

VÁROS ÉS VIDÉKE VÁNDORÚTON

CITY AND COUNTRYSIDE IN TRANSITION

SZERZŐ:
SCHNELLER ISTVÁN

MIELŐTT A JELENKORI városiasodás és környezetünk reálszférájának sokszor kínzó kérdéskörében elmélyednénk és új feladatokat tűznénk ki, át kell tekinteni a területfejlesztés és az építésügy helyzetét a mai magyar társadalomban. Az elmúlt 20 év az építésügy tekintetében a gazdátlan hanyattatás időszaka volt még akkor is, ha egy-egy helyen nívós részeredmények születtek.

20 évvel ezelőtt szűnt meg az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, az ÉVM, amely rossz és jó tulajdonságaival egyetemben mégiscsak egy helyen kezelte a terület- és településfejlesztés, illetve -rendezés, valamint az építésügy problémaköreit. 1988-ban az egész ügy átkerült a Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztérium, a KÖHÉM érdekkörébe. Ez az átszervezés talán még azt az üzenetet hordozta, hogy a település az infrastruktúra egy fajtája, amely a társadalom életében olyan szerepet tölt be, mint a közlekedési vagy hírközlési hálózat, azaz szolgálja az emberi társadalmat.

A rendszerváltozás után 1990-től az új kormányzati struktúrában a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, a KTM lett az átfogó értelemben vett építésügy gazdája, és elmondhatjuk, hogy ez volt a rendszerváltás utáni időszak legnyugodtabb periódusa. Ez volt az a nyolc év, amikor a szakmát máig meghatározó két legjelentősebb

törvény, a Területfejlesztésről és területrendezésről szóló „Területfejlesztési Törvény”, valamint az Épített környezet alakításáról szóló új „Építési Törvény” megszületett, és a hozzájuk tartozó intézményi és jogszabályi háttér elkezdett kiépülni. Meg kell itt jegezni, hogy az építésüggyel foglalkozó törvénynek meg kellett várnia a környezetvédelemről szóló törvény megszületését, s így az építési törvény jóváhagyása mintegy két évet csúszott. Ez a tény azt mutatja, hogy az építésügy már ebben a minisztériumban is alárendelt szerepet kapott az általában vett környezetvédelemhez képest. Fentiek ellenére megindult az átfogó területrendezési tervek készítése (Országos Területrendezési Terv, Balaton Kiemelt Üdülőkörzet és a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve), elkezdett kiépülni a főépítési hálózat, s úgy tűnhetett, hogy kezd felépülni egy, a piacgazdasághoz, a megerősödött önkormányzatisághoz illeszkedő új rend. Érdekes, hogy a KTM-hez való tartozás túlélte a 94-es kormányváltást is.

A kialakuló rend azonban nem igazán tetszett az új gazdasági és politikai elitnek, mivel egy olyan gazdaságban, ahol az ingatlanfejlesztés a környezetalakítás kulcsszereplőjévé válik, a rendezettség nem kívánatos, mert a rendezett viszonyok gátolják mind regionális, mind helyi szinten a területek áruba bocsátását. A kedvezőtlen előjelek már a KTM-ben is

megmutatkoztak, hiszen az első időszakban két államtitkári süllel – a területfejlesztési és az építésügyi államtitkári – bíró terület pozíciót veszített akkor, amikor megszűnt az építésügyi államtitkári pozíció, és a környezetvédelem és a vízügy mellett már csak a területfejlesztésnek maradt meg az államtitkári rangú képviselő.

1998-tól a területfejlesztés és az építésügy az új koalíciós kormányzás alkujában a kisebbik koalíciós partner által irányított Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz, az FVM-hez került, ahol mesterkélten magyarázattal, a mező- és erdőgazdaság mellett a vidékfejlesztés részeként, az agrárium mellékterméke lehetett. Persze mindezek mögött már felsejlett a területfejlesztési támogatások feletti uralom fontossága, és látni lehetett az országos és területi szintek – a fejlesztési források elosztásán ütköző – nagy vetélkedőjét.

2002-től az új felállású kormányzati struktúrában a területfejlesztés már elfoglalta a neki kijáró koncentrált hatalmi pozíciót, és a Miniszterelnöki Hivatal, a MEH felügyelete alá került, míg a szegényebbik kistestvér, az építésügy elfoglalta a helyét az immár polgáriasodni látszó Belügyminisztériumban, a BM-ben.

A fejlesztéspolitika és a rendezési tervezés kettéválasztásának alapjaiban elhibázott magyarországi gyakorlata így

már intézményesülten is megjelent, hiszen más miniszteriális szerv volt felelős a fejlesztéspolitikáért, és megint másik a rendezett települési és táji környezetért, az épített környezet alakításáért. A 2002-ben felállt Nemzeti Területfejlesztési Hivatal, az NTFH 2004-ben átalakult Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatalá, az MTRFH-vá, már névváltozásai-
ban is jelezve azt a bizonytalanságot, amelyet fejlesztés és rendezés kettéválasztása okoz. 2006-ban született meg az Országos Területfejlesztési Hivatal, az OTH, s egyúttal a fejlesztéspolitikai és területrendezési feladatok, új néven bár, de egy helyen maradtak anélkül, hogy a településrendezéssel és építésüggyel szorosabb kapcsolatba léptek volna. Csak zárójeles megjegyzés lehet, hogy a sűrű névváltozás micsoda zavart nemzettudatról árulkodik, hiszen ugyanazt a feladatot egyszer nemzeti, majd magyar, végül országos intézmény látja el, jelezve azt, hogy milyen szegénylősen mondjuk ki, hogy valami nemzeti, vagy pláne magyar, s inkább visszatérünk a jó öreg, semleges „országos” szóhoz.

Eközben a településrendezés és az építésügy csak egy évig pihent a BM-ben, hogy ezután látszólag új és önálló életre keljen. 2004-ben ugyanis megalakult az Országos Lakás és Építésügyi Hivatal, becenevén az OLÉH. A szakma üdvölgéssel fogadta ezt az intézményesülést, hiszen úgy tűnt, hosszú évek után az építésüggyel végre önálló kormányzati gazdája lesz. Csak azt nem vették észre a szakmai szervezetek illetékesei, hogy a hivatal vezetője már nem lévén miniszteri rangban, nincs is jelen a kormányban, vagy legalábbis nem kellő súllyal, így a település és építésügy kormányzati súlya a mélypontra szállt. Az sem igen segített az ügyön, hogy tárca nélküli miniszter alá rendelt hivatalból idővel kormányhivatal lett.

2006-ban a régi-új kormányzat nagyrészt személyi okokból létrehozta az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot, az ÖTM-et, ahol a terület- és településfejlesztés és -rendezés, valamint az építésügy négy

éves különélés után újra egymásra lelt. A végre újra kimondható rövidítéssel rendelkező új minisztériumot csak éppen kezdte megszokni a szakmai közélet, amikor is a koalíciós válság miatt újabb személycserék következtek be a kormányban, s így ügyünk megint besorolított egy újabb minisztériumba, a Nemzeti Fejlesztéspolitikai és Gazdasági Minisztériumba, az NFGM-be.

Az elmúlt 20 év vázlatos történetéből is látszik, hogy város és vidékének az ügye átlagosan számítva alig valamivel töltött többet egy helyen két évnél, s így állandó vándorúton volt a minisztériumok és országos hatáskörű hivatalok között. ÉVM-ből a KöHÉM-be, KHVM-ből a KTM-be, KTM-ből az FVM-be, FVM-ből a MEH-be, ill. a BM-be, a BM-ből az OLÉH-ba, majd mindkettőből az ÖTM-be, s végül az ÖTM-ből az NFGM-be. Magyarra lefordítva ez azt jelenti, hogy város és vidéke ügye volt már építésügy, közlekedésügy, környezetvédelem, földművelésügy, kancellária hivatali kérdés és belügy, lakásügy, önkormányzati, majd végül gazdaságfejlesztési ügy.

Ez a tragikomikus hazátlanság két dolgot jelez:

Az egyik az, hogy az egész ügy nem fontos, mert ide-oda lehet tenni, lehet éppen bárminek a függeléke, és kíváncsian várhatjuk, hogy a következő kormányban melyik minisztériumba kerül. Annyi bizonyos, hogy a számba jöhető minisztériumok közül már többen volt, mint nem, hiszen a külügybe, hadügybe vagy pénzügybe mégsem kerülhet. Vagy éppen az a helyzet, hogy a dolog túlságosan is fontos, de ahhoz fűződik érdek, hogy ne legyen a fontosságának megfelelő politikai súlya, mert még rend találna lenni, és nem lehetne a zavarosban halászni oly könnyedén.

A másik dolog, amit a folytonos átszervezés, ide-oda telepítés jelez, hogy tulajdonképpen senki nem tudja, mit is jelent, hová is tartozik ez az ügy. Mi is ez a „bigyó”, ami lehet városfejlesztés, infrastruktúra, környezetvédelem, földművelés,

belügy, lakásügy, önkormányzati-ság vagy éppen gazdaságpolitika.

Ez a bigyó pedig az életünk, azaz az életünk keretét alkotó épített és természeti környezet.

Komollyá ezt a vándorhelyezetet az teszi, hogy éppen ugyanebben az időszakban, amikor a szakterület gazdája ilyen gyakran változott, akkor zúdult rá az ország településeire, a piacgazdaságra való átmenet összes nehézsége és újszerűsége. Ekkor privatizálták a lakásállomány szinte egészét, ekkor ment tönkre és szerveződött újjá a volt szocialista nagyipar, ekkor oszlottak fel, ill. kerültek privatizálásra a nagyüzemi mezőgazdasági egységek, ekkor zúdultak rá az országra a bevásárlóközpontok, logisztikai és raktár bázisok, élmény- és lakóparkok. Összefoglalva ekkor történtek meg azok a változások, amelyek a környezet átalakítására a legnagyobb hatással voltak. Az építésügy gyenge kormányzati szintű kezelése ezeknek a változásoknak a mederben tartását nehezítette meg. Vagyis itt merül fel az az elhanyagolhatatlan gondolat, hogy talán nem is véletlen ez az alulkezelttség, talán igen nagy érdekek fűződtek ahhoz, hogy ne legyen erős építésügy.

Az építésügy közvetlen környezetünket érintő sorsa azonban nemcsak kormányzati szinten dől el, hanem az egyes településekben, kistérségekben. Ezért vessünk egy pillantást a kormányzati szint után az önkormányzati szintre, a helyi vagy települési szintre. A korábban említett „építésügyi törvény” lakonikusan fogalmazza meg az önkormányzat szakmai feladatait város és vidékével kapcsolatban: „Az önkormányzat településfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos döntéseit az önkormányzat hivatalában dolgozó főépítész készíti elő”. Tehát a főépítész tulajdonképpeni feladata a települések jövőjének tervezése, terveztetése, és nem annyira az egyedi épületek tervezése vagy engedélyezése. A főépítész megnevezés hagyománytiszteltből maradt meg, igazi neve városépítési igazgató vagy tanácsnok

lenne. Azt is mondhatnánk, a jó értelemben vett településmérnök, akinek az egyetemi szintű oktatása 2002-ben végre megindult Magyarországon.

MAGYARORSZÁGON 3200 település van, és ezek közül hozzávetőlegesen 200-ban dolgozik főépítész, és még 100-ban van nem főállású főépítész tanácsadó. Majdnem 3000 településen pedig nincs főépítész. Persze jól tudjuk, hogy a nagyobb lélekszámú településeken van, és népességarányosan nézve legalábbis mintegy 40%-a lakosságnak „főépítéssel lefedett”. Csak az a kérdés, hogy a főépítész, vagy majdan a diplomás településmérnök milyen szakmai súllyal rendelkezik a helyi döntéshozatalban. Sajnos azt kell látni, hogy a főépítész szerepe egyre inkább a politikai akaratot kiszolgáló jellegű. Irodájában kevés munkatársa van, s annyira futja erejéből, hogy megbízást adjon településtervek készítésére, majd az elkészült munkát a politikai testület elé terjeszti.

Ha alaposabban megnézzük az ügyet és egy kicsit körül is nézünk Európa tőlünk nyugatra eső részében, azt láthatjuk, hogy városokban, nagyvárosokban a főépítész vagy a városrendezési osztály vezetőjének keze alatt 250-300 főnél kevesebb szakember, tisztviselő vagy alkalmazott nem dolgozik. Tőlünk nyugatra nem is értik azt a kérdést, hogy kik készítik a város terveit, mert magától értetődik, hogy ezt csak a városi alkalmazásban álló településmérnökök, építészek és közlekedés, ill. közműtervezők készíthetik. Tudják ugyanis, hogy a közérdek képviselője csak úgy valósulhat meg, ha a közösség szabja meg az egyéni vagy csoportérdek határait.

Nem úgy, mint nálunk, ahol az ingatlanfejlesztők finanszírozzák a látszólag önkormányzati megbízásból, leszorított áron magántervező cégeknél készülő terveket. Az egyre szokásosabbá váló megoldás ugyanis az, hogy az önkormányzatok nemcsak nem működtetnek tervező részleget, hanem a szigorúan önkormányzati feladatként jelentkező településtervezés költségeit

is a fejlesztőkkel, befektetőkkel finanszíroztatják. Ez pedig azt jelenti, hogy a gazdasági érdek szinte áttétel nélkül jelenik meg a településrendezési tervekben. A finanszírozó fejlesztőnek kiszolgáltatót várostervező azt rajzolja le, amit a „megbízója” diktál, és ezzel bezárul a kör. A településtervezés közérdekű feladata magán- és csoportérdekű feladatok kiszolgálójává válik. A tervek jóváhagyását – bár a választott politikai testület feladata – a gazdasági és politikai szereplők háttéralkuinak sokasága biztosítja. A háttéralkukra pedig a politikai pártoknak is „szükségük” van, hiszen hogyan finanszíroznak különben saját újra-megválasztásukat. Ennek szükségességéről a politikai szereplők többsége meg van győződve, hiszen azt, hogy ő a döntéshozatalban ott legyen, közérdeknek tekinti. Ezért a településfejlesztésért és -rendezésért felelős főépítész már közvetlenül a gazdasági és politikai érdekek mentén történő döntések pusztá végrehajtójává válik, ahelyett, hogy valóban az önkormányzat főépítésze lenne.

Ebben az ördögi körben formálódik az a bizonyos „bigyó” (az életünk, a világban elfoglalt helyünk), amit az országos vagy kormányzati politika nem tud, vagy nem akar a helyére tenni. A helyi politika pedig saját közvetlen politikai-gazdasági érdekének rendel alá. Így rendelődik mindenünk a gazdasági érdekek alá, így hatja át életünk minden szféráját a legprimitívebb profithajszolás. Így születnek meg a tájromboló óriásplakátok legszebb tájainkon átvezető utak mentén, így épülnek a legolcsóbb anyagokból felnagyított cipős doboz formájú épületek, így kényszerülnek autós bevásárlásra a városszéli bevásárlóközpontokba a városlakók, így épülnek el a vízpartok a Balaton mentén vagy a zöldterületek, erdőterületek a városzéleken és így sűrűsödnek be mértéktelenül a belső városrészek.

Az építésügy vándorútjáról mondtak mégsem gyászbeszéd, hanem éppen a jövőre vonatkozik. Reményeink szerint egyszer megállapodik a szakmánk kormányzati szintű képviselője. Ha ez kellő súllyal rendelkezik,

megkövetelheti az önkormányzati szférától is a szakmaiságot. Ekkor lehet majd, ha nem is minden településnek, de legalább kistérségnek, településcsoportnak főépítésze, minden városnak és vidékének főépítész irodája, ahol településmérnökök, tájépítészek, építészek és infrastruktúra tervezők sokasága dolgozza ki a közérdekű települési és területi terveket. Az ingatlanfejlesztők saját településmérnököket fognak alkalmazni, hogy vitába szállhassanak az önkormányzat tervezőivel, és a vitát majd a kormányzati vagy területi főépítész hivatalában dolgozó településmérnökök döntenek el.

Ami ehhez szükséges az, hogy a környezetalakítás kiszabaduljon a gazdaság és a korrupció fogságából, elfoglalja méltó helyét az országos és a helyi politikában, legyen önálló építésügyi- városfejlesztési és lakásügyi minisztérium. A településtervezésnek kellő szakmai súlya legyen a helyi önkormányzatoknál, területi és települési terveket csak az önkormányzatok, ill. önkormányzati többségi tulajdonban lévő tervező intézetek készíthessenek. A tájépítész, az építész és a közterület tervezés legfontosabb feladatait országos vagy nemzetközi tervpályázatokon kiválasztott tervezők végezzék, s ne lehessen közpénzt is felhasználó beruházást tervpályázat nélkül megvalósítani.

A környezetalakításban valójában a közérdek érvényesüljön. Ez pedig nem csak egy elvont jogi kategória, hanem húsba vágó valóság. Az élhető és esztétikus helyek megteremtése ugyanis az egyik legfontosabb közérdek, hiszen az emberhez méltó környezet felemeli a lelket, s jobb teszi, megkönnyíti az emberi együttélést. A környezet nemcsak anyagi erőforrás.

©

SUMMARY

THE LAST 20 years have been a season of turmoil for the building industry, during which no one seemed to really be in charge. During this time, when the greatest political and economic changes took place, both urban and rural development and construction fell under the control of no fewer than 10 different ministries or national authorities at different times. That is, control and planning rarely stayed under one authority for more than 2 years. There was a self-standing authority, at another point it was under control of the transportation authorities, then the environmental protection authorities, and paradoxically it became part of agriculture then home affairs. Gradually it moved from short-lived municipal general supervision to general economic development. This tragicomic situation can signal two things: one of them is that the whole issue isn't even important, because the serial changes of government and governmental restructuring have dictated what authority or what party controlled it. This suggests that the lack of stability with construction and development is no accident, because the lack of continuity has created an atmosphere of disorder and uncertainty. The lack of order then makes it possible to in troubled waters. The other sign is that actually no one knows, or wants to know, where this matter belongs, this „whatchamacallit“ that can be anything from agriculture to transportation to environmental protection. Yet it is just that unknown thing that governs our natural and man-made surroundings, our home. This concept calls our attention to

the local management of building issues, where perhaps the problem is even worse - after all at the municipal level, we see a very low emphasis on professionalism. It's not just the fact that out of 3200 municipalities a total of 400 have a chief architect - but also that settlement plans are not prepared by those professionals or politicians who represent the public interest, but rather, the property developers who have turned their investment plans into modified land use plans. Essentially they are distilling their narrow group or private interests into legal form. This is how we get the boxy architecture that ruins the landscape in nearly every single city - those new developments that are missing all proper transportation, infrastructure and institutional structure, and often completely occupying important land adjacent to rivers or lakes. We can only hope that control of building and development at some point finds its proper place and at last enjoys appropriate governance. This would also have the effect of local authorities governing development more seriously as well. We can only hope that local politics will finally truly represent the public interest, just as we can hope that developers will be honorable partners to our municipal officials, who are supposed to represent the public interest. Recognition of the importance of proper governance of construction affairs and putting it under the aegis of the appropriate authorities are fundamental elements of positive change.