontot.

- *Településszerkezeti terv*: a településfejlesztési koncepció alapján meghatározza az egyes területrészek felhasználási módját, a műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait. Tartalmaz egy szerkezeti tervlapot (térképes ábrázolás), valamint a település műszaki-fizikai infrastrukturális elemeinek részletes leírását. A fenti két dokumentummal összhangban készül.
- *Helyi építési szabályzat (HÉSZ)*: a település beépítésre szánt területén (régebben: belterületén) a helyi sajátosságoknak megfelelően az építés rendjét – feltételeinek és módjainak meghatározásával – megállapító helyi települési önkormányzati rendelet. A HÉSZ a településszerkezeti tervvel összhangban készül. A HÉSZ rajzi munkarészeket tartalmazó melléklete a szabályozási terv, amelyet a jogszabályok által elrendelt esetekben és akkor kell elkészíteni, amikor a szöveges előíráshoz rajzi magyarázat szükséges.

4. A településfejlesztés hazai dokumentumai

4.1. A településfejlesztési koncepció

Ez a helyi stratégiai dokumentumok körében a legjelentősebb, szerepét azonban sokszor félreértelmezik. A településfejlesztési koncepció tulajdonképpen olyan vezetési eszköz, amellyel a települési önkormányzat irányítani tudja a fejlesztést a kiindulási és a megvalósítási állapot meghatározásával.

E megközelítésben egy elkészült településfejlesztési koncepció felveti azt a kérdést, hogy milyen típusú a település irányítása? A településfejlesztési koncepciót jellemzően külső szakértők készítik az önkormányzatok számára. Amennyiben nem megfelelő a település vezetésének színvonala, gyakran előfordul, hogy a koncepciót – annak elkészülte után – elfelejtik. Mivel nincs meg a megfelelő háttértámogatás, a hivatal struktúrája sok esetben alkalmatlan arra, hogy aprólékosan megvalósítsa a koncepcióban foglaltakat. Ez az „íróasztalfiók-menedzsment” általában a településirányítási tipológiák (BÓDI 2001) közül a „befelé forduló elit/bezárkózó önkormányzat” és az „adminisztratív-ügyintéző” kategóriákra jellemző. A településfejlesztési koncepció feladata meghatározni a település jövőképét, és a közösség érdekeinek leginkább megfelelő választ adni a legfontosabb társadalmi, gazdasági, műszaki, intézményi és környezeti problémák megoldására. A településfejlesztési koncepció a helyi döntéshozatalhoz sorvezetőként ad útmutatást:

- a legcélszerűbb megoldások megtalálásához;
- az erőforrások legjobb felhasználásához;
- a döntési mechanizmus működtetéséhez;

- a tervezéshez és végrehajtáshoz;
- az ellenőrzéshez szükséges szervezetek létrehozásához;
- a lakossági, a civil szféra, valamint a helyi politikai döntéshozók érdekeinek harmónizálásához.

Mindezek után nézzük meg, hogyan kell elkészíteni egy településfejlesztési koncepciót. A 2012-es kormányrendelet elfogadása előtt módszertani ajánlásokon és a koncepciót készítő szakembereken, valamint a helyi vezetés hozzáállásán múlt, hogy milyen színvonalú anyag készül el.¹

A 2012-es kormányrendelet némiképpen változtatott ezen, javarészt követve a korábbi módszertani útmutatások főbb vonalait. Ez alapján egy településfejlesztési koncepció szerkezete a következő elemeket tartalmazza:

- **Megalapozó vizsgálat**
 - Helyzetfeltáró munkarész: Ebben a település külső környezetét kell vizsgálni, így a településhálózatban betöltött szerepét, valamint a korábbi fejlesztési dokumentumok anyagait. Ez jellemzően dokumentumelemzést takar. Célszerű tehát a helyi fejlesztési dokumentumok áttekintése mellett a szomszédos településekről is bekérdni a vonatkozó fejlesztési stratégiákat, valamint a térségi fejlesztési koncepciók, stratégiák, regionális operatív programok anyagait is elemezni. A helyzetfeltáró munkarész ezen kívül egzakt statisztikai vizsgálatot ír elő, ami a település társadalmi-gazdasági-infrastrukturális adatainak elemzését takarja.
 - Helyzetelemző munkarész: A vizsgált tényezők elemzése, egymásra hatások összevetése.
 - Helyzetértékelő munkarész: A helyzetelemzés eredményeinek, a településen zajló folyamatoknak az értékelése problématerkép készítésével és – amennyiben szükséges – a község/város markáns településrészeinek bemutatásával.
- **Tartalmi követelmények**
 - Jövőkép: a településfejlesztési elvek rögzítése, a település külső és belső jövőképe.
 - Célok: az átfogó és részcélok bemutatása, ezek kapcsolatának feltárása.
 - Kiinduló adatok a további tervezéshez: a további fejlesztéspolitikai dokumentumok körének és azok tartalmának, adatainak meghatározása.
 - A megvalósítás eszközei és nyomon követés (ha nem készült ITS): a koncepció megvalósítását szolgáló eszköz- és intézményrendszer. Gyakorlatilag a menedzsment, a megvalósítás módszertanát rögzítik. Ez a legfontosabb feladat, mivel enélkül „íróasztalfiók-menedzsmentről” beszélünk, vagyis a koncepcióban megfogalmazott célok gyakorlati végrehajtása nem valósul meg.

A koncepció elfogadásának szabályozott eljárásrendje van, amely során a partnerségi egyeztetés követelményét, illetve az államigazgatási szervek, területi és települési önkormányzatok tájékoztatását egyaránt teljesíteni kell. De tartalmilag is egzakt keretek közé helyeződött a településfejlesztési koncepció szerkezete. Szerkezetileg jobban hasonlít a műszaki-építészeti

¹ E sorok írójának volt alkalma hatoldalas településfejlesztési koncepciót is megtekinteni, amelyben öt oldal a település történetéről szólt, egy oldalon pedig különböző ötletek voltak felsorolva bárminemű összefüggés nélkül.

alapon nyugvó településszerkezeti tervre, kevésbé koncentrált társadalmi folyamatok megismerésére, ami a hatályos jogi szabályozás komoly hibájának róható fel.

A kérdések adottak: miként hajtjuk végre a településfejlesztési koncepcióban megfogalmazottakat? Hogyan lesznek operatív intézkedések a koncepcionálós, célmeghatározó fejlesztési dokumentumból? Erre egyrészt az ITS ad magyarázatot, azonban ha úgy döntünk, hogy nem készítünk ITS-t, akkor magát a koncepciót kell úgy alakítanunk, hogy a meghatározott célok végrehajthatók legyenek.

Nehéz általános érvényű javaslatot tenni arra vonatkozóan, hogy milyen struktúra a legalkalmasabb a településfejlesztés menedzsmentjének biztosítására. Ezért a legtöbb kapaszkodót az biztosít számunkra, ha a saját településfejlesztési koncepciónk utolsó, legfontosabb munkafázisának tartalmához igazítjuk azt. Tegyük fel például, hogy koncepciónkban a célok meghatározása során egy prioritási listát fogadunk el, majd a következő megállapításokat szerepeltetjük a közlekedéssel kapcsolatban:

2. Új elkerülő út építése.

13. Kerékpárút kiépítése a horgásztóhoz.

25. Fedett buszmegállók kialakítása.

Ebben az esetben az ágazati bontás azt jelenti, hogy ezek a megállapítások a *műszaki és humán infrastruktúra* témakörbe fognak kerülni. Tegyük fel, hogy az 5/3 alpont szól a közlekedésről, akkor az alábbi forma alkalmazandó:

5/3/A Új elkerülő út építése.

5/3/B Kerékpárút kiépítése a horgásztóhoz stb.

E helyütt kell részletezni az egyes megállapítások tartalmát cél és feladat osztásban. Ez tehát egy klasszikus sorvezető az önkormányzati feladattervezés során.

Cél 5/3/A Új elkerülő út építése.

Feladat 1.1. Kormányzati lobbizás módszerének kidolgozása, a megfelelő személyek kiválasztása, a feladatok és az időbeni ütemezés kijelölése.

Feladat 1.2. Megfelelő súlyú érdekképviseleti lehetőség kiharcolása és gyakorlása az elkerülő út tanulmánytervének készítése során.

Feladat 1.3. Az út területének megszerzése és az építetű számára rendelkezésre bocsátása.

Feladat 1.4. Az út építéséből várhatóan profitáló befektetők felkutatása és aktivizálása.

Feladat 1.5. Pályázás a költségekre.

Feladat 1.6. Hatástanulmány készítése az elkerülő út rendszerbelépése következtében átfomálódó települési közlekedés új körülményeiről.

Feladat 1.7. Intézkedési terv készítése a várható változások kezelésére.

Feladat 1.n. ...

Amennyiben a szükséges lépések előre láthatók, felelősöket és megfelelő forrást is rendelkezésre bocsáthatunk. Ez utóbbi a költségvetési tervezésnél fontos, hiszen akár évekre előre is vázolni lehet a későbbiekben soron következő költségvetési tételeket. Amennyiben tehát tovább szeretnénk cizellálni a projektek előrehaladását, megvan rá a lehetőségünk:

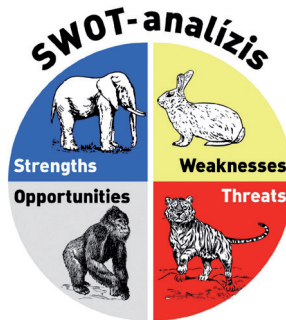
- források meghatározása,
- rendelkezésre álló eszközök számbavétele,
- felelősök megnevezése (akár feladatonként más-más személy).

Miért jó ez a működési rendszer? Említettük, hogy a településfejlesztési koncepció jelen munkafázisa talán a legfontosabb, hiszen ennek segítségével lehetséges „aprópénzre váltani” a koncepcióban megfogalmazott, sokszor általános célokat; ez a fejezet nevesíti a konkrét cselekvési eseményeket. Ha egy olyan belső működési struktúrát tudunk kialakítani, ami áttekinthetővé teszi a különböző feladatok végrehajtását, gördülékeny és hatékony működést tudunk biztosítani.

A koncepció készítése során két olyan – a 314/2012 Kormányrendeletben nem meghatározott – segédletre (módszertanra) támaszkodhatunk, amelyek mind a megalapozó munkarész elkészítéséhez, mind pedig a stratégiaalkotáshoz támpontot adhatnak. A településfejlesztési koncepciók készítésénél gyakori hiba szokott lenni, hogy a koncepció készítője a hogyan? és a hová? kérdésekre kíván csak választ adni. Az adat- és információgyűjtésnél csak az adott pillanat statisztikai alapján dolgozik, így nem foglalkozik a jelen állapot kialakulásának okával, a jelen állapothoz vezető úttal, vagyis azzal, hogy honnan és miért került a település az adott helyzetbe. Ennek a problémának a kiküszöbölésére alkalmasak a helyzetelemzési módszerek: a SWOT-analízis, illetve az úgynevezett komparatív települési fejlettségvizsgálat, amelyek jó kiindulási alapot nyújtanak a fejlesztés megalapozásához.

4.1.1. A SWOT-analízis

A SWOT-analízis során a település tulajdonságainak, adottságainak feltárásával lehetőség nyílik információt kapni a település belső helyzetéről, átláthatóvá válnak a fejlesztés kiinduló pontjai, majd azok szembesítése a külső lehetőségekkel, továbbá megmutatja a fejlődés lehetséges irányait. Segítségével kiderülnek, hogy a fejlesztésből (vagy az elmaradt fejlesztésből) milyen veszélyek származhatnak. Így a fejlesztések megfelelő kezelése során a veszélyek elháríthatók, a negatív fejleményekből adódó kockázatok kizárhatók.



5. ábra

A SWOT-analízis helye a településstratégia alkotásfolyamatában

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A SWOT egy angol mozaikszó, a fenti kifejezések angol megfelelői: strength, weakness, opportunities és threats, amelynek kezdőbetűi adják a SWOT kifejezést. A település fejlődését befolyásoló tényezőket ebben a négy témakörben elemezzük úgy, hogy egy tényező,

egy jellemző nem kerülhet két terület alá, tehát minden tényezőről el kell dönteni, hogy a település melyik „oldalát” jellemzi valójában.

1. *Erősségek* (Strength): a település eddigi sikeres fejlődésének tényezői, helyzeti és helyi energiáinak számbavétele, mindazok az adottságok, amelyek hatékonyabb kihasználása a fejlődés energiatartalékait képviselik.
2. *Gyengeségek* (Weakness): a fejlődést gátló tényezők, a település hiányosságai, azok a kedvezőtlen, elsősorban külső körülmények, amelyeken a település lényegében nem tud változtatni, de amelyeket a reális fejlesztési célok meghatározásánál számításba kell venni.
3. *Lehetőségek* (Opportunities): a rejtett erőforrások, azoknak a még kihasználatlan adottságoknak az értékelése, amelyek potenciálisan fejlődést generálhatnak.
4. *Veszélyek* (Threats): a fejlesztésben kockázati tényezőként értékelhető körülmények.

Míg az első két terület – tehát az erősségek és a gyengeségek – a település belső tulajdonságaira mutatnak rá, befolyásolható belső tényezők, addig a lehetőségek és a veszélyek a települést és az azt körülvevő környezetet egyaránt vizsgálják, többnyire olyan külső adottságokat jelentenek, amelyekre csak a legkritikább esetben tud a település vezetése hatni; a koncepcionális tervezés, illetve a kedvező makrotársadalmi és gazdasági helyzet hiányában nem lehet ezeket a folyamatokat irányítani.

A SWOT-analízis elkészítése során az alapvető adatok, információk, statisztikák birtokában a következő szereplőket célszerű bevonni: lakosság, civil szervezetek, önkormányzati döntéshozók, önkormányzati dolgozók, az önkormányzat gazdasági partnerei, a település prominens személyiségei.

A SWOT-analízis során elkészítendő táblázatnál nem az a cél, hogy minél szebb és színesebb legyen, viszont az fontos, hogy iránymutatást adjon a további feladatokat illetően a településfejlesztési koncepció készítéséhez. Nézzünk egy egyszerű példát: Budaörsnek szeretnénk elkészíteni a SWOT-analízisét. A brainstorming egyik résztvevője felveti a következőt: írjuk be valahová, hogy „autópályák közelsége”. Hova helyezzük ezt el? Írhatjuk-e a „Veszélyek” rovatba? Igen, hiszen ez nyilvánvaló környezet- és levegőszennyezéssel jár együtt, tehát a településen élők életminősége – a rövid távú előnyök ellenére – hosszú távon romlani fog. Ha ebbe a kategóriába soroljuk, akkor abból olyan feladatok következnek, mint a légszennyezettség-mérő műszerek kihelyezésének szükségessége városszerte, új röntgengép vásárlása a szakorvosi rendelőbe, fedezve ezzel a lakossági szűrővizsgálatok költségeit stb. De írhatjuk-e az erősségek közé? Igen, viszont ebben az esetben más feladatok az elsődlegesebbek. További gazdasági területeket kell kijelölni, új bekötő utakat kell nyitni stb. Azaz teljesen más feladat következik a különböző döntésekből. Látható tehát, hogy alaposan meg kell fontolni, hogy mely tényezőket, jellemzőket soroljuk be az egyes kategóriákba. Ezt követően csoportosítjuk a kapcsolódó megállapításokat, majd szelektálunk az esetleges átfedések vagy a kevésbé aktuális elemek között. Végül elemzünk, következtetéseket vonunk le. Nem véletlen, hogy a SWOT-analízisnek az angolszász országok településmenedzsmentjében komoly súlya van, hiszen az *egy oldalas, színes, összefoglaló jellegű* táblázatból több évre tervezhető települési döntések születhetnek.

4.1.2. A komparatív településfejlettség-vizsgálat

Az adat- és információgyűjtésnek nemcsak a településre, hanem a település térben elfoglalt szerepére is tekintettel kell lennie. Az összehasonlító vizsgálat során meg kell határozni a település térségi szerepét, a nagyobb összefüggésekben érzékelhető potenciálját, a területszerkezetben és a területi munkamegosztásban elfoglalt helyét és a vele szemben meghatározható területi igényeket és elvárásokat. Ezen információk megszerzésére alkalmas a komparatív településfejlettség-vizsgálat.

A komparatív településfejlettség-vizsgálat célja, hogy:

- *összegyűjtse* azokat a településfejlettségi változókat, amelyeket érdemes figyelembe venni egy település (vagy településcsoport) helyzetének értékelésénél;
- *erre alapozva bemutassa*, illetve számításokkal alátámasztva meghatározza a település helyét az adott területi környezetben (régió, megye, kistérség vagy közigazgatási határoktól eltekintve: a település környékén);
- *értékelje* azoknak a változóknak a mozgását, amelyek fejlődési üteme eltér (pozitívan vagy negatívan) a területi környezetben található településektől;
- *javaslatot tegyen* komplex fejlettségmutató kidolgozására, majd ennek alapján pozícionálja a település helyzetét;
- *ismertesse* azokat a főbb tulajdonságokat, amelyek a sikeres település ismérvei lehetnek.

Egy település fejlettségét meghatározni nem egyszerű feladat, ugyanis a fejlettség *komplex fogalom, amely közvetlenül nem mérhető, csak részfejlettségi mutatók segítségével közelíthető meg*. Egy települést sokféle oldalról jellemezhetünk: közlekedési, gazdálkodási, intézményi, közbiztonsági, infrastrukturális, egészségügyi, oktatási, környezetvédelmi stb. E szempontokból mutatók képezhetők, amelyek valamilyen – többé-kevésbé szoros – kapcsolatban vannak a település fejlettségével, többféle szempontból jellemzik azt. Gyakorlati szempontból minden mutatónak jelentősége van, ezért nem választhatunk ki egyet vagy néhányat közülük, amelyekre rámutatva azt mondjuk, hogy leginkább ez, ezek jellemzik a település fejlettségét. A mutatók összessége, az úgynevezett *adatrendszer* ugyanakkor *meghatároz egy jellegzetes fejlettségi struktúrát, ami sajátosan jellemez egy konkrét települést (településcsoportot), mintegy a település lenyomatának, névjegyének tekinthető*. Könnyen belátható azonban, hogy a túlságosan sok mutató megnehezíti a település összegző értékelését vagy összehasonlítását más településekkel vagy településcsoportokkal, mert mindig akadnak olyan mutatók, amelyek szerint az egyik, más mutatók szerint pedig a másik település (településcsoport) tekinthető fejlettebbnek. E helyzet elkerülésére, illetve az értékelési dilemma feloldására komplex fejlettségmutatót szokás bevezetni.

A komplex fejlettségmutató a részmutatók információtartalmát egy számban foglalja össze, és az így kapott számérték alkalmas a fejlettségi struktúrák összehasonlítására. A vizsgálat lényege, hogy a vizsgálandó település mellé hasonló adottságokkal rendelkező településeket választunk nagyjából ugyanabból a környezetből, amelyben a vizsgálandó település van. Ezen összehasonlítás jellemzően 5–20 település adatait hasonlíthatja össze.

A vizsgálati település (és természetesen az összehasonlításként választott települések, illetve településcsoportok) „működése” során számos adat, információ keletkezik. Ezekből

az alapadatokból részmutató-csoportokat (változókat) kell képezni, majd a vizsgálat számításait ezekre alapozva kell elvégezni. A változók összeállításánál ügyelni kell arra, hogy alkalmasak legyenek a település helyzetét, fejlettségét, erőforrásai kihasználásának intenzitását minél szélesebb mértékkel jellemezni. A változó csoportok – a maguk sajátos szempontjából – jellemzik a település fejlettségét, adott helyzetét, és együttesen a település fejlettségi *strukturávektorát* képezik. Eltérő mértékben ugyan, de információtartalmával mindegyik hozzájárul a település fejlettségének megítéléséhez.

A fejlesztési koncepció készítése során elsődleges fontosságú, hogy a település fejlődési lehetőségeit reális keretek között képzeljük el. Ennek megalapozását szolgálja a dokumentumelemzés, amelynek menetét a *végrehajtási rendelet*, az 314/2012-es kormányrendelet szabályozza. A rendelet vonatkozó előírása kiterjed a különböző szempontok szerinti helyzetfeltárára és -elemzésre, többek között a településhálózati összefüggésekre, a területfejlesztési és -rendezési tervek, a településfejlesztési döntésekre, valamint az egyéb települési adottságokra. A helyzetelemzés (dokumentumelemzés) során valamennyi vizsgált tényező egymásra hatásának összevetését, elemzését el kell végezni. Természetesen ez a korábban elkészített településfejlesztési koncepciók és egyéb stratégiák esetén is ajánlott volt, tehát ezek jelentős része így is készült. A településhálózati összefüggések feltárása praktikus dokumentumelemzést takar, logikusan figyelniük kell arra, hogy önkormányzatunk stratégiai fejlesztési céljai egyezzenek a nagyobb térségek (kistérség, megye, régió, ország) fejlesztéspolitikai céljaival.

Mi történe akkor, ha nagyot álmódva azt találnánk ki, hogy bizony-bizony a mi kis falunkba célszerű lenne egy keleti EURO-Disneylandet építeni. Olyan szép a határ, a dombok, az erdő, biztos mindenkinek tetszene, fellendülne a turizmus, bővíthetnénk a panziót. Tétélezzük fel, hogy ezt komolyan gondolják, viszont a szomszéd faluban is tervezgetnek. Ők azt találják ki, hogy milyen jól járnának azzal anyagilag, ha egy regionális hulladéklerakót létesítenének a határban, mert az munkahelyeket teremtené, sőt a vállalat még az iskolaépületet is szigetelné cserében a bekötő út felújítása mellett. „Nagy biznisz” – gondolják hát, 30 éve nem volt ilyen lehetőség, 20 évig nem várnak még egyre, belemennek az alkuba. A két település történetesen egymás tőszomszédságába tervezi a beruházást. Az egyik félti a turisztikai lehetőségeit, mert egy szeméttelep mellé senki sem fog elmenni nyaralni. A másik fél az iskolát félti és a bekötő utat. Megindul a sárdobálás, a másik hibáztatása, a „megye ket-tőben” vére menő küzdelmet vívnak egymással a helyi futballcsapatok. Pedig csak egyeztetni kellett volna az elején.

Természetesen ilyen helyzet (elvileg) nem fordulhat elő a valóságban, de kisebb-nagyobb összetűzések mindig is voltak hasonló esetekben. Mégis hogyan tervezzünk oly módon, hogy ne az álmainkat, vágyainkat írassuk le a szakemberekkel papírra, hanem objektív módon, a környezetünk lehetőségeinek megfelelően készítsük el települési stratégiánkat? Továbbá min-dennek milyen területi összefüggéseik vannak? Bizonyára észrevettük, hogy ez az alfejezet gyakorlatilag a bemutatott kormányrendelet alapján a településfejlesztési koncepció helyzetfeltáró munkaréséhez ad támpontokat. Rögtön feltehetjük a kérdést, hogy miért vegye figyelembe önkormányzatunk azt, hogy például a megyeszékhelyen milyen fejlesztési koncepciót készített valaki 3–4 évvel ezelőtt? Miért kell ezzel foglalkozni? Hogy megértsük e feladat lényegét, tisztáznunk kell a településhálózat fogalmát.

Településkörnyezet, településrendszer, település csoport és településhálózat – látszólag rokon és többnyire szinonim kifejezések, gyakran használják ezeket a közigazgatásban dolgozók,

még inkább a területi tervezéssel foglalkozó szakemberek. Ezek a meghatározó jelentőségű fogalmak a hazai törvényi szabályozásban nincsenek definiálva, viszont a települési együttműködések szempontjából kimondottan fontos, hogy szerepüket megfelelően értékelni tudjuk.

A *településhálózat* lényege, hogy az egyes települések nem elszigetelten, egymástól függetlenül léteznek, hanem együttműködő rendszer elemeiként funkcionálnak, s úgy kapcsolódnak egymáshoz, mint egy háló csomópontjai. A rendszer bármely elemének megváltozása maga után vonja a rendszer többi tagjainak – valamilyen irányú – változását. A településhálózat fogalmát jellemzően az elmúlt évtizedekben használták inkább, manapság azonban a rendszerszemlélet elterjedésével a településrendszer fogalmát használjuk gyakrabban, így a két fogalom lényegében szinonimnak tekinthető.

Településkörnyezet alatt azt a rendszert értjük, amely összekapcsolja a természeti-földrajzi és társadalmi-gazdasági környezetet. A természeti-földrajzi környezet két további alrendszerre osztható, a természetes és az átalakított környezetre, míg a társadalmi-gazdasági környezet három alrendszerre bomlik: az épített környezetre, a gazdasági környezetre és a kulturális-mentális környezetre (ENYEDI 2002). A településkörnyezet vizsgálata így inkább a települési infrastruktúragazdálkodás keretein belül történik. A település csoport egymással határos, együttműködő vagy hasonló jellemzőkkel megáldott, funkcionálisan összetartozó településeket takar.

A 314/2012-es kormányrendelet 1. számú melléklete határozza meg a településfejlesztési koncepció munkarészeit. A helyzetfeltáró rész elkészítése során a dokumentumelemzés kapcsán a következőkre kell figyelemmel lenni:

- településhálózati összefüggések, a település helye a településhálózatban, térségi kapcsolatok;
- a területfejlesztési dokumentumokkal (Országos Területfejlesztési Koncepcióval és a területileg releváns megyei, valamint térségi területfejlesztési koncepciókkal és programokkal) való összefüggések vizsgálata;
- a területrendezési tervekkel való összefüggések vizsgálata;
- a szomszédos települések hatályos településszerkezeti terveinek – az adott település fejlesztését befolyásoló – vonatkozó megállapításai.

A törvényi előírások ismertetése mellett még egyszer tekintsünk vissza a dokumentumelemzés fontosságának szakmai indokaira. Korábban már igazoltuk, hogy jellemzően milyen indokai vannak a megfelelő kapcsolódásnak, a legfontosabbat most közöljük: *ha célkitűzéseink nem harmonizálnak a magasabb területi szintű fejlesztési dokumentumok prioritásaival, akár pályázati forrásokról vagy egyéb támogatásokról is lemondhatunk bizonyos esetekben*. Lássuk, hogy ehhez a vizsgálathoz jellemzően milyen dokumentumokat kell áttekintenünk. Túlzottan nehéz dolgunk nem lesz, hiszen a megfelelő területi szintek fejlesztéspolitikai dokumentumait kell megvizsgálnunk olyan szempontok alapján, hogy az adott dokumentum milyen megállapításokat, célokat tartalmaz, amelyek településünk jellegzetességeivel vagy földrajzi helyzetével kapcsolatba hozhatók.

- A településhálózati összefüggések feltárása:
 - alapvetően a gazdaságföldrajz és a történeti földrajz eszközrendszerét vehetjük igénybe. Még nem konkrét dokumentumelemzésről van szó, pusztán arra törekedünk, hogy a település releváns külső környezetét, a meghatározó tényezőket mutassuk be.

- A területfejlesztési dokumentumok elemzése:
 - számos ilyen dokumentum létezik, amelyek vonatkozó megállapításait figyelembe kell vennünk. Vonatkozó megállapítás az, ami a településtérség helyzetének elemzését, és/vagy fejlesztési lehetőségeit veszi számba. Nézzünk néhány példát az országos fejlesztéspolitikai dokumentumokra:
 - Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió;
 - ÚMFT/ÚSZT, majd 2014-től Széchenyi 2020 dokumentuma;
 - Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020 (amennyiben releváns);
 - Egyéb, ágazati jellegű dokumentumok: például Nemzeti Közlekedési Stratégia (közlekedés), Semmelweis Terv (egészségügy) stb.
 - Néhány példa a területi (regionális, megyei és kistérségi) dokumentumokra (pontos elnevezéseik eltérhetnek egymástól):
 - Regionális Operatív Programok (2007–2013);
 - az ezekhez kapcsolódó különféle stratégiák,
 - Megyei Területfejlesztési Konceptió (2013-ban minden megyében újat fogadtak el), és ehhez kapcsolódóan a megyei Integrált Területi Programok;
 - korábbi kistérségi fejlesztési koncepciók, stratégiák (amennyiben van);
 - Helyi Vidékfejlesztési Terv (amennyiben releváns);
 - önkormányzati társulások koncepciói, stratégiái.

A területi fejlesztéspolitikai dokumentumok között bármilyen anyag szóba jöhet, amely céljainknak megfelelően hasznosítható. Ezek lehetnek kistérségi, megyei turisztikai koncepciók, gazdaságfejlesztési programok, közlekedési koncepciók; összességében bármi, ami valamely területi szinten elkészített fejlesztéspolitikai dokumentum, és időtávlata nem haladja meg az 5–10 évet.

- A területrendezési tervekkel való összefüggések vizsgálata:
 - Területrendezési tervek három területi szinten készülnek hazánkban: országos, kiemelt térségi² és megyei szinten. Mivel ezek a dokumentumok hierarchikus módon határozzák meg a saját településünk településszerkezeti tervére vonatkozó kritériumokat, kiemelten fontos ezek harmonizálása fejlesztési elképzeléseinkhez. Nem szerencsés például egy Natura 2000 övezeti besorolású területre lakóparkot tervezni, mivel ennek megvalósítására igen kevés az esély.
- A szomszédos települések településszerkezeti terveinek vizsgálata:
 - Ajánlott, de természetesen nem kötelező ehhez teljes mértékben igazodni. A kooperáció révén elkerülhető a fejtlen tervezési diszharmonia, viszont önkormányzati jogokat sértene, ha a település fejlesztési koncepciójának és a szerkezeti terveknek az elkészítése során a szomszéd korábban elkészült dokumentációja korlátozna a kivitelezésben.

² Kiemelt térségű területrendezési tervei: Balaton Kiemelt Üdülőkörzet és Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve.

4.1.3. Az integrált településfejlesztési stratégia (ITS)

Az integrált településfejlesztési stratégia lényege, hogy középtávon, azaz 4–10 éven belül megvalósíthatóvá tegye azokat a célokat, amelyeket hosszú távra jelöltek ki a településfejlesztési koncepcióban. Tehát már nemcsak vágyálom marad a városi uszoda. Elérhető közzelségbe kerül a cél azáltal, hogy hozzárendeli a rendelkezésre álló és bevonható forrásokat, konkrét beavatkozásokat, programokat határoz meg. Lehatárolja a megvalósítás eszközeit, és a nyomon követi mindezt.

Mitől „integrált” a fejlesztési stratégia? Azáltal, hogy a tematikus szempontokat is integrálja, területi alapú tervezési szemlélettel készül. Egyrészt tehát szakpolitikai megközelítésben meghatározza a fejlesztendő területet: szociális ellátórendszert vagy a mezőgazdaságot. Majd a település egyes területeire, részeire vonatkozóan fejlesztési célokat jelöl ki úgy, hogy a kettő összhangban álljon egymással. Az integrált megközelítés további ismérve, hogy a célokat, azok finanszírozási módját, megvalósítási és fenntartási alternatíváit is összefüggéseiben kezeli.

A településfejlesztési koncepcióhoz hasonlóan az ITS esetében is el kell végezni a tervezést megalapozó vizsgálatokat (SWOT-analízis, komparatív településfejlettség-vizsgálat). A már bemutatott kormányrendelet felépíti az ITS tartalmi vázát azáltal, hogy sorvezetőként meghatározza annak kötelező tartalmi elemeit [314/2012. (XI. 8) Korm. rendelet]:

1. *Középtávú célok és azok összefüggései:* e részben ki kell tűzni a középtávra szóló célokat mind tematikusan (turizmus, iparfejlesztés, örökséggazdálkodás stb.), mind a település egyes területeihez kapcsolódva. Majd a tematikus és a területi célok közötti összefüggéseket is be kell mutatni.
2. *A megvalósítást szolgáló beavatkozások:* itt határolják le az egyes akcióterületeket, azaz olyan egybefüggő földrajzi egységeket, amelyekkel kapcsolatban jelentős középtávú beavatkozást tervez az önkormányzat. Az akciótervekre vonatkozó fejlesztések, azok ütemtervei és a vázlatos pénzügyi tervek tartoznak ide.
3. *Antiszegregációs program:* egyrészt abban az esetben kötelező tartalmi elem, ha a településen már található szegregált terület vagy szegregációval veszélyeztetett terület. Ekkor a szegregáció mérséklésére vagy megszüntetésére, valamint az okozó folyamat megváltoztatását célzó lépéseket kell meghozni. Másrészt szintén be kell építeni az ITS-be, ha valamelyik fejlesztésnek köszönhetően egy adott terület szegregációval lesz veszélyeztetett. Ilyenkor a fejlesztés szegregációs hatása ellen kell intézkedéseket hozni.
4. *A stratégia külső és belső összefüggései:*
 - a) *külső összefüggések:* a stratégia illeszkedése a településrendezési eszközökhöz, az ágazati stratégiákkal, az önkormányzat gazdasági programjával, a települési környezetvédelmi programmal és más környezetvédelmi tervekkel, a területfejlesztési tervdokumentumokkal, védettségekkel való összhang bemutatása;
 - b) *belső összefüggések:* a célok logikai összefüggései, a helyzetértékelésben beazonosított problémákra adható megoldás, a stratégia megvalósíthatósága, a célok megvalósítása érdekében tervezett tevékenységek egymásra gyakorolt hatása.
5. *A stratégia megvalósíthatóságának főbb kockázatai.*
6. *A megvalósítás eszközei és nyomon követése.*

4.1.4. A településfejlesztési koncepció és az ITS egyeztetésének és elfogadásának szabályai

A kormányrendelet meghatározza a településfejlesztési koncepció egyeztetésének és elfogadásának szabályait [314/2012. (XI. 8) Korm. rendelet 30. §], így a partnerség követelménye nemcsak egy általánosan elfogadott elv lesz, hanem a gyakorlat részévé is válik. Az egyeztetési eljárás első lépéseként a település polgármestere köteles előzetes tájékoztatást küldeni a készítendő koncepcióról az államigazgatási szerveknek (a kormányrendelet 9. melléklete 14. szervet határoz meg, például: környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, fővárosi és megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, járási hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala). A tájékoztatást szintén megküldi a területi (megyei vagy fővárosi) és a közvetlenül érintett szomszédos települési önkormányzatoknak, valamint ismerteti a partnerségi egyeztetés szabályai szerint az eljárásban részt vevőkkel (például a lakossággal, érdekképviseleti, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel). Az érintettek visszaküldik javaslataikat, észrevételeiket, amelyek megfontolása után az önkormányzat dönt a településfejlesztési koncepció főbb fejlesztési irányairól, majd a tervezetet megküldi az érintetteknek. A véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el a koncepció.

Egy fontos szempontot a továbbiakban mutatunk be. A munka során a helyi szereplők bevonása a koncepció és az ITS kidolgozásába elengedhetetlen. Ennek elvégzéséhez a partnerség biztosítására alkalmas módszerek adnak támpontot.

5. Partnerség biztosítása a településfejlesztés folyamatában

A lakossági vélemények kikérése jellemzően három módszer alapján biztosított:

- kérdőíves felmérés;
- fókuszcsoporthoz megbeszélés;
- közvélemény-kutatás.

5.1. A kérdőíves felmérés

A kérdőíves felmérés a leggyakrabban választott információszerzési technika, a legegyszerűbb és leggyorsabb módszer a lakosság véleményének a megismerésére. Célja, hogy világosan körülhatárolt, tényszerű adatokból minél többet gyűjtsön. Fontos, hogy a kérdéseket az adatgyűjtéssel összhangban állítsák össze, és lehetőleg ne tartalmazzon prejudikáló megfogalmazásokat. A kérdőívet a települési újságban, hirdetőtáblán, postaládákban, illetve a település egyéb preferált helyein célszerű elhelyezni és hirdetni.

A kérdőív eredményét nagyban torzítja, hogy a válaszadás fakultatív, a mintavétel nagy valószínűséggel nem lesz reprezentatív. Ennek oka például, hogy a tapasztalat szerint gyakrabban töltik ki azok a korosztályok – főleg a nyugdíjasok – akik egyébként is hajlamosak aktívabban foglalkozni a helyi közügyekkel. Így a kérdésekre adott válaszok is egysíkúak lehetnek. Ha például két ellentmondó kérdésre kell a lakosságnak választ adnia: „Békés kisvárosban szeretne-e élni?” vagy „Dinamikusan fejlődő, sokrétű helyi iparral rendelkező településen szeretne-e élni?”, akkor szinte biztosan állítható, hogy a több kérdőívet kitöltő nyugdíjasok az első kérdésre fognak inkább igennel felelni. Éppen ezért a beérkezett kérdőívek

feldolgozásánál ugyan lehetséges a válaszadókat életkoruk, iskolai végzettségük alapján súlyozni, de még így is nagy a téves következtetés veszélye.

Kisebb (5000 fő alatti) településeken mégis ez a leginkább ajánlott módszer. Fontos, hogy a lakosság szinte személyre szólóan, a postaládájába kapja a kérdőívet – persze név, és személyes adatok nélkül. Időt is kell hagyni a kitöltésére (15–20 napot) és meg kell jelölni, hogy az adatközlő tudja, hol elhelyezni a kitöltött kérdőívet. Erre legjobb kihelyezett gyűjtőládákat alkalmazni, amelyeket a település frekvenciált helyein (önkormányzat, orvosi rendelő, posta, ABC) állítanak fel. Amennyiben a háztartások 10–12%-ánál több visszajelzés érkezik, az már komoly eredménynek tekinthető.

5.2. A fókuszcsoporthoz megbeszélés

A fókuszcsoporthoz megbeszélés éppen a fenti problémát (súlyozás hiánya miatti téves következtetés) hivatott kiküszöbölni. Nem csoda tehát, hogy a kérdőív és a fókuszcsoporthoz vizsgálat együttes alkalmazása a legáltalánosabb módszertani párosítás. Ez az utóbbi években rohamosan terjedő módszer a reklámszakmából „érkezett” a településfejlesztési módszertanba. Az üzleti szférában gyakori, hogy egy-egy termék (általában FMCG-területen)³ bevezetése előtt termékkóstoltatást szervez a cég, felmérve a piaci igényeket. Ilyenkor igyekeznek több korosztályt mint a vizsgálandó célcsoportot reprezentáló személyeket egy asztalhoz ültetni, majd egy moderátor segítségével különböző kérdéseket tesznek fel nekik a termékkel kapcsolatban. Célja, hogy a meghívottak véleménye mellett feltárják érzéseiket, attitűdjeiket, tudat alatti motivációikat a kutatás tárgyával kapcsolatban.

A fókuszcsoporthoz kutatás egyfajta csoportos interjú, ami a résztvevők közötti kommunikációra épít, ugyanis a beszélgetésben részt vevő személyek elmondják korábbi tapasztalataikat, véleményeiket, érzéseiket, meggyőződéseiket. Elnevezésében a fókusz szó arra utal, hogy a beszélgetés többnyire egy vagy néhány témára korlátozódik, jelen esetben ez a település fejlesztési irányainak meghatározása.

A településfejlesztési koncepció készítése során könnyen adaptálni lehet ezt a módszert, hiszen itt a „termék” maga a település, illetve annak a kívánt fejlődési iránya lesz. A módszer segítségével lehetőség van arra is, hogy – ellentétben a kérdőíves felméréssel – nemcsak a „mit?” kérdésre kaphatunk választ, hanem a „miért?”-re is. Így megérthetjük a mögöttes okokat és motivációkat.

A fókuszcsoporthoz vizsgálat legnagyobb előnye az interakció, mivel a kutató személyesen találkozik a célcsoportok tagjaival, így személyes tapasztalatokat is leszűrhet a beszélgetésekből. Ebből következően a moderátornak célszerű értenie a településfejlesztéshez és egy kissé a pszichológiához is. A csoporttagok nemcsak a moderátorral, hanem egymással is interakcióba lépnek, és az így keletkező kommentárokból, gesztusokból, csoportdinamikai sajátosságokból (vita, vélemény elhallgatása) értékes információk szűrhetők le.

A fókuszcsoporthoz vizsgálat használatának javasolt esetei (LETENYEI 2006, 102.):

- általános kép kialakulásához, háttér-információk gyűjtése,
- induló hipotézisek megfogalmazása,
- okok és módszerek vizsgálata,

³ Fast Moving Consumer Goods – Gyorsan forgó fogyasztási cikkek.

- a résztvevők tudásának és tapasztalatainak feltérképezése,
- új ötletek születésének elősegítése,
- a tervezet potenciális hibáinak kiszűrése,
- a vizsgálati kérdéssel (például termék, szolgáltatás – ami ebben az esetben a település) kapcsolatos asszociációk gyűjtése.

A településfejlesztési kérdések esetében a fókuszcsoport összeállításának alapelve, hogy a csoport heterogén összetételű legyen, tagjai reprezentálják a település lakosságát, azaz a 16 éves ingázó tanuló, a nyolcvanéves, sok helyi tapasztalattal rendelkező aggastyán is részt vegyen benne. Ne csak a kor, a foglalkozás is legyen kiemelt szempont, amely alapvetően határozza meg a település társadalmában betöltött szerepeket. Kérdezzük meg, hogyan látják a fejlesztési prioritásokat a helyi kisvállalkozók és a nagyobb cégek vezetői, vonjuk be a tanárokat, ültessük egy asztalhoz a polgármestert, a hentest, a futballcsapat edzőjét vagy a postást. A csoportok létszámát 6–12 fő között célszerű meghatározni, mert ez a méret még nem befolyásolja negatív irányban az interakciókat. Mintegy 6–8 csoport meghallgatása után már érdemi információk szerezhetők a település életéről. Célszerű továbbá minden csoportba egy olyan személyt is betenni, akinek nagyobb a rálátása a település életére a többiekénél. Például egy orvos, iskolaigazgató, pap, civil szervezeti vezető. A fókuszcsoportos megbeszélések előnye, hogy olcsó, a településfejlesztési koncepció készítője mégis olyan információkhoz juthat a segítségével, amelyek ok-okozati összefüggéseket is feltárnak. Nagyon fontos ugyanakkor a már említett pszichológiai véna a moderálás esetében, ugyanis a gyakorlatban sűrűn előfordul, hogy a csoporton belül túlzott szerephez jut a helyi intézményvezető, vagy nem mer megszólalni a gimnazista, így fennáll annak a veszélye, hogy csorbát szenved a reprezentáció.

A fókuszcsoportos megbeszélést nem csak az igények és szükségletek feltárásakor, azaz nem csupán a koncepció kialakítása előtt érdemes használni. Alkalmazhatjuk a megvalósítás kezdetét követő meghatározott időszakokban, hogy megvizsgáljuk, megfelelő irányban indulunk-e el, az egyes fejlesztések elérték-e a kívánt hatást, megtalálták-e a célzott közönséget. Az okok feltárásával javíthatunk a kialakított településfejlesztési koncepción. Jól alkalmazható tehát a fókuszcsoportos megbeszélés a visszacsatoláshoz, a koncepció korrigáláshoz is.

5.3. A közvélemény-kutatás

Talán a telefonos közvélemény-kutatás adja a leggyorsabb információkat a település vezetői számára a fejlesztési koncepció előkészítése során. Hátránya csupán az, hogy rendkívül költséges, mivel egy helyi közvélemény-kutatásnak legalább 400 fő meghallgatásán kell alapulnia ahhoz, hogy helyes információkat kaphassunk. Másik probléma lehet, hogy kistelepülési szinten, ahol szinte mindenki ismer mindenkit, egy telefonos véleménykutatásnál nem feltétlenül lesznek őszinték az emberek, hiába tájékoztatják őket arról, hogy a válaszokat anonim módon kezelik.

A kor követelményeinek leginkább megfelelő közvélemény-kutatási platform az internet. Kényelmes és anonim módja a vélemény megosztásának, ráadásul az önkormányzat számára gyors, és nem igényel külön munkaerőt. Azonban ne felejtjük, hogy az így kapott eredmény is megtévesztő lehet, ha például a település többségét adó nyugdíjasok kimaradnak

a megkérdezésből. Érdemes tehát a fent említett technikákat együtt használva feltérképezni a lakosság véleményét.

A településfejlesztés egyik alapelve a partnerség, hiszen a helyi társadalom bevonásának segítségével gyorsan és egyszerűen gyűjthetünk információt, megtudjuk, mit szeretne a település, mi a köz érdeke. Ehhez nagyon jó módszer a korábban már említett kérdőív-készítés, a fókuszcsoportos megbeszélés és a közvélemény-kutatás. Emellett nemcsak legitimálhatjuk a „nagyérdemű” bevonásával tevékenységünket, de a lakosok, szervezetek magukénak érzik majd terveinket, a megvalósításába is könnyebben bevonhatók. Bármennyire is nyűgnek tűnhet egy lakossági vitafórum, a közmeghallgatás megszervezése, a sokszor parttalan viták vagy a résztvevők nem a témára vonatkozó észrevételeinek meghallgatása, végül megszerezhető a szükséges információ, így a terv legitimitása. Csak így, a széles nyilvánosságot biztosító közösségi bázisú, helyi tervezés segítségével szerezhető meg az egész település támogatása.

Egy, a lakosság bevonása nélkül, fehér asztal mellett, ízletes pogácsát fogyasztva, a tanácsadó cég instrukciói alapján elfogadott településfejlesztési koncepció esetén a frissen megválasztott polgármester például így fogalmazna: *„Az a településfejlesztési koncepció régi, nem az enyém. Azt az elődöm készítette, ezért nem jó, különben is a haverjai csinálták. Én még a széket is kicseréltem az irodában, miután megválasztottak, mert nem vagyok hajlandó ugyanabban ülni. Ezért készítsünk új településfejlesztési koncepciót, ami már az enyém lesz.”* Persze előbb-utóbb őt is lecserélik, és jön egy újabb polgármester, aki majd újabb koncepciót készít, ami értelmetlenül meghosszabbítja vagy ellehetleníti a fejlesztést.

A koncepció készítésének módszertana mellett fontos bemutatni a településfejlesztés további szereplőit is, hiszen e szereplők mindegyikének strukturált együttműködésére van szükség egy megfelelő koncepció készítéséhez. A településfejlesztés nem más, mint a település társadalmi és gazdasági erőforrásainak, környezeti minőségének, műszaki, anyagi és humán ellátásának olyan fejlesztése, amely a fenntartható fejlődés érdekében megteremti a település lakossága számára az életszínvonal növekedésének, az életminőség javulásának egyensúlyi feltételeit. Ezek megvalósítását célozza a településfejlesztési koncepció, amely – beavatkozva a település „természetes” fejlődésébe – a helyi lakosok életkörülményeinek, életminőségének javítása érdekében tudatos településfejlesztési akciót tartalmaz. A koncepció részletezése előtt szükséges néhány gondolatot megemlíteni a településfejlesztéssel kapcsolatos fontosabb tudnivalókról.

6. A településfejlesztés szereplői és feladatai

Első helyen mindenképpen az *államot* kell megemlítenünk azzal a megjegyzéssel, hogy a településfejlesztés meghatározása során betöltött szerepének értelmezése több irányból is megközelíthető. Ökölszabályként megállapítható, hogy az állam a településfejlesztésben közvetett módon, az országgyűlés és kormány révén vesz részt, így egyrészt beszélhetünk *szabályozási, törvényalkotási jogköréről*. Az önkormányzati munka során nap mint nap alkalmaznak jogszabályokat (amelyeket az állam a legfőbb képviselői szervén, az országgyűlésen keresztül alkot meg), illetve kormány- és miniszteri rendeleteket, amelyek kötelező érvényű alkalmazása szintén a helyi önkormányzati munka napi részét képezi. Az állami szabályozás célja természetesen nem a centralizáció, hiszen ahány település, annyi fejlesztési elképzelés, területi-gazdasági adottság létezik. Az állam szerepe a településfejlesztés témakörébe tartozó

jogszabályok megalkotása során arra koncentrálódik, hogy egzakt kereteket adjon a településfejlesztésnek – például meghatározza az egyes lakóterületek beépítési jellemzőit – ugyanakkor rugalmasságra is törekszik, hiszen a részletes szabályozást a helyi önkormányzatokra bízta. Másrészt ne felejtjük, hogy a központilag meghatározott szabályoknak, kereteknek van egy másik értelmezése is: az esélyegyenlőség biztosítása. Nem minden települési önkormányzat rendelkezik olyan képességekkel, adottságokkal, amelyekkel megfelelő életteret képes biztosítani a polgárai számára, vagy képes hatékony településtervezési struktúrát kiépíteni. Egy periférikus fekvésű kistelepülés önkormányzata képtelen olyan településtervezési szakembereket alkalmazni, mint egy nagyváros – az állam feladata tehát az esélyegyenlőség megteremtése annak érdekében, hogy a részletekbe menő jogszabályok megalkotásával egyértelmű legyen a településfejlesztéshez kapcsolódó önkormányzati feladat tartalma minden településen. Így például képes lehet a néhány száz fős település önkormányzata is színvonalas településfejlesztési koncepció elkészítésére.

Az állami szerep *forrásoldalról* is képes beavatkozni a településfejlesztés rendszerébe; meghatározza a pénzügyi források körét és mértékét, a normatív támogatások rendszerét, adó- és egyéb pénzügyi kedvezményeket. Mindezt megteheti közvetlen módon, de akár közvetetten is, például az egyes települések, térségek támogatási besorolása révén. A területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek körében élő „városi legenda”, hogy volt olyan települési önkormányzat, amely udvarán étellel, itallal kisebb ünnepséget tartottak évekkal ezelőtt azért, mert a kistérség, amelyhez a település tartozott, hátrányos helyzetűvé lett minősítve. A laikus szemlélődő számára szégyenletesnek, sajnálatosnak gondolt területfejlesztési besorolás és a rendezvény közti döbbenetes összefüggést könnyű megmagyarázni: ezáltal az adott település is több állami támogatáshoz, kedvezőbb pályázati lehetőségekhez juthatott.

Az állami szerepvállalásnak van egy harmadik, egészen direkt befolyása is a településfejlesztésre, mégpedig a konkrét – jó esetben országos vagy legalább regionális hatású – *egyedi fejlesztési döntések meghozatala*. Például Kolontár önkormányzata önerőből képtelen lett volna a vörösiszap-katasztrófát követően a helyreállítást és az újjáépítést finanszírozni, ezért az államnak kellett beavatkoznia. De Ópusztaszer község településfejlesztését (és fejlődését) is meghatározza az állam által fenntartott emlékpark. Az egyedi, eseti fejlesztési döntések komoly hátránya ugyanakkor, hogy ezek mögött kevés esetben húzódik egy közösségi tervezésen alapuló, tervezett beruházási szándék, ezeket a beruházásokat sokkal inkább forrásszerzési lehetőségekre épülő tényezők határozzák meg.

Az állam településfejlesztő szerepe mellett közvetetten, de az *Európai Unió* is komoly tényezőként jelent meg az elmúlt években. Közvetett szerepe annyiban értelmezhető, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terveket (Új Magyarország Fejlesztési Terv, Új Széchenyi Terv, Széchenyi 2020) és azok operatív programjait az EU bizottsági jóváhagyása előzi meg. A települési fejlesztéseket ezen a csatornán keresztül lehetővé tevő pályázati kiírások tartalmának meghatározása ugyanakkor állami feladat, amelyeknek persze összhangban kell lenniük az operatív programokkal. Mit is jelent ez a valóságban? Hogyan értelmezhető az EU szerepe a településfejlesztésben? Ugyanúgy, mint az államé: a szabályozókon és a hozzájuk kapcsolt forrásokon keresztül, de nagyfokú rugalmassággal. Például, ha egy olyan pályázati kiírással találkozunk, amely a kistelepülések településközpontjainak a fejlesztését irányozza elő, akkor ezt a pályázati kiírást természetesen nem Brüsszelben fogalmazzák meg. A pályázati kiírást viszont az állam a kapcsolódó intézményrendszerén keresztül úgy készíti el, hogy megfeleljen azoknak az operatív programoknak, amelyeket az unió előzetesen jóváhagyott.

Ebbe időnként egy uniós pénzből kiépített szánkózó domb vagy egy kutyakozmetika támogatása is belefér, a pályázó kreativitásán múlik a konkrét tartalom; de ha mindez megfeleltethető a pályázati kiírásnak, akkor értelemszerűen a kapcsolódó operatív programnak is.

A településfejlesztés kulcsszereplője természetesen maga a *települési önkormányzat*. Most csak felsorolásszerűen említjük a kapcsolódó tevékenységeit: a település hosszú távú fejlesztési koncepciójának meghatározása, a helyi szereplők tevékenységének összehangolása és a fejlesztési célú beavatkozások koordinációja. A Mötv., de főleg a járási törvény igazgatásszervezési változásai révén a jövőben az államigazgatási feladatok ellátása helyett jóval nagyobb szerep hárul az önkormányzatok gazdaságfejlesztési, településfejlesztési feladatainak ellátására. Fontos, hogy ezt a feladatot minden önkormányzat a lehetőségei szerint mérje fel és ennek megfelelően lássa el. Vagyis addig nyújtózkodjunk, amíg a takarónk ér. A „takaró” ebben az esetben – egy tudatos, helyi fejlesztéspolitika révén – meghosszabbítható; a rendelkezésre álló (valóban sokszor szűkös) források mellett ugyanis a koordináció, a partnerség vagy a facilitálás révén több eredmény is elérhető. Az az önkormányzat lesz eredményes, amely generálja és fő aktora lesz a településfejlesztés megvalósításának.

Ahhoz, hogy ezt a szerepét betöltse egy önkormányzat, elkerülhetetlen, hogy két további résztvevő hangsúlyos szerepéről beszéljünk településfejlesztés kapcsán. Az egyik a *helyi gazdálkodó szervezetek, cégek, vállalatok, bankok*. Hogyan néz ki ez a kapcsolat a mindennapokban? Sajnos ezen a téren gyengén teljesítenek mind az önkormányzatok, mind a helyi vállalkozók. Általános gyakorlat egy egyszerű fórum szervezése, azonban ez többnyire nem vezet eredményre. Szükség lenne egy fórumra, ahol a vállalkozások és az önkormányzat összehangolhatják elképzeléseiket, viszont ez az esetek többségében balul sült el, mivel a körte találkozik az almával, a kutya a macskával. Egy felkészületlenül szervezett vállalkozói fórum többet árt, mint használ, csak a családottságot fogja növelni a helyi vállalkozók körében.

Egy előkészített helyi gazdaságfejlesztési stratégia, és az annak megvalósítását szolgáló kerekasztal-megbeszélések, a helyi vállalkozói kör céljainak, szándékainak megismerése viszont eredményes lehet. A vállalkozók érdeke részben egybeesik a település lakossági érdekeivel, így ezt a potenciált mindkét félnek ki kell használnia. Ha az önkormányzat képes elkészíteni egy pályázatot a községháza hőszigetelésének megvalósítására, akkor miért nem tenné meg ezt egy helyi vállalkozásnak is? Valóban csak az a feladata a helyi önkormányzatnak, amit a törvény előír? Azok az önkormányzati partnerségi kapcsolatok sokkal sikeresebbek, amelyek kilépnek a hagyományos közigazgatási keretek közül. Ott egy önkormányzati hivatalnok feladatköre nem áll meg az iktatásnál, határozathozatalnál, hanem településmenedzseri feladatokat ellátva a feladata összehangolni az önkormányzati kapacitásokat a helyi társadalom érdekeivel. A gazdasági szereplő partner lesz a helyi önkormányzat fejlesztési politikájában, ha érdekeltté teszik. Érdeke megjelenhet közvetve (például az épülő út a szállítási lehetőségeit javítani fogja, vagy a kiváló, új számítástechnika tanár felvétele a helyi iskolába majd néhány év múlva jól képzett, és főleg helyi munkavállalót jelenthet a vállalkozásának). De megjelenhet közvetlenül is valamilyen feladat, munka elvégzéséért járó díjazásért cserébe.

A helyi társadalom mint nem közigazgatási résztvevő a nagyobb lélekszámú településeken a közigazgatás számára „kezelhető” *helyi civil szervezetekben* manifesztálódik. A társadalmi szervezetek szerepe felbecsülhetetlen fontosságú, de sajnos sokszor nem veszik őket elég komolyan a hazai önkormányzatok. A helyi klubok, öntevékeny körök, alapítványok mind-mind azon fáradoznak, hogy saját szórakoztatásuk mellett – vegyük végre

észre – végső soron a település fejlődéséhez is hozzájáruljanak. Egy civil szervezet ellentmondó véleménye ne legyen aggasztó probléma. Ha szervezett keretek között, partnerségi alapon állunk hozzájuk, akkor véleményük építő jellegű, előremutató szándékú lesz, még akkor is, ha ez kritikai jellegű.

Az önkormányzatok és civil szervezetek kapcsolatáról számos kiváló tanulmány született az elmúlt években, szinte mindegyik azzal a kritikus megjegyzéssel zárja gondolat-sorát, hogy valódi, partneri viszony nem alakult ki, és a szűkülő helyi források, illetve a civil szféra pénzügyi lehetőségei miatt nem is alakulhat ki (néhány ígéretes település kivételével). Annak érdekében, hogy reálisan feltárhatók legyenek a köz- és a civil szféra pályázati lehetőségei, szükséges a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek viszonyának a bemutatása. Az elmélet szép; ahogy azt a téma kiváló kutatója, Bóhm Antal megfogalmazta: „Szó sincs tehát arról, hogy minden település közösségként tételeződik és jelenik meg a társadalom-szerkezetben, ellenkezőleg, az egyes települések a helyi szerveződés különböző lehetőségéig jutnak el. A szerveződés legmagasabb szintje kétségtelenül az, amikor a helyi társadalom az adott település közösségeként jelenik meg, megfelelően artikulált érdekekkel és érdekkép-viselettel, kialakult identitástudattal. Mai viszonyaink között ez a helyi társadalom sokkal inkább ideáltípus, mint létező valóság; Magyarország háromezerkétszáz településére inkább a közösségképződés természet adta formái, esetenként a véd- és dacszövetség jellegű társulások a jellemzőek, s nem a tudatosan kiépített, belülről vezérelt települési közösségek.” (BÓHM 2002)

Talán ez utóbbi még a jobbik eset. Az a helyi civil társadalom ugyanis, amelyik képes magát megszervezni valamely negatív külső hatás ellenében és az idézett „véd- és dacszövetség” feltételeinek megfelelni, kifejezetten erős civil jellemzőket képes felmutatni. Napjainkban sokkal inkább az apátia, a lemondás, az egyéni boldogulás, az individuum felé fordulás jelentik a legfőbb veszélyt a helyi civil társadalom megerősödésére. Éppen ezért célszerű megvizsgálni azt, hogy a civil szervezetek milyen típusú együttműködésekkel képesek kialakítani az önkormányzatokkal, hogyan működik a partnerség elve helyi szinten, és miként szólhat bele egy civil szervezet a településfejlesztés folyamatába.

A civil szféra minden társadalmi kérdésben egyre inkább része az érdekvédelmi, érdekegyeztetési és döntési rendszereknek. A településfejlesztés – éppen alapvetően koordinatív jellege folytán – érdekelt a civil szféra intenzív részvételében. Ezt a kapcsolatot „teszi kötelezővé” az uniós partnerség elve. Ez az unióban a különböző döntéshozatali szintek – helyi, regionális, nemzeti és közösségi – együttműködését jelenti vertikálisan. Horizontálisan pedig az egymással egyenrangú települések, régiók közös összefogását feltételezi. A településfejlesztésben különböző tartalmú, illetve mélységű partnerségi viszonyok jelennek meg. Civil oldalról nézve az a kérdés a legfontosabb, hogy egy civil szervezetet elfogadjanak-e partnernek a településfejlesztés más szereplői, gondolva itt elsősorban helyi szinten az önkormányzatokra, valamint a helyi vállalkozói rétegre. A partnerségben időnként gondot okozhat a civil-civil viszony zavara is. Ez akkor igazán jellemző, amikor a civilek között kooperáció helyett a verseny válik jellemzővé: ez egyre gyakoribb például a különböző pályázati pénzek megszerzése miatt. A civil-civil viszony egyik sajátossága, hogy esetenként a tevékenységi és a civil szervezeti formák elkülönülése ellenére is tapasztalhatók vagy vélelmezhetők a helyi politikai kapcsolatok, amelyekből általában érzékelhető a hatalomhoz való közelség vagy éppen a távolság. Ez legtöbbször megjelenik a tényleges támogatottság vagy éppen a nem támogatottság terén is, ami az észszerű versenyfeltételeket teljesen felboríthatja.

A települési tervezés folyamatában az állampolgárok aktív részvételére van szükség, így szükségessé vált a társadalomnak a nem kormányzati szervezeteken keresztül történő bevonása. A folyamat korai szakaszában való részvétellel az NGO-k jelentősen hozzájárulhatnak a tervezési folyamat nagyobb sikeréhez és az eredménytelen beruházások elkerüléséhez. A társadalmi közmegegyezés nem csupán a helyi és regionális kezdeményezések sikere szempontjából fontos, hanem azért is, mert élénk gazdasági környezetet teremt a külső gazdasági befektetők és szereplők számára. Magyarországon a nonprofit szervezetek jelentős része települési szinten szerveződik. Sajnos működésük is jórészt a települési önkormányzatoktól függ: a települési szinten szerveződött nonprofit szervezetek közel egyharmada bevételeinek több mint kétharmadát a települési önkormányzattól kapja. Ez egy rendkívül fontos szempont ahhoz, hogy megértsük a civil szféra és az önkormányzatok közötti kapcsolat hierarchiáját. Miként várható el egy civil szervezettől, hogy érdemben beleszóljon például egy olyan kérdés eldöntésébe, hogy szükséges-e a helyi óvoda bezárása vagy sem, ha a 80 000 Ft-os évi költségvetésének kétharmadát önkormányzati támogatásból kapja, és csak a maradék részt fedezi a tagdíjbefizetés? Miként képes egy ilyen szervezet ellensúlyt képezni, vagy akár csak a kontroll lehetőségét biztosítani? Nyilvánvalóan sehogy.

A helyi közösség alapvető érdeke, hogy a település társadalmi élete tovább erősödjön, és a civil szervezetek energiáit az önkormányzatok a település érdekében hasznosíthassák. Visszatérő probléma, hogy az önkormányzatok is sűrűn panaszkodnak a lakosság passzivitására, mozdíthatatlanságára, míg a civil szervezetek az autonómiákba szerveződés elősegítését várják el a települések vezetőitől. Lássuk be, hogy ilyen függelmi viszonyok között – tehát az anyagi dotáció iránya miatt – nehezen is várhatják el az önkormányzatok az aktív civil életet. A civil szervezetek tevékenységének erősödése az utóbbi évtizedre datálható. Az önkormányzatok egyre inkább felismerik – sokszor egy környékbeli „siker” település vagy innovatív polgármester példáján keresztül –, hogy igenis van létjogosultsága a civilek településfejlesztésbe történő bevonásának.

Nézzük meg, milyen megoldásokat kínált eddig és jelenleg a hazai jogi szabályozás az önkormányzatok számára a civil szervezetek és általában a civil szféra bevonására a helyi döntéshozatalba. A civil szervezetek korábban az azóta hatályon kívül helyezett Ötv. alapján az alábbiak szerint érvényesíthették érdekeiket az önkormányzatoknál (14. §): „a képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek”. Sajnos a közmeghallgatás intézménye nehezen „találja meg” a helyét a magyar önkormányzati rendszerben. Az évente egyszer kötelezően megtartandó közmeghallgatás, tulajdonképpen olyan nyílt képviselő-testületi ülés, ahol azonnali döntést is hozhat a képviselő-testület, ha úgy ítéli meg. A közmeghallgatásokat igyekeznek úgy megszervezni az önkormányzat, hogy valamilyen központi téma köré szerveződjének. Hibásan azt várják a lakosságtól, hogy tájékozottan, szakmai érveket is felsorakoztatva érveljenek, vitatkozzanak, de a szükséges információk jelentős része általában nem áll a lakosság rendelkezésére. A lakosságot sem feltétlenül érdeklik a több évre tervezett koncepciók, fejlesztési programok, így legtöbbször ezek a fórumok ároktisztítási, járdajavítási stb. kérdésekbe fulladnak. A Möt. 2011-ben pontosította a közmeghallgatásra vonatkozó megfogalmazásokat (54. §): „A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.”

A polgármesteri hivatal szervezetének kialakításában szerepet játszik az is, hogy a képviselő-testületnek a polgármesteri hivatal felépítése során figyelembe kell vennie a civil szerveződések aktivitását, és az önkormányzati közéleti fórumok iránti igényeket, segítve az érdekelemzők működését. Véleményünk szerint kijelenthető, hogy ez csupán a nagyobb, 25 000 főnél népesebb települések esetében történik meg, ezek ugyanis azok, ahol általában működik „civil referens”, azaz van olyan önkormányzati dolgozó, akinek a feladatköre a civil szervezetekkel történő kapcsolattartás.

A képviselő-testület határozza meg ezen túl azon fórumoknak a rendjét, amelyek a lakosság társadalmi előkészítésbe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról tájékoztatni kell a képviselő-testületet [Mötv. 53. § (3) bekezdés]. A várospolitikai fórumok jellemző témakörei:

- fontosabb rendeletek elkészítése;
- településrendezési terv;
- településfejlesztési koncepció készítése;
- jelentősebb infrastrukturális beruházások;
- intézményátstrukturizálások, -megszüntetések.

Célszerű lenne továbbá, ha a civil szervezetek delegálnának tagokat az önkormányzat bizottságaiba, miként a civil szervezetek szakértőit esetileg is meg lehetne bízni különböző önkormányzati döntések előterjesztésében való közreműködésre vagy az önkormányzat egyes akcióinak közös szervezésére. Talán ezen a területen van még a legtöbb változásra szükség. Mindezek alapján a lakosság közvetlen bevonásának, a települési döntésekben való részvételének elősegítése céljából új módszerek bevezetésére van szükség. De melyek ezek? Napjainkban erőteljes mértékben tapasztalható, hogy az emberek figyelme a nemzetközi és országos témák helyett egyre inkább a helyi viszonyokra irányul, mivel arra befolyást kívánnak és tudnak gyakorolni. A helyi demokrácia, a közéleti aktivitás kibontakoztatásának igénye és folyamata elemi erővel fogja megkövetelni a közszféra átláthatóságát; a részvétel helyi eszközeit és szolgáltatásait. A közéleti aktivitás hiánya a fent felsorolt problémákon túl jellemzően a tájékoztatás hiánya miatt is jelentős. A lakosság, főleg a fiatalok bevonása számukra innovatív, kreatív, webes és mobiltechnológiai alkalmazások igénybevételével történhet. Ezekre már szinte a legkisebb faluban is adottak a lehetőségek. E felületek nélkül a helyi lakosság képtelen lesz önerőből megszervezni a saját igényeinek artikulálására hivatott kommunikációs csatornákat, valamint tájékoztató felületeket.

Más a helyzet azokkal, akik nem tagjai semmilyen civil szervezetnek. A „lokális identitású helyi lakosság” alatt a lakosság azon rétegeit értjük, akiket a civil szervezeti kötődés nem mozgat meg, azokkal kapcsolatban averzióik, fenntartásaik vannak, esetleg érdektelenség mutatkozik részükről irányukban. Ugyanakkor saját ingatlanjuk közvetlen, „lokális” térségének helyzete aktivizálhatja őket, legyen szó egy-egy járdafelújításról, faültetésről vagy hasonló településfejlesztési akcióról.

Földrajzilag egzakt módon nem körülhatárolható az a lakókörzeti terület, térség, amelyet az ott élők jól ismernek, amelyet nap mint nap bejárnak például iskolába, vásárlás, séták, szomszédolás, napi gyakoriságú szolgáltatások igénybevétele alkalmával. Megfoghatóbb a szomszédság fogalma mint funkcionális közösség, amelyben jellemző az egymásrataltságot, a kölcsönös, közvetlen vagy civil szervezeteken keresztül megvalósuló segítségnyújtás, a szolidaritás, együttműködés, a gyakoribb személyes kapcsolatok és a közösséggel, a területtel való

azonosulás, ami egyfajta személyes identitás forrásául szolgál. Kialakul a helyhez való tartozás, a kötődés érzése, a helyi identitás, amelyből az adott környezet és közösség értékeinek, hagyományainak ápolása, védelme, a megbecsülés fakad. A közigazgatás szervezeti rendszerében így megjelenik a szomszédsági szint, ahol a lakóközveti civil szervezetek, társadalmi csoportok az önkormányzatokkal együttműködve közszolgáltatási feladatokat vállalnak át, az embereket közvetlenül érintő döntésekben aktív és intézményesített módon részt vesznek. Rendelkeznek megfelelő konszenzusos tervekkel, stratégiával a szomszédság fejlesztésével, problémáinak megoldásával kapcsolatban, amelyek megoldásában, illetve megvalósításában részt is vesznek. A szomszédsági stratégiák és tervek beépülnek az önkormányzati stratégiák és tervek átfogóbb rendszerébe.

A civil szervezeteknek jellemzően jóval nagyobb a rálátásuk a képviselőtestület munkájára, így esetükben a befogadói készség növelése mellett elsősorban a döntéshozatal folyamatában való részvétel lehetőségének megteremtése indokolt, míg a civil szervezethez nem tartozók, a lakosság esetében a befogadói készség növelése mellett elsősorban a közéleti jelenlét fokozása indokolt. Utóbbiak aktivitása jellemzően lokális szinteken belül marad, saját közvetlen lakókörnyezetükön (utcafront, közeli játszótér, parkok stb.) túlmenően nagyobb érdeklődést nem mutatnak a város ügyei iránt. Így közéleti aktivitásuk gyenge marad, éppen ezért olyan megoldást kell alkalmazni irányukba, amely során az önkormányzat *hához megy*: e lokális szinteken tartja fórumait, közvetlenül az érintett lakosság életterében. A fenntartható településfejlesztés szerves része a civil szférával történő innovatív együttműködés. Éppen ezért szükséges áttekinteni, hogy a civil szféra bevonására milyen lehetőségei vannak az önkormányzatoknak.

5. táblázat

A társadalmi részvétel módjai

		Cél	Ígéret
1.	Informálás	Állampolgárok, szereplők információval való ellátása.	Információk biztosítása.
2.	Konzultáció	Eléri, hogy a kiadott információkkal kapcsolatosan visszajelzések is történjenek.	A visszajelzések döntésre gyakorolt hatásáról informálják a szereplőket.
3.	Bevonás	A fejlesztések során közvetlenül az érintett szereplőkkel dolgozni.	A vélemények megjelennek az alternatívában, és érkezik visszajelzés róluk.
4.	Együttműködés	A teljes fejlesztési folyamatban partneri együttműködés biztosítása.	A vélemények lehető legmagasabb szintű figyelembevételre kerülnek.
5.	Felhatalmazás	A végső döntés is az érintett szereplők kezében van.	Teljes mértékben a szereplők véleménye, döntése a mérvadó.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az ötszintű együttműködés különböző fázisai aszerint figyelhetők meg a hazai gyakorlatban, hogy mennyire nyitott egy önkormányzat a decentralizált döntéshozatalra. Meg kell jegyeznünk, hogy az öt szintben felfelé lépegetéshez mindkét fél (önkormányzat és civil szervezet) együttes akarata szükséges. A településvezetők számára ismerős helyzet, hogy a civilek között is vannak, lehetnek öntörvényű, szerepüket tévesen értelmező, kompromisszumképtelen, netán önérték-érvényesítő emberek, akikkel már az első fázis elérése is nehéz. Az első két

szint ugyanakkor a tapasztalatok szerint szinte mindenhol megvalósul. A harmadik szint eléréséhez már szervezett kapcsolattartásra van szükség, ami esetenként meghaladja az önkormányzatok kapacitását. Az utolsó két szint elérése viszont kívánatos, de mint láttuk, helyi „hatalomtechnikai” szempontból ezt több településvezető problémásnak ítéli/ítélheti meg, másrészt ezek is olyan kapacitásokat és még inkább kreatív hozzáállást igényelnek az apparátus részéről is, aminek megvalósítása komoly nehézségekbe ütközik. A fenntartható településfejlesztés hátterét tehát nagymértékben befolyásolja a civil szféra bevonása. A fejlesztés akkor hatékony, ha a helyi szereplők is teret kapnak, ők maguk is motiváltak arra, hogy beleszóljanak a településükön zajló folyamatokba, a fejlesztési célok kialakításába. A helyi, települési siker így azon (is) múlik, hogy milyen mértékben képesek a helyi szereplők az összefogásra. Különösen fontos mindez a vidéki településeken, ahol a helyiek aktivizálásában a civil szervezeteknek meghatározó szerepe van, a kis közösségekben az emberek jobban ismerik egymást, szorosabb kapcsolatban vannak egymással, így a fejlesztési folyamatban való részvétel is erősebben motivált lehet.

7. A településfejlesztés eszközszerete

A településfejlesztés helyi önkormányzatok által alkalmazott eszközszerete három fő tényezőtől áll:

- pénzügyi eszközök;
- egyéb, kapcsolódó szabályozások;
- különböző tervek, stratégiák.

A településfejlesztés pénzügyi eszközeit nem csak az önkormányzatoknál kell keresnünk. Egyrészt idetartoznak az állami forrástámogatások, térségi pénzügyi ösztönzők. Ebbe beletartoznak az állam által átengedett pénzügyi források is. Másrészt az önkormányzati költségvetés tartalmaz helyi bevételeket is, amelyek szintén fordíthatók a településfejlesztés finanszírozására. Komoly eszköz a helyi önkormányzat vagyona, ami közvetlen tulajdonból és vagyoni értékű jogokból is állhat. És nem szabad elfeledkezni a potenciális pályázati forrásokról sem, amelyek szintén rendelkezésünkre állhatnak. Végül beszélhetünk fejlesztési célú hitelekéről is, amelyek a megalapozottságot és a kormányzati jóváhagyást követően szintén hozzájárulhatnak a településfejlesztési céljaink megvalósításához.

A településfejlesztést meghatározó egyéb helyi kapcsolódó szabályok igen sokrétűek és szerteágazók lehetnek. Éppen ezért a helyi szabályok, gyakorlatok felülvizsgálatára lenne szükség minden önkormányzatnál, miután egy jól kialakult modell szerint kezdik működtetni a településstervezés rendszerét a rendelkezésre álló koncepciók alapján. Miután kialakították a településfejlesztés helyi rendszerét, a kapcsolódó jogszabályok koherenciavizsgálata nélkülözhetetlen lépés a sikeres fejlesztéspolitikához.

A *különböző tervek, stratégiák* kapcsán már említettük a településfejlesztés legfontosabb dokumentumait. Ezek elkészítésével településünk nagy valószínűséggel jó irányba fejleszthető. Ehhez sorvezetőként jól használható a 2012-es kormányrendelet akár a tartalmi elemek meghatározásakor, akár a partneri egyeztetés vagy az elfogadási eljárás rendje kapcsán. A településfejlesztési elképzelések meghatározása során a területfejlesztés terveit, stratégiáit sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Az egyes helyi ágazati politikákhoz (gazdaságfejlesztés, oktatás,

ifjúságpolitika stb.) is készíthetünk ágazati koncepciókat, amelyeknek igazodniuk kell a településfejlesztési koncepcióhoz. Az alábbi táblázat tartalmazza, hogy jellemzően – ajánlás szinten – milyen ágazati koncepciók elkészítését célszerű vagy (jogszályai felhatalmazás alapján) kötelező elkészíteni.

6. táblázat

Az ágazati koncepciók elkészítésére vonatkozó ajánlások/kötelezések

Helyi ágazati koncepció megnevezése	Tartalma	Kötelező/ajánlott	Amennyiben ajánlott és indokolt, milyen településméret esetében célszerű önállóan készíteni
Gazdaságfejlesztési koncepció	A település gazdasági fejlődéséhez szükséges célok, intézkedések.	ajánlott	2 000 fő
Gazdálkodási koncepció	Az önkormányzat gazdálkodását foglalja magában.	kötelező	–
Ingtatlan- és lakáspolitikai és/vagy gazdálkodási koncepció	Kiemelten az önkormányzati tulajdonú ingatlanok, szociális bérlakások, településrendezés, helyi építési szabályzat, településkép.	ajánlott	30–50 000 fő
Zöldterületi fejlesztési koncepció	Közterületi parkok, allék, közösségi terek stb.	ajánlott	50 000 fő
Művészeti és kulturális koncepció	Helyi kultúra, hagyományok, művészeti lehetőségek.	ajánlott	5 000 fő
Oktatási koncepció	Helyi oktatáspolitikai, tantervek, intézményfenntartás stb.	ajánlott	1 000 fő
Egészségügyi koncepció	Alapellátás és szakosított ellátás helyzetének vizsgálata, megelőzés.	kötelező/ajánlott	–
Ifjúságpolitikai koncepció	Célok, lehetséges tevékenységek összefoglalása, megelőzés.	ajánlott	5 000 fő
Hulladékgazdálkodási terv	Hulladékmentesítés, begyűjtés rendszere, szemléletformálás stb.	kötelező	–
Közbiztonsági/bűnmegelőzési koncepció	Kiemelten a bűnmegelőzés struktúrájának a kiépítése, önkormányzati feladatok megszervezése.	ajánlott	2 000 fő
Környezetvédelmi koncepció	Természetvédelem, környezetvédelem, környezeti elemek állapota, veszélyeztetett területek.	kötelező	–
Marketingkoncepció	Komplex szemléletű, külső-belső CI-re egyaránt fókuszáló.	ajánlott	nem releváns
Szociálpolitikai koncepció	Helyi szociális ellátórendszer áttekintése és célok megfogalmazása	kötelező/ajánlott	2 000 fő
Esélyegyenlőségi terv	Esélyegyenlőség megteremtésének feltételei, lépései.	kötelező	–
Időspolitikai koncepció	Idősellátás és kapcsolódó szegmensek.	ajánlott	30 000 fő

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ellenőrző kérdések

1. Mi a különbség a településfejlesztés és a település fejlődése között?
2. Mi az a NUTS-rendszer, és milyen szintjei vannak?
3. Mi a településfejlesztési koncepció, és hogyan néz ki a dokumentum szerkezete?
4. Milyen kiegészítő módszerek segítségével lehet finomítani a településfejlesztési koncepció célrendszerét, tartalmát?
5. Milyen partnerségi módszerek alkalmazhatók a településfejlesztés során a lakosság véleményének megismerésére?
6. Mi a lényege az integrált településfejlesztési stratégiának?
7. Kik a szereplői a településfejlesztés folyamatának?
8. Milyen hierarchikus módjai vannak a társadalmi részvétel biztosításának?
9. Mi a szerepük a települési szintű ágazati koncepcióknak?

III. TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSRENDEZÉS

(László László)

1. Területrendezés

1.1. A területrendezés célja és feladatai

A területfejlesztés és a területrendezés közös céljait a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996 évi XXI. számú törvény határozza meg. Ezek közül a legfontosabbak:

- az ország társadalmi és gazdasági növekedésének elősegítése;
- a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése;
- a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása;
- a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett, valamint az elmaradott térségek és települések közötti különbségek mérséklése a társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében.

A területrendezés feladatai elsősorban:

- a környezeti adottságok feltárása és értékelése;
- a környezet terhelhetősége, a területfelhasználás és az infrastruktúrahálózatok területi szerkezetének meghatározása a fejlesztési célok figyelembevételével;
- az országos, a térségi és a települési rendezési elképzelések összehangolása.

A törvény a *két tervi műfaj*: a területfejlesztési koncepciók és a területrendezési tervek kötelező tartalmára jól megkülönböztető és jól meghatározott munkamegosztást ír elő. A két, egymással kapcsolatban álló, de különböző feladatot betöltő tervfajta esetében eltérő a tervek készítés felelőssége és a jóváhagyás rendje is. A két műfaj közös abban, hogy mindkettő területhez kötődik, egy adott térségre vonatkozóan tartalmazzák az elhatárolásokat, viszont lényeges eltérések is mutatkoznak. Különböző szervezetek felelősek a tervek elkészítéséért, más tartalmi követelményrendszernek kell eleget tenni, továbbá a tervek jóváhagyása is eltérő formában történik. A területrendezés mint a területi politika megvalósításának egyik eszköze sok szállal kötődik a területfejlesztéshez, ugyanakkor alapvető feladatait, szabályait tekintve szoros kapcsolatban áll a településrendezéssel is. A két szakterület különbözősége az alapvető feladatokkal való összehasonlítás útján értelmezhető.

Ahogy a településfejlesztési és településrendezési tevékenységek esetében, úgy a területfejlesztési és a területrendezési tevékenységek egymáshoz való viszonyával kapcsolatban is a szakemberek körében *két eltérő felfogás a jellemző: vagy a fejlesztés vagy a rendezés elsőbbségét tartják fontosabbnak*. A jellemző felfogás szerint egy fejlesztési cél meghatározásánál előbb a „mit?” és „mikor?” fejlesztési, majd azt követően a „hol?”

és „hogyan?” rendezési kérdésekre kell válaszolni. E felfogásból következik, hogy először a terület- és településfejlesztési koncepciók, majd a terület- és településrendezési tervek készülnek el, vagyis rendezési tervet csak akkor lehet összeállítani, ha az adott térség, (vagy település) rendelkezik jóváhagyott fejlesztési koncepcióval.

A jellemző sajátosságok tekintetében a tervezési feladatot a két szakterület (területfejlesztés és a területrendezés) különbözőképpen közelíti meg. A területfejlesztés esetében – hosszú távú célok megfogalmazásakor – a fejlesztéspolitika által aktuálisnak tartott kérdések megoldása kap nagyobb hangsúlyt, míg a területrendezés esetében a természeti-környezeti adottságok figyelembevételének és védelmének van nagyobb szerepe. Ebből következik, *hogy a területrendezési tervek nem konkrétan megvalósítandó fejlesztési célokat, hanem egy távlati optimális térszerkezetet és területfelhasználási rendet határoznak meg.*

A területrendezés hosszú időtávlata a jövő térbeli kialakításával, valamint a természeti és művi környezet adottságainak, korlátainak meghatározásával függ össze. A fenntartható fejlődés érdekében indokolt a térség vagy a település térszerkezetének minél hosszabb távú megtervezése és alkalmazása, mert ez teszi lehetővé kiszámítható területfelhasználási szabályok alkalmazását. Az elképzelt tervi állandóság ellenére a hosszú távra készült területrendezési terveket legalább hét évente felül kell vizsgálni.

A területrendezési tervekben a területfelhasználási és infrastrukturális hálózatokra vonatkozó elképzelések betartandó *útmutatásul szolgálnak a településrendezési tervek készítése során*. Törvényi előírás szerint a településrendezési eszközök készítése során az országos és térségi jelentőségű műszaki infrastruktúrahálózatok és egyedi építmények helyét a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben meghatározott térbeli rend figyelembevételével kell meghatározni. A területrendezési tervekben foglalt és jóváhagyott térségi területfelhasználási döntések alapvetően befolyásolják az ország egészének működőképességét, gazdasági teljesítőképességét, és nem utolsósorban az állampolgárok életminőségét és ellátási biztonságát.

A fejlesztések megvalósítása a pénzügyi megalapozottságtól függ, amelyeket a fejlesztési koncepciók, illetve főleg a fejlesztési programok tartalmaznak. A terv érvényesíthetősége érdekében (a településrendezési terv esetleges módosítása vagy kártalanítások esetében) további pénzügyi intézkedésekre is szükség lehet.

A területi tervezés keretében készülő fejlesztési koncepciók és programok feladata meghatározni – a területrendezési terv műszaki-ökológiai keretei alapján – az aktuális konkrét beruházások felelőseit, határidőit és pénzügyi forrásait. Azonban területrendezési tervek készítése során értelemszerűen figyelembe kell venni a gazdaságossági szempontokat is, mivel már a tervkészítésnél törekedni kell a tervezett területfelhasználás és műszaki infrastruktúra költségkímélő megvalósítására. Kerülni kell a területhasználati konfliktusokkal járó vagy a domborzati adottságok miatt műszakilag nehezebben és drágábban kivitelezhető megoldásokat.

A közvélemény szemében *a területrendezési tevékenység* – a fenntartható környezet érdekében előírt korlátozásokkal és a tiltó rendelkezésekkel – merevnek tekinthető a látványosabb fejlesztéssel szemben. Az érdekérvényesítés szempontjából az emberek a fejlesztéseket mindig rokonszenvesebbnek tartják, mint a kevésbé látványos korlátokat állító rendezési előírásokat. Tapasztalatok szerint csak nagyon kevesen ismerik fel a terület- és településrendezési tervekben foglalt fenntartható környezet hosszabb távú érdekeit. Ennek oka, hogy a területrendezési tervek nem a „mit?” és „milyen?” kérdésekre adnak

választ, hanem arra, hogy hol lehet és hol nem lehet fejleszteni. Konfliktushelyzet leggyakrabban a telkek építési övezetekbe való sorolása, a beépítés szabályainak meghatározása és az építési engedélyezések során merül fel. Ugyanakkor nem nehéz belátni, hogy a területrendezési tervekben foglalt országos és térségi területfelhasználási és infrastrukturális rendszer kiépítéséhez össztársadalmi érdek fűződik.

A területrendezési és területfejlesztési tervek a jóváhagyás szempontjából is különböznek. *A területrendezési terveket törvénnyel vagy megyei önkormányzati rendelettel hagyják jóvá.* A területfejlesztési tervek jóváhagyása országgyűlési vagy megyei önkormányzati határozattal történik.

1.2. A területrendezési tervezés állami és önkormányzati feladata

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (Tft.) alapján az Országgyűlés törvénnyel fogadja el az ország, a Budapesti Agglomeráció és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területrendezési tervét, illetve törvényekben rögzíti a területfelhasználás alapvető szabályait.

A kormány feladata, hogy előkészítse és döntésre az Országgyűlés elé terjessze az ország egészére, a Budapesti Agglomeráció és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területére készült területrendezési tervek törvényjavaslatát. A kormánynak ezen kívül rendszeresen be kell számolnia az Országgyűlésnek az ország területi folyamatainak alakulásáról és a területfejlesztési politika, valamint a területrendezési tervek érvényesítésének hatásairól.

A területrendezésért felelős miniszter:

- kidolgozza az Országos Területrendezési Tervet, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervét, valamint a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervét;
- kidolgozza a nemzetközi együttműködési kötelezettségből adódóan a határ menti térségek országhatáron átnyúló, közös területrendezési terveit;
- összehangolja a területrendezési terveket, valamint a központi államigazgatási szervek területrendezéssel kapcsolatos feladatait;
- elősegíti a területrendezési tervek és a településrendezési eszközök összhangját;
- gondoskodik a területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről, az adat szolgáltatás rendjéről és a területrendezés szakmai követelményeiről;
- meghatározza a területrendezést szolgáló forrás felhasználásának szabályait;
- a felsorolt feladatokon túl a területrendezésért felelős miniszter ellátja még a másodfokú szakhatósági feladatokat, a megyei önkormányzatok szakmai támogatását és a kutatás-fejlesztési munka elősegítését.

A kormányzati feladatok ellátásában, a területrendezésért felelős miniszter koordináló munkájában *az érintett miniszterek is közreműködnek*, így például a területrendezési tervek feladatkörükbe tartozó munkarészeinek kidolgozásában és érvényesítésében. Az ágazati miniszterek közreműködési kötelezettségüknek saját szakemberei vagy felkért tervezők útján is eleget tehetnek. Ezen kívül részt vehetnek a különböző szintű szakértői vagy közigazgatási egyeztetésen, ahol képviselhetik az ágazatuk érdekeit.

Tapasztalatok szerint az egyeztetéseken a szakminisztérium és az egyeztetésben részt vevő minisztériumok között – szemléleti különbségek miatt – gyakran viták alakulnak ki, elsősorban az ágazatközi területrendezési vagy az ágazati szempontok érvényesítéséért.

Az illetékes minisztérium álláspontja szerint a területrendezési terv jellegének, komplexitásának és léptékének megfelelően minden olyan ágazati érdeket vagy szempontot figyelembe tud venni, amelynek területi vonzata van, illetve amelyből a területek használatára és beépíthetőségére vonatkozóan előírás fogalmazható meg.

A megyei önkormányzat területrendezési feladatkörében:

- területrendezési tervet készít a megye területére vagy egy térségére a megyei jogú város bevonásával a kiemelt térségek területrendezési terveivel összhangban;
- rendelettel fogadja el a megye területrendezési tervét, ami nem terjed ki a Budapesti Agglomeráció és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet kiemelt térségek területére;
- előzetesen véleményezi a területét érintő területrendezési terveket;
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről;
- együttműködik az érintett megye önkormányzatával a kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében.

A fővárosi önkormányzat területrendezési feladatkörében:

- közreműködik a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének kidolgozásában és egyeztetésében;
- előzetesen véleményezi az Országos Területrendezési Tervet és Pest Megye területrendezési tervét;
- véleményezi az operatív programokat;
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről.

A fővárosi kerületi önkormányzat:

- részt vesz a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének egyeztetésében;
- előzetesen véleményezi az Országos Területrendezési Tervet és Pest Megye Területrendezési Tervét.

A területrendezési hatóság:

A területrendezési hatósági feladatokat a területi államigazgatási szervek (fővárosi és megyei kormányhivatalok) az állami főépítész szakmai közreműködésével látja el, ennek keretében:

- véleményezi a területrendezési terveket, javaslatot tehet azok módosítására;
- véleményezi az országos, regionális és megyei fejlesztési programokat, azoknak a területrendezési tervekkel való összhangját;
- nyilatkozik a különböző szintű (országos, kiemelt térségi és megyei) területrendezési tervek összhangjáról.

1.3. A területrendezési és a településrendezési tervezés összefüggései

A területrendezés és a településrendezés tervezése között a döntő különbség a tervek méretarányában (léptékében) mutatható ki. A léptékváltásból adódó különbséget a következő hasonlaltal lehet érzékelni:

- *Térségi szint:* ha 5–10 000 méter magasságból szemléljük az adott területet (az országot vagy a térségeket), meg lehet különböztetni a természeti és az urbanizált területeket, felismerhetők az erdős és mezőgazdasági jellegű területek, a nagyobb összefüggő vízfelületek és a közúthálózat. (A hasonlat a területrendezés szintjét, léptékét érzékelteti.)
- *Települési szint:* ha a területet néhány száz méter magasságból szemléljük, akkor már felismerhető a településszerkezet az úthálózattal a telkekkel és építményekkel, sőt azok funkciójával, mint például a lakóterület, az ipari terület, a zöldterület stb. (Ez a nézőpont a településrendezés szintje, illetve léptéke.)
- *Létesítményi szint:* ha emberi horizontból szemléljük (mintha gyalog járnánk, és úgy tekintenénk a területre), már minden részletet látunk, beleértve az épületeket, építményeket, azok tömeg- és formaképzését, valamint a zöldterületek kialakítását. (Ez a beépítési szintnek felel meg.)

Az egyes *léptékváltás szintjei* között a kisebb léptékű területrendezési tervek tartalmát nehezebb értékelni, mint a településrendezési terveket, annak ellenére, hogy mindkét szakterület területfelhasználási kategóriákban és műszaki infrastruktúra-elemekben, hálózatokban gondolkodik. A területrendezési tervek között is vannak léptékbeli különbségek, így megkülönböztethetjük az ország egészének szintjét és az úgynevezett középszintet (régió, megye és kiemelt térség). A területrendezési tervek méretaránya általában $M = 1:50\,000$ és $M = 1:500\,000$ között van. A terv e méretarányának megfelelő mélységben képes a területfelhasználásra és az infrastruktúra térbeli rendjére vonatkozó „jövőkép” – annak elérésén keresztül az európai térszerkezetbe való beillesztést – meghatározni, valamint javaslatot tenni a szabályozásra.

A területrendezési és a településrendezési tervezés szemlélete, mélysége között a léptékhez igazodó különbség van. A *keretjellegű területrendezési tervezés* során el kell vonatkoztatni a földrészlet, illetve a település szintjén megoldható problémáktól, és elsősorban az ország, valamint annak térségei működőképességére kell összpontosítani a figyelmet. A területrendezési terv kiemelten fontos feladata a térségi műszaki infrastruktúra-rendszerek és a területfelhasználás keretjellegű szabályozása, viszont nem feladata a térségbe tartozó települések szerkezeti és szabályozási elemeinek, előírásainak megtervezése (még kiemelt térség esetében sem). A területrendezési terv méretaránya, keretjellege miatt nem tud telekhatár-pontosságú elhatározásokat ábrázolni, de a településrendezési tervek számára előírásokat és iránymutatást ad (például arra vonatkozóan, hogy a településrendezési tervben a területfelhasználási kategórián belül milyen települési szintű funkcionális egységeket lehet kijelölni).

A területrendezési tervek elsősorban a települési *önkormányzatok számára jelentenek kötelezettséget*. A településrendezési terv tartalmát összhangba kell hozni a területrendezési tervben foglalt területfelhasználási és műszaki infrastruktúrára vonatkozó előírásokkal, szabályozásokkal. Az állampolgárokat és a beruházókat is érintheti a térségi szabályozás. Ilyen térségi érdek lehet például:

- a település igazgatási területén keresztül haladó gyorsforgalmi út, nagysebességű vasút vagy más, hasonló országos jelentőségű infrastrukturális létesítmény;
- a nagyobb térséget érintő természet- és környezetvédelmi érdekek érvényesítése.

Összefoglalva a területrendezési és településrendezési tervek célját és szerepét: olyan igény-nyel és előrelátással kell készíteni a terveket, hogy azok a településekre hosszabb ideig kifejthessék koordinatív-szabályozó jellegű szerepüket.

1.4. A rendezési tervek hierarchiája

A területrendezési és a településrendezési *tervek összehangolt, egymásra épülő rendszert alkotnak*. Az Országos Területrendezési Tervnek és a kiemelt térségek területrendezési tervének tartalmi elemeit és a bennük megfogalmazott feltételeket a megye, illetve annak egy adott térségére készülő területrendezési tervekbe kell beépíteni, majd valamennyi területrendezési elhatározást a településrendezési tervek készítésénél és elfogadásánál érvényesíteni kell. *A tervezési hierarchia alacsonyabb fokán álló terület- vagy településrendezési terv tartalma nem lehet ellentétben a felette álló terv tartalmával*. A tervi hierarchia elvét először az Alkotmánybíróság a 3/1997 AB határozatában rögzítette, amellyel megerősítette a területrendezési tervek jelentőségét. Indokolásában megállapította, hogy a megyei területrendezési terv – rendeltetésénél fogva – nem pusztán a települési önkormányzatok által elfogadott rendezési tervek mechanikus összegzése, s nem is válhat azzá, mivel:

- a természetföldrajzi adottságok (például folyók, tavak, hegyek), természetvédelmi területek és a nyomvonalas létesítmények (utak, vasutak, közművek hálózatai) nem igazodnak a közigazgatási határokhoz;
- a megye területén belül elhelyezett nélkülözhetetlen veszélyeshulladék-lerakó helyek, szennyvíztisztító telepek stb. közérdekű elhelyezését nem lehet a települési önkormányzat döntésétől függővé tenni.

A terület- és településrendezés szintjeit és a tervek hierarchiáját az 7. táblázat tartalmazza.

7. táblázat

A terület- és településrendezés szintjei és tervfajták

Tervezési szint	Tervfajta (jellemző méretarányal)	Tervjóváhagyó szerv
Országos szint	Országos Területrendezési Terv (M = 1:500 000)	Országgyűlés (törvénnyel)
Kiemelt térségi szint	Kiemelt Térségi Területrendezési Terv (M = 1:100 000 – M =1:50 000)	Országgyűlés (törvénnyel)
Megyei szint	Megyei Területrendezési Terv (M = 1:100 000 – 1:50 000)	Megyei önkormányzat (rendelettel)
Települési szint	Településrendezési tervek (M=1:10 000 – M= 1:1 000)	Települési és fővárosi önkormányzat (határozattal és rendelettel)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

1.5. A területrendezési tervek fajtái

A területrendezés alapelve a *kiegyensúlyozott területi fejlődés szolgálata*, ami az adott térség vonatkozásában a fejlesztési lehetőségek és korlátok – területrendezési tervekkel történő – összehangolását jelenti. A tervek hosszú távra szóló előírásokat tartalmaznak a területek felhasználásra vonatkozóan, kijelölik a fejlődéshez elengedhetetlenül szükséges műszaki infrastruktúra-hálózatok és létesítmények helyét, egyidejűleg korlátozzák a káros következményekkel járó fejlesztések, területhasználati módok létrejöttét.

Területrendezési tervek *különböző nagyságú területre* készülhetnek:

- az ország egészére;
- az úgynevezett kiemelt térségekre;
- a megyékre;
- a megyék meghatározott területére.

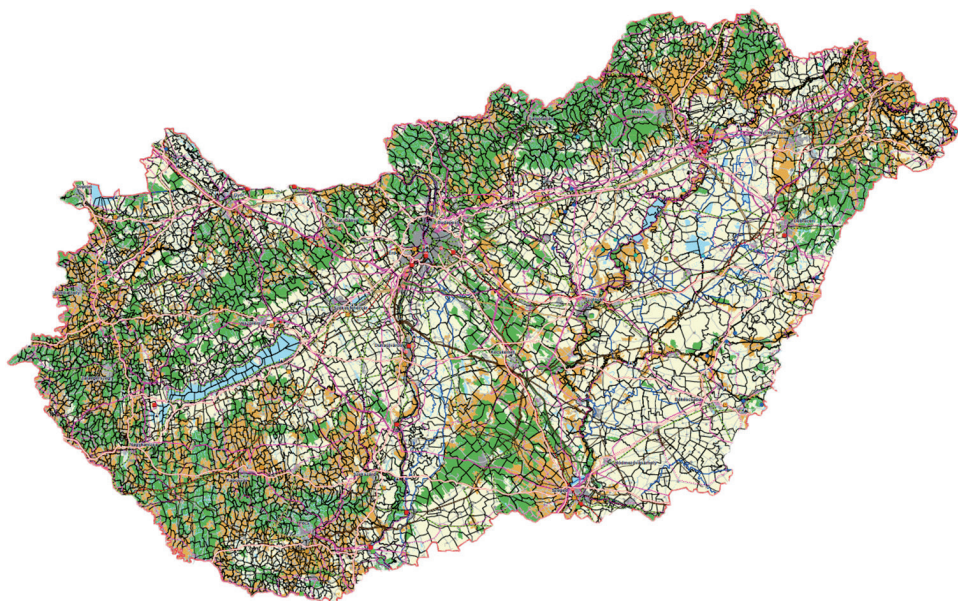
1.5.1. Országos Területrendezési Terv

Az Országos Területrendezési Terv (OTrT)¹ *biztosítja országos szinten a fenntartható fejlődés elvének megfelelő területhasználatot és a műszaki infrastruktúra-rendszerek összehangolt térbeli rendjét*. Az országos érdekű műszaki és ökológiai szempontok szerint meghatározott korlátok rögzítésével támpontot nyújt a különböző szintű területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozásához. Egyidejűleg lehetővé teszi az ország egészének működőképessége szempontjából alapvető jelentőségű létesítmények adott területen történő megvalósíthatóságát.

Az OTrT – és valamennyi területrendezési terv – *összhangban van az európai szakmai ajánlásokkal és gyakorlattal*, azonban sajátos azért, hogy törvény teszi mindenki számára kötelezővé. Az OTrT és valamennyi területrendezési terv értelmezését és felhasználását az előírt jelkulcsok alkalmazása (színek, vonalak és egyéb jelzések) segítik. A magyarországi viszonyoknak, illetve jogrendnek – a nemzetközi gyakorlat alacsonyabb szintű jóváhagyása ellenére – jobban megfelel a törvényi szintű jóváhagyás. Ezáltal az ország működőképessége szempontjából alapvetően fontos létesítmények helyét, valamint a környezet- és természetvédelmi, kulturálisörökség-védelmi területek felhasználásnak szabályait legmagasabb szintű jogszabály biztosítja.

Az ország szerkezeti terve az OTrT tartalmazza (6. ábra) a kiemelt térségek és a megyék területrendezési terveiben alkalmazható térségi területfelhasználási kategóriákat és térségi övezeteket, valamint a hozzájuk tartozó előírásokat. Ezért az OTrT tartalmának ismerete alapvető fontosságú feltétele az ország kiemelt térségeire és megyéire készített területrendezési tervek tartalmának véglegesítéséhez és jóváhagyásához.

¹ 2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről.



6. ábra

Országos Területrendezési Terv

Forrás: Lechner Tudásközpont 2013.

1.5.2. A kiemelt térségek területrendezési terve

Magyarország egyes térségeinek fejlesztéséhez és rendezéséhez – a környezeti és természeti értékek, valamint gazdasági és idegenforgalmi jelentőségük miatt – országos érdek fűződik. Jelenleg a törvény ezek közül kettőt is nevesít: a Budapesti Agglomerációt, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet térségét.

A kiemelt térségek *fogalma és értelmezése folytonos szakmai viták tárgya*, illetve bizonyos mértékben a területfejlesztési politika aktuális céljainak van alárendelve. Ennek következménye, hogy a kiemelt *térségek száma és értelmezése is gyakran változik*. A 1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény és az 1998. évi Országos Területfejlesztési Koncepció (OTK) jóváhagyása után tizenhat kiemelt térsége volt az országnak, de a 2005. évi OTK-ban már három országosan kiemelt térség (Duna mente, Balaton-térség és Tisza-térség) nevesítése szerepel. Az egyértelmű és egységes értelmezést nehezíti, hogy a különböző szakmai intézmények, statisztikai adatokkal foglalkozó szervezetek eltérő nyilvántartást vezetnek. A törvény által létrehozott – szakmai szempontból meghatározó – Területi Információs Rendszer például jelenleg öt országosan kiemelt térséget nevesít (Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, Budapesti Agglomeráció, Tisza-térség, Duna mente és a Tokaj-Hegyaljai borvidék).

A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervet² 2000-ben, a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervet³ pedig 2005-ben fogadták el (7. ábra). Jelenleg az országos és kiemelt térségek területrendezési tervei felülvizsgálat alatt vannak.



7. ábra

A budapesti agglomeráció területrendezési terve

Forrás: Pestterv Kft. 2011

² 2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról.

³ 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről.

1.5.3. Megyei területrendezési tervek

A megyei területrendezési terv a léptékének megfelelően térben *pontosítja az országos tervben szereplő elhatárolásokat* (tervi elemek határvonalát, illetve helyét), továbbá azokat saját hatáskörében – a jogszabályi keretek között – további megyei jelentőségű tervi elemekkel egészíti ki. A megyei területrendezési tervek jóváhagyása előtt *ki kell kérni az érintett települési önkormányzatok (megyei jogú város és a szomszédos települések) véleményét*, hogy ezáltal biztosítható legyen a térségi területfelhasználási és hálózati elemek összhangja.



8. ábra

Veszprém megye területrendezési terve

Forrás: Pestterv Kft. 2018

A megye területrendezési terve nem terjed ki a kiemelt térségek területére, amelyek területrendezési tervét az illetékes miniszter készítteti, és az Országgyűlés törvénnyel fogadja el. Ebben az esetben a megye területét két, külön eljárásban elkészített és elfogadott terv fedi le, de a határai mentén értelemszerűen összehangoltan. Az összehangot a megyei és a kiemelt térségi terv azonos méretaránya és tartalmi követelményrendszere is biztosítja.

Veszprém megye területrendezési tervének területfelhasználási lapját a 8. ábra mutatja be.

1.6. A területrendezési tervekészítés folyamata

Az országos, a kiemelt térségi és a megyei területrendezési tervek összefüggő, hierarchikus rendszert alkotnak. Az illeszkedés szabályait, tartalmi és formai követelményeit kormányrendelet határozza meg.⁴ A területrendezési terv készítése vagy módosítása céljából – a tervezés megalapozására – tanulmányterv is készíthető.

Tervezési szakaszok

A területrendezési terv készítési folyamata *előkészítő és javaslattevő munkafázisra* tagolódik. A két fázis a tervezői dokumentáció elkészítésének két jellemző szakaszát jelenti.

Az előkészítő fázisban értékelni kell a terv elkészítéséhez szükséges adatokat és információkat:

- a tervi előzmények feltárása;
- a vizsgálati adatok gyűjtése (természeti adottságok, táj- és természetvédelem, környezeti elemek, épített környezet és kulturális örökség, világörökség, térszerkezet, mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, turizmus, vízgazdálkodás és vízvédelem, energetikai hálózat és ellátás, közlekedés, honvédelem);
- a térségi területfelhasználás vizsgálata;
- a táj terhelhetőségének vizsgálata;
- a területi hatásvizsgálat megkezdése;
- a környezeti értékelés megkezdése.

A javaslattevő fázisban a megalapozó vizsgálatok és információk alapján készülnek a területrendezési terv elfogadásra kerülő munkarészei. Ezek a következők:

- a térségi szerkezeti terv;
- a térségi övezeti terv (a térségi övezeti tervlapok összessége);
- a térségi területrendezési szabályzat (a térségi szerkezeti tervre és a térségi övezetekre vonatkozó előírások összessége).

A térségi szerkezeti terv

A térségi szerkezeti terv a térségi területfelhasználás, a térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra-hálózatok és a településrendszer térbeli rendjét és összefüggéseit ábrázoló tervlap.

⁴ 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól.

A térségi területfelhasználási kategóriák olyan területegységek, amelyeket a jellemző területi használat, illetve rendeltetés szempontjából más területegységtől meg lehet különböztetni. Az egyes kategóriákba történő besorolás általános feltétele, hogy a kategória területének legalább 75%-ára a kategória elnevezése szerinti területfelhasználási jelleg legyen jellemző.

A térségi *területfelhasználási egységek*:

- lefedik a tervezés alá vont térség teljes területét;
- egymással nem lehetnek átfedésben (egy területegységnek csak egyfajta jellemző rendeltetése lehet);
- területére előírások és irányelvek állapíthatók meg (csak az előírásokat fogadják el, az irányelvek ajánlásnak tekinthetők).

Az egyes – jelenleg érvényes – térségi területfelhasználási kategóriákat a 8. táblázat mutatja be:

8. táblázat

Térségi területfelhasználási kategóriák

Országos területfelhasználási kategóriák	Kiemelt térségi és megyei területfelhasználási kategóriák
erdőgazdálkodási térség	erdőgazdálkodási térség
mezőgazdasági térség	mezőgazdasági térség
vegyes területfelhasználású térség	vegyes területfelhasználású térség
vízgazdálkodási térség	vízgazdálkodási térség
települési térség	települési térség
építmények által igénybe vett térség	építmények által igénybe vett térség

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A térségi szerkezet szempontjából kiemelten fontos a *térségi infrastruktúra-hálózatok* és létesítmények szerepe, különösen a szárazföldi és vízi közlekedés hálózatai, valamint az energiaellátás létesítményei. Kiépítettségük meghatározó jelentőségű az adott térség fejlettsége és fejlesztése szempontjából.

A térségi övezeti terv

A térségi övezetek a területfelhasználási kategóriáktól függetlenül kijelölt olyan terület-egységek, amelyek térségi vagy ágazati szempontból, illetve érdekből valamilyen egységes szabályozást igényelnek. *A térségi övezetek:*

- nem fedik le szükségképpen a térség teljes területét;
- egymással átfedésben lehetnek (egy adott térség tehát több övezetbe is tartozhat);
- területére – egy térségi övezeten belül egységes – területi használati előírások, valamint irányelvek állapíthatók meg.

Az Országos Területrendezési Terv meghatározta a kiemelt térségek és a megyék területrendezési terveiben alkalmazható *térségi övezeteket*, valamint a hozzájuk tartozó előírásokat. A megyei területrendezési tervek más övezetekkel nem dolgozhatnak.

A területrendezési tervekben országos szinten, valamint a kiemelt térségi vagy megyei szinten általában alkalmazható övezeteket a 9. táblázat tünteti fel.

9. táblázat
Térségi övezetek

Országos övezetek	Kiemelt térségi és megyei övezetek
országos ökológiai hálózat	magterület
	ökológiai folyosó
	pufferterület
kiváló termelőhelyi adottságú szántóterület	
jó termőhelyi adottságú szántóterület	
kiváló termelőhelyi adottságú erdőterület	
	erdőtelepítésre javasolt terület
tájékvédelmi szempontból kiemelten kezelendő terület	
világörökségi és világörökségi várományos terület	
országos vízminőség-védelmi terület	
nagyvízi meder és a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése keretében megvalósuló vízkár-elhárítási célú szükségeltározók területe	
	ásványi nyersanyagvagyon területe
	rendszeresen belvízjárta terület
	földtani veszélyforrás területe
kiemelt fontosságú honvédelmi terület	
	honvédelmi terület
	ajánlott megyei övezetek
	tanyás térség
	tájrrehabilitációt igénylő terület
	szélerőműpark telepítéséhez vizsgálat alá vonható terület
	térségi árvízi kockázatkezelési terület

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A térségi szerkezeti terv és az övezeti tervlapok a területrendezési terv szerves részei. Egy adott térségre vonatkozóan a szerkezeti terv területfelhasználási kategóriáinak előírásai, továbbá az övezetek előírásai együttesen érvényesek.

A térségi területrendezési szabályzat

A térségi szerkezeti tervre és a térségi övezetekre vonatkozó előírások összességét térségi területrendezési szabályzatnak nevezzük. Megjelenési formája az Országos, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet, és a Budapesti Agglomeráció területrendezési terve esetében a jóváhagyó törvény, a megyei területrendezési terveknel a megyei önkormányzat rendeleti előírásai.

Az előkészítő fázisban készített *vizsgálatokat és elemzéseket nem fogadják el*, illetve nem hagyják jóvá, azonban a területet érintő későbbi tervezések során ezek felhasználhatók:

- a tágabb térségi összefüggések és külső kapcsolatok elemzése során;
- a térséget érintő területi tervek, ágazati koncepciók és programok, valamint a feladat szempontjából jelentős településfejlesztési koncepciók és településrendezési tervek elemzése során;
- a területek felhasználására és a műszaki infrastruktúra-hálózatok elrendezésére kiható ágazati vizsgálatok, értékelések, (természetföldrajzi elemek adatai, a gazdaság jellemző adatai, a vízgazdálkodás létesítmények kapacitásának elemzése,

az energiaellátás létesítményeinek adatai), az információáramlás létesítményeinek ellátottsági mutatói, a honvédelem, katasztrófavédelem létesítményei,

- a táj meglévő terhelhetőségét bemutató adatok, elemzések és
- a területi (környezeti, társadalmi és gazdasági) hatásvizsgálat során.

2. Településrendezés

2.1. A településrendezés célja

A településrendezés célját és alapvető követelményeit – a településfejlesztéssel összhangban – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény⁵ határozza meg: „A településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése.” (7. § 1. bekezdés)

A településrendezés célja tehát, a közérdek (országos, térségi és települési) és a jogos magánérdekek összehangolása, amellyel:

- biztosítja a település területfelhasználása és infrastruktúra-hálózata fenntartható fejlesztési lehetőségeit, térbeli, műszaki kereteit;
- biztosítja a természeti, táji, környezeti és építészeti értékek védelmét és fejlesztési lehetőségeit;
- elősegíti az erőforrások – településfejlődés fenntarthatóságának megfelelő – kíméletes hasznosítását;
- szabályozza a település építési rendjét.

A felsorolt célokban foglaltakat a településrendezés során kell érvényesíteni. Biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását. *A kitűzött célokat a településszerkezeti tervbe* – a településfejlesztési koncepció vonatkozó részeinek felhasználásával – be kell építeni.

A településrendezés során figyelemmel kell lenni azokra a változásokra, amelyek nem okozhatnak hátrányokat, érdeksérelmeket a lakosság életkörülményeire. Minden fejlesztés, változtatás, rendezés az érintett lakosságról való gondoskodást is jelenti. Nyilvánvaló, hogy például egy közművesítési program vagy útrekonstrukció rövidebb-hosszabb ideig zavarhatják a közvetlenül érintettek életét, viszont azok elkészülte után minden helyi polgár élvezni fogja a fejlesztéssel és rendezéssel járó előnyöket.

A tervezés során a törvényi előírásoknak megfelelően törekedni kell arra, hogy azok a változások, amelyek a rendezés végrehajtása miatt alakulnak ki, ne járjanak hátrányos következményekkel a lakosság életkörülményeire. Ennek érdekében legalább felsorolás-szerűen át kell tekinteni azokat a legfontosabb célokat, feladatokat, amelyeket a törvényi előírás szerint a településrendezés során figyelembe kell venni:

⁵ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

- az egészséges lakó- és munkakörülmények, a népesség biztonságának általános követelményeit;
- a népesség demográfiai fejlődését, a népesség lakásszükségletét, szellemi és lelki igényeit (különös figyelemmel a családok, a fiatalok, az idősek és a fogyatékosok igényeire);
- az oktatással, a sporttal, a szabadidővel és az üdüléssel kapcsolatos igényeket;
- az intézmények, társadalmi szervezetek, egyházak működési lehetőségeit;
- a megőrzésre érdemes történeti, településképi jelentőségű területek, az építészeti és régészeti értékek védelmét és hasznosításuk lehetőségeit;
- a környezet- és a természetvédelem, a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, az élővizek, az ivóvízbázisok, a levegő, a talaj, a klíma, az élővilág védelmét;
- a kedvező természeti adottságok védelmét, hasznosításuk elősegítését, a gyógyászati és rekreációs hasznosításhoz fűződő érdekeket;
- a gazdasági, a mező- és erdőgazdasági érdekeket, különös tekintettel a termőfölddel való gazdálkodásra;
- a hulladékkezeléssel kapcsolatos érdekeket, a vonalas infrastruktúra-ágazatok érdekeit;
- a nyersanyaglelőhelyek biztosításához fűződő érdekeket;
- a honvédelem és a katasztrófavédelem érdekeit;
- a településen belüli, megfelelő színvonalú közlekedés biztosítását.

A településrendezés céljainak megvalósítását a településtervezés keretében készülő tervek biztosítják. Ezek:

- a településfejlesztési koncepció;
- az integrált településfejlesztési stratégia;
- a településszerkezeti terv;
- a helyi építési szabályzat.

2.2. A településfejlesztés és -rendezés jogi szabályozásának alakulása

A rendszerváltozás után a politikai berendezkedés, a társadalmi és gazdasági viszonyok jelentős átalakulása új helyzetet teremtett a településfejlesztésben, -rendezésben és az építési tevékenység alakításában. A tulajdoni viszonyok megváltozása, a magántulajdon megerősödése, illetve az állami tulajdonnal azonos kezelése, az önkormányzati rendszer kialakítása, valamint az Európai Unió követelményrendszere, a települési és építési folyamatok kézbe tartása új eszközrendszer kialakítását tette szükségessé. Az örökölt eszközrendszert alapjaiban kellett megváltoztatni. Az állami tulajdon felsőbbrendűsége mítoszána megváltoztatásához, valamint a közérdek és a jogos magánérdekek védelme érdekében új magatartási szabályok kialakítása vált szükségessé. Alkalmazkodni kellett a települési önállóság megerősödéséhez, a gazdaság térbeli átrendeződésének a települések szerkezetére, területfelhasználására, arculatára ható változásokhoz.

Széles körű és megalapozó kutatások az *építési törvény* korszerűsítése mellett a terület- és településfejlesztési törvény megalkotását sürgették, végül mégis a *területfejlesztésről*

és területrendezésről szóló törvény (Tft.) elkészítésére és hatálybaléptetésére került sor (1996. évi XXI. törvény). A kompromisszumos törvényalkotás következménye lett, hogy a szorosan összefüggő feladatok együttes szabályozása elmaradt, amit a törvény az 1. § (3) bekezdésével próbáltak áthidalni: „a településfejlesztésre és településrendezésre külön törvény rendelkezései az irányadók”. Ennek következménye, hogy a településfejlesztés megfelelő szabályozása a mai napig nem történt meg. 2012-ben az *épített környezet alakításáról szóló törvény* (Étv.) módosításakor került sor a településfejlesztés részleges, a tervezésre vonatkozó szabályozására, mikor előírta az önkormányzatoknak a településfejlesztési koncepció, valamint az integrált településfejlesztési stratégia elkészítését. Az eddigi tapasztalatok alapján ezzel a törvénymódosítással a településtervezés gyakorlata hatékonyabbá vált.

Rendszerváltozás után az új *területi törvénnyel* (Tft.) párhuzamosan készült az új, 1997. évi LXXVIII. számú *építési törvény* (Étv.), amely az örökölt, sajátos megközelítés alapján a településrendezést is az építésügybe integrálta annak ellenére, hogy a településfejlesztési jog és az építési jog törvényi szabályozása az angol és a német jogrendszerben is elkülönül.

Az Étv. 1998. évi hatálybaléptetésekor az építési és építésrendészeti jog mellett tartalmazta a településrendezési jog alapvető szabályait, köztük a településrendezés tervezésére vonatkozó előírásokat, viszont hiányossága volt és ma is az, hogy nem határozta meg a települési fogalmakat, a településrendezést, a településtervezést és a településfejlesztést sem. Ennek következménye lett, hogy a szakmai fogalmakat az önkormányzatoknál és a szakemberek körében is különbözőképpen értelmezték. Gondot okozott, hogy a közösségi érdekek érvényesítését, a nyilvánosság garanciáit az Étv. nem tudta biztosítani. Ezzel lehetőséget adott az önkormányzatoknak arra, hogy a terveket közvetlenül a testületi jóváhagyás előtt mutassák be az érintett lakosságnak és a gazdálkodó és civil szervezeteknek, viszont ekkor már érdemi változtatás a tervekben nem volt lehetséges. Napjainkban a 2012. évi törvénymódosítással a polgármester köteles a terveket jóváhagyás előtt véleményeztetni a partnerségi egyeztetés keretében.

2.3. A településrendezéssel kapcsolatos állami feladatok

A magyarországi helyi önkormányzatokról szóló törvény⁶ a helyi közügyek között első helyre sorolja az önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési feladatait. Az állam segítsége azonban nélkülözhetetlen a feladatkörök ellátásához.

Az állam feladatát képezi a településrendezés:

- központi irányítása;
- a településrendezésre vonatkozó országos szabályok, követelmények megállapítása;
- a folyamatok összehangolása és ellenőrzése.

A vonatkozó jogi keretek megfogalmazásáról és azok betartásának ellenőrzéséről, a településrendezéshez is kapcsolódó állami intézményrendszer működtetéséről az államnak kell gondoskodnia. Az állami feladatokat három felelősségi körbe rendezi az Étv. az országgyűlés, a kormány és a miniszter feladatainak meghatározásával.

⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

Az Országgyűlés feladata a vonatkozó törvények elfogadása a településrendezést is érintő tervezési rendszerek kialakításáról, a tervek között biztosítandó kapcsolati rendszerekről; továbbá a nagyobb térségeket érintő területrendezési tervek – az OTtT és a kiemelt térségek területrendezési terveinek – elfogadása és a tervek kötelező elemeinek törvénybe iktatása.

A településrendezés alaptörvénye az Étv., amely megfogalmazza:

- a településrendezés célját, feladatát és eszközeit;
- a településrendezés általános szabályait;
- a településrendezésben használható tervfajtákat;
- a településrendezési feladatok megvalósítását célzó sajátos jogi intézményeket.

A törvények tartalmaznak olyan felhatalmazásokat, amelyek alapján a kormány, illetve egyes miniszterek részletesen szabályozhatják az egyes szakkérdéseket, a településrendezés egész folyamatát. Az önkormányzatokra azonban kötelező előírásokat csak törvények fogalmazhatnak meg.

A kormánynak törvényi felhatalmazások alapján jelentős jogszabályalkotási feladatai vannak, illetve ezen túlmenően feladata még területi hivatalai útján az önkormányzatok törvényességi felügyelete.

Az építésügyért és településrendezésért felelős miniszter látja el a településrendezés és településtervezés központi irányítását:

- a miniszter készíti elő – más érintett miniszterek bevonásával – a szakterületet érintő jogszabályok tervezetét, és gondoskodik a tervezet kormány elé terjesztéséről;
- feladata, hogy elősegítse az építészeti kultúra fejlesztését;
- ellátja a településrendezési tervezés, az építésügyi hatóságok és a főépítészek szakmai irányítását és ellenőrzését.

A településrendezés ágazatközi jellege miatt *több ágazati miniszter* is illetékes saját szakterületén szabályozások kiadására. E tekintetben legfontosabb közreműködő miniszterek a környezetvédelemért, vízügyért, a közlekedésért, a kulturális örökség védelméért, a gazdaságért, a földművelődésért, az egészségügyért és a honvédelemért felelős miniszterek.

2.4. A településrendezés önkormányzati feladatai

A rendszerváltozás jelentős átrendeződést hozott a településfejlesztés és -rendezés területén is. A korábbi állami túlsúly megszűnt, és a magánfejlesztők a településfejlesztés meghatározó szereplői lettek. *Az önkormányzat feladata elsősorban a közérdek képviselése, a kiszolgáló utak, a közműfejlesztések, a zöldterületek, az egészségügyi és oktatási intézmények fenntartása és korszerűsítése. Kiemelten fontos a magántőke által mozdított fejlesztések koordinálása oly módon, hogy azok egyidejűleg a közérdeknek is megfeleljenek.*

A fejlesztések meghatározó részét napjainkban külső vállalkozók végzik, így fontos a fejlesztések menedzselése is. „El kell adni” a települést a vállalkozóknak, vagyis vonzóvá kell tenni azt a beruházók számára. Ezzel kapcsolatban *az önkormányzatok feladata a településpolitika* megformálásával kezdődik: el kell határozni, hogy a meglévő adottságokból

és hagyományokból kiindulva milyen fejlesztési irányt tartanak szükségesnek, és azokat milyen eszközökkel akarják támogatni. A településpolitikai elhatározások figyelembevételével ki kell dolgozni a terveket: először a településfejlesztési koncepciót, amely alapját képezi a településrendezési tervek készítésének.

Ellenőrző kérdések

1. Mi a területrendezés célja?
2. Ismertesse a területrendezés állami és önkormányzati feladatait!
3. Sorolja fel a területrendezési tervfajtákat, és ismertesse azok tartamát!
4. Ismertesse a terület- és településrendezési tervek közötti összefüggéseket!
5. Ismertesse a területrendezési tervek jóváhagyandó munkarészeit!
6. Mi a településrendezés célja és értelme?
7. Ismertesse a településrendezés állami és önkormányzati feladatait!
8. Milyen főbb szempontokat kell figyelembe venni a települések rendezése során?
9. Ismertesse a településrendezés legfontosabb jogi szabályait!
10. Sorolja fel a településrendezés szereplőit és feladatait!

IV. TELEPÜLÉSTERVEZÉS

(László László)

1. A településtervezés nemzetközi tapasztalatai

A településtervezés nemzetközi gyakorlata a társadalmi, történeti, kulturális, természet-földrajzi, műszaki-technikai és egyéb adottságok, illetve folyamatok, valamint az eltérő jogfejlődés miatt különbözőképpen alakult. A kisebb eltérésektől eltekintve az elmúlt évtizedekben a településtervezésben *két markánsan eltérő irányzat alakult ki*: az egyik felfogás a kontinentális Európa országaira (köztük Magyarországra) jellemző, a másik, az angolszász felfogás az Egyesült Királyságban és az amerikai földrészen terjedt el. Az európai településtervezési rendszerek szabályozása az épített környezet egységének elvére épül, és elsősorban a műszaki-térbeli rend létrehozására irányul. Az angolszász rendszerek tervezési gyakorlata komplexebb, fejlesztéscentrikus felfogású, amelynél a társadalmi (közösségi) és gazdasági szempontok nagyobb szerepet kapnak.

Az elmúlt időszakban – különösen *az ezredforduló után – megfigyelhető, hogy a két eltérő településtervezési felfogás közelít egymáshoz*, és egyre inkább építenek egymás tapasztalataira. A német rendszer lazul és fejlesztő szempontúvá kezd válni, míg a brit rendszer – többek között az EU környezeti direktívái hatására – egyre több kötelező szabályozási elemet kezd alkalmazni. Az állandóan változó társadalmi és gazdasági körülmények között a településtervezés jogi szabályozása a három mértékadó európai országban (Németország, Franciaország és Egyesült Királyság) folyamatos átalakulásban van. A korábbi nagy volumenű állami, közösségi fejlesztések (településfejlesztési akciók, városrehabilitációk) háttérbe szorultak, és egyidejűleg – országonként különböző mértékben – *a magánszektor fejlesztései erőteljesebbé váltak*.

Az Európai Unió gyakorlatában tapasztalható változások a településtervezés intézményrendszerét sem hagyják érintetlenül. Az európai országok többségénél – az Egyesült Királyságot kivéve – megmaradt a településtervezés műszaki-fizikai, illetve rendezési dominanciája. A településrendezés jogi rendszere folyamatosan kiegészül a fejlesztéseket támogató szempontokkal, valamint elsősorban környezetvédelmi szabályozásokkal, amelyek – mint például a kötelezően előírt stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) – erősen és közvetlenül befolyásolják a településfejlesztés és -rendezés gyakorlatát. A fizikai jellegű településtervezést komplex közösségfejlesztési szociális és gazdasági rendszerekbe integrálják annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokkal a hátrányos helyzetű térségeket segíthessék. Ezzel a komplex felfogással – amely nem csak a szabályozásokra irányul – az unió a területi-települési projekteknek az eddigiéknél jobb előkészítését kívánja elérni.

Az európai településtervezés gyakorlatának hangsúlyképzését, valamint az eltérő nézetek egységesítése felé vezető utat szolgálta:

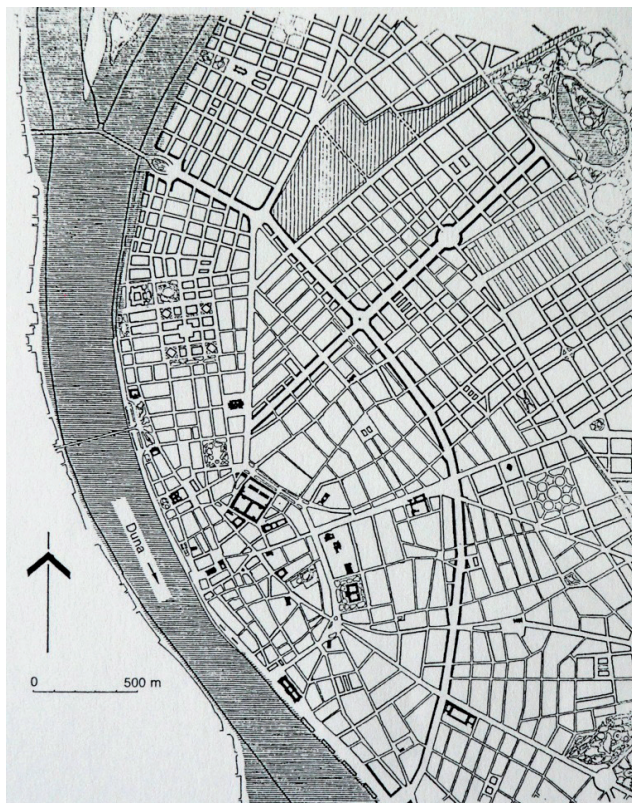
- az 1998. évi *új Athéni Charta* célkitűzése, amely meghatározta a környezetével együtt élő város rendezési programját, valamint
- az Európai Unió 2007. évi informális városépítési miniszteri értekezlete keretében elfogadott *Lipcei Charta* ajánlása: az integráló, területi alapú szemléletű *integrált városfejlesztési stratégia* alkalmazására, amely a fenntartható fejlesztés elve alapján a gazdasági teljesítőképesség, az egészséges környezet és a társadalmi összetartás céljainak egyidejű és egyenértékű elérését célozza, párhuzamosan az épített környezet magas színvonalának követelményével.

2. A magyarországi településtervezés rövid története

A magyarországi települések tervezésszabályozási gyakorlata visszavezethető a középkorig. A társadalmi és gazdasági körülmények átalakulásával, a magántulajdon fokozatos térhódításával egyre inkább szükségessé vált a közérdek érvényesítése, a települések működéséhez szükséges közterületek biztosítása. A tudatos és szervezett városfejlesztés a 13. században, a tatárok kivonulása után IV. Béla király intézkedéséig vezethető vissza. Az uralkodó támogatta a városok tervszerű újjáépítését, a várakat és városokat fallal vette körül. A 14–15. században a *Szepesi és Budai jogkönyv* már tartalmazott olyan városi jogi szabályozásokat, amelyek a mai értelemben véve településrendezési, településtervezési szabályozások elemeinek tekinthetők (például telekalakítás, árvíz és tűz elleni védekezés előírásai). Zsigmond és Mátyás király idején újabb lendületet kapott a városok fejlesztése; elkészültek Buda és Pest szabályozására, valamint a híd és várfal építésére vonatkozó tervek, amelyeket a településtervezés csiráinak lehet tekinteni.

A tudatos településtervezés hazánkban az építészeti tervezésből fejlődött ki, gyökerei a 19. század elejére nyúlnak vissza, amikor József nádor megbízására Hild János 1805-ben Pest városra elkészítette az első hazai szabályozási tervet.

Az intézményesített településtervezés gyakorlata az 1870. évi X. törvénycikk alapján a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT) megalakításával kezdődött. Tevékenységük első sorban a főváros műszaki és térbeli rendjének kialakítására, a város rendezésére irányult. Ekkor készültek az első, mai értelemben is korszerű városrendezési és szabályozási tervek Pest, Buda és Óbuda önálló városok egységes szerkezetbe foglalására, a Nagykörút, a sugárút és a Duna szabályozására, az Országház, a millenniumi emlékmű és a Halászbástya térrendezésére. Az FKT 1872-ben Pest városra készült tervén – egyebek mellett – kirajzolódik a Nagykörút és a Sugár út mai nyomvonala (9. ábra). Ugyancsak úttörő jelentőségű volt az 1879. évi szegedi árvíz pusztítása után a Lechner Lajos által készített városrendezési terv is. A 19. század utolsó évtizedében hazánkban végzett városrendezési, -tervezési tevékenység nemzetközi elismerést váltott ki az európai és amerikai szakemberek körében.



9. ábra

Pest város szabályozási terve

Forrás: FKT 1872

A 20. század első évtizedeiben – elsősorban az FKT hatékony munkájának eredményeként – egyre több városra készült városrendezési terv. Ebben az időszakban a tervezésben szerzett széles körű tapasztalatok, az elmélyült tervkészítési gyakorlat alapján a szakemberek szükségét érezték az építészeti-műszaki szemléletű tervezés kiszélesítésének, továbbfejlesztésének. Felismerték, hogy a városok tervezésénél a tervek komplexitása érdekében a gazdasági, szociális és pénzügyi szempontokat is figyelembe kell venni. Ennek érdekében a Magyar Városok Szövetsége már 1912-ben sürgette az átfogó törvényi szabályozást, a városfejlesztéssel kapcsolatos jogi kérdések rendezését. A tervezés jogi szabályozásának megalapozása érdekében 1918-ban kísérleti terv készült Gyöngyös városra, amelynek tapasztalatait felhasználták a törvény-előkészítés során.

Korszakalkotó jelentőségű esemény volt a városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk elfogadása, amely korszerű szellemiségével új alapokra helyezte a várostervezést. A városrendezési tervek készítését napjainkig előremutatóan úgy rendelte el, hogy megkövetelte azok megalapozását a városfejlesztési tervvel (programmal): „*Minden városnak meg kell állapítania a városfejlesztési tervét.*”

A törvénycikk indokolása kiemeli, hogy „a városrendezés csak akkor felelhet meg a gyakorlati igényeknek, ha a város egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt városfejlesztési tervre támaszkodik, amely a város fejlődése szempontjából figyelembejövő minden tényezővel számol.”

A II. világháború után kialakult körülmények, a háborús károk helyreállítása, a sűrű politikai változások, a földosztások háttérbe szorították a városfejlesztési és -rendezési tervezést, aminek következtében szűkös valóságtartalmú és rövid életű tervek készültek. Az ötvenes évek centralizált tervutasításos szemlélete nehezítette a kibontakozást, sőt a várostervezés szempontjából több hátrányos intézkedés született. A rendezési tervek készítése ebben az időszakban vált az állami tervező vállalatok monopóliumává. Így ezekben az években a települési tanácsoktól független vagy alig függő rendezési-tervezési gyakorlat alakult ki.

A városrendezési tervezés szempontjából a *hatvanas évek ellentmondásosan alakultak*, aminek döntő oka az 1964. évi III. építésügyi törvény hatálybaléptetése volt. Ez a törvény az építésügyet szakmai szempontból meg nem engedhető mértékű, széles körű és szakszerűtlen értelmezésben kezelte. Az átfogó ágazatközi városrendezési tevékenységet az építésügyi ágazat kereteibe integrálta, egyidejűleg teljesen eltüntette a városfejlesztési tervezési tevékenységet. Fogalomzavarokat eredményezett többek között az, hogy építéstervezési gyűjtőfogalom alatt szerepeltette a területrendezési és a műszaki tervezést. E törvényben lévő súlyos tévedések több szakmai generáció szemléletét eltorzították a tervezésben, az oktatásban és a hatósági munkában egyaránt. A törvényi szabályozás azonban – az összes hibája ellenére – azzal az előnnyel járt, hogy felgyorsult a városrendezési tervezés elméleti és gyakorlati tevékenysége.

A rendszerváltozást követően a terület- és településfejlesztés, valamint az építésügy korszerű szabályozásának megalapozása érdekében az érintett két minisztérium (BM, KTM) kutatásokkal próbálta megalapozni a szabályozások korszerűsítését. Sajnos azonban a szemléleti különbségek miatt kezdettől fogva *két eltérő felfogás ütközött* egymással. Az egyik nézet szerint az ágazatközi terület- és településfejlesztést (benne a településtervezés), valamint az építésügy szabályozását külön kell kezelni. A másik felfogás az építésügy részeként kezelte a településrendezési tervezés ágazatközi feladatait, aminek következménye lett, hogy a településtervezés fejlesztési oldala kimaradt a törvényi szabályozásokból. A *területi törvény*¹ helyesen állapította meg, hogy „a településfejlesztésre és a településrendezésre külön törvény rendelkezései az irányadók” (ami sajnos a mai napig nem valósult meg). Mindezek ellenére az *építési törvény*² a korábbi törvényi szabályozáshoz képest fejlődést jelentett, mivel a regionális rendezés ügyeit ekkor már nem kezeli az építésügy részeként, továbbá a településrendezési tervfajták számát is csökkentette.

A 2000-es években az önkormányzatok és a szakemberek igyekeztek megfelelni az új szabályozási környezetnek, viszont a *településtervezés különböző értelmezése zavarokat okozott*. Egyes szakmai körök és a különböző területeken – a közigazgatásban, a kutatásban és a tervezésben – dolgozó szakemberek tapasztalataikkal, javaslataikkal folyamatosan igyekeztek segíteni a jogszabályalkotók munkáját.

¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

² 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

A településtervezés szakmai szemléletének kedvező irányú, fejlesztéscentrikus változását segítette az Európai Unió településfejlesztésért felelős minisztereinek 2006. évi lipcsei találkozója. *Elfogadták a fenntartható európai városokról szóló Lipcsei Chartát.* A dokumentumban kötelezettséget vállaltak az integrált városfejlesztés kereteinek kialakítására és alkalmazására. A tagországok számára javasolták az integrált tervek – koncepciók és stratégiák – készítését minden érdekelt véleményének figyelembevételével. A dokumentum hatására a 2012. évi törvényekben foglaltak alapján *módosították, illetve kiegészítették az építési törvényt,* amely így egyértelművé tette az önkormányzatok számára a településfejlesztési tervek (koncepció és stratégia) készítését és alkalmazását. Ez újabb lépést jelentett a településtervezés továbbfejlesztése és gyakorlata szempontjából.

3. A terület- és településtervezés összefüggései

A különböző, kisebb-nagyobb közösségekben élő emberek egyéni életük tudatos alakítása mellett mindig törekedtek a közös jövő megtervezésére, mivel érdekeltek voltak abban, hogy az életvitelüket, életszínvonalukat befolyásoló közösségi szempontok is érvényesüljenek. E tervek alapján valósulnak meg az egyes magán- vagy közösségi érdekű beruházások is. A közösségi és magánérdekek érvényesülése érdekében, valamint *a területi és települési szempontok összehangolása miatt az állam és az önkormányzatok terveket készítenek.* A különböző időtávlatra készülő területi és települési tervek elkészítésével és alkalmazásával lehet a kitűzött társadalmi és gazdasági céloknak megfelelő folyamatokat kézben tartani, valamint a műszaki-térbeli rendet és a célszerű területhasználatot biztosítani.

A település területénél nagyobb területre kiterjedő terveket összefoglalóan *területi terveknek* (országos, kiemelt térségi és megyei szintű tervek) nevezzük. A települések számára az önkormányzatok a területi tervekkel összhangban készítenek terveket. A területi és a települési szintű tervfajták lehetnek fejlesztési és rendezési típusú tervek.

A fejlesztési tervek jellemzői:

- alapvetően társadalmi és politikai megfontolások;
- pénzügyi megalapozottság (a teendők meghatározásával);
- rövid, közép és hosszú időtávlat (2, 7, és 14 év);
- az illetékes szerv határozattal történő jóváhagyása.

A rendezési tervek jellemzői:

- természeti, környezeti és műszaki megfontolások;
- alapvetően műszaki megalapozottság;
- hosszú távú időtávlat (15–20 év);
- az illetékes szerv törvénnyel vagy rendelettel történő jóváhagyása.

A területi tervezéssel kapcsolatos alapvető rendelkezéseket a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (Tft.) tartalmazza. Meghatározza a területfejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozását, valamint a különböző szervezetek teendőit. A hazai jogszabályi előírások és tervezési gyakorlat alapján az egyes térségekre területfejlesztési tervek készülnek. A területfejlesztési és -rendezési tervek fajtáit és tartalmi követelményeit jogszabály határozza meg.

Ennek alapján készülő *területi tervfajták*:

- az országos (fejlesztési és) területfejlesztési koncepció;
- az országos területrendezési terv;
- kiemelt térségi területfejlesztési koncepció;
- kiemelt térségi területrendezési terv;
- kiemelt térségi szintű területfejlesztési program;
- megyei és budapesti területfejlesztési koncepció;
- megyei területrendezési terv;
- megyei és budapesti területfejlesztési program;
- térségi fejlesztési tanács által elfogadott területfejlesztési koncepció;
- térségi fejlesztési tanács által elfogadott területfejlesztési program;
- kistérségi területfejlesztési társulás által elfogadott fejlesztési koncepció.

A területfejlesztési és területrendezési célt közvetetten szolgáló tervek:

- szakpolitikai stratégia;
- szakpolitikai program;
- hálózati fejlesztési terv;
- települési szintű tervek.

Az országos területfejlesztési koncepció, a kiemelt térségi és megyei területfejlesztési koncepció és program, valamint a területrendezési terv tartalmi követelményeit a 218/2009. (X. 6.) Kormányrendelet határozza meg.

A települések tervezésével kapcsolatos előírásokat az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (Étv.) tartalmazza. Meghatározza az állam és az önkormányzatok feladatait, a településfejlesztés és településrendezés követelményeit, a településtervezés szabályait, a települési tervfajtákat, az építésjogi követelményeket, az építési folyamat szabályozását, az építésügyi feladatokat és az építészeti örökség védelmét.

A törvény előírja, hogy a települési terveket a *területfejlesztési tervekkel összhangban*, valamint a településfejlesztési és településrendezési szakmai előírások figyelembevételével kell elkészíteni. A tervek tartalmi követelményeit a 314/2012 (XI. 8.) Kormányrendelet határozza meg.

A településekre készülő tervfajták:

- településfejlesztési koncepció;
- integrált településfejlesztési stratégia;
- településszerkezeti terv;
- Helyi Építési Szabályzat (HÉSZ), szükség esetén szabályozási terv melléklettel.

4. A településtervezés alapvető szempontjai

4.1. A településtervezés általános elvei

Az általános elvi szempontok a területi tervezés egész rendszerére – a különböző szintű fejlesztési és rendezési tervekre – egyaránt vonatkoznak. Ezek a szubszidiaritás, a partnerség és a hierarchikus felépítettség.

A *szubszidiaritás elve* a tervezés esetében meghatározza, hogy *tervkészítést és jóváhagyást a legtöbb ismeret birtokában dolgozzák ki és fogadják el*. Ezért a településtervezési folyamatban a tervező szakemberek mellett az önkormányzatok és a helyi közösség képviselőinek, civil szervezeteinek is indokolt részt venniük, hogy helyismeretükkel hozzá tudjanak járulni a tervi munkák megalapozásához és a minél színvonalasabb tervkészítéshez. A szubszidiaritás elve azt is megköveteli, hogy a helyi érdekek mellett az országos és megyei érdekeket, a magasabb szintű tervekben foglaltakat is figyelembe vegyék a terv készítői. Ugyanakkor az országos, a regionális és a megyei tervek készítésénél is elvárható a települési érdekek figyelembevétele.

A *partnerség elve* a különböző szintű területi és települési tervek legszélesebb körű egyeztetését jelenti a tervezés egész folyamatában. A tervek egyeztetését nemcsak a jogszabályokban meghatározott önkormányzati és államigazgatási szervekkel, hanem a lakosság legszélesebb körével, a helyi társadalom és gazdaság képviselőivel is le kell folytatni. Az egyeztetések *célja a köz- és a magánérdek összehangolt biztosítása és a területeknek a helyi közösség igényei szerinti felhasználása*. A településfejlesztési és -rendezési tervek ilyen átfogó egyeztetése teszi lehetővé, hogy a tervben előírányzott elképzelések zökkenőmentesen megvalósulhassanak. A települési közösségekkel való terveyeztetésre számos módszer alkalmazott: ezek közül a leghatékonyabb, ha a résztvevők között folyamatos párbeszéd alakul ki.

A *hierarchikus felépítettség elve* szerint a magasabb szintű tervfajták elhatárolásait az alacsonyabb szintű tervek készítésénél és elfogadásánál figyelembe kell venni. Korábbi időszakban gyakran előfordult, hogy a településrendezési tervekben az önkormányzatok rövid távú érdekei ütköztek az Országgyűlés által jóváhagyott tervek hosszú távú, nemzeti érdekeivel. Az érdekütközések először a Balaton-parti települések esetében alakultak ki, mivel a törvénnyel jóváhagyott Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Terve korlátozta a parti sávok beépíthetőségét. Ezt a konfliktust és a jogszabályi ellentmondásokat szüntette meg az Alkotmánybíróság a 3/1977 számú AB határozatával, ugyanis annak indokolásában a következőket rögzítették: „a terület és településrendezési tervek olyan összehangolt rendszert alkotnak, amelyen belül az országos és kiemelt tervekre vonatkozó területrendezési tervek elsőbbséget élveznek a megyei területrendezési tervekhez képest, míg a településrendezési terveknek mindhárom korábban említett tervfajtaéhoz igazodni kell”.

4.2. A fenntartható fejlődés biztosítása a településtervezésben

A fenntartható fejlődés gondolata a társadalmi, gazdasági és környezeti rendszerek egyre erősödő konfliktusai, egyensúlyzavarai miatt a 20. század második felében került az érdeklődés középpontjába. A tudósok, a szakemberek és a politikusok egyaránt felismerték a veszélyeket: a nem megújítható természeti erőforrásokkal való pazarló gazdálkodást, a megújítható erőforrások gyors ütemű felélését és a nem hasznosítható hulladékok szakszerűtlen kezelését, tárolását. Megfogalmazták a fenntartható fejlődés lényegét, amely szerint a jelen szükségletek igényeit úgy kell kielégíteni, hogy az ne veszélyeztesse a jövő generáció szükségleteinek kielégítését.

A fenntartható fejlődés elvének érvényesítése a településtervezés során a korábbiaktól teljesen eltérő gondolkodást igényel. Mindenekelőtt a gazdasági szempontok megszokott és túlzott figyelembevétel helyett a környezetvédelmi kérdéseket kell a tervekben hangsúlyozottan szerepeltetni.

A fenntartható fejlődés igénye, szükségessége *kihívások elé állítja a településtervezéssel foglalkozó szakembereket is*, akiknek egyszerre kell figyelembe venniük a lokális és a globális szintű érdekeket. A tervezési szempontokat úgy kell összehangolni, hogy a rövid távú gazdasági érdekek és a hosszú távra fenntartható fejlődést biztosító érdekek egyensúlyban legyenek. A települési szintű követelményeket kisebb-nagyobb területi egységek szintjén is kezelni kell. Az elkészült és jóváhagyott terveket – a fenntarthatóság követelményeihez igazodva – rendszeresen felül kell vizsgálni.

A településtervezés szempontjából *a települések fenntarthatósága egyidejűleg jelenti a hagyományos értékek megőrzését és a modernizációs elemek megjelenítését*, ugyanakkor érvényesíteni kell a gazdasági, társadalmi (szociális) és környezetvédelmi szempontokat. Mindezekre tekintettel a településfejlesztési és településrendezési tervezés során figyelembe kell venni:

- a magán- és közérdekek összhangját, a konfliktusok feloldását a területfelhasználások során;
- a rövid távú gazdasági érdekeket és a hosszú távú fenntartható fejlődést biztosító érdekeket;
- a települési érdekek mellett a területi és térségi (járási, megyei, regionális, országos és az európai unió) érdekeket;
- a szabályozott és nem szabályozott fejlesztési elképzeléseket;
- a helyi társadalmi közösség állampolgárainak, intézményeinek és gazdasági szereplőinek véleményét.

A felsorolt elvek és tervezési szempontok alapján készített és jóváhagyott rendezési tervek végrehajtását rendszeresen aktualizálni kell, valamint az újonnan felmerülő – de a fenntarthatósági követelményeket is kielégítő – elképzeléseket a terveken át kell vezetni. Alapvetően a helyi önkormányzatok döntéseitől függ, hogy a területfelhasználás módosulásával és az építéssel is járó fejlesztések miképpen befolyásolják a települések környezeti állapotát.

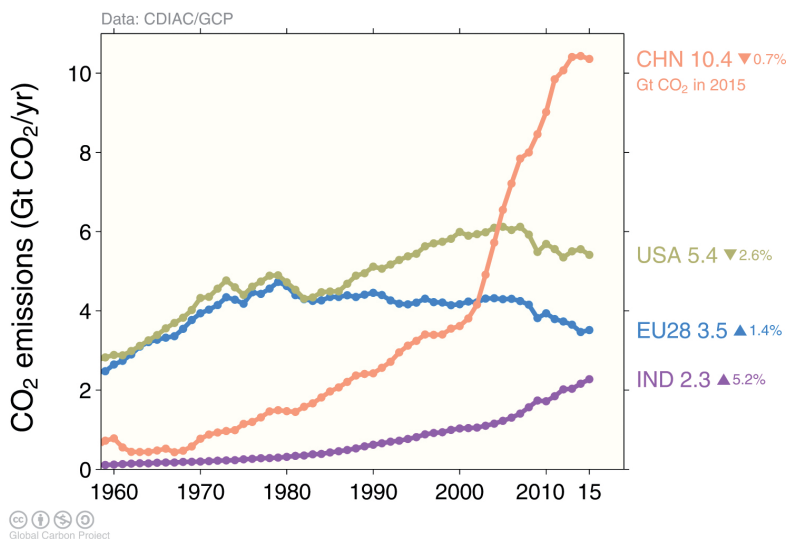
A települések környezeti állapotának javításához, kezeléséhez és a fejlődés fenntarthatóságához szükséges a komplex megközelítésű, integrált felfogású településfejlesztési és -rendezési tervek készítése. *A települések fenntartható fejlődése azonban nemcsak a megfelelő színvonalú tervekészítéstől, hanem az abban foglaltak végrehajtásától is függ.*

A fenntarthatóság biztosítása és a megoldás keresése érdekében eddig több nemzetközi konferenciát rendeztek, amelyek közül a tervezés szempontjából kiemelésre érdemes többek között az 1996-ban rendezett ENSZ HABITAT – Emberi települések bizottságának isztambuli konferenciája és az 1998-as athéni „Várostervezők Európai Tanácsa” (CEU). A konferenciákon állásfoglalások születtek a települések fenntartható fejlődése érdekében:

- „Elkötelezzük magunkat a »fenntartható települések egy urbanizálódó világban« célja mellett azzal, hogy olyan társadalmakat fejlesztünk ki, amelyek hatékonyan használják fel a meglévő forrásokat az ökörendszerek jelen teljesítőképességén belül.” (1996, Isztambul)

- „A fejlődés irányításakor a város egészségét egy ökoszisztémaként kell kezelni, úgy kell felfogni, mint egy szolgáltató termelőegységet, amelynek nyersanyagigénye van és termékeket állít elő.” (1998, Athén)

Az elmúlt évtizedekhez képest a fejlett és fejlődő országok állapota között növekedtek a különbségek. Ezt mutatja a négy legjelentősebb károsanyag-kibocsátó (Kína, USA, EU, India) 1960 és 2015 közötti károsanyag-kibocsátásának változása, illetve összességében annak növekedése (10. ábra).



10. ábra

„Nagyszennyezők” (Kína, USA, EU és India) károsanyag-kibocsátásának változása 1960–2015 között

Forrás: Global Carbon Budget, 2015. <http://cdiac.ornl.gov/GCP/carbonbudget/2015/>
(A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

A kilencvenes években és az ezredforduló utáni konferenciák és nemzetközi tárgyalások tapasztalatai alapján megállapítható, hogy elsősorban a legfejlettebb és legnagyobb országok késleltetik az előrehaladást a megújítható és nem megújítható erőforrások igénybevételével, valamint a környezet nagymértékű szennyezésével.

4.3. Az értékvédelem szintjei a településtervezésben

A településfejlesztési és -rendezési tervezésnél fontos szempont a meglévő értékek védelme, az értékekkel való gazdálkodás, ami az utóbbi évtizedekben jelentősen felértékelődött. Napjainkban a tervezési feladatok már a korábban beépített területekre, településrészekre koncentrálnak. Felértékelődött a meglévő települési értékek számbavétele, értéknövelő szerepük, így ezek a településtervezés során kiemelt figyelmet érdemelnek.

Az értékvédelemnek három szintjét különböztetjük meg: a nemzetközi, a nemzeti és a helyi (települési) szintet. A településrendezési tervekben – a helyi szintű védettség mellett – szerepeltetni kell a nemzetközi és a nemzeti szinten védett területeket és épületeket.

A *nemzetközi szintű védelem* alatt álló értékek az egyetemes emberi kultúra szempontjából jelentős értéket képviselnek; ezekre a nemzetközi szervezetek is fokozott figyelmet fordítanak. Az UNESCO világörökségi listájára felvett épített és természeti-táji értékek nemzetközi védelemben is részesülnek. Magyarország épített és természeti értékei közül e rangos nemzetközi besorolást eddig az alábbi helyszínek kapták meg:

- Duna-part, Budai Várnegyed (1987), Andrásy út (2002);
- Hollókő ófalu és környezete (1987);
- Aggteleki- és a Szlovák-karszt barlangjai (1995);
- Ezeréves Pannonhalmi Bencés Főapátság és természeti környezete (1996);
- Hortobágyi Nemzeti Park, a Pusztai kultúrtáj (1999);
- Pécs (Sopiana) ókeresztény temetője (2000);
- Fertő tó/Neusiedlersee kultúrtáj (2001);
- Tokaji borvidék kultúrtáj (2002).

Az értékvédelem területén hazai országos tekintetben létezik *nemzeti szintű védelem*. Ide tartozik a műemlékvédelem, a természetvédelem és a régészeti emlékek védelme. Az értékek védelmével az erre a célra létrehozott országos hatáskörű szervezetek gondoskodnak. A készülő tervek egyeztetésébe, véleményezésébe ezért be kell vonni a jogszabályokban meghatározott hatóságokat.

A *helyi (települési) szintű védelem* a harmadik besorolási szint – az épített és a természeti környezeti elemekkel – a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A települési szinten védett értékek ugyan nem országos jelentőségűek, de az adott település, a települési közösség szempontjából fennmaradásuk a hagyományok megőrzése miatt is kiemelt jelentőségű. A védelmet az önkormányzatok rendelettel szabályozzák.

A települési értékek és egyedi sajátosságok megkülönböztető karaktert adnak a településeknek. A települési környezet kulturális értékei erősítik a helyi társadalom önbecsülését, identitástudatát a fejlesztésekért folyó versenyben. Az értékek jogosan megkövetelhető kiemelt figyelme érdekében elsőként az *érték* jelentőségét kell megállapítani, majd azt be kell építeni a tervi dokumentumokba. A fejlesztési és rendezési tervekben gondoskodni kell az értékek hasznosítási lehetőségeiről, az ehhez szükséges fejlesztésekről. A helyi értékvédelemnek ugyanakkor nem szabad szélsőséges módon a település egészét konzerválni és mindent megtartani, ami régi.

4.4. Műemléki, régészeti és építészeti értékvédelem

4.4.1. A műemlékvédelem

A védelem különböző területei és szintjei a korábbi széttagolt állapotukhoz képest egyre inkább integrálódnak. A *műemlékvédelem*, a korábbi, döntően középkori emlékmagyagra koncentráló egyedi műemlékvédelem helyett egyre inkább kiterjed a műemléki környezetre, a műemléki területekre és a történeti tájakra.

A hazai nemzeti szintű műemlékvédelemnek négy védelmi kategóriája van: az egyedi műemlékvédelem, a műemléki környezet, a műemléki jelentőségű terület és a történeti táj. A különböző védettségű emlékek kijelölése – a műemlékvédelmi hatóság javaslata alapján – a kulturális örökség védelméért felelős miniszter feladata.

Az *egyedi műemlékvédelemnél* a védelem kiterjed a védett műemlékre és arra a földrészletre, telekre, amelyen a műemléki épület áll. A védett műemlékek esetében az építési hatósági feladatokat a műemlékvédelmi hatóság látja el. A védelem tényét az ingatlan-nyilvántartásba is be kell jegyezni.

Műemléki környezetnek minősülnek a védett műemlékkel vagy műemléki jelentőségű területtel közvetlenül határos ingatlanok és ingatlanrészek. A műemléki környezetben folytatott építési engedélyezési eljárásban a műemlékvédelmi hatóság szakhatóságként vesz részt.

A *műemléki jelentőségű terület* a település védett, jellegzetes, történelmileg kialakult szerkezete, összképe, telekstruktúrája, annak tájjal való kapcsolata, a terei és utcaképei. Az egyedileg nem védett ingatlanok építésügyi hatósági ügyeiben a műemlékvédelmi hatóság szakhatóságként szerepel.

A *történeti táj* kulturális szempontból jelentős, részlegesen beépített, topográfiailag körülhatárolható, egységes műemléki védettség alatt álló terület.

A *védelmi kategóriákat a szabályozási terven ábrázolni kell*. Az örökségvédelmi hatástanulmány alapján az önkormányzat szakmailag megalapozott javaslatot adhat új épületek, területek nemzeti szintű védelmére is az illetékes miniszternek. A nemzeti szintű védelem megállapítása egy viszonylag hosszabb eljárás, amelynek befejezéséig a javaslatokat helyi védelemként kell kezelni.

4.4.2. A régészeti értékvédelem

Az elmúlt időkben egyre fontosabbá vált és erősödött fel a régészeti értékvédelem. *A régészeti emlékek ugyanúgy részei a település múltjának, mint a műemlékek*, ezért a régészeti emlékeknek a település életébe való beillesztése hasonlóan fontos feladat, mint az azokkal kapcsolatos. A régészeti emlékek hasznosítási nehézségei miatt azonban a települések életébe való szerves beillesztés gondot okoz. Ugyanakkor a régészeti emlékek (ásatások) bemutatása rendkívül jelentős lehet, amire jó példák a világörökség részét képező pécsi ókeresztény sírkamrák és a százhalombattai halomsírok. Tapasztalatok szerint a régészeti emlékek bemutatása növeli az idegenforgalmat, erősíti a városi polgárok identitástudatát, egyidejűleg gazdagítja a várost és a táji környezetet.

4.4.3. Építészeti, épített környezeti értékvédelem

A védelem harmadik szintje *az épített környezet esetében is a helyi védelem, amely a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik*, ezért az önkormányzat településképi rendeletben dönt az olyan értékek védelméről, amelyek nemzetközi vagy országos szinten nem élveznek védettséget, viszont a település számára nagy jelentőségűek. A helyi védelmet érdemlő épített környezeti értékeket már a településtervezés első fázisában a településfejlesztési koncepció megalapozó vizsgálatánál figyelembe kell venni. A védett épített

környezeti elemek részletes bemutatására a Helyi Építési Szabályzatban és a Szabályozási Tervben kerül sor.

Az épített környezeti védelem vonatkozhat:

- a településszerkezet, a táji környezet védelmére (utcahálózat, telekszerkezet, beépítési mód, jelentős zöldterület);
- a településképre (a település megjelenésére a tájban vagy utcaképekben);
- a településkarakter védelmére (együttesen a településszerkezetre, a településképp egyes elemeire, formáira, anyagaira és színvilágára);
- az építmény egészére vagy valamely részletére (tömegforma, anyaghasználat, szerkezet, színezés stb.);
- az építményhez tartozó telekre, annak jellegzetes növényzetére, kerítésére, kapuzatára, szoborra és más képzőművészeti alkotásra, utcabútorra és fasor védelmére;
- reklámok, reklámhordozók, cégérek elhelyezésére.

A helyi védelem alatt álló építészeti érték megőrzése érdekében törekedni kell az eredeti (vagy ahhoz közelálló) rendeltetésnek megfelelő használatára, ha ez nem lehetséges, közcélú hasznosításra. A védelem alatt álló építményt, építményrészt csak a helyi védettség megszüntetését követően szabad lebontani. A védelem tényét az önkormányzatnak az ingatlan-nyilvántartása be kell jegyeztetni, továbbá a védelem megszüntetésekor ugyanígy törölni kell.

A helyi építészeti értékvédelem fontosságát erősítette meg a *2016. évi LXXIV. törvény a településképp védelméről*, amely az Étv. rendelkezéseivel összhangban előírja az önkormányzatok számára, hogy társadalmi konszenzussal rendeletben szabályozzák a települések jellegzetes arculatának és szerkezetének megóvását, kialakítását. A törvény, figyelemmel az építészeti és táji értékek megőrzésére, kikötésekkel lehetővé teszi a település egyediségéhez igazodó reklámok elhelyezését is.

4.5. A táji és a természeti értékek védelme

Hazánkban a táji és a természeti értékek védelmével kapcsolatos teendőket tartalmazza az *1996. évi LIII. törvény a természet védelméről*. Meghatározza az államnak, a természetes és a jogi személyeknek, szervezeteknek a természet védelmével kapcsolatos jogait és kötelezettségeit. Tapasztalatok szerint a természeti értékeket elsősorban az építéssel járó – gyakran a zöldfelületek felhasználásával történő – fejlesztések veszélyeztetik. Ezért az új beépítések lehetőségeit és feltételeit rögzítő rendezési terveket jóváhagyásuk előtt egyeztetni kell a természetvédelmi hatósággal.

A természet védelmének legáltalánosabb kategóriája a *tájvédelem*. A településrendezési tervezés keretében és minden külterületen tervezett fejlesztési programnál gondoskodni kell a táj jellegének, természeti és esztétikai értékeinek megóvásáról. A táj jellege, a természeti és esztétikai értékek, az egyedi tájértékek megóvása érdekében a településrendezési tervezés és az egyes fejlesztési projektek tervezése során:

- a táj jellegéhez igazodóan meg kell szüntetni a tájsebeket;
- biztosítani kell a jellegzetes tájképi elemek fennmaradását;

- gondoskodni kell a külterületi fejlesztéseknél a természeti értékek és a létrehozandó mesterséges környezet esztétikai összehangolásáról (például az új beépítések tájba illesztéséről);
- a külterületi ingatlan belterületbe történő bevonására csak akkor szabad javaslatot tenni, ha a táj jellege, természeti és esztétikai értéke nem károsodik;
- biztosítani kell, hogy a gazdálkodással összefüggő épületek, létesítmények száma elhelyezése, mérete, formája és funkciója alkalmazkodjon a táj jellegéhez.

A felsorolt szempontok megkövetelik a gazdasági és tájvédelmi érdekek összehangolását, amelynek során a tájvédelmi érdekeket a természetvédelmi hatóság képviseli. Előírhatja a terület hasznosításának és a mezőgazdasági művelésnek a módját (például erdő telepítésénél elsősorban őshonos fafajok alkalmazását, a legeltetéssel történő gyepgazdálkodást, a növényvédő szerek engedélyhez kötött használatát stb.). A természeti értékek védelme mellett a településfejlődés fenntarthatósága és az életminőség javítása érdekében törekedni kell a minél nagyobb összefüggő zöldfelület kialakítására is.

A természeti területek védetté nyilvánítása – országos jelentőségű terület esetén – a miniszter, helyi jelentőségű terület esetén a települési önkormányzat hatáskörébe tartozik. Védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. A településtervezéskor a tervező is javaslatot tehet egyes területek védetté nyilvánításra, de az ezzel kapcsolatos döntés a rendezési terv elfogadásának keretében önkormányzati hatáskör. A tervezési területen a már védetté nyilvánított terület előírásait az új terv készítése során figyelembe kell venni.

A védett természeti terület a védelem kiterjedésének, céljának, hazai és nemzetközi jelentőségének megfelelően lehet:

1. *Országos jelentőségű védett természeti terület és érték:*

- a) Egyedi jogszabállyal védett természeti terület:
 - nemzeti park;
 - tájvédelmi körzet;
 - természetvédelmi terület;
 - természeti emlék (valamennyi kunhalom, földvár, forrás és víznyelő).
- b) Egyedi jogszabállyal védett természeti érték:
 - ásványok, ásványtársulások, ősmaradványok;
 - mesterséges üregek.
- c) A törvény erejénél fogva védett („ex lege”) természeti terület:
 - természetvédelmi területnek minősül valamennyi láp és szikes tó.
- d) A törvény erejénél fogva védett természeti érték:
 - barlangok.

2. Helyi jelentőségű védett természeti terület:

- a) természetvédelmi terület;
- b) természeti emlék.

Nemzeti parkot, tájvédelmi körzetet, természetvédelmi területet vagy azok meghatározott részét – ha az nemzetközileg kiemelkedő tudományos értéket képvisel – a miniszter a nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban – bioszféra-rezervátummá nyilváníthatja.

Az *erdőrezervátum* és különösen annak magterülete a természetes vagy természetközeli állapotú erdei életközösség megóvását, a természetes folyamatok szabad érvényesülését biztosítja.

A *nemzeti park* az ország természeti adottságaiban meg nem változtatott nagyobb, összefüggő területe kiemelt jelentőségű, a természetes növény- és állatvilággal, a földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti értékekkel. A nemzeti parkok területén természeti, kezelt és bemutató övezeteket kell kijelölni.

A *tájvédelmi körzet* az ország jellegzetes természeti, tájképi adottságokban gazdag nagyobb, általában összefüggő területe, tájrészlete, ahol az ember és a természet kölcsönhatása esztétikai, kulturális és természeti szempontból jól megkülönböztethető jelleget alakított ki, és elsődleges rendeltetése a tájképi és a természeti értékek megőrzése.

A *természetvédelmi terület* az ország jellegzetes és különleges természeti értékekben gazdag, kisebb összefüggő területe, amelynek elsődleges rendeltetése egy vagy több természeti érték, illetve ezek összefüggő rendszerének a védelme.

A *természeti emlék* valamely különlegesen jelentős egyedi természeti érték, képződmény és annak védelmét szolgáló terület. A védett forrás, a víznyelő, a kunhalom, a földvár természeti emlékeknek minősül.

A *védett természeti területeken* különleges szabályai vannak a tényleges területhasználatnak. Ezeken a területeken építési, telekalakítási tilalmat lehet elrendelni, illetve a területhasználatot is korlátozni lehet. A természetvédelmi hatóság a védett területeken a tulajdonhoz fűződő jogokat is korlátozhatja, de a tulajdonosoknak okozott kárt meg kell térítenie. A közutakon való közlekedést a természetvédelmi hatóság indokolt esetben korlátozhatja vagy meg is tilthatja. Az építési, telekalakítási eljárásokban szakhatóságok vesznek részt, ezért az építésügyi hatóság köteles érvényesíteni a természetvédelmi érdekből az egyes egyedi ügyekhez adott állásfoglalásait.

Szükség esetén a rendezési tervben a *védett természeti terület körül védőövezetet* lehet kijelölni. Egyes tevékenységekhez a védőövezetben is szükséges a természetvédelmi hatóság engedélye.

A településrendezési *tervek kötelező munkarészei között szerepel a tájvédelmi szakági javaslat* (benne az országos ökológiai hálózat övezeteinek helyi területei), amelyben az összefüggéseik mérlegelésével egyszerre kell szerepeltetni az ökológiai, a műszaki, a gazdasági és az esztétikai követelményeket. Ebben a munkarészben kell javaslatot tenni az országos és a helyi védelemre érdemes területekre vonatkozóan is.

Az Európai Közösségnek az 1979-ben megalkotott *madárvédelmi irányelve* és az 1992-ben elfogadott *élőhelyvédelmi irányelve* alapján – európai uniós csatlakozásunkkal egyidejűleg – a magyar kormány is kijelölte a madárvédelmi és a különleges megőrzendő természeti területeket, amelyeket együtt *Natura 2000* területeknek nevezünk. A védelem ez esetben azt jelenti, hogy biztosítani kell az élőhelyek kedvező természetvédelmi

helyzetének megőrzését vagy helyreállítását, valamint az ezt fenntartó gazdálkodást, amit csak kiemelt fontosságú közérdek előzhet meg. *A Natura 2000 területeket már a település-szerkezeti tervben is fel kell tüntetni*, mert a területfelhasználást és a későbbi szabályozást is erre a területre vonatkozó védelmi előírások figyelembevételével kell meghatározni abból a célból, hogy a terület használata ne veszélyeztesse, károsítsa a védett értékeket.

4.6. A környezet védelme

A környezetvédelem célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának, a fejlődés fenntarthatóságának biztosítása az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesítése. A környezetvédelem főbb követelményei *a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény* értelmében:

- a környezet igénybevételének, terhelésének és szennyezésének csökkentése, károsodásának megelőzése, a károsodott környezet javítása, helyreállítása;
- a környezeti minőség javításával az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrásokkal való takarékos és azok megújulását biztosító gazdálkodás, az erőforrások fenntartása;
- az állam társadalmi és gazdasági fejlődést elősegítő feladatainak a környezetvédelmi követelményekkel való összehangolása;
- a környezetvédelem jelentőségének a helyi társadalommal történő megismertetése és a lakossági részvétel biztosítása a környezet védelme és a települések fenntarthatósága érdekében.

A fenti célok teljesítése érdekében a környezethasználatot úgy kell megszervezni, hogy az a környezeti elemek kímélésével, takarékos használatával, a hulladékkeletkezés csökkentésével, a hulladék újrahasznosításával a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő.

A föld védelme kiterjed a felszíni beavatkozásokra, a felszín alatti talajrétegekre, továbbá magában foglalja a talaj termőképességének megőrzését, víz- és levegőháztartásának védelmét. Kiemelt jelentőségű a jó termőhely-adottságú, művelhető földek védelme, ezért indokolt, hogy a termelésből való kivonás elsősorban a gyengébb minőségű termőföldeken történjen meg a beruházásokhoz.

A víz védelme kiterjed a felszíni és a felszín alatti vizekre. A víz mint alapvető életfeltétel és korlátozottan előforduló erőforrás megköveteli a vízgazdálkodás feltételeinek, igénybevételének és minőségének meghatározását és védelmét. A településrendezési tervekben szerepeltetni kell az ivóvíztermelő kutak vízminőségének védelmét, a szükséges területhasználati és -építési korlátozásokat. A leggyakoribb problémát az ivóvíz nitráttartalma jelenti, mivel az ásott kutakkal elérhető első vízadó réteg hazánkban általában már nem ivóvíz minőségű. A felszín alatti vízkészlet és az élővizek védelme szempontjából különösen nagy jelentőségű a csatornázás kiépítése, a mezőgazdaságban használt kemikáliák szabályozott felhasználása.

A levegő védelme a levegő természetes állapotának fenntartását, a légszennyezés viszszaszorítását célozza. Ennek érdekében az illetékes hatóságok folyamatosan mérik a levegőt szennyező kibocsátásokat (emisszió), ezek terjedését (transzmisszió), valamint a tényleges

levegőminőségi állapotot (immisszió). A levegő szennyezettsége a környezeti állapot egyik legsúlyosabb problémája, mivel közvetlenül veszélyezteti az emberi egészséget és áttételesen minden környezeti elemet érint. A légszennyezettség helyzetét és mértékét a közlekedési, az ipari és energetikai, valamint a kommunális és háztartási fűtési szennyezőanyag-kibocsátások határozzák meg.

Az ágazati és ágazatközi feladatokon túl a különböző környezetvédelmi kérdésekben a települési önkormányzatoknak is vannak a településrendezést érintő feladatai. Az élővizek védelme érdekében a helyi építési szabályzatban előírhatják a beültetési kötelezettséget (a partok gyepesítését, fásítását), a csapadékvíz-elvezetés módját, illetve a „védőerdő” területfelhasználási kategóriába sorolhatnak bizonyos területsávokat. A légszennyezetést úgy csökkentheti, hogy elkerülő utakat, forgalomcsillapítási övezeteket és a környezetszennyező üzemek kitelepítését jelöli ki.

A zaj és rezgés elleni védelem kiterjed minden olyan mesterségesen keltett energiaki-bocsátásra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. A védelem módszerei vonatkoznak a kibocsátások, illetve a zaj és rezgés terjedésének csökkentésére és a határérték felett terhelt környezet védelmére.

A sugárzások elleni védelem kiterjed a mesterségesen keltett és természetes sugárzások azon tartományaira, amelyek az emberi egészséget vagy a környezetet veszélyeztetik. A kozmikus sugárzás és a földkéreg anyagainak sugárzása együttesen képezik a természetes sugárterhelést. A mesterséges sugárzás az emberi tevékenységek eredménye.

A veszélyes anyagok és technológiák környezetvédelmi kezelése foglalkozik a technológiák telepítési helyének kiválasztásával, a gyártási folyamatok ellenőrzésével, a veszélyes anyagok előállításával, szállításával, felhasználásával, valamint a felhasználás utáni elhelyezéssel vagy megsemmisítéssel.

A hulladékkezelés a hulladékok csökkentését, válogatás utáni részbeni újrahasznosítását és a környezetet kímélő elhelyezés biztosítását jelenti. Az erősödő környezetvédelmi szemlélet miatt *a hulladékkezelést lassan felváltja a hulladékgazdálkodás*, amely magában foglalja a hulladékok keletkezésének megelőzését és csökkentését is. Az a korábbi gyakorlat, amely a hulladékprobléma megoldásában a települési kommunális hulladék összegyűjtését és a település szélén egy természetes gödörben való lerakását jelentette, napjainkban már nem tartható. A hulladékkezelésnek a *hulladékok fajtái* szerint szigorú feltétele, technológiája van. Így meg kell különböztetni:

- az ipari és kommunális hulladékokat;
- a veszélyes és a nem veszélyes hulladékokat;
- a szilárd, a folyékony és az iszapszerű hulladékokat.

Az egyes hulladékfajták elhelyezésének területi vonzatairól a településrendezési tervekben gondoskodni kell.

A hulladékgazdálkodás egy összetett folyamat a szelektív hulladékgyűjtéstől a hulladékok újrahasznosításáig. Az újrahasznosítás történhet égetéssel (energiatermelés), komposztálással, a szakszerűen lerakott és kezelt hulladékban keletkező biogázok gyűjtésével és hasznosításával. A hulladékkezelés területi vonzatait a településrendezési tervek tartalmazzák (hulladékudvar, lerakó- és hasznosítótelepek, védőterületek, védőtávolságok). A környezetvédelem jelentős feladata a korábban különböző hulladékokkal szennyezett területek helyreállítása, rehabilitálása is, így például a gyáruudvarok talajcseréje.

A településrendezési tervek kötelezően elkészítendő, alátámasztó munkarésze a környezetvédelmi szakági munkarész, amelyben ki kell térni a különböző környezeti elemek, illetve környezetkárosító hatások mindegyikére. A veszélyeztető hatások elleni védelem érdekében az egyes területeket a környezetvédelmi előírások szerint *védelmi övezetekbe* kell sorolni, ahol tiltani vagy korlátozni lehet egyes területfelhasználásokat, illetve tevékenységeket.

Az új fejlesztések, területfelhasználások helyének kijelölésénél figyelembe kell venni azokat a meglévő és várható környezeti hatásokat, amelyek zavarhatják vagy akár ellehetetleníthetik az odatelepitési tervezett funkciók működését. Ezt szolgálja a környezetre káros hatású létesítmények környezetében a *védőterületek, védőtávolságok megállapítása*. A környezetet terhelő hatások csökkentése érdekében szükségessé válhat *véderdő, védőfásítások* létesítése, amelyek területét a környezetvédelmi hatóság állásfoglalása alapján a rendezési tervekben kell szerepeltetni.

4.7. A településtervezés sajátos mérnöki vonatkozásai

A települések tervezésének, fejlesztésének és rendezésének sokféle műszaki-mérnöki vonatkozása van. Az egyes mérnöki szakterületek között kiemelt jelentőségű a közlekedés és a közművesítés, amelyeknek a települések alakításával fejlesztésével és rendezésével van közvetlen, minden esetben meghatározó kapcsolata.

Ebben a fejezetben az egyes mérnöki – csak ritkán előforduló és kevésbé ismert – tevékenységeket mutatjuk be, amelyek a településeken a *katasztrófavhelyzetek és a károkozás* után kerülnek a figyelem középpontjába. Az egyes időszakokban előforduló sajátos műszaki kérdések nem minden esetben érintik az adott település tervezési területét, azonban a váratlan eseményeknél rendkívül meghatározóvá is válhatnak a fejlesztések és a településrendezési lehetőségek korlátozásában. Esetenként az új beruházásokat, az új területfelhasználásokat is veszélyeztethetik, akadályozhatják.

A települések területhasznosítását, beépítési lehetőségeit hátrányosan érintő adottságok *speciális, mérnöki szakterületre* tartozó vizsgálatokat, beavatkozásokat és a településrendezési tervekhez kötődő elhatározásokat igényelhetnek. A speciális mérnöki szakterületek foglalkoznak például:

- a bányászat, az alábányászottság kérdéskörével;
- a felszín alatti pincerendszerekkel, a természetes és mesterséges üregekkel;
- a partfalomlások és -károsodások problémáival;
- a mérnökgeológiai veszélyeztetettségű, földmozgásoknak kitett területekkel;
- a mély fekvésű területek speciális problémáival;
- az árvízzel, belvízzel veszélyeztetett területek speciális helyzetével.

A felsorolt veszélyeztetett területeket már a településszerkezeti tervben le kell határolni, a helyi építési szabályzatban pedig intézkedni kell a beépítések feltételeiről, esetleg a már beépített területek esetén az építési tilalom kimondásáról.

Az alábányászottság vizsgálatának azért van nagy jelentősége, mert a felszín alatti bányászat a felhagyott járatok elégtelen tömedékelése miatt évszázados késéssel is alakíthatja a felszín állapotát. Nehezíti a vizsgálatokat, hogy a 19. század több bányájáról nem

állnak rendelkezésre pontos térképek, így a vízbetörések és a sújtólégrobbanások által átalakult föld alatti világról nincsenek pontos ismereteink. A településrendezés tervezésekor a földfelszín alatti rétegben lévő *bányatelkekre* is figyelemmel kell lenni, mivel a bányatelek nem azonos a felszínen nyilvántartott földrésztelkekkel, telkekkel, és nincs szoros kapcsolat a felszíni és a bányatelek között.

A tervezés során a korábbi bányásztelepüléseken felhagyott bányászati létesítmények és táji környezet megmentésével foglalkozni kell. Az elhagyott korábbi épületek új funkciókkal történő továbbélése nemcsak értékmentést jelent, hanem a helyi közösség identitásadata, hagyományörzése szempontjából is fontos.

A természetes üregek (barlangok) kérdésköre sok magyar települést érint, amelyek a természetvédelmi törvény alapján eleve védettséget élveznek. Ezek egy részének földfelszíni nyílásai vannak, másik részük azonban a felszín alatt helyezkednek el. A biztonság érdekében a barlangok feletti területek beépítését szükséges korlátozni vagy tiltani annak érdekében, hogy a felszínről bekerülő szennyeződés ne veszélyeztethesse a barlangok állapotát és élővilágát. Külön figyelmet indokolt fordítani a felszínről esetleg bekerülő vizekre, ezért a vízgyűjtőterületükön a felszín egy részét szilárd burkolattal kell ellátni, továbbá a felszíni csapadékvizek gyors elvezetéséről is gondoskodni kell. A barlangok sokszor a települések beépített területei alatt helyezkednek el, ami ellen védekezni kell a közművek zárt rendszerű kialakításával, szükség esetén a beépítések csökkentésével.

A mesterséges üregek (pincék) leggyakoribb fajtája a különböző kőzetekbe vájt pince, amit általában bor- és terménytárolás vagy védelmi célok miatt építettek. A kialakított pincék gyakran túlterjeszkednek a telekhatáron és a közterületek vagy a szomszédos telkek alá nyúlnak. A pincék által veszélyeztetett településrészek esetenként a település legrégebbi és sokszor a legértékesebb részén fekszenek, ezért szóba sem kerülhet ezeknek a területeknek a felhagyása; inkább a védelmükről kell gondoskodni. A településrendezési tervekben ábrázolni kell azokat az alappincézett területeket, ahol a pincék léte veszélyeztetheti, korlátozhatja a területek beépítését. A legcélszerűbb megoldás, ha az önkormányzat felmérési az alappincézett területeket, és a veszélyelhárítás érdekében programot állít össze, és fokozatosan megszünteti a veszélyhelyzetet.

A tervszerű pinceveszély-elhárítás Magyarországon – kormányzati intézkedésre – már 1977-ben megkezdődött Eger és Pécs városában. A szervezett és komplex pinceveszély-elhárítással érintett települési kör 1991-ben 23-ra, 1996-ban 72-re, 2000-re 113-a bővült. 2016-ban a pinceveszély-elhárítás – a partfalveszély-elhárítással együtt – már 128 települést érintett.

A természetes partfalak – és az általuk okozott veszélyhelyzet – általában vízfolyások és kőzutat mentén alakulnak ki. *A csapadékos időjárás következménye, hogy megszorodnak a partfalmozgások*, a laza szerkezetű lösz destabilizáló hatása miatt egy időben több településen hirtelen omlások és rogyások következnek be. Jellemző példái a Balaton déli-délkeleti magaspartjai és egyes Duna menti szakaszok. A bortermelő településeken (például Szekszárd) az egykori szőlőhegyek útjai mélyen bevágódva vezetnek fel a kertek és építési telkek között, amelyek csapadékos időjárás esetén a lemosódásra hajlamos talajknál károkat okozva alakítják át a földfelszínt.

A veszélyhelyzetek felszámolása a korábbiakban utólagos, lokális jellegű volt és csak eseti megoldásokat tartalmazott. A szaporodó partfalmozgások miatti veszélyeztetett települések és közösségi létesítmények programszerű veszélyelhárítása érdekében 1997-ben

kormányzati intézkedések születtek. Ezután nemcsak a veszélyek elhárítására, hanem azok megelőzésére is sor került. A csatornázás előírása és megépítése, valamint a meglévő épületek csatornabekötésének kikényszerítése csökkentette a veszélyhelyzetek kialakulását.

A mérnökgeológiai szakterület ismeretei alapvetően fontosak a beépítésre szánt területek kiválasztása és az egyes területeken alkalmazott szabályozás kidolgozása során. A településrendezési tervek készítése ezért – ideális esetben – mindig a település teljes területére vonatkozó talajmechanikai szakvélemény készítésével kezdődik. A különböző talajtani, talajmechanikai adottságok, a duzzadó agyag, a lösz, az összenyomódó talajok, a karsztos, a csúszásveszélyes területek és a lejtős tömegmozgások a települési adottságoktól függően számos beépítettséget és biztonságot veszélyeztető helyzetet teremthetnek.

A duzzadó agyag térfogata például a kiszáradás és a vízzel telítődés folyamatában jelentősen változik, ezért kisebb épületeket megemelhet. A lösz a víz hatására agyagréteget képes kioldani, ezáltal önmagán belül felére, harmadára roskadhat. A lösztalajokon a vízzáró közművesítés, valamint a gondos felszíni vízelvezetés adja a biztonságos megoldást. Az összenyomódó talajok esetenként jelentős alakváltozást okozhatnak a különböző eltérő rétegek és vastagságok miatt, ami az épületek egyenlőtlen süllyedését okozhatja. A karsztos területek gyakran felszínre bukkannak, mivel kevés rajtuk a talajfedő réteg. Ilyen esetekben a terület beépítése veszélyeztetheti a felszín alatti vízkészleteket. A csúszásveszélyes területek ott alakulnak ki, ahol egy vízzáró réteget a bejutó vizek sikamlóssá tesznek (megkennek), ezáltal a felette lévő épületek a domboldallal együtt elmozdulnak és megcsúsznak. A csúszásveszélyes területeket településrendezési tervben ábrázolni kell, illetve azok alapján indokolt a beépíthető területek kijelölése.

A települések mindennapjaiban a vizek okozta problémák a leggyakoribbak. A települések kialakulásától napjainkig a vizek közelsége vonzotta az embert a megtelepedésre, mivel a víz az ember életéhez, a növény- és állatvilág fenntartásához nélkülözhetetlen. Ugyanakkor a vízfolyások gyors változásaira az adott lakóhelyen élő emberek nem tudnak kellő gyorsasággal helyváltoztatással reagálni. Az egyre sűrűsödő veszélyhelyzetekre tekintettel, a szervezett árvíz- és belvízvédelem kiépülésével a lakósságnak is vállalni kell az állami és önkormányzati szervezetekkel való együttműködést.

Az árvízvédelem gondjait a gátak rendszeres magasztása önmagában nem oldja meg, mivel a feltöltődések miatt a folyók vízszintje folyamatosan emelkedik. A problémákat fokozza, hogy hazánk a Kárpát-medence mélyén fekszik, így a folyóvizeink 95%-a országon kívülről érkezik. Ennek okán folyóink vízhozamára, az árhullámok megelőzésére kevés ráhatásunk van. Többek között ezért került sor a Tisza-völgy árvízvédelmének átgondolására és a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztésére, amelynek keretében eddig hat „vésztározó” készült el.

A területrendezési és a településrendezési tervekben kötelezően vizgazdálkodási területfelhasználási egységekbe sorolandó: a folyóvizek medre és parti sávja, az állóvizek medre és parti sávja, a folyóvizekben még nyilvántartásba nem vett szigetek, a közcélú nyílt csatornák medre és parti sávja, a vízbeszerzési területek és védőterületeik, a hullámterek és a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek. A vizgazdálkodási területfelhasználási egységen belül lehetnek ártéri erdők, mezőgazdasági művelésű (első-sorban rét, legelő, gyp) területek. A hullámtér és a nyílt ártér övezetben beépítésre szánt terület nem jelölhető ki.

A vízjárta területek között külön figyelmet érdemel egyes országrészekben hatalmas területeket érintő *belvizes területek*. A hegyekről és a dombokról lefutó csapadékvizeket, a nagyobb esőzések következményeit a vízfolyások, a patakok nem tudják a befogadó folyókba juttatni, mivel nagy részüket beszántották, nem tisztították és karbantartásuk is elmaradt. A településrendezési tervekben a rendszeresen belvízjárta területekre – a vízügyi hatóság adatszolgáltatása alapján – *belvízrendezési szakági munkarészt* indokolt készíteni, amelynek alapján csak kivételes esetben és szigorú feltételekkel lehet beépítésre szánt övezeteket kijelölni.

4.8. Esztétikai szempontok a településstervezésben

Az esztétikai kérdések történetileg és országokként változó súllyal, változó tartalommal, de mindig is fontos kérdésként szerepelnek az egyes társadalmakban. Az emberek komfortérzetéhez hozzátartozik, hogy környezetük saját hagyományainak, esztétikai normáinak megfeleljenek. A napi esztétikai *élmények két alapvető szinten* jelennek meg. Az egyik a szűkebb *belső környezet*, a saját lakás berendezése, belsőépítészeti kialakítása, a másik a *külső környezet* a városkép, az utcakép, a műemlékek és a rekreációt biztosító térkialakítások, parkok és zöldterületek. Ezen kívül – ha ritkábban is – a tágabb környezet és tájak szépségei is jelentős hatással vannak az emberek közérzetére.

A helyi közösségek saját maguk is sokat tehetnek a településük szépítéséért, azonban *külső környezetük alakítása, esztétikai minősége leginkább az önkormányzat előrelátó és szakmailag megalapozott irányító munkájától függ*. A feladat azonban eredményesen csak akkor végezhető el, ha a település arculatának formálásában, az épített és természeti környezet alakításában, esztétikai kérdésekben járatos, képzett és gyakorlattal rendelkező szakemberek vesznek részt.

A településstervezés folyamatának keretében – a településfejlesztési koncepció és a településszerkezeti terv készítésével – megalapozható a település arculatának továbbfejlődése, fejlesztése. Már a tervezés kezdetétől (de később, a végrehajtás során is) a tervező szakembereknek *célszerű együttműködniük* a helyi társadalom és az önkormányzat képviselőivel. Az egyes fejlesztések a településstervezés keretében készült és jóváhagyott tervek alapján történhet, mivel csak ez által biztosítható a település hagyományainak megőrzése, arculatának és esztétikai minőségének továbbfejlesztése. A meglévő épületek felújításának, az új épületek kialakításának illeszkednie kell a település hagyományaihoz és közvetlen környezetéhez. A település lakói – identitástudatuk miatt – elvárják, hogy a szomszédos településektől vizuálisan megkülönböztethetők legyenek. Ennek érdekében a két szomszédos település között indokolt erdősávokat és nem beépíthető zöldterületeket kialakítani, így elkerülhető a közigazgatási határoknál a különböző hagyományokkal rendelkező települések beépítésének közvetlen csatlakozása, illetve összenövése.

A településstervezés során egyéb fontos esztétikai szempontokat is figyelembe kell venni, attól függően, hogy milyen a település természetföldrajzi elhelyezkedése. Különböző megfontolásokat igényel a *síkvidéki és a hegyvidéki* – völgybe vagy domboldalba elhelyezkedő – település.

Síkvidéki település esetében elsősorban a település sziluettjének megjelenését kell megtervezni a településszerkezeti tervben. Hagyományosan általában a település központja

emelkedik ki a beépítettségéből, majd az épületek magassága a belterületi határ felé fokozatosan csökken. Ezt az alapkövetelményt, hagyományt hagyták figyelmen kívül a városok szélén épült 5–10 szintes lakótelepekkel. A tervek készítésénél, a beépítéseknél ezért a jövőben is indokolt a település határai felé a hagyományok szerinti csökkenő épületmagasságot megtartani. Kivételes esetben, alapos esztétikai megfontolás alapján, de csak egyes pontokban (például vízparton) indokolt lehet a magasabb beépítésekkel járó területhasznosítás is.

Hegyvidéki települések esetében a mozgalmas terepadottságok mellett, a völgyben kialakult település esetén a sziluettelés helyett az a legfontosabb, hogy a települést megközelítő utak néhány szakaszáról élvezhetően táruljon fel a település képe. Az ilyen helyeken a helyi építési szabályzatban célszerű előírni a kilátóparkoló telepítését. Hasonló a helyzet a domboldali települések esetében is, ahol a befutó utakról a települések majdnem egészének képe feltárulhat. A nyomvonallevezetésnek önállóan is van esztétikai tartalma, hiszen a tájhoz illeszkedő, szépen vezetett utak az odaérkezőknek kellemes látványt nyújtanak. Gondolni kell arra is, hogy az út egyenes szakaszának tengelyében jelenjen meg a település egy kiemelkedő pontja, fontosabb épülete. Követendő példa a Siklós és Mária-gyűd közti út egy szakasza, amelynek tengelyében az egyik irányban a siklósi vár, a másik irányban a máriagyűdi templom áll.

A vízpartok mellett épült városoknak különleges adottsága a vízi úton történő megközelítés, mivel ezzel egyedi élményben lehet részük az odaérkezőknek. Erre jó példa Esztergom, ahol a Dunán hajózva lenyűgöző hatással jelenik meg először a székesegyház, majd az alatta elterülő város.

A települések belső szerkezetében is lehetnek esztétikailag előnyös megoldások. Ilyen lehet például a közterületekről a település beépített területeire való *rálátások* megtartása, betervezése vagy a kilátásvédelmi szempontokat is mérlegelő területfelhasználási egységek megválasztása. A *közterületi kilátóhelyeket* a település azon pontjain kell rögzíteni, ahonnan feltáruló látványok legátfogóbban mutatják a település sajátos megjelenését és karakterét, mint például Budapesten a világörökségi rangot is elnyert Duna-parti látkép.

A különböző időszakokban épült városok, *városrészek egyes beépített tömbjei* sok esetben jelentős különbségeket mutatnak, nemcsak várostervezési-esztétikai értelemben, hanem településszociológiai megközelítésben is. A történelem során kialakult, eltérő beépítésű területrészek, lakótömbök határvonalait a fejlesztések során célszerű megtartani. A tervezés során a különbözőségek – beépítési módok, egyedi karakter – megtartása céljából figyelmet kell fordítani a területfelhasználási besorolásokra. Természetesen nemcsak a beépített területek közötti, hanem egyéb területfelhasználási tömbök (például zöldterületek) határvonalaira is tekintettel kell lenni. A *központképző közterek, közintézmények* a városi funkciók besűrűsödési helyei, a közélet szinterei, ezért kiemelten kell kezelni a térfalak esztétikai kialakítását. A központképző tereket, a terekre néző ingatlanokat az egységes és szigorú szabályozás érdekében célszerű önálló övezetbe sorolni.

A települések szerkezetének esztétikai szempontból is fontos elemei azok a *hangsúlyképző épületek*, építmények, amelyek a beépített „települési szövet” fölé magasodva tájékozódási pontot is jelentenek. Falvaink jelentős részében ezt a célt is szolgálják a templomtornyok. A hangsúlyképző épületek gyakran a város jelképévé is válhatnak (például Miskolcon az Avasi kilátó, Tihanyban az apátsági templom, Pannonhalmán a székesegyház, Visegrádon a vár stb.), ugyanakkor ezek a jelképek tájékozódási szempontból és esztétikai

megfontolásból is fontosak. A település meghatározó hangsúlyképző elemei egyidejűleg irányt szabnak az új beépítéseknek és fejlesztéseknek, a meglévő városszerkezet alakításának.

5. A településtervezési folyamat

5.1. A tervezési folyamat fázisai

A tervezés alapfeladata, hogy hosszabb-rövidebb távra célokat fogalmazzon meg úgy, hogy eközben a jövőt érintő elhatározásokat egyeztetni mindazokkal, akik részesei lehetnek a célok realizálásának. Csak tervek segítségével biztosítható, hogy a különböző időben és érdekek mentén realizálódó egyes döntések a kitűzött célok megvalósításának részeivé váljanak. Mivel a tervek különböző elgondolásokra és időtávra készülnek, a szükséges egyeztetések befejezésével azokat különböző dokumentumokban és jogi formában rögzítik. A települési önkormányzatok a tervezési folyamat során településfejlesztési és településrendezési eszközökkel (koncepcióval, tervekkel és helyi építésügyi szabályzattal) dolgoznak.

A településrendezési tervekészítés folyamata a *tájékoztatási szakasszal kezdődik*. Ennek során a polgármester az előzetes tájékoztatást megküldi az eljárásban érdekelt partnereknek és az illetékes államigazgatási szerveknek, akik 21 (a főváros esetében 30) napon belül észrevételt, javaslatokat tehetnek. Ezek beérkezése után a polgármester tájékoztatást ad az önkormányzat terveiről, rendezési elképzeléseiről. A *véleményezési szakaszban* a tervi elképzelést egyeztetni az érdekeltekkel, a településszerkezeti terv esetében az érintett települési és területi önkormányzatokkal is. Ezt követően a tervet a polgármester az elfogadásról szóló jegyzőkönyvvel együtt 15 napon belül megküldi az állami főépítésznek és az összes illetékes államigazgatási szervnek. A vélemények beérkezése után a polgármester a tervet elfogadásra a képviselő-testület elé terjeszti.

A konkrét tervezés a meglévő állapot megismerésével, helyzetfeltárással, *vizsgálattal kezdődik*. Ezek adnak minél megbízhatóbb alapot a koncepcióalkotási szakaszban és a terveknek. A helyi körülmények megismerése többek között függ a vizsgálatok számszerűsíthető adatainak körétől és pontosságától, valamint a nem számszerűsíthető részekben a vizsgálatot végzők szubjektív ítéletétől. Ezért tehát az, hogy a vizsgált területen és témakörben mi hangsúlyos és mi tekinthető pozitív vagy negatív értéknek, nem függetleníthető a megbízó értékorientációjától, kulturális beállítottságától. Az utóbbi idők szemléletváltozását jól jellemzi, hogy a hagyományos, földszintes lakókörnyezetet korábban a döntéshozók nem tekintették értéknek, azonban ma már ezeket a még megmaradó hagyományos beépítéseket tekintjük a legfőbb értékeknek. Hangsúlyossá vált ezért a hagyományos beépítések korszerűsítéssel történő megmentése is.

A *konceptióalkotási folyamat* a helyzetfeltárással és a vizsgálatok szintézisére épül. Ebben a szakaszban határozzák meg a fontossági sorrendeket, amelyeket a tervezés során figyelembe kell venni. A koncepciókészítési szakaszban a tervezés gyakran függetleníti magát a valóságtól, és tág teret enged az intuíciónak, vágyaknak; mindezt viszont a tervezési szakaszba való visszatérés kényszere vált fel. Így alakul ki az egyensúlyi helyzet, amelyben egyszerre van jelen a mai követelményektől való elrugaszkodás és a megvalósítható jövőkép. A tervezés folyamatában természetesen egyensúlyi állapot ebben a szakaszban

nem jön létre, az csak számos kompromisszummal járó iterációs folyamatban körvonalazódik. Az ilyen szemléletű tervezési folyamat garantálja azoknak a közbelső lépéseknek a meghatározását, amelyek kötődnek az adott időszak lehetőségeihez, és mégis elvezetnek az ideálist megközelítő reális és megvalósítható jövőkép megfogalmazásához.

5.2. A tervekészítés eljárási kérdései

A településrendezési terv készítésének és elfogadásának *teljes folyamata a települési önkormányzatok kizárólagos feladata*. Ebből következik, hogy tervezési megbízást is csak az önkormányzat adhat. Azokban az esetekben, ahol egyes fejlesztések a rendezési terv módosítását teszik szükségessé, és az önkormányzatnak nincs lehetősége a jóváhagyott terv módosítására, a településrendezési szerződés keretében a fejlesztő magára vállalhatja a tervekészítés költségeit. A szerződés megkötésekor a fejlesztő egyéb, a cél megvalósítását szolgáló költségeket is vállalhat, például közút- vagy infrastruktúra-építést, közcélú zöldterület megvalósítását stb. Természetesen a szerződésben vállalt kötelezettségek és a fejlesztési cél között közvetlen, ok-okozati összefüggésnek kell lennie. A településrendezési szerződésben foglalt kötelezettség tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni, majd a kötelezettség megszűnésekor törölni kell.

A településrendezési tervek közül a településszerkezeti terv olyan településpolitikai dokumentum, amelynek meghatározó szerepe van a település fejlődése és fejlesztése szempontjából. A terv kiemelt jelentősége miatt törvény írja elő a *széles körű tervegyeztetést* a helyi társadalom szereplőivel és az érintett államigazgatási szervezetekkel, hatóságokkal. A partnerségi egyeztetés ideális esetben már a tervekészítés előtt az önkormányzati elképzelések polgármester által történő bemutatásával megkezdődik, majd a tervezés első fázisában a településfejlesztési koncepció egyeztetésével folytatódik. Az egyeztetés több módon is lehetséges: teljes, egyszerűsített vagy tárgyalásos formában. A teljes eljárás előzetes tájékoztatással kezdődik, ezt követően két véleményezési szakasz, majd az elfogadási és hatálybaléptetési szakasz következik.

Az elfogadási szakaszban az önkormányzat képviselő-testülete az egyeztetéseken elhangzottak értékelésével és szükség szerinti figyelembevétele mellett dönt a terv jóváhagyásáról. *A településfejlesztési koncepciót és a településszerkezeti tervet határozattal, a helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet pedig önkormányzati rendelettel hagyja jóvá.*

5.3. Társadalmi részvétel a tervezésben

A tervező feladata ma már elsősorban nem a saját elképzeléseinek kidolgozása, hanem lehetséges tervi alternatívák bemutatása azok előnyeivel és hátrányaival. Ez az új típusú tervezői magatartás kell a megfelelő végeredmény eléréséhez a reális jövőkép kialakításához. Az ilyen tervezési folyamatban természetesen fontos szerepet kap a döntéshozók és az érdekeltek bevonása, köztük a különböző szakmai szervezetek, a helyi társadalom legkülönbözőbb rétegei. A tervezés legfontosabb feladata ugyanis a tervezési területen élők számára a lehető legoptimálisabb környezeti feltételek kialakítása, amit csak az érintettek igényeinek ismeretében lehet kialakítani.

A tervezés folyamatában történő társadalmi részvétel igényeinek megfogalmazása, a konkrét tervezési és önkormányzati tapasztalatok ellenére mind a mai napig nem alakult ki egyértelműen. Valószínű, hogy nem is lehet ilyen kiérlelt és általánosítható módszerhez eljutni, mert a széles körű *társadalmi részvétel is elsősorban a helyi körülményektől függően alakítható ki.*

A társadalmi részvételnek a tervben foglalt eredményességen túlmutatóan több *pozitívuma is lehet:*

- az együttműködési készség formálásával erősíteni lehet a társadalom kohézióját, a demokratizálódás folyamatát;
- a tervezésben való társadalmi részvétel kapcsán növekszik az egyes csoportok társadalmi aktivitása, ennek hozadéka, hogy az emberek kénytelenek más érdekekkel is szembesülni, így világossá válnak a saját érdekérvényesítésük korlátai;
- az önkéntes döntésekkel szemben garanciát adhat a társadalmi részvétel, mert felszínre kerülnek az egyes társadalmi csoportok sajátos problémái. Ez együtt jár a döntéshozók és a társadalom egyes tagjai között a jobb megértéssel és a fejlesztési célok együttes támogatásával;
- a részvétel során egyes helyi csoportok megismerkedhetnek a környezetalakítás összetett, sok szakmát integráló folyamatával, ezáltal szembesülnek a környezet-alakítás nehézségeivel, továbbá elégedettebbé válhatnak.

A tervezés során történő társadalmi részvételt hosszabb kísérletezés, tapasztalatszerzés után – *partnerségi egyeztetés keretében* – kormányrendelet³ szabályozza, amely előírta különböző fejlesztési és rendezési tervek egyeztetését. „A lakossággal, a civil és gazdálkodó szervezetekkel, egyházakkal történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik.” A partnerségi egyeztetést az önkormányzat rendeletben szabályozza, ami a polgármester irányításával, koordinációjával történik. Az egyeztetés résztvevői a helyi adottságok figyelembevételével: az államigazgatási szervek, az érintett települési és területi önkormányzatok, a lakosság és az érdekképviselői szervek, civil, gazdálkodási és egyházi szervezetek.

5.4. A településrendezési tervek időtávlata

A településrendezési terveknek nincs előírt időtávlatuk, de *a településszerkezeti terv a településfejlesztési koncepció hosszú időtávlatával van összhangban.* A településrendezési terv szabályozási tartama eleve nem köthető határidőhöz, de a szabályozásnál gondolni kell arra, hogy annak elfogadása után rövid időn belül hatályba lép. A szabályozás általában egy elképzelt településszintű fejlesztés, illetve a meglévő állapot tervezet átalakítására készül. Meghatározza a változtatásokat, a település előirányzott és szabályozott rendezését.

Gyakran előfordul, hogy olyan fejlesztési elképzelésekkel jelennek meg a beruházók, amelyek nem illeszkednek az önkormányzat fejlesztési koncepciójába. A fejlesztőknek nincs

³ 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. 28. § (3) bekezdés.

joguk dönteni az épületek elhelyezéséről, településképi megjelenítéséről, ezért ilyenkor az önkormányzatoknak mérlegelni kell, hogy a tervezett fejlesztés milyen módon hozható összhangba a közérdekkel. Ha indokolt a fejlesztőt támogatni céljai megvalósításában, akkor felül kell vizsgálni a településfejlesztési koncepciót, ami a településszerkezeti terv módosításával jár együtt. Ezeket a tervmódosításokat az önkormányzat megvalósíthatja önerőből vagy településrendezési szerződés keretében történő közös teherviseléssel is.

A településszerkezeti tervet átfogóan *10 évenként indokolt felülvizsgálni* és összegezni benne a változásokat. Amennyiben szükséges, a szerkezeti terv részlegesen is módosítható egy-egy településfejlesztési döntés alapján, de természetesen a terv belső és külső összefüggéseibe beillesztve. (Például, ha a szerkezeti terv valamilyen nyomvonalljellegű elhatárolása módosul, a módosítás nem állhat meg az érintett terület határán, hanem az új nyomvonalszakasz egészére ki kell terjednie, vagy például egy területfelhasználási elem megszűnése esetén, annak új helyéről is gondoskodni kell.)

A településszerkezeti tervvel összhangban készül a helyi építési szabályzat, ami – a településképi követelmények kivételével – meghatározza a táj, az épített és természeti környezet, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos korlátozásokat, a helyi építési követelményeket. A helyi építési szabályzathoz szükség esetén a településszerkezeti tervben foglaltak nagyobb mélységű és részletesebb bemutatása érdekében szabályozási terv is készülhet.

6. A településszerkezeti terv

6.1. A településszerkezeti tervkészítésének célja

A településszerkezeti terv a településfejlesztési koncepció alapján készül, amely hosszú távra meghatározza a település térbeli rendjét. A tervkészítés keretében a települési érdekek mellett figyelemmel kell lenni az országos, a térségi és a szomszédos települések érdekeire, a fenntartható fejlődés követelményeire a környezeti állapot javítása céljából. Mindezen elhatározások érdekében a településszerkezeti terv *célja és feladata*:

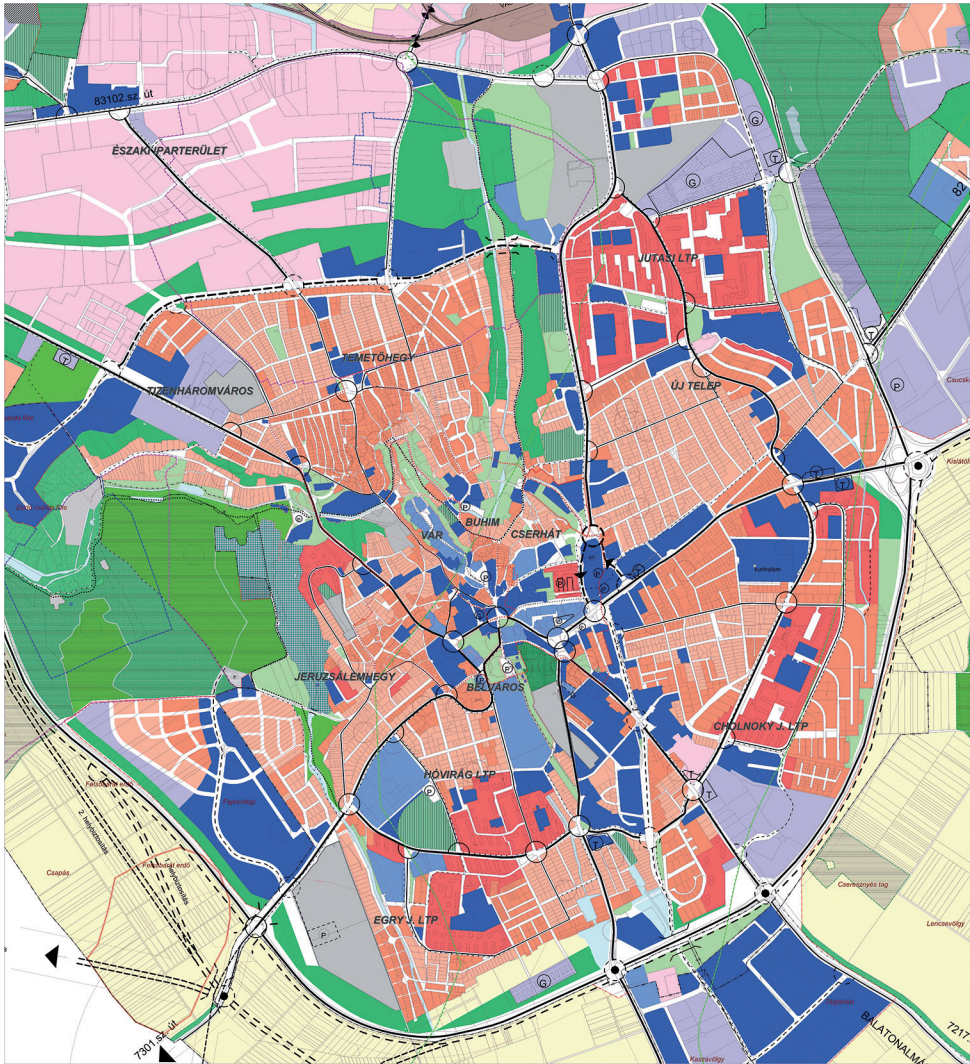
- a településfejlesztési koncepció hosszú távú fejlesztési döntéseinek térbeli elhelyezése, a település meglévő állapotaiba való beillesztése;
- a tervezett fejlesztéseknek a település területi elhelyezése;
- a hosszú távú jövőkép térbeli, műszaki megfogalmazása, bemutatása;
- a szomszédos területekkel, településekkel való kapcsolatok térbeli rögzítése.

A településszerkezeti terv az 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § (29) bekezdésében megfogalmazott definíció szerint: „*A település fejlesztési koncepcióban foglalt célok megvalósítását biztosító, a településszerkezetét, a területfelhasználást és a műszaki infrastruktúra hálózatok elrendezését meghatározó terv.*”

A szabályozás megalapozásához településszerkezeti tervben kell biztosítani a településfejlesztési koncepcióban megfogalmazott fejlesztési célok területfelhasználási, településszerkezeti vonzatait, a településrendezés hosszú távú céljait.

A településszerkezeti *terv főbb tartalmi elemeit* (11. és 12. ábra) a település egész igazgatási területére, hosszú távra kell meghatározni (lásd a *Településszerkezeti terv jóváhagyandó elemei* leírásnál, 6.2. B).

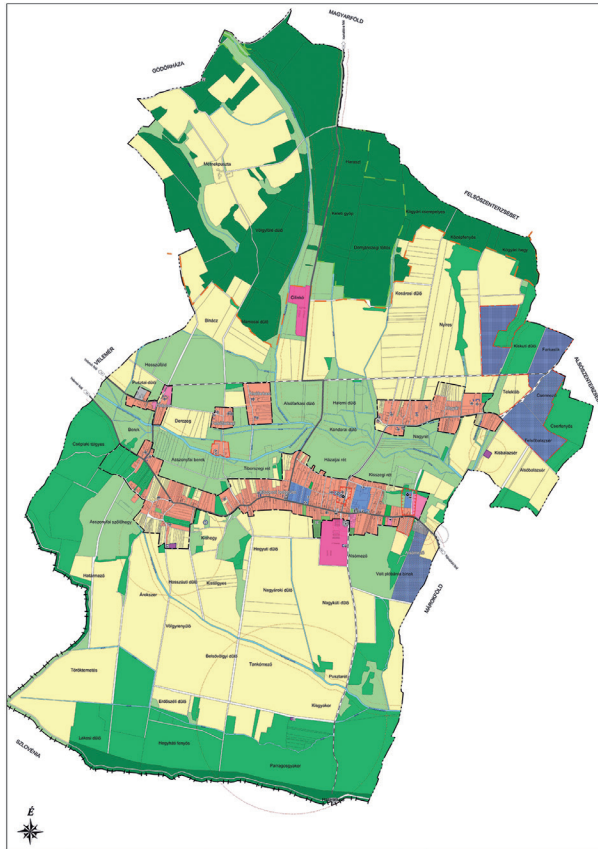
A településszerkezeti terv alapján – az előírt jelkulccsal – ábrázolni kell az egyes területfelhasználási módokat, valamint a védelemmel és a korlátozással érintett területeket [314/2012 (XI. 8.) Korm. rendelet, 6. melléklet].



11. ábra

Veszprém településszerkezeti terve, központi belterület részlete

Forrás: Mű-Hely Zrt. 2005



12. ábra

Szentgyörgyvölgy településszerkezeti terve

Forrás: Mú-Hely Zrt. 2002

A terv komplexitását a *megalapozó vizsgálatok és az alátámasztó javaslatok biztosítják*. A tervkészítés első szakaszában a megalapozó vizsgálat kiterjed (helyzetfeltáró munkarészben, majd a helyzetelemző és helyzetértékelő részben) a település természeti és épített környezetére, a helyi társadalomra és a gazdaságra, a szomszédos települések jogos érdekeire. A vizsgálati szakaszban elemzik a korábban készült fejlesztési és rendezési terveket, figyelemmel a magasabb szintű (országos és térségi) dokumentumokra.

Az alátámasztó javaslatokban vizsgálják és elemzik a település területfelhasználási rendszerét, a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területeket, a településszerkezet nyomvonalas elemeit, valamint a védelmi és korlátozó elemeket. Ezen kívül az alátámasztó szakági javaslatok összefoglalják és részletezik a tájrendezés, a zöldfelületi rendszer, a közlekedés, a közművesítés és a környezeti feltételek kérdésköreit. A megalapozó vizsgálatok és az alátámasztó javaslatok összefüggő részei összevonhatók, a település sajátosságainak megfelelően bővíthetők, kivételesen indokolt esetben pedig elhagyhatók.

6.2. A településszerkezeti tervdokumentáció munkarészei

A településszerkezeti tervek mindig a település bel- és külterületéből álló teljes igazgatási területére készülnek jóváhagyandó munkarészek és jóváhagyást nem igénylő alátámasztó szakági javaslatok.

A) Alátámasztó munkarészek, javaslatok:

- vizsgálatok;
- kötelező alátámasztó szakági javaslatok;
- egyéb alátámasztó szakági javaslatok.

B) Jóváhagyandó munkarészek:

- a település igazgatási területének felhasználását meghatározó, a szerkezeti terv határozattal elfogadott *rajzi munkarésze*;
- a szerkezeti terv határozattal elfogadott *szöveges munkarésze*.

Aa) Vizsgálati munkarészek:

A településrendezési tervek elkészítéséhez nélkülözhetetlen a helyi társadalom és tervezési terület pontos ismerete, ezért ennek érdekében kell a vizsgálatokat elvégezni és a tapasztalatokat a vizsgálati anyagrészen rögzíteni. Az önkormányzatoknak mérlegelniük kell, hogy mely vizsgálatok elvégzését tartják szükségesnek a tervi javaslatok kidolgozásához. Tapasztalatok szerint a vizsgálatok a településrendezési tervezés legmaradandóbb – később is hasznosítható – munkarészei. Történeti értékük igen nagy, mivel egy időponthoz kötött metszetét adják a település vizsgálati körbe vont állapotának. Ezek a vizsgálatok nemcsak a későbbi településtörténeti kutatás szempontjából válhatnak forrássá, hanem a rendezési tervek módosításakor, az új tervek készítésekor is felhasználhatók. A vizsgálatok elsősorban a rendezési döntéseket alapozzák meg, ugyanakkor hasznosíthatók a településpolitikai döntések meghozatalánál is. A települések vezetői csak akkor tudnak megfelelően dönteni társadalmi, gazdasági és környezeti kérdésekben, ha jól ismerik a településüket. (Ez e vizsgálatok nélkül nehezen elképzelhető.)

A kötelezően elvégzendő vizsgálatok körét, azok tartalmát kormányrendelet szabályozza. Ezek elsősorban:

- településhálózati összefüggések;
- területfejlesztési dokumentumokkal való összefüggések vizsgálata;
- területrendezési tervekkel való összefüggések vizsgálata;
- a szomszédos települések településszerkezeti terveinek – az adott település fejlesztését befolyásoló – vonatkozó megállapításai;
- hatályos településfejlesztési döntések bemutatása;
- a település településrendezési tervi előzményeinek vizsgálata;
- a település társadalma;
- a település humán infrastruktúrája;
- a település gazdasága;
- az önkormányzat gazdálkodása;
- településüzemeltetési szolgáltatások;

- a táji és természeti adottságok vizsgálata;
- zöldfelületi rendszer vizsgálata;
- az épített környezet vizsgálata;
- közlekedés;
- közművesítés;
- környezetvédelem (és településüzemeltetés);
- katasztrófavédelem;
- ásványinyersanyag-lelőhely;
- városi klíma.

A felsorolt vizsgálatokra a településrendezési tervek készítésénél kerül sor. Amennyiben a vizsgálat megfelelő szakszerűséggel készült, és az önkormányzat elfogadja azt, akkor célszerű dokumentálni. Ha a vizsgálatok a településfejlesztési koncepcióhoz készültek, akkor a rendezési tervek eltérő követelményei miatt szükséges lehet azok kiegészítése. A rendezési tervek készítésénél a vizsgálatok egy részének területileg differenciálnak és területhez köthetőnek kell lennie. (A településrendezéstervezés készítéséhez a település térbeliségét érintő vizsgálatokat is el kell végezni, mert ezekre a településfejlesztési koncepció készítésénél nem kerül sor.)

Ab) A kötelező alátámasztó szakági javaslatok az alábbiak szerint tagolódnak:

- *Tájrendezési javaslatok:* tájhasználat, tájszerkezet javaslata, természetvédelmi javaslatok, tájvédelmi és tájképvédelmi javaslatok, biológiai aktivitásérték változása.
- *Zöldfelületi rendszer fejlesztése:* zöldterületek, intézményi és lakókerterek, erdő és mezőgazdasági területek, vonalas zöldfelületi elemek, történeti kert, továbbá a zöldfelületi rendszer elemeinek fejlesztési javaslatai, zöldfelületi ellátottság alakulása, zöldfelületek ökológiai szerepének erősítésére vonatkozó javaslatok.
- *Közlekedési javaslatok:* közúti hálózati kapcsolatok, főbb közlekedési csomópontok, belső úthálózat, közösségi közlekedés, kerékpáros közlekedés, főbb gyalogos közlekedés, gépjármű-elhelyezés, parkolás.
- *Közművesítési javaslatok:* víziközművek, energiaellátás, hírközlés, megújuló energiaforrások alkalmazása, környezettudatos energiagazdálkodás, egyedi köz-műpótlók.
- *Környezeti hatások és feltételek:* a településrendezési javaslatok környezetvédelmi összefüggéseinek bemutatása, várható környezeti hatások, környezeti feltételek, a föld, a felszíni és felszín alatti vizek, levegőtisztaság-védelem, zaj- és rezgésterhelés, hulladékkezelés vonatkozásában.
- *Környezetalakítás terve:* a településrendezési javaslatok és az előző szakági javaslatok egymásra hatásának bemutatása szöveges és rajzi formában.
- *Településrendezési javaslatok:* a javasolt településszerkezet és területfelhasználási rendszer bemutatása, a szerkezetalkotó elemek és értékek ismertetése.
- *Településszerkezeti változások bemutatása,* a javasolt módosítás indokolása.
- *Területrendezési tervekkel való összefüggések vizsgálata.*
- *Településfejlesztési koncepció jövőképevel, céljaival való összhang bemutatása.*

A kötelezően elkészítendő alátámasztó szakági javaslatok megállapításait be kell építeni a jóváhagyandó tervi és leírási munkarészekbe. A felsoroltak mellett a település sajátosságai és a feladat jellege szerint szükség lehet más, egyéb alátámasztó szakági munkarészek elkészítésére is (például örökségvédelmi munkarész). Ezek tartalmát, kidolgozásuk mélységét még a szerződéskötés során célszerű tisztázni. A településszerkezeti terv egyéb alátámasztó szakági munkarészeit a település sajátos helyi adottságai határozzák meg, amelyekre a megfelelő ismeretek csak a megalapozó vizsgálatok elkészülte után állnak rendelkezésre.

Ac) Településszerkezeti terv egyéb alátámasztó javaslatai:

A vízügyi szakvélemény elkészítésének fontosságát az utóbbi évek belvízzel elárasztott területei és a fokozódó árvízveszély húzza alá. *Elkészítésére a legtöbb esetben szükség van.*

A vízügyi igazgatósági szakvélemény elkészítésének szükségességét az dönti el, hogy a területek felhasználásához szükségesek-e azok az ismeretek, adatok, amelyeket ettől a munkarésztől elvárhatunk. A vízügyi szakvélemény a helyi adottságok alapján általában a következő kérdéskörökkel foglalkozik:

- a felszíni viszonyok, állandó és időszakos vízfolyások, állóvizek, források;
- az árvízvédelemmel kapcsolatban a területet bennfoglaló árvízvédelmi öblözet megjelölése;
- az árvízmentesítés helyzete, az árvízvédelmi művek kiépítettsége (az öblözet védműveinek előírt mérete, kiépült hossza, aránya, az öblözet a jelenlegi védőmű-kiépítettség melletti védelmi kapacitása a különböző visszatérési idejű árvizek ellen);
- az árvízmentesítés hosszú távú fejlesztési terve, annak ütemezési lehetősége;
- a meglévő és tervezett művek helye és védősávjai;
- az esetleges árvízkatasztrófa esetén várható elöntések magassága (mBf.);
- a vízváltatók vonala;
- a beépítésre alkalmatlan, mélyfekvésű árvíz-, belvíz- és felszínivíz-veszélyes területek, a gazdaságosan nem vízteleníthető, beépítésre csak költséges vízrendezéssel alkalmassá tehető területek lehatárolása;
- a kisebb vízrendezéssel beépítésre alkalmassá tehető területek;
- a beépítésre vízrendezési munkák nélkül is alkalmas területek;
- a felszín alatti vízviszonyok;
- a talajviszonyok, a talajvízszint-figyelő kutak, a víz okozta talajmozgások helye;
- a belvízbetörés feltételezhető iránya;
- a meglévő és tervezett belvízvédelmi berendezések, patakszabályozások, töltések, gátak, szivattyútelepek helye;
- a vízügyi érdekből biztosítandó védőterületek;
- a felszíni vizek környezeti minősége;
- a közterületen lévő ásott vagy fűrt kutak, mélyfúrású kutak helye és vízminősége;
- a gyógy- és hőforrások helye, vízhozama és vízminősége;
- partfürdő, üdülőtelep létesítésére vonatkozó javaslatok;
- a vízrendezésre és vízi közművekre vonatkozó javaslatok, beleértve a szennyvízszikkasztás lehetőségeit, illetőleg tilalmát.

Fentiekén túl külön is ki kell térni a folyók hullámterei területén szükséges, jogszabályokban rögzített korlátozásokra és tilalmakra. Vizsgálni kell a folyók, a tavak állapotát, azok fejlesztésekbe való bevonásának lehetséges módjait, a hajózási és kikötési lehetőségeket. Szükség szerint foglalkozni kell a folyókat keresztező létesítmények (hidak, vezetékek stb.) adataival és fejlesztési igényeivel is.

Bányászati szakvélemény készítése akkor válik szükségessé, ha a települést bányászati tevékenység érinti vagy korábban érintette, valamint ha a település igazgatási területén kutattott ásványvagyon van. A tervkészítés érdekében vizsgálni kell:

- a felszíni és a felszín alatti bányakincs határát, a kitermeléssel kapcsolatos hatósági álláspontokat, a bányaművelés várható határát;
- az alábányászott területet és hatását az építésre;
- az alábányászás miatt be nem építhető terület határait;
- az alábányászás miatt csak korlátozottan beépíthető területet a korlátozás jellegének és jellemzőinek megadásával;
- a felszíni bányaművelés területét, a művelés befejezésének várható időpontját, a művelés felhagyása után várható felszíni alakulat és területfelhasználás lehetséges módzatait;
- a bányameddő depóniájának határát;
- a bányászati kutatófúrások helyét;
- ha szükséges, a bányászati kutatófúrások rétegszelvényét a beépítést befolyásoló rétegek mélységéig.

Talajmechanikai és mérnökgeológiai szakvéleményben kell vizsgálni:

- a talajmechanikai, alapozási szempontok figyelembevételével a területfelhasználási javaslatot;
- az alapozási módra, alapozási síkra és a talaj igénybevételére vonatkozó javaslatokat;
- a veszélyes területeket: alábányászott, csúszás- és hordalékveszélyes, eróziós területek, bányahányók területeit, valamint a területeken a talaj összetételét;
- a tervezési terület fejlődését befolyásoló, folyamatban levő vagy tervezett mérnöki (mélyépítési) munkákat, a beépítésekhez szükséges tereprendezések módját;
- a síkvidéki területen általában területismertető, talajmechanikai szakvéleményre, hegyes vidéken mérnökgeológiai vizsgálatokra és szakvéleményre is szükség van.

Örökségvédelemi szakvélemény

A kulturálisörökség védelmének vizsgálata egyszerűbb esetekben a településrendezési terv készítésének első fázisában – a vizsgálati munkarészek keretében – elvégezhető. Jellemző azonban, hogy a vizsgálati munkarészek a településtervezés első fázisában a településfejlesztési koncepcióhoz készülnek, amikor az elsősorban a rendezési tervkészítéshez szükséges vizsgálatok még nem készültek el. Amennyiben viszont a vizsgált település adottságai indokolják, külön szakvélemény formájában célszerű megvizsgálni a régészet- és a műemlékvédelem helyzetét.

A szakvéleményben össze kell foglalni a feltárt értékeket, a régészeti és műemléki területek hasznosítási lehetőségeit, a településszerkezeti és településképi kapcsolatait, valamint mindezek alapján javaslatot kell tenni a további tervezés számára.

Ba) A településszerkezeti terv jóváhagyandó elemei és tartalma

A jogszabályban meghatározott tartalommal készült településszerkezeti tervet az önkormányzat határozattal fogadj el, illetve hagyja jóvá (15. ábra).

A szerkezeti tervlap tartalmazza:

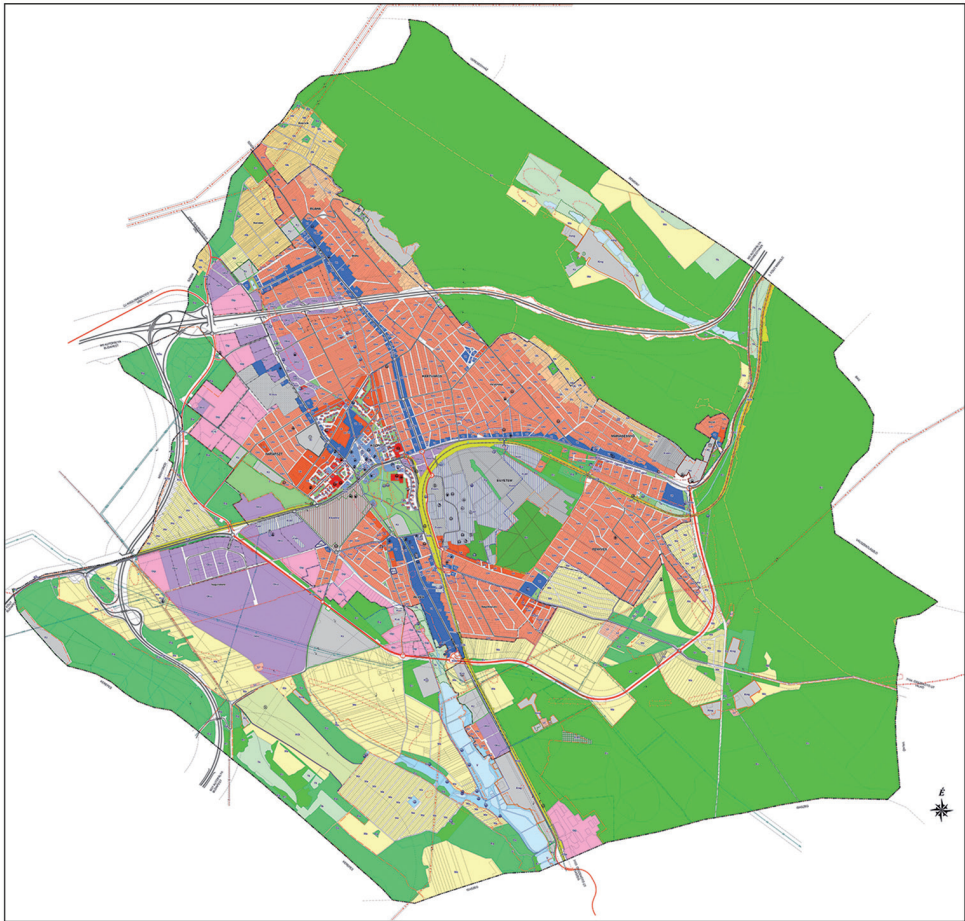
- a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területeket, valamint az azokon belüli területfelhasználási egységeket;
- a már kialakult beépített és nem beépített területeket;
- a változással érintett területeket;
- a különleges intézkedést igénylő területeket;
- a jelentős, szerkezetet meghatározó zöldfelületi elemeket;
- a meglévő és tervezett, szerkezetet meghatározó infrastruktúra-elemeket;
- a település központját, illetve központjainak rendszerét;
- a művi értékvédelmi, örökségvédelmi elemeket;
- a táji- és természetvédelmi elemeket;
- a táj, az épített és természeti környezet, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos korlátozások területi lehatárolását;
- a védőterületeket, védősávokat a veszélyeztetett, illetve veszélyeztető területeket;
- a védelemre vagy korlátozásra javasolt területeket, objektumokat;
- a települést veszélyeztető hatások alapján készített kockázatértékelést, a katasztrófavédelmi osztályba sorolás alapján meghatározott elégséges védelmi szint követelményeit.

A szerkezeti terv leírása tartalmazza:

- a területfelhasználást;
- a tájrendezést és természetvédelmet;
- a zöldfelületi rendszert;
- az örökségvédelmet;
- a közlekedést;
- a közműellátást;
- a környezetvédelmet;
- a védőterületeket és védősávokat;
- a korlátozásokat.

Továbbá a szerkezeti terv leírásához tartozik még:

- változások (beavatkozások és ütemek);
- a település területi mérlege;
- a területrendezési tervvel való összhang igazolása;
- a biológiaiaktivitás-érték számítási eredménye.



13. ábra

Gödöllő településszerkezeti terve

Forrás: Mű-Hely Zrt. 2016

6.3. Jóváhagyásra kerülő rajzi munkarészek tartalmi elemei

6.3.1. A beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek lehatárolása

Beépítésre szánt területnek a település egész közigazgatási területén – kül- és belterületen egyaránt – a már beépített vagy beépítésre tervezett területek minősülnek. A település teljes területét be kell sorolni területfelhasználási kategóriákba, mivel az határozza meg, hogy az adott területre milyen funkciók, milyen feltételekkel telepíthetők.

A beépítésre szánt területen az OTÉK⁴ rögzíti az egyes területfelhasználási egységekre megengedhető beépíthetőséget (szintterület, sűrűségi mutatót), amelytől a rendezési terv szabályozásában lefelé el lehet térni. Ez a mutató a terület és a rajta elhelyezhető épületek összes szintterületének a viszonzyszáma. Meghatározására azért van szükség, mert ezzel lehet szabályozni az adott terület különböző funkciókkal való terhelhetőségét. Az OTÉK az egyes területfelhasználási egységekben a megengedett legnagyobb szintterület-sűrűség és a megengedett legnagyobb beépítettség mellett rögzíti a teleknagyság százalékában annak a minimális zöldfelületnek a nagyságát is, amit az egyes építési telkek beépítése során biztosítani kell. A területfelhasználások egy részénél a szabály előírja az építési telkeken megengedhető legnagyobb vagy legkisebb építménymagasságot is.

A beépítésre szánt területen területfelhasználási egységekbe kell besorolni az egyes területeket:

- lakóterület (nagyvárosias, kisvárosias, kertvárosias, falusias);
- településközpont terület;
- intézményterület;
- kereskedelmi, szolgáltató terület;
- iparterület;
- üdülőházas terület;
- hétvégi házas üdülőterület;
- különleges terület (például vásár, temető stb.).

A beépítésre nem szánt területek – külterületen és belterületen egyaránt – elsősorban nem építésre szánt területek. Ha kivételesen a terület használata megköveteli, korlátozott mértékben lehet rajta épületeket elhelyezni. A beépítésre nem szánt területet az alábbi területfelhasználási egységek valamelyikébe kell besorolni:

- közlekedési- és közmű terület;
- zöldterület;
- erdőterület: védelmi erdő, gazdasági erdő, egészségügyi-szociális, turisztikai erdő, oktatási-kutatási erdő;
- mezőgazdasági terület: kertes mezőgazdasági, általános mezőgazdasági terület;
- vízgazdálkodási terület;
- természetközeli terület.

A területfelhasználási egységeken belül a szabályozás meghatározza a legnagyobb beépíthetőség mértékét, a kötelezően használandó jelkulcsokat és övezeti jeleket.

6.3.2. Belterület és külterület lehatárolása

A bel- és külterület kategóriái a tervezési gyakorlatban megváltoztak, eltűntek, mivel építési szempontból kevésbé van jelentősége, nincs közvetlen összefüggésben azzal, hogy egy terület beépíthető-e vagy sem. A belterületben is vannak be nem építhető területek (például a közparkok, a vízmedrek, az utcák és a terek területei), és a külterületeken is, az ottani területek használata megkívánhat helyenként meglehetősen intenzív beépítést

⁴ 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről.

is. (Például a majorságok, a bányüzemek aknáinak külszíni létesítményei.) A magyarországi táj képét jelentősen befolyásoló „zártkertek” is külterületen lettek kijelölve (nagyüzemi mezőgazdasági művelésre alkalmatlan területként), és bár mindig mezőgazdasági területnek számítottak, meglehetősen korlátozott volt az itt felépíthető épületek nagysága (présház, gyümölcstároló, szerszámkamra), de zömében engedély nélkül jelentősen túlépítették a zártkerti telkeket, amivel kapcsolatban problémát elsősorban az épületek lakáscélú használata okozta, illetve okozza.

A település igazgatási területén belül a *külterület és a belterület ma már döntően településüzemeltetési kategóriák*, mert a belterület működtetésével kapcsolatban az önkormányzatnak lényegesen több kötelezettsége volt és van, mint a külterületen (például a közvilágítás biztosítása, a kommunális szemétszállítás megoldása).

A mindenkori *belterületek lehatárolását a földhivatali alaptérképek tartalmazzák*. A belterületi határ tervezett módosítását a település tervezett fejlesztési irányjaival összhangban fel kell tüntetni a tervlapon. A belterület módosítását a település fejlődési ütemével párhuzamosan az önkormányzatnak kell kezdeményeznie, de ezt mindig csak a hatályos településszerkezeti terv erre vonatkozó előírásán belül teheti meg, így a kezdeményezett új belterületi határ legfeljebb a tervben megállapított határig terjedhet. A településszerkezeti tervben feltüntetett új belterületi határ nem lép hatályba a terv elfogadásakor. A belterületi határ tervezett *módosítása csak hatósági engedéllyel történhet*. Ennek kapcsán a földhivatalok egyrészt földvédelmi hatóságként, másrészt az ingatlannyilvántartás képviselőiként vesznek részt az eljárásban.

6.4. Beépítésre szánt területek területfelhasználási kategóriái

6.4.1. Lakóterület

A lakóterület *a települések legkiterjedtebb területfelhasználási egysége*. Elsősorban lakóépületek elhelyezésére szolgál, de – építési övezetenként, megkötésekkel – elhelyezhetők benne a lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi, oktatási, egészségügyi, szociális, vallási, sport- és igazgatási intézmények épületei, üzemanyagtöltő állomások, a beépítés jellegének megfelelő, a lakókörnyezetet nem zavaró szállásférőhelyek és termelő egységek is. Ezek elhelyezésének biztosítására tehát nem kell sem önálló területfelhasználási egységet, sem önálló építési övezetet kialakítani, de meg kell győződni arról, hogy az adott építési övezetben az OTÉK megengedi-e az adott funkció telepítését. Általános *alapelv, hogy a lakóterületeken belül mindazok a funkció elhelyezhetők, amelyek nem zavarják a lakófunkciókat*, és teljesítik az adott övezetre vonatkozó előírásokat. Az organikus fejlődésben kialakult történeti beépítéseket, városrészeket a kialakult és tovább élt funkciógazdagság teszi kedvelt helyökké. A homogén helyett a „vegyes” területhasználat csökkenti a településen belüli kényszerű közlekedési lehetőségeket, és „kényelmesebbé” teszi a települést.

A lakóterületet az alábbi területfelhasználási kategóriákba kell besorolni:

- nagyvárosias lakóterület: sűrű beépítésű, döntően 12,5 m építménymagasságot meghaladó lakóépületekkel;

- kisvárosias lakóterület: sűrű beépítésű, maximum 12,5 m építménymagasságú lakóépületekkel;
- kertvárosias lakóterület: laza beépítettségű, maximum 7,5 m építménymagasságú lakóépületekkel;
- falusias lakóterület: laza beépítettségű, maximum 7,5 m építménymagasságú lakóépületekkel.

A lakóterületek szabályozásánál gyakran felmerülhet a kialakult és a szabályozott állapotnak nem megfelelő helyzet kezelése. Ilyenkor a gyakorlatban általánosnak mondható az a megoldás, hogy a kialakult állapotot a szabályrendelet más módon, az ottani fejlesztéseket megengedőbben kezeli, mint az új telekalakításnál vagy beépítéseknél. Például a meglévő, de kis alapterületű lakótelkeken a lakóépület felújítását, korszerűsítését akkor sem célszerű megakadályozni, ha túlépítéssel jár, viszont ennek mértékét a HÉSZ-ben rögzíteni kell, figyelemmel a szakhatóságok véleményére. Az építménymagasság kérdése is ilyen esetekben okoz a leggyakrabban problémákat.

A területek átépítésekor természetes igény a beépítési volumenek növelése, azonban ennek határait közérdekből, az utcakép védelmében és a szomszédjogok folyamatos biztosítása érdekében is meg kell határozni.

6.4.2. Településközpont-terület

A településközpont-terület elsősorban lakó- és olyan települési szintű egyéb rendeltetést szolgáló épület elhelyezésére szolgál, amely nincs zavaró hatással a lakóterület rendeltetésére. Ilyen lehet a gazdasági célú, de nem zavaró hatású kereskedelmi és szolgáltató, illetve gazdasági célú területen belül egyéb közösségi szórakoztató, továbbá hitéleti, nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális közösségi, szórakoztató és sport célú épület.

6.4.3. Intézményterület

Az intézményterület elsősorban igazgatási, nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális rendeltetést szolgáló épületek elhelyezésére szolgál. Ezekon kívül elhelyezhetők még rajta irodák, kereskedelmi szolgáltató és szállásjellegű, kulturális és közösségi szórakoztató, végül hitélet és sport célú épületek.

6.4.4. Kereskedelmi és szolgáltató terület

A kereskedelmi és szolgáltató terület elsősorban a környezetre jelentős hatást nem gyakorló gazdasági célú épületek elhelyezésére szolgál, de épületen belül a tulajdonos, a használó és a személyzet számára szolgáló lakás kialakítható.

6.4.5. Ipari terület

Az ipari terület olyan gazdasági célú ipari építmények elhelyezésére szolgál, amelyek más beépítési területeken nem helyezhetők el. Ezek lehetnek környezetre káros hatást gyakorló és egyéb ipari területek. A környezetre káros hatással lévő ipari terület a különösen veszélyes gazdasági tevékenységek épületeinek elhelyezésére szolgál, így például tűz-, robbanás-, fertőzőveszélyes, vagy bűzzel és nagy zajjal járó épületek. Az egyéb ipari terület elsősorban energiaszolgáltatási és településgazdálkodási építmények elhelyezésére szolgál.

6.4.6. Üdülőkemping terület

Üdülőkemping területen általában kettőnél több üdülőegységet magában foglaló, üdülő rendeltetésű épület, üdülőtábor és kemping helyezhető el, viszont üdülőkemping állattartó épület – a lovas turizmust szolgáló lóistálló kivételével – nem.

6.4.7. Hétfélgáz terület

A hétfélgáz területen elsősorban hat méter magasságot meg nem haladó, legfeljebb két üdülőegységet magában foglaló üdülőépületek helyezhetők el. A HÉSZ-ben történő előírás esetén az üdülőegységeket csoportos formában is fel lehet építeni. Hétfélgáz területen közösségi szórakoztató épület nem helyezhető el.

6.4.8. Különleges terület

A különleges terület azoknak a tevékenységeknek és létesítményeknek a területfelhasználási egysége, amelyek nagyságrendjük vagy környezeti kapcsolataik miatt a korábban felsorolt területfelhasználási egységekbe az ottani funkciók zavarása nélkül nem helyezhetők el. A különleges területek célját, fajtáját és a beépítési előírásokat a településszerkezeti tervben és a HÉSZ-ben minden esetben meg kell határozni. Itt helyezhetők el például a különböző, egymást nem zavaró csoportosítással vagy a funkciók célszerű szűkítését tartalmazó övezetek létrehozásával:

- a nagy bevásárlóközpontok és a nagy kiterjedésű kereskedelmi célú területek;
- a vásárok, kiállítások és kongresszusok területei;
- oktatási központok területei;
- egészségügyi létesítmények (kórház, szanatórium, gyógyszálló stb.) területei;
- nagy kiterjedésű sportolási célú területek;
- a kutatás-fejlesztés, a megújuló energiaforrás hasznosításának céljára szolgáló területek (például szél- és napenergia);
- állatkertek, növénykertek, temetők;
- nyersanyaglelőhelyek (bányák) telkeinek, építményeinek területei;
- honvédelmi, nemzetbiztonsági területek;

- hulladékkezelők, -lerakók területei;
- közlekedési telephelyek területei, ha nem közlekedési területen helyezkednek el.

6.5. A beépítésre nem szánt területek területfelhasználási kategóriái

6.5.1. Közlekedési és közműterület

A nem beépítésre szánt területfelhasználás területén a nyomvonalas létesítmények melletti közlekedést és közműellátást szolgáló létesítmények és építmények helyezhetők el. (Például gépjármű várakozóhely, köztér stb.) A közlekedési területen ezen kívül elhelyezhető kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó, szálláshely szolgáltató épület (a működtető, a tulajdonos lakásával együtt), továbbá igazgatási épület.

A nyomvonalas közlekedési infrastruktúra (közúti és vasúti) kialakításához sávszélességeket kell biztosítani (például gyorsforgalmi utaknál 60 méter, főútnál 40 méter, országos mellékutaknál 30 méter, helyi gyűjtő útnál 22 méter, kiszolgáló útnál 12 méter, kerékpárútnál 3 méter, kétvágányú vasútnál 20 méter, egy vágányú vasútnál 10 méter). Amennyiben szükséges az övezetek kijelölése, úgy arra természetesen a közlekedési területen belül is van lehetőség. További övezeti bontások az út forgalmi jellege, műszaki kialakítása, építési területének szélességi mérete szerinti bontásban lehetséges (például vasutaknál rendező pályaudvar, kétvágányú vagy egyvágányú vasút, utak esetén gyorsforgalmi utak, főutak, országos mellékutak, helyi gyűjtőutak, kiszolgáló utak, kerékpárutak, gyalogutak).

A közlekedési és közműterületek szorosan összetartoznak a nagyobb közlekedési telephelyek területeivel. A közlekedési rendszer részét képező, de beépítésre szánt területbe tartozó egyes ilyen létesítmények (pályaudvar, remíz stb.) lényegében a különleges területfelhasználási kategóriába tartoznak.

A közlekedési eszközök javítóműhelyei sem részei a közlekedési területnek, ezek általában az egyéb ipari területfelhasználásba tartoznak. Kisebb ilyen létesítmények a közlekedési vagy akár más területfelhasználási kategóriában is megjelenhetnek. Így például többszintes parkolóházak, benzinkutak, parkolók, garázsok, amelyek a lakóterületeken is elhelyezhetők.

6.5.2. Zöldterület

A zöldterület a közterületen lévő, nem beépítésre szánt, állandóan növényzettel fedett közparkok, közkertek területe, amely az ökológiai rendszer védelmét, a pihenést és a testedzést szolgálja. *A zöldterületi funkciók használatának feltétele, hogy ezek a területek köztulajdonban legyenek*, vagy ennek hiányában szerződéses megállapodás garantálja a zavartalan, közösségi használatukat. A közparkoknak, a közkerteknek a megközelítését közútról, köztérről közvetlenül kell biztosítani az akadálymentesség szabályai szerint. Használatuk megkönnyítése érdekében gondoskodni kell a közelükben megfelelő parkolóhelyek kialakításáról, belső rendszerük kialakítása során pedig a pihenés, a sport, a játszóhelyek

egymást nem zavaró elhelyezéséről. Új zöldterület előirányzásakor a szabályozásban elő lehet írni a fásítás, valamint a zöldfelületi minimum nagyságát.

A zöldterület nem tévesztendő össze a zöldfelülettel, amely minden más területfelhasználási egység szerves tartozéka. Zöldfelület lehet például a lakótelekeken vagy az ipari telephelyeken belüli, zölddel fedett terület, az útszéli fásítás a közlekedési területen stb. Fontos cél a településszerkezeti terv készítésekor egy viszonylag összefüggő zöldfelületi rendszer létrehozása, ami akkor valósul meg, ha az egyes zöldterületek és a más területfelhasználási egységeken belüli nagyobb összefüggő zöldfelületek közvetlen területi kapcsolatban vannak egymással. Közkerteknél, közparkoknál az épület az OTÉK szerint max. 3%-os beépítettséggel és 7,5 méter beépítésű magassággal helyezhető el. Ilyenek a vendéglátó épületek, a terület közösségi használatához szükséges épületek (például zenepavilon, játék-, kerékpár, rollerkölcsonzó stb.) és a terület fenntartásához szükséges épületek.

6.5.3. Erdőterület

Az erdőterület sajátos használata szerint *az alábbi övezetekre osztható:*

- *védelmi erdő* (védett és védelmi erdő): a védettség, a védelem jellege vagy környezetterhelés miatt semmilyen épületet – honvédelmi épületek kivételével – elhelyezni nem lehet,
- *gazdasági erdő*: elsődleges célja a haszonelvű erdőművelés, amelynek területén maximum 0,5%-os, az erdőműveléssel összefüggő beépítés engedélyezhető,
- *közjóléti erdő*: az egészségügyi-szociális, turisztikai erdő, rendeltetésének megfelelően maximum 5%-os beépíthetőséggel, az oktatási, kutatási rendeltetésű erdő esetében az erdő rendeltetésének megfelelően maximum 0,5%-os beépíthetőséggel.

A védelmi rendeltetésű erdők esetében, mivel ezek különleges kezelést igényelnek, az erdőgazdálkodási tevékenység korlátozására lehet szükség.

Védett erdőnek minősül a különleges védelmet igénylő, természeti értéknek minősülő erdő, amely különösen alkalmas a természetközeli, erdei életközösség, a biológiai sokféleség megőrzésére. Idesorolandók az erdőterületen lévő történelmi emlékhelyek területei is.

Védő erdőnek számít:

- a meredek hegyoldalakon, a sekély termőtalajon, az erodált területeken lévő, valamint a víz és a szél káros hatásainak kitett talajok védelmét szolgáló talajvédelmi erdő;
- a honvédelmi miniszter által kijelölt honvédelmi érdekeket szolgáló erdő;
- a határrendészeti és nemzetbiztonsági érdekeket szolgáló erdő;
- az erdei vadállomány védelmét szolgáló vadvédelmi erdő;
- a talaj vízháztartását szabályozó, a források vízbőségét és tisztaságát, általában a víz tisztaságát védő vízvédelmi erdő;
- a nyílt vizek partszakaszait védő partvédelmi erdő;
- a településeket vagy azok egy részét védő, valamint a belterületi erdő;
- a természeti táj szépségének megőrzését vagy a tájban történt káros beavatkozást takaró tájképvédelmi erdő;

- az utak, vasutak és más vonalas létesítmények takarását, a közlekedés biztonságát szolgáló műtárgyvédelmi erdő.

Az erdők területe csak kivételes esetekben vehető igénybe más célra. Elsődleges rendeltetésének megváltoztatását ennek megfelelően csak az erdőtörvényben felhatalmazott miniszter és az érintett települési önkormányzat jegyzője kezdeményezheti, amikor a településrendezési terv (településszerkezeti terv, illetve szabályozási terv) kijelöl övezeteket az erdőterületen belül, ami az erdő elsődleges rendeltetésének megváltoztatását igényelheti. Az ezzel kapcsolatos jogkört az erdészeti hatóság gyakorolja.

6.5.4. Mezőgazdasági terület

A nem beépítésre szánt külterületi földrészletek legjellemzőbb területfelhasználása: a növénytermesztés, az állattenyésztés és az ezekkel kapcsolatos termékfeldolgozás, -tárolás területe. Mivel a megengedhető maximális beépítettség a földterület nagyságától és a terület művelési ágától függ, ezért a területfelhasználási besorolást e két kritérium szerint lehet, illetve célszerű elvégezni. A mezőgazdasági területen belül az OTÉK megkülönbözteti:

- a kertes mezőgazdasági területet (szőlő, gyümölcsös, kert, a volt „zártkertek” területei),
- és az általános mezőgazdasági területet (rét, legelő, a szántóterületek).

A terület beépíthetősége a művelési ágtól és a terület nagyságától függ. Ennek megfelelően természetesen itt is van mód övezetek létrehozására. Az épületek funkcióinak azonban a mezőgazdasági termeléssel kell összefüggésben lenniük, illetve azt kell szolgálniuk. Így az ilyen besorolású területeken bizonyos területnagyság fölött elhelyezhetők a családi gazdaságok lakóépületei és üzemközpontjai (birtokközpontok) is. A hatályos szabályozás szerint a 720 m² alatti ingatlanokon semmilyen építményt nem szabad elhelyezni, nagyobb ingatlan esetében pedig a beépíthetőség feltételei a területnagyság és a művelési ág függvénye.

A mezőgazdasági területek beépíthetősége korlátozott, ami egy kisebb különálló földrészletre tagozódó gazdaság esetén az egyik földrészleten sem tenné lehetővé a birtokközpont kialakítását. A jelenlegi szabályozás szerint lehetőség van az összes tulajdonban lévő földrészlet területének együttes figyelembevételére. Az összesített területnagysághoz tartozó beépítés lehetősége az egyik földrészleten így a birtokközpont kiépítésével megvalósítható. Az új ingatlant építési korlátozással a földhivatali nyilvántartásba be kell jegyezni.

A természetvédelmi törvény által védett úgynevezett természeti területek (vizes élőhelyek, nyílt karszt területek stb.) fennmaradása érdekében is külön övezet kialakítása válhat szükségessé, ahol az építés lehetőségét a minimális mértékre kell szűkíteni.

A történeti borvidékek szőlőhegyeinek (zártkerti) beépítése, telekstruktúrája sok esetben hordoz országos vagy helyi értékeket, amelyek védelme speciális településrendezési szabályozást igényel.

6.5.5. Vízgazdálkodási terület

Ebbe a területfelhasználási egységbe a vízgazdálkodással kapcsolatos összefüggő területek tartoznak:

- a folyó- és állóvizek, valamint közcélú nyílt csatornák medre és parti sávja;
- a folyóvizekben keletkezett és nyilvántartásba még nem vett szigetek;
- a vízbázisterületek és hullámterek.

Vízgazdálkodási területen építményt elhelyezni csak külön jogszabályi előírás szerint lehet.

6.5.6. Természetközeli terület

A természetközeli terület lehet mocsár, nádas és sziklás terület. Ezeken a területeken épületek elhelyezni nem lehet.

6.5.7. Különleges terület

A különleges beépítésre nem szánt területen elhelyezhető építmények, rendeltetésük miatt, jelentős hatást gyakorolnak környezetükre. Különleges beépítésre nem szánt területek a következők:

- egészségügyi épület elhelyezésére szolgáló terület;
- nagy kiterjedésű, sportolás célú terület;
- kutatás-fejlesztési terület;
- vadas park, arborétum, temető terület;
- bánya, nyersanyag feldolgozó, honvédelmi terület.

Ezekon a területeken legfeljebb 10%-ig terjedő beépítés lehetséges, kivéve a burkolt és fásított köztér területét, ahol max. 5%-os beépítés lehetséges.

6.6. Közterületek lehatárolása

A tervben önálló területfelhasználási egységként is megjelenő közterületek olyanok, amelyek közterületi jogállása az adott övezet funkcionális működésének feltétele. Ilyenek például azok a zöldterületek (közparkok), amelyek rendeltetésszerű használata miatt eleve közterületek, és nagyságuk, valamint funkcióik miatt települési szintű kihatásúak. A közlekedési és közmű területek is ebbe a kategóriába tartoznának, de ezek általában olyan keskeny területet foglalnak el, hogy léptékük miatt konkrét *lehatárolásuk nem a szerkezeti tervben, hanem a szabályozási tervben történik.*

6.7. Meglévő és tervezett infrastruktúra-hálózatok

A település vonalas infrastruktúrája a *településszerkezet legmaradandóbb, legállandóbb eleme*. A településszerkezetet befolyásoló fontosabb elemeket, tehát a közművek gerincvezetékkeit és fontosabb létesítményeit, a közúti közlekedés, a kötött pályás közlekedés fő nyomvonalait és létesítményeit, a vízi és légi közlekedés létesítményeit kell szerepeltetni a településszerkezeti tervben az OTÉK által előírt jelek, vonaltípusok, illetve jelkulcsok használatával.

Az egyes területek felhasználása idővel módosul, a területek új funkciókat kapnak, átépülnek. Ugyanakkor a területet körülvevő, azt kiszolgáló forgalmi úthálózat és az alatta húzódó közművek nyomvonala sokszor évszázadok során is változatlan marad. A *nyomvonalak módosítása mindig speciális indoklást és körültekintést igényel*, továbbá korrekciójukat a településfejlesztési elképzelésekkel és a területfelhasználás módosulásával összhangban kell végrehajtani.

6.8. Meglévő és tervezett területfelhasználás

A településszerkezeti tervben a település távlati területfelhasználásának meghatározása a településszerkezeti terv egyik legfontosabb funkciója. A már beépített és meglévő állapotokban megtartandónak ítélt területeket és a tervezett (a jelenlegi területhasználathoz képest megváltoztatni kívánt területfelhasználású) területeket egyaránt be kell sorolni az OTÉK által rögzített területfelhasználási egységek közé. *A terv jelkulcsában meg kell különböztetni a meglévő és a terv távlatában is változatlan, valamint a tervezett új, megváltoztatni tervezett területfelhasználást.*

A területfelhasználási egység a település igazgatási területének a használat szerint megkülönböztetett területegysége, így alapvetően funkcionális kategória. A területfelhasználási egységek további övezetekre való bontása a helyi építési szabályzat és az ennek részét képező szabályozási terv feladata.

6.9. Védett, védelemre tervezett területek és a védőterületek

A településszerkezeti terv a települési értékek védelmével konkrétan és részletező módon a terv léptéke és annak jogi hatálya miatt nem tud érdemben foglalkozni. Ugyanakkor a tervnek a településszerkezet és a területfelhasználás jövőképeének felrajzolásával lehetőséget kell adnia arra, hogy a helyi építési szabályrendelet és a szabályozási terv, valamint az épített és a természeti értékek védelme megoldható legyen. Ezért a települési értékek ismerete már a településszerkezeti terv megalapozó vizsgálatának kidolgozása során elengedhetetlenül szükséges. *A védelemre érdemes értékek megtartásához a településeknek alapvető érdekei fűződnek*, mivel ezek a területek vagy védett elemek alapvetően befolyásolhatják a településszerkezet tervezett átalakítását, fejlesztését.

Az épített környezeti értékek védelme érdekében a településszerkezeti terv kidolgozása során biztosítani kell a védett területek harmonikus környezeti kapcsolatát a szomszédos településrészekkel (területfelhasználási egységekkel), kiindulási alapként kell kezelni

a település történetileg kialakult szerkezetét, tagolódását és funkcióit, törekedni kell a történeti úthálózat, a jellemző beépítési módok és épületmagasságok megtartására.

Védőterületeket a meglévő és tervezett területfelhasználások, létesítmények környezetében kell kijelölni – az érdekelt szakhatóságokkal való egyeztetések eredményeként –, ahol zavaró hatásuk van a környezetükre. A településszerkezet formálásában ez is fontos tényező, mert a védőterületek felhasználása azok jellegétől függő mértékben, de mindenképpen korlátozásokat jelent az új funkciók, területfelhasználások kijelölésére, sőt adott esetekben a már meglévő területhasználatot is befolyásolhatja.

A településszerkezeti tervben szerepeltetni kell a védelemmel és korlátozással érintett területeket, valamint a nyomvonalas elemeket és objektumokat, így:

- az országos, a nemzetközi és a helyi művi értékvédelem területeit, határait;
- a nemzetközi táj- és természetvédelem területeit, határait (Natura 2000);
- az országos és térségi táj- és természetvédelem területeit, határait;
- a helyi táj- és természetvédelem területeit, határait;
- a zaj és rezgés elleni védelem területeit, határait;
- a talaj- és vízvédelem területeit, határait;
- az egyéb fontos védett területeket és azok határait (ásványi nyersanyag, bányatelek);
- a közúti, a kötöttpályás, a vízi, és légi közlekedés nyomvonalait, objektumait;
- a vízi-, a szennyvízelvezető, a csapadékvízi-, a villamos energia, a gáz, a távfűtő közművek, valamint az egyéb termékvezeték és a hírközlés nyomvonalainak hálózatát;
- az intézményi központok helyét.

6.10. Jóváhagyásra kerülő településszerkezeti terv szöveges leírása

A települési önkormányzat a településszerkezet rajzi munkarészeivel együtt a terv leírását is határozattal fogadja el.

A határozati szintű elfogadásból következik, hogy ebben a dokumentumban a leírás a szerkezeti terv elhatározásainak szerves, határozati formában rögzített része, szöveges kiegészítése. A leírást pontokba szedve célszerű szerkeszteni, ugyanis elfogadása esetén határozattá válik.

A leírás főbb tartalmi elemei:

- a településfejlesztési koncepciónak a településszerkezeti terv szempontjából fontos elemeinek kiemelése, az fejlesztési döntések helyhez kötésének szöveges ismertetése;
- a szerkezeti terv készítése során felmerült új fejlesztési célok és azok területi elhelyezésének, településszerkezeti hatásainak bemutatása;
- a terv alátámasztó javaslatainak felsorolása és rövid összegzése;
- a meglévő településszerkezet működésének rövid elemzése (pozitívumok és negatívumok), a tervezett alakítás céljait, hatásait és következményeit bemutató rövid összefoglalás;
- a tervben szereplő területfelhasználási egységek beépítési mutatójának rögzítése;
- a védelemre tervezett és védőterületek felsorolása, ismertetése, indoklása;
- a tervről nem, vagy nem pontosan leolvasható, a tervet kiegészítő információk szöveges közlése.

6.11. A településszerkezeti terv jogi hatálya

A településszerkezeti terv *a település térbeli fejlesztési szándékait hosszú távra rögzítő településpolitikai dokumentum*. A településfejlesztési koncepcióval való közvetlen kapcsolatát nemcsak az arra való közvetlen ráépülése, hanem elfogadásának jogi formája (határozat általi jóváhagyása) is tükrözi. A határozattal való elfogadás azt jelenti, hogy a megfogalmazott döntés csak az *önkormányzatra és az érintett hatóságokra kötelező*, az állampolgárok, beruházók számára nem.

A szerkezeti terv elfogadásához egyéb önkormányzati rendeletek megalkotása és elfogadása is kapcsolódhat. Szükséges lehet egy intézkedési terv határozat általi elfogadása, amely rögzíti a legközelebbi fontos feladatokat (például a szabályozási terv vagy tervek, helyi építési szabályrendelet készítésének kötelezettségét), a felelősök, a határidő és a pénzügyi források megjelölésével.

A településszerkezeti terv *a területek tulajdonosai felé nem keletkeztet jogokat vagy kötelezettségeket, nem állapít meg kötelezettségeket*, nem érinti a terület tulajdonához fűződő jogokat. A tervnek mégis fontos szabályozó szerepe van: egyrészt a helyi építési szabályzatot, a szabályozási tervet csak olyan településszerkezeti terv alapján dolgoztathatja ki az önkormányzat, amely rendeletként jelenik meg, másrészt pedig koordinatív funkciójában befolyásolja a területek felhasználását, hiszen azok tulajdonosai ebből a dokumentumból tájékozódhatnak a területüket érintő távlati önkormányzati szándékról.

7. A helyi építési szabályzat (HÉSZ) és a szabályozási terv

7.1. A HÉSZ és a szabályozási terv célja

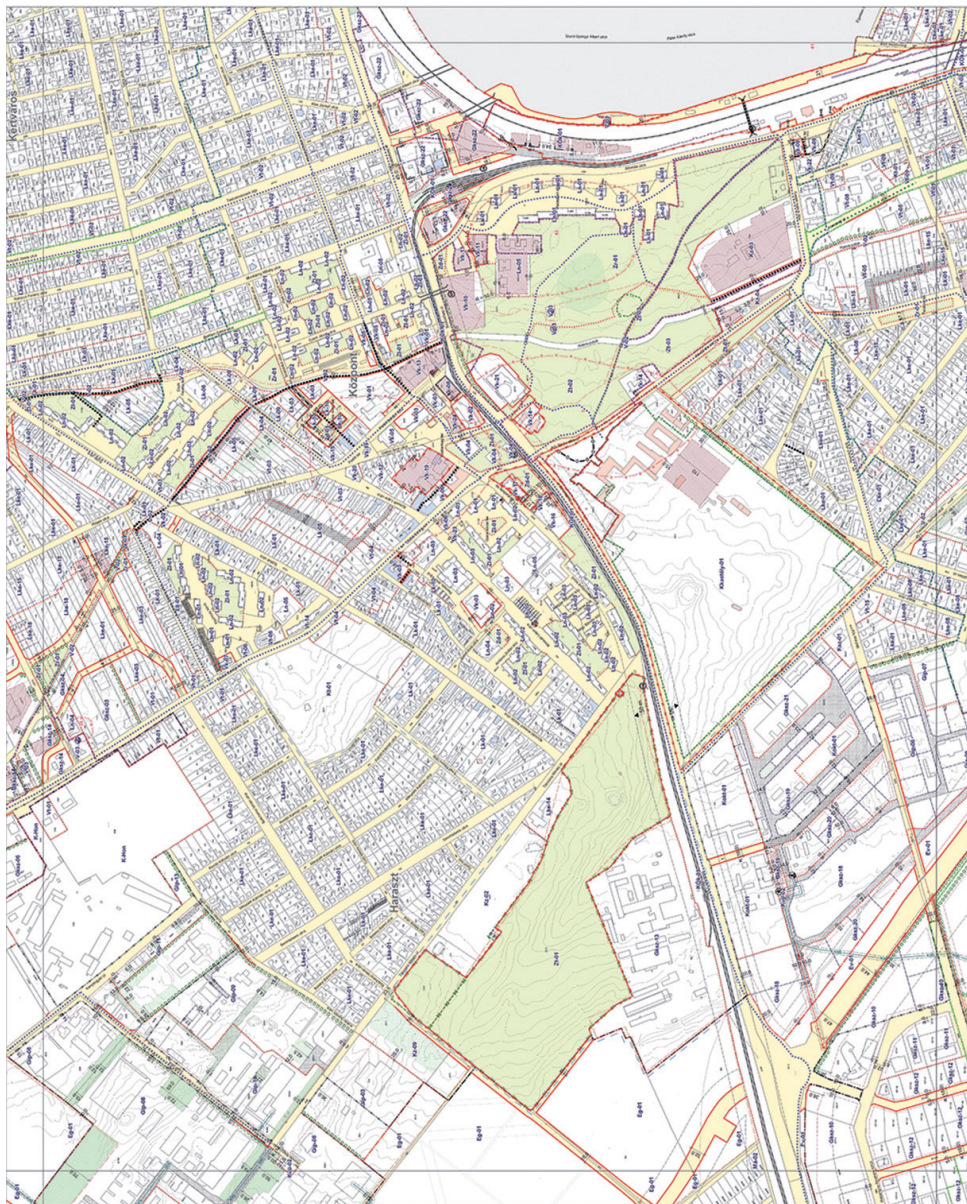
A településszerkezeti terv a helyi építési szabályzaton keresztül érvényesül. A HÉSZ *célja és feladata egybeesik a településrendezés általános céljaival és feladataival*:

- az országos, a térségi és települési érdekek érvényesítése az építés helyi rendjének szabályozásával;
- a területek a közérdek szerinti felhasználásának biztosítása, tekintettel a jogos magánérdekekre is, ennek során a közérdek és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldása már a tervezés keretei között;
- a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteinek meghatározása;
- az új területfelhasználások, az infrastruktúra-hálózat fejlesztésének beillesztése a település szerkezetébe, a település működőképességének folyamatos biztosítása;
- a települési környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, a megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes településszerkezetek, beépítések, a település jellegzetes építészeti és természeti arculatának védelme;
- a település adottságainak és lehetőségeinek hatékony kihasználása, a környezeti ártalmak legkisebbre csökkentése mellett;
- a fejlődés fenntarthatóságának biztosítása, az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.

A helyi építési szabályzatot és a szabályozási tervet a települési önkormányzat nem határozattal – mint a településfejlesztési koncepció és a szerkezeti terv esetében –, hanem *rendelettel állapítja meg*. Az előírások kiterjednek a település közigazgatási területének felhasználására, a beépítések lehetőségeire, feltételeire és kialakítására, valamint a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmére.

A területrendezési tervekben, a településfejlesztési koncepcióban és a településszerkezeti tervben rögzített térségi és települési célokat csak a települési önkormányzat rendelete – *a helyi építési szabályzat – tudja mindenki számára kötelezővé tenni*. A vonatkozó törvényi rendelkezés lehetőséget ad arra is, hogy a helyi építési szabályzat területrészenként, fokozatosan készüljön el. Készítésének azonban feltétele, hogy előbb a település egész igazgatási területére megállapítsák a településszerkezeti tervet. A rendelet önmagában általában nem elégséges; bizonyos szabályozási elemek szövegesen csak rendkívül bonyolultan lennének területileg pontosan beazonosíthatók, ezért *a legtöbb esetben szükség van a rendelet rajzi formában (szabályozási tervvel) való kiegészítésére is*.

A HÉSZ *melléklete a szabályozási terv* (14. és 15. ábra), amely a különböző előírásokat helyhez köti, térképen ábrázolja. Alapkövetelmény, hogy a rendeleti szabályozásból minden érintett földterületre, telekre egyértelműsíthető legyen a rá vonatkozó előírás. Azokon a településeken, ahol nem készül szabályozási terv, az egyes övezethatárokat feltüntető úgynevezett *övezeti tervet* lehet készíteni a különböző szabályozási elemek területeinek beazonosíthatósága érdekében.



14. ábra

*Gödöllő szabályozási terve – 8. szelvény**Forrás: Mű-Hely Zrt. 2016*

7.2. A helyi építési szabályzat (HÉSZ) tartalma

A HÉSZ mint önkormányzati rendelet (helyi jogszabály) kidolgozására formai és tartalmi szempontból is az önkormányzati rendelet-alkotásra vonatkozó szabályok vonatkoznak. Szerkezetében, tagolásában meg kell felelnie a jogszabályi, formai követelményeknek, tartalmilag pedig az országos szabályoknak (törvény és kormányrendeletek). *A helyi építési szabályzatot a település egész igazgatási területére vagy részletekben kell kidolgozni* a már elfogadott településszerkezeti terv alapján. A módosítás történhet kisebb területre (minimum egy-egy telektömb vagy a módosítással érintett övezet területére), de a tágabb környezetre is mindig figyelemmel kell lenni.

A helyi építési szabályzat és a szabályozási tervlap együtt kezelendő dokumentumok. A szabályozási terv a szabályzat rajzi melléklete. Ebből következik, hogy a szabályzat kötelező szabályozási tartalma megegyezik a szabályozási tervével. Amennyiben nincs szabályozási terv, akkor is meg kell fogalmazni a tartalmára előírt elemeket, hiszen ez utóbbi azért nem készül, mert a szabályzat önmagában is képes egyértelműen szabályozni a területek felhasználásának lehetőségeit és az építés helyi rendjét. A helyi építési szabályzatnak *minden egyes építési telekre, területre egyértelművé kell tennie a területfelhasználás, az építés feltételeit és szabályait*. Ennek megfelelően, ha a HÉSZ mellett nem készül térképi ábrázolás vagy szabályozási terv, tartalmaznia kell az egyes, egymástól elkülönített területfelhasználások és övezetek határainak leírását. Általában azonban ehhez a térképi ábrázolás a célszerűbb, mivel egyszerűbben kezelhető még akkor is, ha szabályozási terv készítésére nincs szükség.

A HÉSZ-nek tartalmaznia kell: a beépítési módot, a beépíthetőség feltételül szabott közművesítettség mértékét, a teljes, a részleges, a hiányos, vagy a közművesítetlen kategóriák használatával, az övezeten belül megengedett legkisebb építési telekméretet, az építési telek megengedett maximális beépítettségének mértékét, a telkeken belül a zöldfelület még megengedhető legkisebb mértékét, az építmények megengedett legkisebb és legnagyobb építménymagasságát, a terepszint alatti építményekkel kapcsolatos szabályozást, a helyi értékvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseket (amennyiben ezt nem egy külön rendeletben fogalmazzák meg), a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító, sajátos jogintézmények használatával kapcsolatos rendelkezéseket, az alábányászottság, alapincézettség és a mérnökgeológiai helyzete miatt veszélyeztetett, az árvíz- vagy belvízveszélynek kitett területekre vonatkozó építési szabályokat.

A kötelezően szabályozandó kérdések mellett *a település egyedi jellegének, sajátosságainak biztosítása érdekében* még számtalan más kérdést lehet, illetve célszerű szerepeltetni a helyi építési szabályzatban. Szükségessé válhat például kizárni egyes rendezési érdekből nem kívánatos funkciót az adott övezetből, az előkert, az oldal- és hátsókeret méretének utcánként történő egyértelmű vagy minimális értékű meghatározása, amennyiben a szabályozási terv rajzilag nem rögzíti a kötelező építési helyeket, a megengedett maximális épületszélességek szabályozása, egyes melléképületek elhelyezésének tilalma stb.

Ugyanakkor *a HÉSZ tartalmi elemei között a településképi szabályozás elemei nem szerepelhetnek*, mivel azokat a településképi törvény külön szabályozza. (Az új szabályozás miatt ki kell venni a HÉSZ-ből a településképi szabályozás elemeit, és azokat a településképi önkormányzati rendeletben kell szabályozni.)

A település meglévő egyes részeinek különböző adottságait érzékenyen érintő szabályozási elemeknek is irányadónak kell lenniük. Ennek megfelelően gyakran szükség van

az OTÉK területfelhasználási egységeinek olyan övezetekre bontására, amelyekben az egyik vagy másik előírás irányadó módon az egész övezetre egységesen érvényesítendő, ami azt jelenti, hogy az azonos pozícióban lévő telkek beépíthetőségére azonos szabályoknak kell vonatkoznuk.

Az előírt maximális *építménymagasságot az adott övezet egészére egységesen kell szabályozni*. A már beépített területeken általában a jellemző, kialakult építménymagasságot célszerű követni a szabályozásban. Mivel a beépítések nem egységesek, *a kialakult állapothoz való igazodást írja elő a szabályozás*. Például úgy, hogy a két szomszédos épület vagy az utcaszakasz átlagának magassági paramétereit kell figyelembe venni. A főszabály tehát az igazodás, de bármilyen magasak is a szomszédos épületek, a megengedett maximum nem léphető túl. A szabályozások alternatív lehetőségei általában a kialakult állapotokhoz való tudatosabb igazodást szolgálják, de lehetőség szerint *kerülni kell a túlszabályozottságot*.

A szabályozási terv nélkül a szabályrendelet elemei – ha övezetekre bontás nem szükséges – egyértelműen hozzáköthetők a szerkezeti terv területfelhasználási egységeihez. Kivételesen indokolt és egyértelmű esetben a vonatkozó szabályozás lehatárolása szövegesen is történhet. Lehetőség van azonban arra, hogy a szabályrendelethez is készüljenek (szakvélemény formájában) olyan alátámasztó munkák, amelyek a szabályozás megalapozásához szükségesek. Csupán helyi építési szabályzattal, szabályozási terv nélkül nem lehet szabályozni újonnan beépített vagy jelentős átépítésre váró területeket, a különös figyelmet érdemlő vagy védett területeket (például kiemelt üdülőterületeket, gyógyhelyeket, műemléki jelentőségű területeket). Ezeken túl az építés helyi rendjének biztosítása más esetekben is megkövetelheti, hogy a szabályzattal szabályozási terv is készüljön.

A helyi építési szabályzatban az országos településrendezési szakmai követelményeket, *az OTÉK előírásait a helyi sajátosságok figyelembevételével kell alkalmazni*, de az önkormányzat képviselő-testülete a szabályozási tervben és a helyi építési szabályrendeletben szigorúbb szabályozást mindig elrendelhet. A helyi építési szabályzat és a szabályozási terv csak akkor állapíthat meg a határértéknél megengedőbb értéket, ha azt különleges településrendezési okok, illetve a kialakult helyzet indokolja, továbbá, ha közérdek nem sért.

7.3. A szabályozási terv tartalma

A HÉSZ mellékleteként készülő szabályozási tervnek olyan méretarányú alaptérképen kell készülnie, amely biztosítja, hogy annak megállapításai az egyes telkekre és területekre egyértelműen értelmezhetők legyenek. A szükséges pontosság érdekében a szabályozási tervet a földhivatal által hitelesített, záradékolt, állami földmérési alaptérképen, illetve annak felhasználásával kell kidolgozni.

A szabályozási tervlapnak tartalmaznia kell: a beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területek és az azokon belüli területfelhasználási egységek, valamint az építési övezetek megnevezését, lehatárolását, a közterületek és az egyéb területek (közút, köztér, közpark, építési telkek stb.) lehatárolását, az egyes területeken belül a védett és a védelemre tervezett, valamint védőterületeket, építményeket, az örökségvédelmi területek lehatárolását, az infrastruktúra-hálózatok és építmények szükséges szabályozását, a közműveket és korlátozásait, az egyes sajátos jogintézményekkel (például építési tilalom, telekalakítás) érintett területek lehatárolását.

Az esetek többségében az egyes építési övezetek lehatárolása követi a településrendezés alapegységét, tömbhatárait. Gyakori probléma, hogy a tömb oldalait egymástól különböző funkciójú utcák határolják, amelyek egymástól különböző, más szabályozást igényelnek. Az övezet határa ilyenkor logikusan a tömb belsejébe esik. Ez a megoldás gyakorlatias, és az általános vélemény szerint ilyenkor nem kell a tulajdonviszonyokhoz, a hátsó telekhatárokhoz igazodni. Egy építési telek két övezetbe is tartozhat. Ez a probléma az építési engedélyezési eljárásokban egyszerűen kezelhető, hiszen maga a tervezett építés is az utcavonalhoz kötődik csakúgy, mint a szabályozás. A helyi építési szabályzatban viszont célszerű szabályozni, hogy az eltérő telekadottságoknál milyen esetben és milyen módon vonható össze az építési lehetőség.

A szabályozási terv *szakszerűségét különböző szakági alátámasztó munkarészek alapozzák meg*. A szabályozási tervhez készülő (kötelező és egyéb) alátámasztó munkarészek megegyeznek a településszerkezeti tervnél előírt alátámasztó munkarészekkel, javaslatokkal. A korábban készült településszerkezeti terv alátámasztó munkarészeit a szabályozási terv készítésekor indokolt felülvizsgálni, aktualizálni.

A különböző településekre készülő tervek egységes olvashatósága érdekében a kötelezően alkalmazandó jelkulcsokat a kormányrendelet melléklete tartalmazza, de ezek mellett – speciális szabályozásokhoz – a tervező más jelzéseket is szerepeltethet a tervlapon. Célszerű azonban elkerülni a túl sok jelölést, mivel az olvashatatlanná teheti a tervet.

A települések egyedi jellegét, sajátos településképi kialakítását a HÉSZ és a szabályozási terv előírásai mellett a településképi védelméről szóló 2016 évi LXXIV. törvény rendelkezései is megerősítik.

Az önkormányzatok rendeletben szabályozzák a településképi követelményeket: az épületek és építmények településképhez illeszkedő tömegformálását, homlokzati kialakítását és anyaghasználatát, a településszerkezethez, táji környezethez és településkarakterhez igazodó épületek elhelyezését, illetve kialakítását, valamint a helyi építészeti örökség egyedi és területi védettségét.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen területi és települési tervdokumentumokat ismer?
2. Mi az azonosság és a különbség a településfejlesztési és a rendezési tervek között?
3. Sorolja fel és vázolja a településtervezés alapvető szempontjait!
4. Ismertesse az értékvédelem szintjeit és területeit!
5. Ismertesse a táji és természeti értékek területeit, tervezési kérdéseit!
6. Milyen szakaszokból áll a településtervezési folyamat?
7. Hogyan vesz részt a helyi lakosság a tervezés folyamatában?
8. Milyen vizsgálati munkarészei vannak a településrendezési terveknek?
9. Ismertesse a településszerkezeti terv célját és főbb feladatait!
10. Melyek a településszerkezeti terv jóváhagyásra kerülő munkarészei?
11. Ismertesse a településszerkezeti terv területfelhasználási kategóriáit!
12. Milyen védett, védelemre tervezett és védőterületeket kell ábrázolni a rendezési tervekben?
13. Ismertesse a helyi építési szabályzat célját és tartalmát!
14. Ismertesse a településszerkezeti terv és a helyi építési szabályzat kapcsolatát!
15. Mikor szükséges a szabályozási terv készítése, és mi annak tartalma?

V. TÉRINFORMATIKA

(Tózsza István)

1. A térinformatika mint döntés-előkészítő módszer a településfejlesztésben

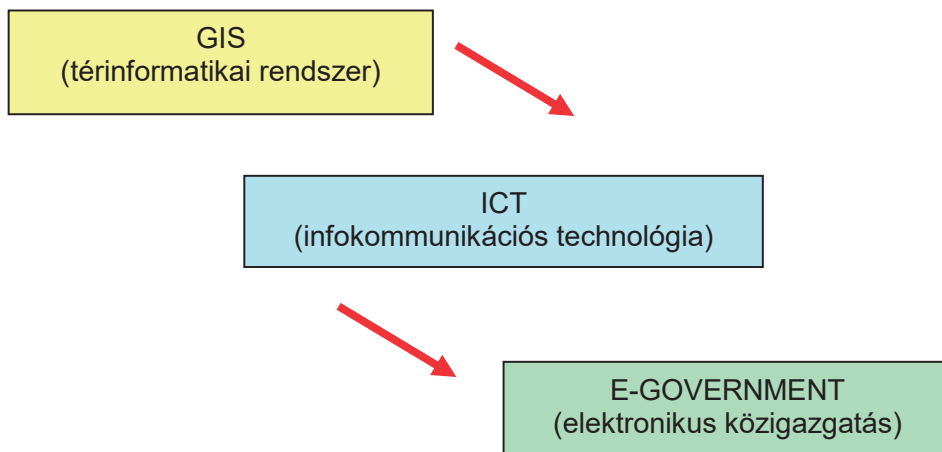
A térinformatika – GIS *Geographical Information System* (földrajzi információs rendszer vagy térinformatika) – az informatika speciális területe, amelyben az információ alapjául szolgáló adatok földrajzi helyhez köthetők. Olyan számítógépes rendszer, amit a földrajzi helyhez kapcsolható adatok (1) gyűjtésére, (2) tárolására, (3) kezelésére, (4) elemzésére, a levezetett információk (5) megjelenítésére, a térbeli jelenségek (6) megfigyelésére és (7) modellezésére dolgoznak ki, majd alkalmaznak a kutatásban, a területi tervezésben, ezen belül főleg a szolgáltatások tervezésében és működtetésében, így a közszolgáltatásokban is.

Az USA-ban a biotechnológia és a mikrovilágot kutató nanometria után a GIS alkalmazása a harmadik legnagyobb profitot termelő alkalmazott tudományos módszertan. Európában, és főleg annak középső és keleti felén ez jelenleg még nincs így; a térbeli szemlélet teljes hiánya gyakran akadályozza a szolgáltatásszervezést. Elég a legkirívóbb példára, a közlekedésre gondolnunk, hiszen egy kötöttpályás tömegközlekedési felújítás akár egész városrészek közlekedését megbéníthatja, s ha ezt a közúti felújításokkal szinkronban végzik: teljes a káosz. Ez érzékletesen fejezi ki a GIS jelentette előnyök semmibevételét, hiszen közüzemi hibaelhárításkor megesisik, hogy működő vezetékeket vágnak át – térbeli információ híján –, vagy a mentő nem talál a betegnek egy fogadó kórházat, illetve egy létesítményről kiderül, hogy nem megfelelő helyre tervezték és építették.

Ennek a fejezetnek a célja, hogy látókörbővítési céllal felhívja a figyelmet arra, hogyan segítheti a térinformatika (GIS) a települési szolgáltatások működését és a beruházások sikerességét azáltal, hogy döntés-előkészítő, térbeli háttér-információt szolgáltat. Fontos rámutatni arra, hogy a térinformatika alkalmazása olyan, mint az autóvezetés: ahhoz, hogy valaki GIS-t alkalmazzon feladatainak színvonalasabb ellátása érdekében, nem kell térinformatikusnak lennie, de még különösebb informatikai ismeretekre sincs szüksége. Éppen úgy, ahogy autóvezető sem csak gépkocsi konstruktőr vagy autószerelő lehet. A GIS egy eszközrendszer, amely kérdéseinkre válaszol akkor is, ha nincs semmilyen informatikai képzettségünk.

2. A térinformatikai rendszerek típusai és igazgatási alkalmazási területei

A térinformatikai rendszerek használata a központi és a helyi igazgatásban nem új dolog. Statisztikai adatokat mindig is ábráztak és ábrázolnak térben, térképen; gondoljunk a választási eredmények térképeire, a közüzemi térképekre vagy éppen a településrendezési tervekre. Az internetre alapuló technológiák azonban még inkább lehetővé teszik, hogy a térinformáció széles körben megismerhetővé, alkalmazhatóvá váljon. A várostervezési, településgazdálkodási, közlekedési, oktatási, egészségügyi, műszaki stb. szakágazatok termékei, szolgáltatásainak térbeli vetületei elektronikus úton azonnal megjelenhetnek egyrészt a közigazgatás és a közszolgáltatás szervezeti egységeinél, a szolgáltatásokat konkrétan végző cégeknél vagy éppen az azokat igénybe vevő állampolgároknál. Ma már nem mindenki lepődik meg azon, ha egy buszmegállóban térképen látja és hangszórón hallja is a következő járat helyzetét és a megállóba történő érkezését. A közérdekű információhoz elektronikus úton történő azonnali hozzájutás növeli a közigazgatás hatékonyságát, átláthatóságát, ellenőrizhetőségét. Ez természetesen igaz a térbeli vetületű, térképen ábrázolható szolgáltatásokra is. Ez utóbbiak sokszorosítása, közzététele, továbbítása különösen idő- és költségigényes eljárás volt a hagyományos igazgatási munkamódszerekkel (nagy méretű térképlapok készítése, színes fénymásolása, kézbesítése). Az új formátumú térbeli információ kis munkaráfordítással felújítható, korrigálható, változtatható, továbbá a gyorsítja termelékenységet, valamint növeli a szolgáltatási színvonalát. Az ICT, a szoftver és az elérhető áru hardver összekapcsolódása révén megvalósulhat(ott) a térinformatika (GIS) megjelenése a modern, úgynevezett elektronikus igazgatásban.



16. ábra

A GIS beépülése az elektronikus közigazgatásba

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A térinformatika településirányítással kapcsolatos alkalmazásainak kidolgozásával, leírásával könyvtárnyi szakirodalom foglalkozik. Az igazgatásszervezők részére készült tankönyvek azonban a térinformatika számítástechnikai, kartográfiai vonatkozásait negligálják, ezért a fejezethez ajánlott szakirodalomként olyan tankönyvet lehet említeni, amely elolvasása nem kíván informatikai előképzettséget, és csak a közigazgatási, közszolgálati alkalmazási területek bemutatására hagyatkozik (TÓZSA 2008).

Ez a fejezet a térinformatika településtervezési, közszolgáltatási alkalmazásait térinformatikai, illetve informatikai alapokkal sem rendelkező olvasók számára, kaleidoszkópszerűen, alkalmazásorientáltan mutatja be konkrét, többnyire magyarországi önkormányzati alkalmazásokon, fejlesztéseken keresztül. Mindezt abból a célból, hogy az önkormányzatok működésével kapcsolatos szaktanácsadás során a tanácsadók megfelelően széles látókörrrel rendelkezzenek arról, hogy a GIS által képviselt csúcstechnológiát mikor, hol, hogyan alkalmazhatja az önkormányzat. A kép természetesen nem teljes, de a tartalom megismerése után az olvasókban kialakulhat egy kép arról, hogy a harmadik évezredben, Magyarországon a térinformatikát milyen feladatok ellátására és hogyan használhatja a helyi igazgatás és az önkormányzat? Nem mellékes az sem, hogy a térinformatika – természeténél fogva – része az elektronikus közigazgatás eszköztárának, s mint ilyen, lényeges szerepe lesz a jövőben realizálódó közigazgatási reform folyamatában.

A településekkel foglalkozó alkalmazási területét három szempont szerint csoportosíthatjuk: nyilvántartás-, eszköz- és döntésorientált rendszerek. A nyilvántartás-orientált GIS adatbank jellegű, az eszköz- és döntésorientált viszont a bemenő adatokhoz képest új adatokat generáló és szolgáltató információs rendszer. Tehát egy térbeli adatokkal dolgozó adatbank és a GIS között az az alapvető különbség, hogy míg az előző esetében a bemenő adatok lehívása, csoportosítása történik, addig az információs rendszer esetében a lehívott adat már a bemenő adatok valamilyen feldolgozásának az eredménye, azaz minőségileg új információ.

10. táblázat

A GIS-eszköztár alkalmazási területei a nyilvántartás, az eszköz és a döntési funkció szempontjából¹

Nyilvántartás orientált	Eszközorientált	Döntésorientált
Népesség, infrastruktúra (közút, közterület, közmű, közüzem), ingatlan.	Rendezési tervezés, navigáció (GPS, drón), területhasznosítás, diszpécserrendszerek, ¹ műholdfelvétel elemzés.	Területminősítés, hely kiválasztás (site selection), területi statisztikai analízis, hálózat-elemzés (big data).

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. A nyilvántartás-orientált GIS

Idetartoznak például az állami digitális alaptérképek, a nemzeti szintű kataszteri programok termékei, amelyekhez minden területi GIS-nek illeszkednie kell, az egységes adatkezelést (*kompatibilitást*), térbeli referenciát (*térképi vetületet*), valamint a tájékozódást (*navigációt*) biztosítandó. A nyilvántartás-orientált térképi adatbázisokat mind az államigazgatás

¹ Egyes közszolgáltatások (például tömegközlekedés) operációs, irányítási segédeszközei.

területi szervei, mind az önkormányzatok polgármesteri hivatalai, illetve a közszolgáltatásokat végző cégek széles körben alkalmazzák elsősorban az ingatlanvagyon számontartására és a vonalas műszaki infrastruktúra (gáz-, víz-, csatorna-, elektromos vezetékek) elhelyezkedésének pontos, naprakész, térképi nyilvántartására és ábrázolására.

Az ilyen elektronikus, digitális (térképi) adatbázisok célja a hatósági ellenőrzés, felügyelet, igazgatás (például engedélyek kiadása), karbantartás, tájékoztatás (például tulajdoni lapok másolatainak kiadása). Használóik a közszolgáltatók, a helyi önkormányzatok, a dekoncentrált államigazgatási szervek: elsősorban a földhivatalok.

A műszaki nyilvántartások a polgármesteri hivatal törvényileg meghatározott kötelező és legfontosabb alapnyilvántartásait foglalják magukban. A rendszerekbe beépíthetik a kötelező és az opcionális statisztikai kimutatások és jelentések formai és tartalmi előírásait, így ezek a dokumentumok gombnyomásra elkészíthetők. A műszaki nyilvántartásokat felkészítették a külső autonóm szervezetekkel (például a közüzemi vállalatokkal), valamint a nagy országos informatikai rendszerekkel és programokkal (például TAKARNET,² OTeIR, MTeIR stb.) való kapcsolattartásra, szabványos felületeken keresztül lehetővé téve az *online* vagy az automatizált, *offline* adatcserét.

A komplex vagyongazdálkodási rendszerek a hivatal vagyongazdálkodási és pénzügyi osztályainak nyújtanak alapvető segítséget. Az ingatlanok törvényben előírt vagyongazdálkodási alapadatait (az ingatlan és tárgyi eszköz tételes értéknylvántartását az ingatlanok hasznosítását például bérbeadását egyaránt nyilvántartják). Van lehetőség az ingatlanállomány tulajdoni viszonyaiban bekövetkező változások követésére és a vagyongazdálkodással kapcsolatos pályázattási tevékenység koordinálására is. Itt említhetők az építésigazgatás, a város-, illetve területrendezés, továbbá a polgári védelem és a katasztrófaigazgatás helyi hatósági feladatait, valamint a környezetvédelem és zöldterület-kataszter feladatait térbeli adatokkal segítő rendszerek is.

4. Az eszközorientált GIS

A GPS (*Global Positioning System*) megjelenése nemcsak a tengeri és légi közlekedésirányítást forradalmasította, hanem a szárazföldi (közúti, vasúti) személy- és áruszállítást is hatékonyabbá és kényelmesebbé tette az egyes járművek helyzetéről nyújtott folyamatos térképes tájékoztatás útján.

A terület- és településrendezési tervezés térképi anyaga ma már többnyire digitális formátumú, s erre a GIS rendszerek ideális eszközt jelentenek. A terület- és településrendezési tervezés részeit a térképes *szerkezeti terv*, a szintén térképes *szabályozási terv* és a szöveges *építési szabályzat* jelenti. A szerkezeti terv térképe a terület (régió) vagy a település egész közigazgatási területén belül ábrázolja a vonalas műszaki infrastruktúra-elemeket

² A *TakarNet* (takarnet.hu) egyrészt biztosítja a földügyi szakág hivatalainak számítógépes összekapcsolását, másrészt lehetővé teszi a földhivatali adatbázisok távoli adathozzáférést külső felhasználók (regisztrált, fizető felhasználók), például bankok, közigazgatási intézmények, önkormányzatok, közjegyzők, ügyvédi irodák számára. 2002. június 10-én az ország összes körzeti földhivatalában megkezdődött a TakarNet hálózaton keresztüli tulajdonilap-másolás-szolgáltatás. Azóta mindegyik körzeti földhivatal szolgáltat tulajdonilap-másolatot nemcsak saját illetékességi területéről, hanem az ország bármely részéről is. Külső felhasználók 2003. április óta csatlakozhatnak a hálózathoz. Ez a GIS egyik legkorábbi, mára már üzemszerű igazgatási alkalmazása.

(vasút, közút, közüzemi vezetékek), valamint a vízrajzot és a területhasznosítási kategóriákat. A szabályozási terv térképe pedig a településeken és/vagy a település egyes részein belül ábrázolja az egyes területhasznosítási kategóriákat, a műszaki infrastruktúra elemeit és a beépítési típusokat, altípusokat. A szabályozási tervek a településeket, illetve a településrészeket beépítési övezetekre bontva ábrázolják, ezért fő funkciójuk az övezetgenerálás. Az egyes övezetekben belül minden egyes építési ingatlan helyrajzi vagy más azonosító számát is tartalmazzák úgy, hogy a szabályozási terv térképe a vagyongazdálkodási, ingatlan-nyilvántartási adatbank szerepét is elláthatja. Az eszközorientált GIS típusra példát jelent a TAKAROS (Térkép Alapú Kataszter Országos Számítógépesítése).

A területhasznosítási térképek a rendezési terv térképei mellett számos más gyakorlati területeken alkalmazhatók, elsősorban az ágazati irányítás és a földtudományi kutatások terén. A területhasznosítási térképek naprakész előállítására az erőforrás-kutató műholdak felvételeinek elemzésével, térbeli adatfeldolgozással vált lehetségessé az utóbbi két évtizedben.³ A településtervezésben egyre gyakoribb a légi fényképekből generált, úgynevezett ortofotó⁴ alkalmazása. Ma már az egyre jobb felbontású műholdfelvételeket alkalmazzák a tervezőirodák a területrendezési térképek alapjaiként, különösen a szerkezeti terveket ábrázoló térképek esetében (például a Google-alapú műholdas térképi felületre szerkesztik az információk grafikáit a jobb áttekinthetőség, a látványosabb szemléltetés elérése céljából).

A *területorientált* közszolgáltatási rendszerek működését és hatékonyságát (például a közlekedés- és forgalomirányítás, a bűnüldözés és rendfenntartás, a tűzoltóság és a katasztrófaelhárítás, valamint a stratégiai tervezés terén) manapság digitális, interaktív, térképi (térinformatikai) alapon álló operációs vagy diszpécser rendszerek segítik.

A drónok megjelenése és elterjedése a 2010-es évek közepétől szinte forradalmasítja a közigazgatási munkafolyamatok egy részét, különösen a folyamatos ellenőrzést, a nagy területről származó, folyamatos adatszolgáltatást (megfigyelést, monitoringozást) igénylő feladatok és szolgáltatások területén.

5. A döntésorientált GIS

A térinformatika „legintelligensebb” megjelenési formája az úgynevezett döntéselőkészítő szerep, mivel a GIS „adottságai” leginkább ebben érvényesülhetnek. Amikor digitális térképsorozatot hasonlítunk össze egymással, akkor egyrészt időről időre lehet ugyanazon területet ábrázolni a térképeken, s a változások is nyomon követhetők. Az ilyen alkalmazási módot idegen szóval *monitoringnak* nevezzük.

³ A műholdas felvételek területhasznosítási térképi alapként történő felhasználásáról lásd: CSATÓ–TÓZSA 2007, 109.

⁴ Az ortofotó olyan, repülőgépekről készített professzionális légi fénykép, amelyen a domborzat lejtőszögéből és a vertikálisan leképezett képéből adódó távolságtorzításokat korrigálják (a lejtők hosszát a lejtőszöggel arányosan megnövelik), s így a légi felvétel (az ortofotó) illeszthető a terület alaptérképére, alkalmas térképi alappá válik maga is. A teljesen sík területeken nincs szükség ortofotóra, az „egyszerű” horizontális kameraállásból készített kép is megfelel. Itt azonban, ha nagyobb magasságból, nagyobb területet fényképeznek, a fénykép szélein fellépő, a távolságokat megnövelő torzítást kell korrigálni. A nagy területeket leképező műholdas felvételek – mivel azok nem hagyományos fényképek, hanem szkennerszerűen rögzítik a felszínről visszaverődő sugárzást –, már eleve geometriai korrekcióval készülnek, tehát alkalmasak alaptérképnek.

A különféle térképek egymással való összehasonlítása lehetővé teszi, hogy a GIS-szoftver értékeljen és kiválasszon bizonyos helyeket a térképen. Ehhez ki kell választani az adott értékelési szempontból kulcsfontosságú tényezőket, amelyeket súlyokkal kell el látni. A súlyozott térképek integrálásának eredménye egy területminősítési térkép, amelynek alapján megmondható, hogy egy tervezett tevékenységre az adott térképen ábrázolt területen belül hol vannak a legkedvezőbb vagy a legkedvezőtlenebb adottságokkal rendelkező helyek. A *területminősítési (assessment)* és az ezzel összefüggő *helykiválasztási (site selection)* funkciók jelentik a GIS legmagasabb rendű alkalmazási módszereit a településirányításban (is). A területminősítési és helykiválasztási funkciók lehetővé teszik, hogy a GIS olyan kérdésekre adjon választ, mint például, hogy a környezetszennyeződés szempontjából egy-egy területen belül hol vannak a legveszélyeztetettebb pontok, hol korrelálnak az egyes betegségek előfordulási gyakoriságai valamely környezetszennyező anyag jelenlétével, valamilyen tevékenység folytatására a fizikai és a társadalmi gazdasági környezet hol, milyen mértékben kedvező vagy kedvezőtlen adottságokat kínál, és így tovább. Az ilyen kérdésekre adott válaszok már feltételezik egy intelligens, döntésorientált GIS alkalmazását, hiszen a kérdésekre adott válaszok valóban döntés-előkészítő háttér-információt jelentenek.

A térinformatikai alkalmazások csoportosításának egy másik megközelítése (MÁRKUS 2005) szerint a döntés-előkészítést szét lehet bontani az *elemzés, a modellezés, a tervezés* és a *megfigyelés* szintjeire.

11. táblázat

A GIS-eszköz alkalmazási területei a nyilvántartási, az elemzési, a tervezési, a modellezési és a megfigyelési funkciók szempontjából

NYILVÁNTARTÁS: adatszolgáltatás. Mi, hol és mennyi?	ELEMZÉS: területi statisztika, szintézis. Mi, milyen és miért olyan?
TERVEZÉS: döntés-előkészítés. Mi hol legyen?	MODELLEZÉS: Mi történik, ha?
MEGFIGYELÉS (angolul monitoring): folyamatos adatgyűjtés, trendelemzés. Mi, hol, hogyan változik?	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az online közösségi terek adatforgalmának aggregát mutatóihoz nagyon korlátozott a tér szerkezettel és a területi közigazgatással foglalkozó kutatók hozzáférése (is), mert a szolgáltatók csak bűnügyi felderítés, illetve ügyészségi rendelkezés esetén adhatnak ki a személyiségi jogokat is érintő, helyhez köthető adatokat. Az internetes applikációk adatforgalma, benne az online közösségi kommunikációs kapcsolatok helyével és irányával nyomon követhető. A *Facebook, Twitter, Instagram* stb. interakciók idejét, helyét, irányát a szolgáltatók rögzítik és regisztrálják. Ez a hatalmas adatmennyiség, valamint a mobil kommunikációs eszközök térbeli mozgását regisztráló *Google*-applikációk adatai jelentik a *big data*

adatbázist,⁵ amelynek csak az aggregát – azaz egyes mobil eszközök személyhez kötése nélküli – adatforgalmához való hozzáférése is egy csapásra megoldaná azokat a problémákat, amelyeket a társadalomtudományok köre – benne a közigazgatás-tudomány is – jelenleg még „kőkorszaki” reprezentatív módszerekkel (például interjúk készítésével, kérdőívek kitöltésével) próbál vizsgálni. A tudományos kutatók azonban nem tesznek le arról, hogy valamilyen legális módon a *big data* (annak társadalmi interakciók helyét és irányát mutató aggregát adatai) hozzáférhetővé válik. Erre különféle számításokkal, analógiákkal, valószínűségszámítási eljárásokkal már ma is kínálkozik lehetőség.

A közigazgatási urbanisztika⁶ a településtan mellett az infrastruktúra-gazdasággal is foglalkozik. Ennek keretében a közfeladatokat és közszolgáltatásokat az infrastruktúra (a szolgáltatások összessége) szempontjából közelítik meg és tárgyalják. A települési infrastruktúra szakterületeit Kőszegfalvi nyolc logikai csoportba sorolta (KŐSZEGFALVI 1991). A települési infrastruktúrával összefüggő szolgáltatásokat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán is e felosztásnak megfelelően oktatják. Ezért amikor a települési és részben területi közszolgáltatásokat tekintjük át egy eszköz – a térinformatika – alkalmazása szempontjából, akkor ez a nyolc infrastruktúra-terület látszik a legcélszerűbb sorvezetőnek.

A települési és területi közfeladat-ellátásban alkalmazott döntés-előkészítő térinformatika az elektronikus közigazgatás és/vagy a közszolgáltatás része. Mielőtt az alkalmazások sokszínű palettája megjelenik, pontosan meg kell határozni, hogy a bemutatandó vizuális példák (TÓZSA 2008) a *térinformatika*, az *elektronikus közigazgatás* és a *közszolgáltatás* nagy területeinek milyen szegmenseit fogják képviselni?

A következő táblázatokban és ábrákon a GIS alkalmazásai szerepelnek annak érdekében, hogy a sokféle felhasználási lehetőségről körképet adjanak. A települési infrastruktúra nyolc nagy szakterületének mindegyikére szerepel GIS-alkalmazás. Ezt követi a klasszikus *döntés-előkészítő GIS-rendszerek* rövid bemutatása, a *műholdfelvétel-feldolgozáson alapuló GIS* alkalmazási lehetőségének szemléltetése, valamint a nagy jövő előtt álló *big data hálózaticsomópont-kutatás* és a *drónfelvételek* előtt megnyíló államigazgatási és önkormányzati alkalmazások felvillantása. Ezek célja, hogy az önkormányzati szaktanácsadó szemléletmódja bővüljön, az innovációkra nyitott legyen, nemcsak a településtervezés, a településrendezési térképezés területén, hanem az önkormányzati és államigazgatási feladatellátás széles körében is.

⁵ Gondoljunk a Google közúti forgalom intenzitását mutató online és valós idejű alkalmazására, amely az autósok útvonaltervezést segítheti (különböző színű és vastagságú vonalak jelzik az adott útszakaszok forgalmát globálisan). Ez a *big data* applikáció a közutakon éppen autózó, haladó, éppen ott tartózkodó emberek mobiltelefonjainak helyzetét jelző szignálokból áll össze – már amennyiben van a készülékeken valamilyen Google-applikáció. Hasonló, egyszerűbb *big data* alkalmazás az egyes repülőgép-járatok helyzetéről, aktuális mozgásáról adott vizuális, valós idejű tájékoztatás a világ bármely pontjáról.

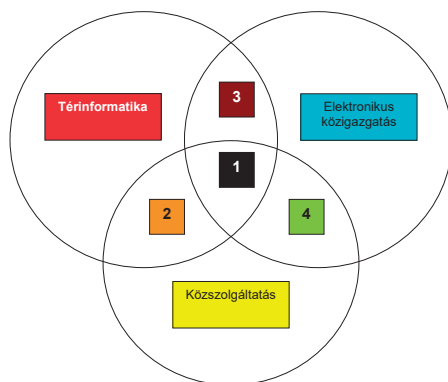
⁶ Közigazgatási urbanisztika: a településtan speciális megjelenése az igazgatásszervező képzésben.

12. táblázat

A települési infrastruktúra elemeinek logikai csoportosítása, ami tartalmában lefedi a közszolgáltatások és közfeladatok összességét

1. Lakás- és ingatlangazdálkodás	5. Település-egészségügyi szolgáltatások: köztisztaság, hulladékkezelés, zöldterület-gazdálkodás, kéményseprés, tűzvédelem, temetkezés, településtisztaság (szennyvízkezelés)
2. Közösségi szolgáltatások: a humán infrastruktúra elemei: oktatás, egészségügyi és szociális ellátás	6. Logisztikai szolgáltatások: közlekedés, szállítás, raktározás
3. Közüzemi szolgáltatások: vízközmű, energiaellátás, távközlés	7. Rekreációs szolgáltatások: sport, rekreáció, szórakozás, egészséges életmód, természeti és épített környezet védelme, művelődés, közösségi tér, művészetek
4. Fogyasztási és személyi szolgáltatások: kereskedelem, karbantartás, személyi szolgáltatások	8. Településirányítási szolgáltatások: településfejlesztés, rendezési tervezés, építésügy, helyi közbiztonság, katasztrófa-menedzsment, honvédelem

Forrás: KÖSZEGFALVI 1991



	Kapcsolat	Példa
1	GIS – E-közigazgatás – közszolgáltatás	Védelmi szolgáltatás (rendőrség, árvíz- és katasztrófa, tűzoltóság)
2	GIS – közszolgáltatás	Közlekedési és közüzemi operációs rendszerek, oktatás
3	GIS – E-közigazgatás	Építési és egyéb szakhatósági engedélyezés, területfejlesztés
4	E-közigazgatás – közszolgáltatás	Okmányirodák, elektronikus adózás

17. ábra

A GIS-alkalmazások kapcsolata a közfeladat-ellátással és az elektronikus közigazgatással

Forrás: a szerző saját szerkesztése

13. táblázat

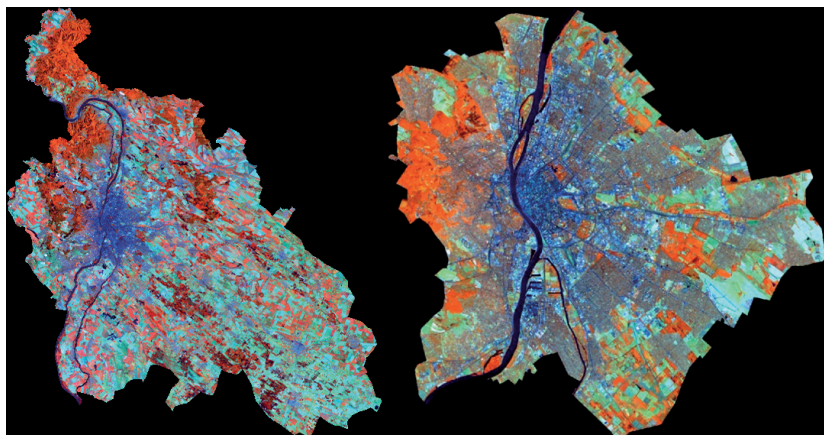
GIS

1. A lakás-, ingatlan- és vagyongazdálkodásban a GIS lehívható, csoportosítható, kikereshető térbeli információval (ár, érték, bevétel, tulajdonjog, helyrajzi szám, cím, beépítési típus és százalék, hasznosítás, funkció, közüzemi bekötések tekintetében) segítheti az önkormányzati döntéseket. A helyrajzi térképeket légi vagy műholdfelvételek képeivel lehet kombinálni.			
2. A humán infrastruktúrában döntéstámogató GIS az oktatásban: például a jelenlegi iskolai körzetek és a demográfiai és közlekedési helyzet alapján javasolható új körzethatárok.	2. A humán infrastruktúrában a környezeti szennyező hatások együttes GIS értékelése – például a daganatos megbetegedések rizikója szempontjából – az egészségügyi ellátás hatékonyságát segítheti.	2. A humán infrastruktúrában döntéstámogató GIS a szociális ellátásban: például a hajléktalanok számának térbeli ábrázolása egy városrészben megkönnyíti a gondozás szervezését.	
3. Közüzemi döntéstámogatás: az elektromos ellátórendszer működtetésében (monitoring, karbantartás, hibaelhárítás, fejlesztés).	3. Közüzemi döntéstámogatás: közterületeken az összes vonalas műszaki infrastruktúra ábrázolása.	3. Közüzemi döntéstámogatás: a mobilszolgáltatás lefedettségének fejlesztése Horvátországban.	3. Közüzemi döntéstámogatás: a szennyvízcsatorna-hálózat fenntartása, fejlesztése, tervezése.
4. Személyi szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: bankok vonzáskörzeteinek tervezése a népesség jövedelemszint-adatainak ábrázolásával.	4. Személyi szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: az egyes plázák vásárlóinak térbeli differenciálása és a közlekedés tervezhető.	4. Személyi szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: a plázák vonzáskörzetében a lakosság demográfiai, jövedelmi adatai alapján differenciált marketingstratégia készíthető.	4. Személyi szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: biztosítótársaságok konstrukcióinak térbeli ábrázolása, eloszlása: a jövedelmi összefüggések feltárása.
5. Településkörnyezeti szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: a tüzeset-gyakoriság és a kárkezési idő ábrázolásával a tűzoltás hatékonysága növelhető.	5. Településkörnyezeti szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: a hulladéklerakó telephelyek kiválasztásában számos természeti-társadalmi tényezőt kell figyelembe venni.	5. Településkörnyezeti szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: zöldterület-kataszter: a növényzet faj, életkor, állapot, látogatottság adataival.	5. Településkörnyezeti szolgáltatásokban GIS-döntéstámogatás: a téli hó- és síkosság-mentesítésben a szórás útvonalának, a kiszórt anyag mennyiségének, minőségének tervezése.
6. Logisztikában GIS-döntéstámogatás: a szállítócégek flottamenedzsmentjében az útvonal, idő és szállítmány valós idejű nyilvántartása.	6. Logisztikában GIS-döntéstámogatás: a GPS útvonaltervező navigációs rendszerek naprakész forgalmi információkkal bővülve.	6. Logisztikában GIS-döntéstámogatás: egy-egy terület közlekedési infrastruktúrájának a tervezése forgalomterhelési adatok térbeli ábrázolása alapján.	6. Logisztikában GIS-döntéstámogatás: a tömegközlekedési eszközök valós idejű járatszervezése a mindenkori forgalmi helyzethez igazítva.
7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: a turistaútvonalak és a desztinációk tervezését segítik a nemzeti parkok interaktív térképei.	7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: a zajtérkép a hangnyomás területi eloszlásával a védekezés tervezését segíti.	7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: a felnőtt szórakoztatóipar „tűrelmi” zónáinak a kijelölése demográfiai, közlekedési, terület-hasznosítási adatok alapján.	7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: a műemlékek nyilvántartása fenntartásukat, látogathatóságukat teszi tervezhetőbbé.

8. Településirányítási és tervezési szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: a vagyongazdálkodás és az infrastruktúra-tervezés területén.	8. Településirányítási és tervezési szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: a településrendezési tervben a szerkezeti és a szabályozási tervek.	8. Településirányítási és tervezési szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: az építéshatósági ellenőrzésben a megtörtént beépítés és az engedélyezett objektumok összehasonlítása.	8. Településirányítási, tervezési szolgáltatások és a GIS-döntéstámogatás: 3D-s város-tervezéssel a megfelelő területek és látványtervek kiválasztása.
9. Döntés-előkészítő GIS, amikor a bemenő adatok súlyozott rangsorolása segítségével kiválaszthatók valamely tevékenységre a legkedvezőbb vagy legkedvezőtlenebb adottságegyüttesű helyek.			

Forrás: Tózsá 2008

A műholdfelvételek az elektromágneses spektrum több színtartományában rögzítik a felszínről visszaverődő sugárzást. Ha egy kis területen (a tanulóterületen) megmérjük az ott ismert felszín képpontjainak visszaverődési intenzitását és szórását a különböző színtartományokban, biztonsággal azonosítható a műholdfelvétel által ábrázolt teljes területen minden olyan felszín, ahol azonos vagy nagyon hasonló a képpontok visszaverődési intenzitása. Így a településszerkezeti és -szabályozási tervek műholdas alaptérképein lehetővé válik az aktuális területhasznosítás naprakész ábrázolása: erdő, vízfelület, beépített terület (azon belül a sűrűn és a lazán beépített területek fokozatai), rét, legelő, szőlő és a különféle szántóföldi művelési ágak (búza, kukorica, napraforgó stb.).



18. ábra

Pest megye (balra) és a belőle kivágott és felnagyított Budapest (jobbra) területhasznosítási térképei a műholdfelvétel digitális feldolgozása után. (A színek más-más típusú területhasználatú felszínt jelölnek.)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Amennyiben a műholdképekből nem szükséges területhasznosítási térképeket generálni a rendezési tervezéshez, úgy a települési térinformatikai rendszerek alaptérképeit a jobb tájékozódás és a vonzóbb szemléltetés kedvéért a globálisan elérhető *Google Maps* szatellit (műhold) képeit alkalmazzák, ahogy az alábbi ábrák példáján látható. (A különféle minőségű

úthálózat műholdas Google Maps részleten szerepel [balra]; Sáránd rendezési tervében a fejlesztési magyarázat szintén Google műholdas térképi alapon jelenik meg [jobbra]):



19. ábra

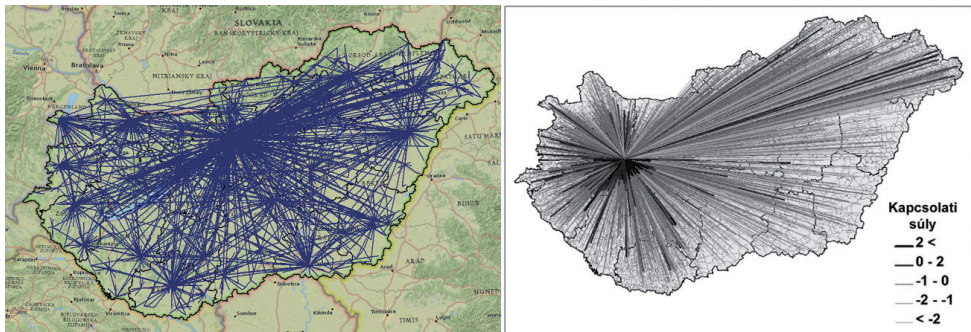
Debrecen GIS digitális térképe

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A big data hálózatsomópont-elemzések – amennyiben az internetes applikáció vagy távközlés-szolgáltató adatai elérhetők – a közösségek térbeli kapcsolatainak helyét, irányát, intenzitását tudják kimutatni térképeken. Ezáltal például az egyes hálózatokban az egyes lakossági csoportok, önkormányzatok egymással történő kommunikációjának intenzitása mérhető. Megállapítható, hogy hol van az aktív, az online véleménycserében hangadó vagy meghatározó szerepet betölteni képes közösség; akár települések között, akár településeken belül. Ezek a kutatások csak a 2010-es években kezdődtek el, de az alkalmazásaik olyan új lehetőségekre nyitnak ajtót, amelyeket világszerte ismert és elismert kutatóként Barabási Albert-László képvisel (BARABÁSI 2016).

Az iWiW hálózatának kapcsolati térhálójá az online közösségek egymás közötti aktivitását, helyét és irányát mutatja.

(Balra: a kapcsolatok erőssége 15 ezres egységekben Magyarországon [LENGYEL 2016]. Egyes városokra is le lehet bontani az online kapcsolat intenzitását és irányát. Jobbra: Herend kapcsolati intenzitása virtuális térben [JAKOBI 2014].)



20. ábra

Az iWiW hálózatának kapcsolati térhálójá

Forrás: JAKOBI 2014

A drónok alkalmazása a big datahoz hasonlóan, szinte még beláthatatlan fejlődési és alkalmazási lehetőségek előtt áll a GIS, a térinformatika területen és a közigazgatásban is. Egyelőre még a kezdet kezdetén áll a drónok által készített légi felvételek alkalmazása olyan katasztrófavédelmi, határvédelmi, biztonságpolitikai és önkormányzati feladatellátásban, amelyek nagy területek folyamatos megfigyelését, monitorozását igénylik. A drónok az építésgazdálkodásban is jelentős szerepet fognak kapni; a helyi építési szabályok betartatásában, továbbá a helyi környezetvédelemben; az illegális hulladékok feltárásában, a különféle szennyeződések kiterjedésének felmérésében, kárfelmérésben, a katasztrófhelyzetekben, a mentésben, a határvédelemben, az árvízvédelemben, a mezőőri munkában és a természetvédelemben. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen Restás Ágoston foglalkozik – elsősorban a katasztrófavédelem szempontjából – a dróntechnológiával (RESTÁS 2015).



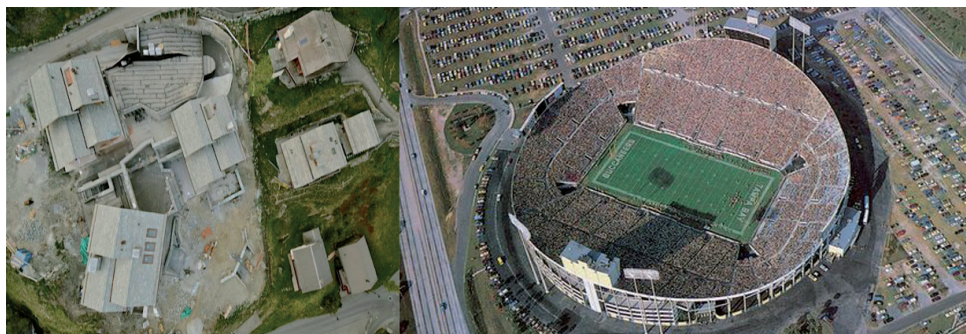
21. ábra

A drónok által készített légi felvételek

Forrás: www.youtube.com/watch?v=vu0JxtS5GZY, <https://droneflyers.wordpress.com>, <https://droneandquadcopter.com> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

A drónok által készített légi felvételek egyelőre nem illeszthetők olyan térképi vetületbe, amelyet a településrendezés használhat: inkább a tájékozódást, a monitoringozást, megfigyelést tudják segíteni. A képek forrásai (balról jobbra): how to use dron camera to take aerial photos and videos (videography).

A felvétel készítő, monitorozó drónok helyi alkalmazása már most lehetővé teszi az ellenőrzési funkciók hatékony ellátását az építésügyben, környezetvédelemben, a fesztiválok, vagy sportesemények biztonságtechnológiai ellenőrzésében.



22. ábra

A felvétel készítő, monitorozó drónok helyi alkalmazása már most lehetővé teszi az ellenőrzési funkciók hatékony ellátását az építésügyben, környezetvédelemben, a fesztiválok, vagy sportesemények biztonságtechnológiai ellenőrzésében.

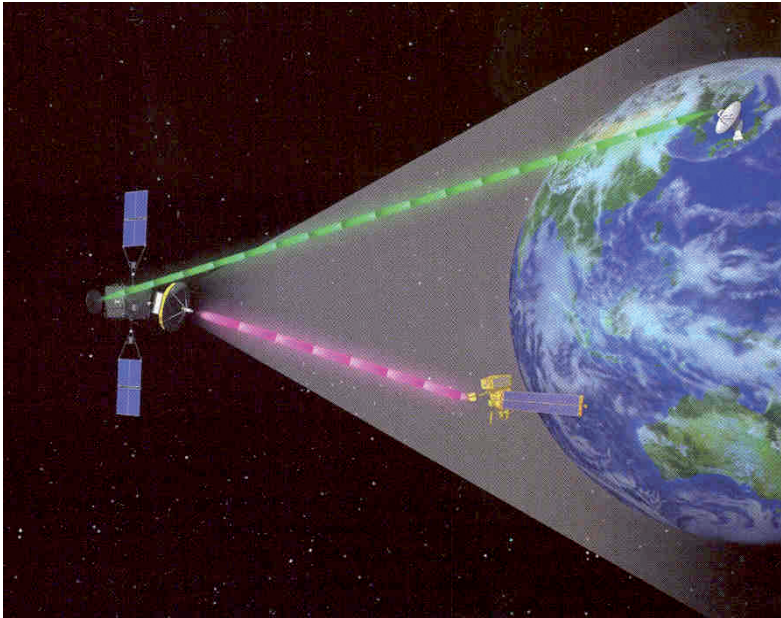
Forrás: <https://nikonrumors.com>, <http://miamiherald.typepad.com> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

6. Összefoglalás

„Meggyőződésem, hogy szükségünk van a »digitális Földre« – bolygónk olyan háromdimenziós, sokféle felbontású ábrázolására –, amelyen óriási mennyiségű, földrajzilag azonosítható adatot tüntethetünk fel.”⁷ Al Gore 1998-ban elhangzott, sokszor idézett szavai a megvalósuló jövőt idézték: 2005-ben az Egyesült Államok kormánya a három legfontosabb technológia között tartotta számon a térinformatikát, amely jelentőségében ma már közvetlenül a biotechnológia és a nanotechnológia után áll.

A GIS sikerének kulcsa a helyfüggő, a földrajzi helyhez kötődő marketing, illetve üzletpolitika. A helyzettudatos igény, a helyzettudatos kereslet fontosságának a felismerése készíti arra az információs társadalom tercier ágazatát, hogy helyzettudatos, helyfüggő kínálatot „gyártson”. A kínálat földrajzi, helyzettudatos információtartalmának pedig lehetőleg ingyenesnek vagy nagyon olcsónak kell lennie, s így a siker, az eladás biztosított.

⁷ Elérhető: „The Digital Earth – Al Gore”. digitalearth-isde.org. (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

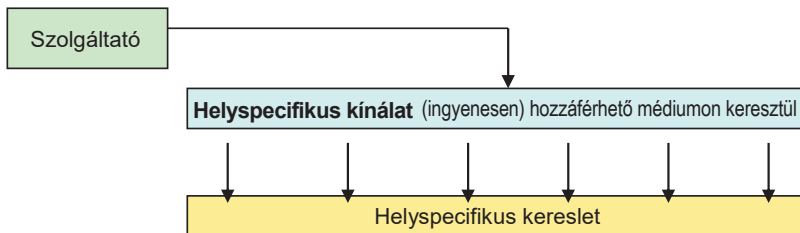


23. ábra

A digitális Föld modellje: a képalkotó, helyzetudatos, interaktív információ

Forrás: Tózsá 2008

Az információs társadalom üzletpolitikája a testre- és helyreszabott kínálat ingyenes házhozszállítása: ennek egyedüli adekvát eszköze a térinformatika és az információ kommunikációs technológia konvergenciája.



24. ábra

A térinformatika és az információkommunikációs technológia konvergenciája

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Mi bizonyítja a fentieket? A térinformatika és a GIS kifejezések előtt a hétköznapi ember, a jogász, az igazgatásszervező, a bölcsész, az orvos általában még ma is értetlenül áll, holott ez a szakterület már több mint három évtizede létezik, és a közigazgatási gyakorlat sem

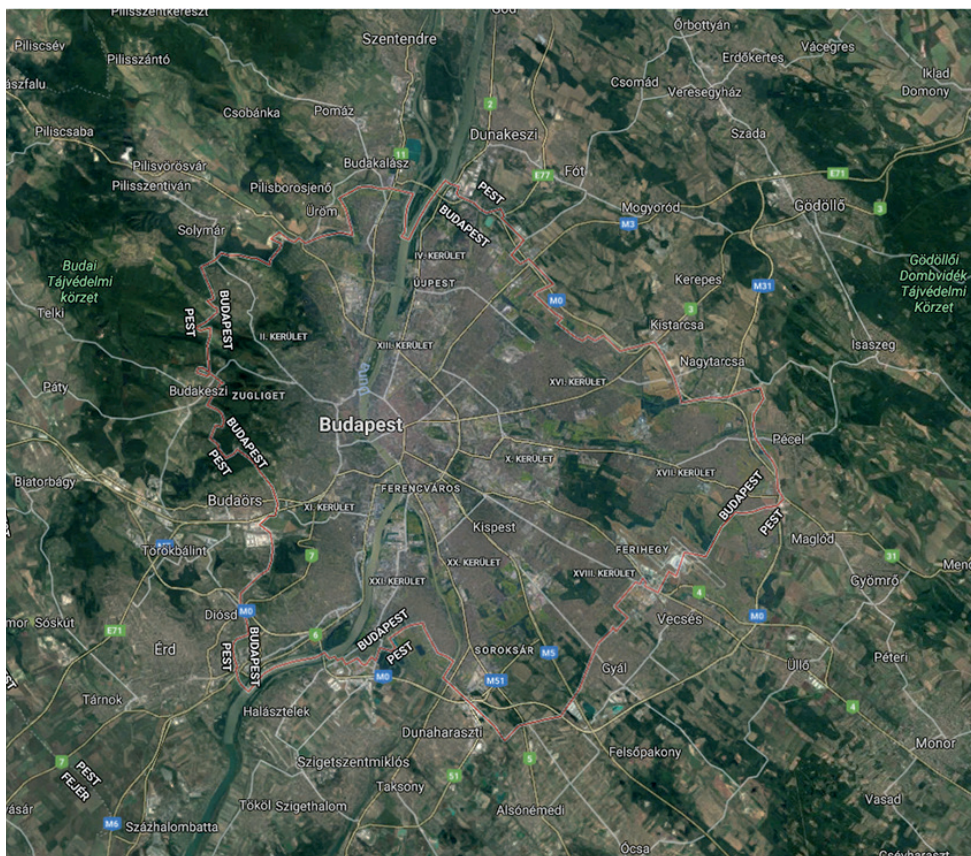
kivétel az alkalmazása alól. Ugyanakkor 2005-ben történt valami, amelynek révén a térinformatika néhány hónap alatt soha nem látott dinamizmussal elfoglalta helyét a hétköznapi ember életében, még ha a felhasználói sokszor nincsenek is ennek tudatában. A GPS-es helymeghatározás, az internetes széles sáv, a 3G mobiltechnológia rohamos fejlődése magával hozta a webes útvonaltervezők, az interaktív térképek, a mobil navigációs rendszerek fejlődését és a hozzájuk kötődő üzleti tranzakciók, szolgáltatások tömegét. A szolgáltatásokhoz való hozzáférés platformjának és információjának térítésmentessége vagy nagyon olcsó formája kulcskérdés. Mi bizonyítja ezt? Az olyan rendszerek, mint a *Google Earth*, amely hetek alatt közismert fogalommá vált, s nagy hatást gyakorol a térinformatikára is, egyben elfogadottabbá, ismertebbé is teszi azt. A földfelszín egészére ingyenes rálátást nyújtó *Google Earth* nincsen egyedül: a *World Wind* (NASA), a *Virtual Earth* (Microsoft), a *Google Maps* vagy a *Yahoo Maps* hasonló üzletpolitikával működnek. A globális és elég jó felbontású műholdfelvételek ingyenes közreadása eddig soha nem remélt tömegű felhasználót generált. Mindez a térkép-, illetve a téralapú információk számát és a téradat- vagy helyzettudatosságot növelik az emberek millióiban. Ez pedig az információs társadalom új típusú üzletpolitikájának sarokköve, tehát nem véletlen, hanem üzleti érdeke a globális, multinacionális szolgáltató és termékforgalmazó cégeknek. Az Al Gore által felvázolt digitális Föld a helyhez köthető, helyzettudatos adathálózatok Földje: nem más, mint az információs társadalom új piactere. A térinformatika pedig ennek a piactérnek az alapja, lételeme. Ez azt jelenti, hogy hosszabb távon nem lehet eléggé túlbecsülni a jelentőségét.



25. ábra
„Digitális Föld”

Forrás: <https://euronics.hu/termekek/navitel-e200-gps-navigacio/p/223407> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

A térinformatikai robbanás két katalizátora: a navigációs rendszerek (fent) és az egész világot behálózó Google Earth típusú, ingyenesen hozzáférhető, helyzettudatosságot fejlesztő műholdas képrendszerek (következő kép).

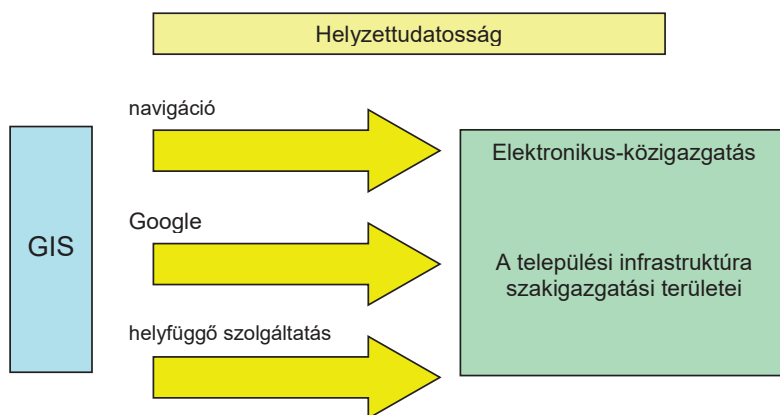


26. ábra
„Digitális Föld”

Forrás: <http://www.futas.net/terkep/magyarország/muholdas-terkepe.php?cim=Budapest>
(A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)

Detrekői Ákos akadémikus szintén a helyfüggő adatok kultúrájának a terjedésében látta a térinformatika jövőjét. A *Google* és a *Microsoft* interneten olcsón hozzáférhető nagy adatbázisai, valamint az intelligens közlekedési rendszerek jelentik azt a húzóerőt, amellyel a közigazgatásban az infrastrukturális fejlesztések helyfüggő adatai egyre szélesebb körben nyernek polgárjogot.

A nemzeti fejlesztési tervek operatív programjai egyre inkább nevesítik a térinformatikát, de áttételesen szinte mindenütt megjelenik a GIS-re építkező helyfüggő vagy helyzettudatos alkalmazások támogatásának lehetősége. Az elektronikus közigazgatás önálló operatív programjaiban például megjelent az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszer iránti igény és a tulajdonjogra, jelzálogra, földvédelemre, földhasználatra vonatkozó információk közhiteles tárolása, a változások folyamatos nyomon követése és regisztrálása szintén térinformatikai fejlesztés kérdése.



27. ábra

A GIS e-közigazgatási penetrációja

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A GIS e-közigazgatási penetrációját látványosan igazolják a 2005-től rohamosan fejlődő, az információs társadalom polgárainak helyzettudatosságát formáló ICT szolgáltatások. Internettel, mobiltelefonnal, GPS-szel, digitális helyi TV-vel olyan szolgáltatások kínálata jelenik meg, amely a terméket testre szabja a helyi igényszintnek és -formának megfelelően. Az intelligens, helyfüggő közlekedés, közüzem, építéshatósági ügyintézés és rendezési tervezés hétköznapi eszközökké válnak, és ez vezet el fokozatosan a helyi igazgatás helyzettudatos (GIS-alapú) infokommunikációs eszközökkel való telítéséhez, az igazgatási döntéseknek a térbeli információval történő támogatásához.

A döntéstámogató térinformatika bevezetése az önkormányzati és államigazgatási szolgáltatásokba stratégiát is kíván. A közigazgatási-térinformatikai stratégia céljaként rá kell világítani, hogy a közszolgáltatások modernizációjához és a színvonal emeléséhez a GIS hogyan járul hozzá. A GIS a stratégia szerint tehát:

14. táblázat

Döntéstámogató térinformatika I.

Vizuálissá és költséghatékonyá teszi az ingatlan- és földügyi nyilvántartást, ügyintézését.	A szolgáltatás tervezésében vizualizálja a munkanélküliség és a szegénység földrajzi határait és korlátait.	A földrajzi korlátok feloldásában a vizuális tartalom segítségével az oktatás és továbbképzés hatékonyabb, különösen,
ha a térinformatika mind a webes, mind a mobilalapú, mind pedig a digitális interaktív televízió által kívánt infokommunikációs csatornán is megjelenik.		

Forrás: a szerző saját szerkesztése

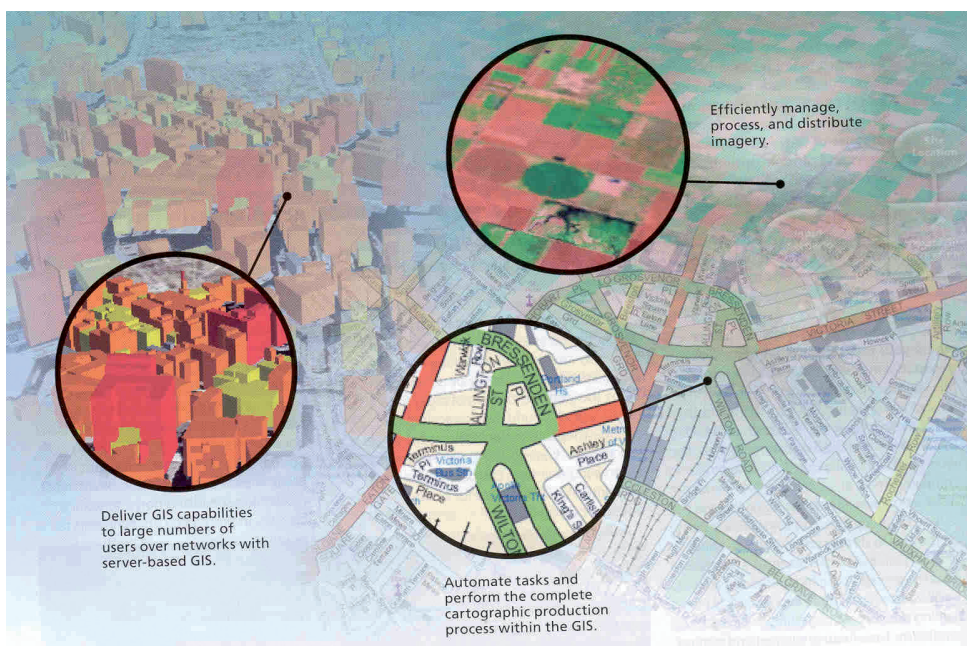
A stratégia a társadalmi és gazdasági irányok mellett kiemelt és megkülönböztetett szerepet szán az oktatásnak és képzésnek.

15. táblázat
Döntéstámogató térinformatika II.

Közüzemek	Oktatás, képzés	Közlekedés
Statistika, terület- és településfejlesztés	Ingtatlan- és földnyilvántartás	Egészségügy és szociális ellátás
Kulturális és természeti örökségvédelem	Rendvédelem és sürgősségi rendszerek	Környezetvédelem és mezőgazdaság

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ahogy a fejezetből látható, a térinformatika, a téradatok tehát nélkülözhetetlenek a közszolgáltatások és a közigazgatás szinte minden szakterületén.



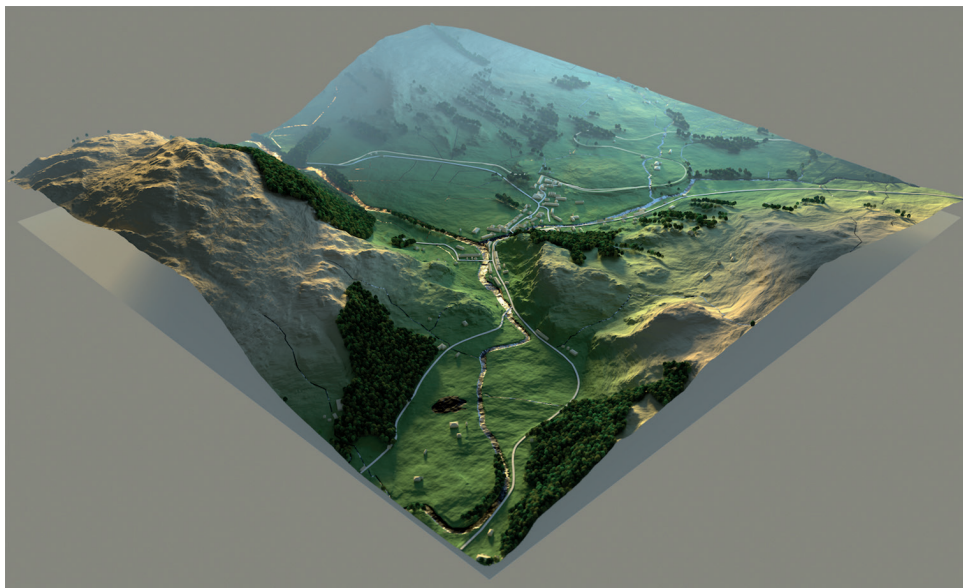
28. ábra

A digitális Föld koncepciójának realizálása a települési térinformatikában

Forrás: Tózsá 2008

A 2004–2005 során az USA-ban kifejlesztett rendszer segítségével háromdimenziós térképen láthatják – és kezelhetik interaktív módon – az adatokat a településirányítók.

Az érintő (Touch) és a domborzati (Terrain) asztal (Table) GIS megjelenítő rendszer asztali képernyője egyrészt az emberi kéz érintését kurzorként alkalmazza, másrészt egy szilikonfelületet egy acélpálcikákból álló mátrix a digitális domborzati modell arányában megemeli, s a felszín háromdimenziós képére légi fénykép, műholdfelvétel, térkép vagy ezek kombinációja van rávetítve. Így immáron valódi térbeli élményt nyújt a térinformatika alkalmazása.



29. ábra

A digitális Föld koncepciójának realizálása a települési térinformatikában

*Forrás: <https://www.blendernation.com/2016/09/03/owen-powell-maps-terrain-models/>
(A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)*

Ellenőrző kérdések

1. Mi a GIS?
2. Milyen típusai vannak a GIS-nek?
3. Hol és hogyan alkalmazzák a nyilvántartás-orientált GIS-t a közigazgatásban?
4. Hol és hogyan alkalmazzák az eszközorientált GIS-t a közigazgatásban?
5. Hol és hogyan alkalmazzák a döntésorientált GIS-t a közigazgatásban?
6. Mi a földügyi térinformatika (például a Takarnet) működésének lényege?
7. Helyettesítse kérdő mondatokkal a következő GIS-döntési helyzeteket: (1) nyilvántartás alapján, (2) statisztikai elemzésben, (3) tervezésben, (4) modellezésben, (5) megfigyelés során!
8. Mi a települési infrastruktúra nyolc nagy területe?
9. Mondjon példákat a térinformatika, az elektronikus közigazgatás és a közszolgáltatás átfedő területein a GIS-alkalmazásra!
10. Soroljon fel néhány példát döntés-előkészítő GIS-alkalmazására a települési infrastruktúra nyolc területén!
11. Mi a „digitális Föld” elméletének lényege lényege, és milyen hatással lehet a közigazgatásra?
12. Mi a helyfüggő közszolgáltatás?
13. Milyen elemei vannak a közigazgatási GIS-stratégiának?

Vákát oldal

IRODALOMJEGYZÉK ÉS IRÁNYADÓ JOGSZABÁLYOK

- BARABÁSI Albert-László (2016): *A hálózatok tudománya*. Budapest, Libri Könyvkiadó.
- BENEDEK József (2003): Tér és regionalizálás. In SÜLI-ZAKAR István szerk.: *A terület és településfejlesztés alapjai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BÓDI Ferenc (2001): *A települési önkormányzatok érdekérvényesítése a területpolitikában*. PhD-értekezés kézírata. Budapest, BKÁE Szociológia és Szociálpolitikai Tanszék.
- BŐHM Antal (2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*. Budapest, Agroinform Kiadóház.
- CSATÓ Éva – TÓZSA István (2007): *Műholdfelvételek a területi tervezésben*. Budapest, BCE Közigazgatás-tudományi Kar – E-government Alapítvány.
- ENYEDI György (2002): *Magyarország településkörnyezete*. Budapest, MTA.
- FARAGÓ László (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Pécs, Dialóg Campus.
- JAKOBI Ákos (2014): A virtuális és valós tér kapcsolatának geoinformatikai vizsgálata. In BALÁZS Boglárka szerk.: *Térinformatikai Konferencia*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- KÖRMENDY Imre (2003): *A településtervezés továbbfejlesztésének szempontjai*. MUT-előadás.
- KÖRMENDY Imre (2006): *Önkormányzatok és az állam szerepe a településtervezésben*. Budapest, MKI.
- KŐSZEGFALVI György (1991): *Települési infrastruktúra*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KŐSZEGFALVI György – LOYDL Tamás (1999): *Településfejlesztés*. Budapest, ELTE–Eötvös Kiadó.
- LÁSZLÓ László szerk. (2002): *Településtervezés rendszerének vizsgálata*. MKI-tanulmány.
- LÁSZLÓ László (2003): *Településfejlesztés, -rendezés és tervezés*. MKI-tanulmány.
- LÁSZLÓ László szerk. (2006): *Terület- és településrendezési ismeretek*. Tankönyv. MKI.
- LENGYEL Balázs (2016): Az iWiW földrajza. *Területi Statisztika*, 56. évf. 1. sz. 30–45.
- LETENYEI László (2006): *Településkutatás I–II*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- MÁRKUS Béla (2005): *Térinformatika*. Főiskolai jegyzet. Székesfehérvár, Nyugat-magyarországi Egyetem, Geoinformatikai Kar.
- MEGGYESI Tamás (2002): *Településfejlesztés*. Egyetemi jegyzet. Budapest, BMGE.
- NEMES NAGY József (1998): *A tér a társadalomkutatásban*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- RESTÁS Ágoston (2016): *A drónok alkalmazása a katasztrófavédelemben*. NKE-előadás. Budapest. Elérhető: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/dr-restas-agoston-eloadas.original.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 02. 23.)
- TÓTH József (1993): A terület- és településfejlesztés kölcsönhatása és egysége. *Comitatus*, 3. évf. 10. sz. 6–10.
- TÓTH Zoltán (2001): *A települések világa*. Budapest, Ponte Press Kiadó.
- TÓTH Zoltán – HÜBNER Máttyás – GÖMÖRY János (2001): *Településtervezés I*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem.

- TÓZSA István (2001): *A térinformatika alkalmazása a természeti és humán erőforrás-gazdálkodásban*. Budapest, Aula Kiadó.
- TÓZSA István (2008): *Vizuális közszolgáltatás, térinformatika és e-government*. Budapest, E-government Alapítvány–HVG-Orac Kiadó.
- TÓZSA István (2011): *Településtan – Közigazgatási Urbanisztika I.* Budapest, Aula Kiadó.

Irányadó jogszabályok:

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
2000. évi CXII. törvény a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról
2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről
2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről
2011. évi LXXVII. törvény a világörökségről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről
- 253/1997.(XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
- 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelete területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól
- 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Fodor József Péter

Korrektor: Szarvas Melinda

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5889-11-0 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5889-12-7 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE