

Településfejlesztési füzetek 25.

**Települési tervezés,
útmutató a településfejlesztési program készítéséhez**

**Belügyminisztérium
Településfejlesztési Iroda**

Magyar Közigazgatási Intézet

Az alapozó tanulmány szerzője:
Ongjerth Richárd

Lektor:
László László

Szerkesztők:
**Dr. Kökényesi József
Madaras Attila**

**ISSN 1216-4607
ISBN 963 8036 69 9**

Kiadja: a BM Településfejlesztési Iroda
megbízásából a BM Kiadó
Felelős kiadó: a BM Duna Palota és Kiadó igazgatója

Előszó

Jelen anyag természetes folytatása az „Útmutató a településfejlesztési koncepció készítéséhez” c. Településfejlesztési füzetnek.

Ez az a tervezési szakasz, amikor a településfejlesztési koncepcióban megfogalmazott célokat, azaz a „mit?”, egyre inkább a „hogyan?” váltja fel, azaz a stratégiai és operatív program révén a megvalósítás módjára koncentrálnak.

Programok nélkül a legjobb, legalaposabban kidolgozott koncepció is csak álom marad.

A település fejlesztésének, illetve tervezésének ismereteit ma meglehetősen nehéz megszerezni. Sok tanulmány, értekezés született már a témában, ugyanakkor gyakran tapasztalható, hogy az érintett szakemberek is eltérően értelmeznek egyes fogalmakat, másként használnak egyes megnevezéseket. Bár településfejlesztési ismereteket számos felsőoktatási intézményben, tanfolyamon oktatnak, azok gyakorlati alkalmazása csak viszonylag szűk körben terjed. Indokoltta vált tehát egy olyan – a teljesség igénye nélkül megfogalmazott – áttekintő, könnyen, gyorsan áttanulmányozható kiadvány elkészítése, széles körű terjesztése, amely adott esetben a jogszabályok hiányában is eligazítást ad a településfejlesztés tervezésének legfontosabb kérdéseiben.

Az útmutató első része átfogó képet ad a településtervezés legfontosabb elméleti és gyakorlati összefüggéseiről, a második rész pedig a településfejlesztési program készítésének gyakorlatában kívánja eligazítani az olvasót, gyakorlati minták közlésével is.

Reméljük, hogy a kiadvány segítheti a települések fejlesztésével, annak tervezésével foglalkozó döntéshozókat, önkormányzati szakembereket abban, hogy a jövőben megalapozottabban, sikeresebben végezzék felelősségteljes munkájukat, és ezáltal szolgálhatják a helyi társadalom igényeinek jobb kielégítését, életkörülményeinek javulását.

Itt is hangsúlyozni kell, hogy a tervek tartalmára tett javaslat csak eligazítást kíván nyújtani, nem pedig feltétlenül betartandó, tényleges követelmény.

Madaras Attila
főosztályvezető
BM Településfejlesztési Iroda

Tartalomjegyzék

1. Elméleti háttér	5
1.1. A települési tervek típusai	5
1.2. A településtervezési tevékenység tartalma	5
1.3. A jogi, szabályozási környezet	9
2. A településfejlesztés módszerei	13
3. A településfejlesztés eszközrendszere	15
3.1. A terv	15
3.2. A szereplők	16
3.3. Az aktivitások (tevékenységek)	17
3.4. A források	18
4. A településfejlesztés tervezése	19
4.1. A településfejlesztés fő célkitűzése – a fenntartható fejlődés	19
4.2. A tervezés időtávlatai – alapelvek és következtetések	19
4.3. A megvalósuló tervezés filozófiája – a folyamatos tervezés	20
4.4. Fejlesztés és szabályozás – kapcsolat a településrendezési tervekkel	21
5. Gyakorlati tudnivalók – útmutató a tervkészítéshez	23
5.1. Mikor szükséges a tervezés?	23
5.2. Ki készíti a tervet?	23
5.3. Hogyan vonjuk be az érintetteket?	23
5.4. Egyeztetés, véleményezés	26
5.5. A terv jóváhagyása	27
5.6. Módosítás	28
6. A településfejlesztési tervezés részfolyamatai és dokumentumai	29
6.1. A településfejlesztési koncepció	29
6.2. A településfejlesztési program	29
6.3. A településfejlesztési alprogramok (szakági programok, részprogramok)	34
6.4. A településfejlesztési projektek	36
7. Az éves tervek – a középtávú tervezés kapcsolata az éves költségvetéssel	38
Mellékletek	
Minták az egyes fejlesztési tervek felépítésére és tartalmára	41
1. sz. melléklet: „Rétvár” város középtávú stratégiai fejlesztési programja	41
2. sz. melléklet: A „Rétvári Európai Továbbképzési Központ” megvalósíthatósági előtanulmánya	44
Függelék (fogalommeghatározások)	47

1. Elméleti háttér^{*}

1.1. A települési tervek típusai

A települési tervek sajátosságait tekintve két nagy csoportra oszthatók: a főként a jövőbeli cselekvéseket, azok célját, idejét, módját, szervezeti és finanszírozási háttérét tartalmazó stratégiai és operatív tervek (fejlesztési tervek) és az elsődlegesen a fejlesztés térbeli, fizikai viszonyait meghatározó rendezési tervek.

A tervek feloszthatók időtávlatauk szerint is:

- a hosszú távú tervek 12–20 év közötti időtávra,
- a középtávúak 3–7 évre (célszerűen a 4 éves választási ciklushoz igazodóan), míg
- a rövid távúak 1–2 évre (a költségvetéssel összhangban)

határozzák meg a szükséges tennivalókat. (A hosszú távra készülő rendezési tervek időtávlatára 15 év!)

1.2. A településtervezési tevékenység tartalma

A tervezési filozófia alapja

„Messze jövőendővel komolyan vess össze jelenkort:

Hass, alkoss, gyarapíts; s a Haza fényre derül!”

(Kölcsey: Huszt)

Bár a fenti idézet igen sokak által ismert – része a középiskolás magyar irodalom tananyagának –, kevesen figyelnek fel arra, hogy a nagy költő szavait egyfajta településtervezési módszertanként is felfoghatjuk: a település felvirágoztatásához szükséges jövőbeli cselekvések meghatározása során a megcélzott jövőképet, az elérni kívánt állapotot vetjük össze az adott helyzettel, és a kettő különbségéből viszonylag könnyen megtalálhatjuk azokat a cselekvéseket, amelyek megvalósításával közelebb kerülhetünk a célhoz.

A tervezési aktivitás típusai

A településtervezési tevékenység tartalmát tekintve három fő tevékenységi típusra bontható:

- *A spekulatív-intuitív (dokumentumorientált)* típusú tervezésre, amikor a tervezéssel foglalkozó szakemberek maguk próbálják meg kitalálni, és dokumentációban összefoglalni, érvekkel alátámasztani, hogy az adott helyzetben az adott településnek mit kellene célul tűznie, és azt hogyan érhetné el a legmegfelelőbb módon, és
- *a koordinatív-participatív (folyamatorientált)* típusú tervezésre. Ebben az esetben a tervezéssel foglalkozó szakértők az adott település fejlesztésében közreműködő szereplők, érintettek bevonásával, azok szempontjaiból, értékrendjeiből, szándékaiból kiindulva, az így felmerülő célrendszerek, érdekkülönbségek harmonizálásával fogalmazzák meg a célokat és az ahhoz vezető aktivitások összetevőit, úgy, hogy a célkitűzések minél többek számára elfogadhatók, megvalósíthatók legyenek, minél többen részt kívánjanak venni a célok elérésében, amelyek természetesen itt is dokumentálásra kerülnek.
- Marketing típusú tervezés, amelyben a tervezők a helyi társadalom fizetőképes szükségleteinek felmérése, a település külső és belső versenyképessége, valamint a helyi teljesítőképesség számbavétele alapján tesznek javaslatot az elérendő célokra és a célok elérését szolgáló eszközök kiválasztására.

*A fogalommeghatározásokat a Függelék tartalmazza.

A szokásos megközelítésmódok

A tervezési értékrend tekintetében négyféle különböző megközelítésmód alakult ki a gyakorlatban:

- A *tradícióorientált* tervezői megközelítés az egyes helyi társadalmak gyakran fellelhető konzervatív attitűdjeire alapozva a múlt adottságainak továbbvezetéséből, a jövőbe való kivetítéséből próbálja meg a megcélzott jövő körvonalait felvázolni, és az ahhoz szükséges cselekvéseket keresi.
- Az *értékorientált* tervezői megközelítés az értékörzést tekinti fő feladatának, ezért a meglévő értékek feltárására, azok továbbfejlesztésére, húzóerőként való alkalmazásukra teszi a hangsúlyt, ehhez keresi a célkitűzéseket, és a szükséges cselekvéssorokat.
- A *problémaorientált* tervezői megközelítés a fennálló problémákat, hiányosságokat kíséri meg számba venni, és azok kiküszöbölésére, megszüntetésének célszerű és lehetséges módjára teszi a hangsúlyt a tervezés során.
- A *jövőorientált* megközelítésmód az elérni kívánt fő célok közös megfogalmazására teszi a hangsúlyt, és az ehhez vezető cselekvéssor-változatok közül való választások, döntések során kíséri megoldani az értékörzés-továbbfejlesztést és a problémamegoldást egyaránt.

A tervek és a megvalósulás

A tervezéssel kapcsolatosan rendszerint kétféle alapvető tévedés szokott jelentkezni:

- Az egyik gyakori tévedés a tervezés szkeptikus kezelése; abból kiindulva, hogy a jövő rendszerint nem határozható meg pontosan, hiszen számos nem, vagy csak igen nehezen befolyásolható körülmény érheti a települést. Ebből egyfajta tervezésellenes következtetést vonnak le, mondván: ha a meghatározó körülmények változnak, azokhoz alkalmazkodva kell előrelépni, tehát különösebb értelme nincs a tervekészítésnek, voluntarizmusként értékelik a tervezést, alábecsülve az aktivitások jelentőségét a jövő alakításában.
- A másik gyakori tévedés éppen ellenkező megközelítésű: szentírásként kezeli az elkészített tervet, foggal-körömmel ragaszkodik az abban leírtakhoz, szem elől tévesztve azt, hogy a körülmények valóban gyakran változnak, és ezért a célok elérése érdekében gyakran kell – a kínáló lehetőségek kihasználása érdekében, vagy a fenyegető veszélyek elkerülése érdekében – kompromisszumokat kötni, esetenként eltérni a tervezett részletektől. Ez az álláspont hajlik a voluntarizmus felé, megfeledkezve arról, hogy bár a jövőnk alakítása a kezünkben van, céljaink eléréséhez a mindennapi személyes életben magunk is számtalan korrekciót hajtunk végre terveinken.

Gyakorlati szempontok

A tervezés tartalma, folyamata rendszerint a négy elvi megközelítésmód megfelelő keverékéből, vegyítéséből áll össze. Ahogyan a helyzetek, problémák megítélése rendszerint több oldalról közelíthető meg, úgy a lehetséges megoldások sem szoktak vegytiszták lenni: mindig az adott helyzetnek, a megcélzott résztvevői körnek az értékrendjéhez, felkészültségéhez, befogadóképességéhez kell alkalmazkodni a tervezési folyamat megtervezése, a dokumentumok összeállítása során.

A tervezéshez rendszerint nem lehet „örökre vasalt”, mindig mindenhol érvényes megoldási módokat adni, hiszen a helyzet, a résztvevői kör mindenütt más és más, még ha léteznek is tipizálási módok, modellek, eljárési sémák. A tervezés legmegfelelőbb megoldási módját, eljárását, résztvevőit mindig „az elérhető legjobb” megoldásra való törekvésnek kell jellemez-

nie. Természetesen ez mindig vitatható, hiszen elvben számos változat tartható elérhetőnek, és a választás közöttük mindig szubjektív elemeket is tartalmaz, ami a véleménykülönbségek, viták lehetőségét hordozza magában.

A tervezés és a megvalósulás kapcsolatrendszerét az állandó folyamatfigyelésnek és értékelésnek kell jellemeznie. A tervezés során mindig célokat tűzünk ki, és megtervezzük az elérésükhöz szükséges utat is, de ha a körülmények nem várt módon változnak, gyakran át kell gondolnunk, hogy megtehető-e a soron következő lépés, járható-e a választott út, esetleg váratlanul jobb utat találhatunk. *Időről időre a célkitűzések felülvizsgálata is indokolt lehet, hiszen a társadalmi igények az élet változásaival együtt változnak,* és ezekben az esetekben a célkitűzések is aktualitásukat veszíthetik, különösen akkor, ha elérésük – mint ez a települések fejlesztésében nem is ritka – igen hosszú időt, esetenként sok évet, több évtizedet igényel.

Ne féljünk a hosszabb időtávlatoktól! A politikusokat, a közhatalmi döntésekben résztvevőket gyakran éri az a – sokszor nem is alaptalan – vád, hogy kizárólag egy választási ciklusban gondolkoznak, így a fejlesztésben is a lehető legkönnyebben elérhető megoldásokat keresik, amelyek azonban gyakran csak látszatomegoldások. A különféle időtávlatok együttes szemlélete sokszor megoldást kínál az ilyen nézetkülönbségek rendezésére, hiszen így jobban megítélhető, hogy a rövidebb távra alkalmazott megoldás ellehetetleníti-e a távlati célok elérését, vagy segíti azt. Tudnivaló: a távlati célok eléréséhez sok apró – rövid távú – lépésen keresztül vezet az út.

„Minden ezer mérföldes út egy lépéssel kezdődik” tartja az ősi kínai bölcsesség, de ahhoz, hogy az első lépéseket megfelelő irányba tegyük meg, tudnunk kell, hogy merre akarunk ezer mérföldet megtenni. Lehet, hogy az út nem lesz nyílegyenes. Ki kell kerülnünk járhatatlan területeket, akadályokat, de ahhoz, hogy ne tévedjünk el, tudnunk kell, hogy hová megyünk, és nem árt a térkép és az iránytű sem. Ezeket kínálják a megfelelő tervek, még akkor is, ha a „térkép és az iránytű” birtoklása sem ment fel a terepen való tájékozódás képességének szükségessége alól. Más példával élve: Kolumbusz a legkorszerűbb térképek birtokában indult el a Földet megkerülve Indiába, és az eszközei, az akkori ismeretek hiányossága miatt Amerikát fedezte fel. A folyamatfigyelés és értékelés lényege, hogy legalább észrevegyük – Kolumbusszal ellentétben –, hogy India helyett Amerikába érkeztünk, ekkor ugyanis új stratégiákat kell választanunk (ahogyan ezt a tévedéséhez ragaszkodó Kolumbusz helyett megtették mások).

1.3. A jogi, szabályozási környezet

A település fejlesztésének számos elemét ma is jogszabályok fogják keretek közé. Itt nem a jogszabályok rigorózus, betartandó, követendő, gyakran korlátozó elemeire hívjuk fel a figyelmet, hanem a meglévő törvényeknek a téma szempontjából legfontosabb összetevőire, amelyek útjelzőként szolgálva eligazítást adnak a településfejlesztés véget nem érő útján.

Az Alkotmány

A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény) a társadalom, gazdaság működésével kapcsolatos alapvető feltételrendszert szabályozza, ideértve többek között az állampolgárok, a helyi közügyekben döntést hozó önkormányzatok, és az egész ország közügyeiben illetékes állami szervek jogait és kötelezettségeit, valamint a köztük lévő viszonyrendszer legfontosabb elemeit.

Az Alkotmány – témánk szempontjából lényeges módon – kimondja, hogy „Magyarország olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú, és egyenlő védelemben részesül.” Leszögezi továbbá, hogy „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

Az Alkotmány – a fentiekén túl – számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely közvetlen kihatással van a településfejlesztési tevékenységre. A szabályok egyrészt arra intenek, hogy a településfejlesztés során is tiszteletben kell tartani a tulajdonhoz való jogot, de a közérdek érvényesítése megengedi a tulajdonviszonyokba való beavatkozást. Másrészt – az egyes állampolgári jogok meghatározásával – általános településfejlesztési célokat is kijelölnek az Alkotmány szabályai.

A településfejlesztés során – a közcélok megvalósítása érdekében – szükségessé válhat ingatlanok megszerzése. Az ingatlanok megszerzésének általános eszköze, hogy a települési önkormányzat a polgári jog szabályai szerint megvásárolja azt. A tulajdonos eladási szándékának hiánya azonban nem akadályozhatja meg a jogos közérdek, a településfejlesztési célok megvalósulását. Az Alkotmány megengedi, hogy „kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett” a tulajdont a településfejlesztési célok megvalósítása érdekében az önkormányzat kisajátítsa.

A településfejlesztés szempontjából nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmány kimondja:

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.

Ezek a rendelkezések kötelezettséget jelentenek a települési önkormányzatok számára, amelyet a helyi önkormányzatokról szóló törvény kötelező önkormányzati feladatokká transz-

formál. A településfejlesztés során e kötelező önkormányzati feladatok biztosítása megkerülhetetlen.

Az önkormányzati törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az Alkotmány felhatalmazása alapján a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a közhatalom demokratikus decentralizációjának megvalósítása érdekében szabályozza a helyi önkormányzatok működésének legfontosabb elemeit.

A törvény szerint: „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, köztisztaság és a településtisztaság biztosítása, gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól, közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában, az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás, a közösségi tér biztosítása, közművelődési, tudományos művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód feltételeinek elősegítése.” (Ötv. 8. § (1) bek.) A fenti feladatokban – a törvény megfogalmazása szerint – „a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.”

Később a jogszabály a kötelező feladatoknak az előbbinél lényegesen szűkebb körét is meghatározza: „A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítését.”

A „hogyan” illetően a fejlesztési tervezés és megvalósítás szempontjából is fontos a következő előírás: „A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában maga határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottságai ülésein.” A képviselő-testület a törvény szerint meghatározza továbbá „azoknak a fórumoknak a rendjét (község és várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés, stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésében való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”

A településfejlesztés szempontjából jelentős tény, hogy a települési önkormányzatok – a feladatuk ellátásához – tulajdonnal rendelkeznek. A fejlesztési tervezés során figyelembe kell venni, hogy a tervek megvalósulása során létrejövő létesítmények tulajdoni helyzetét is megfelelően rendezni kell, illetve a fejlesztésekhez – az önkormányzati tulajdonra vonatkozó speciális szabályok betartásával – felhasználhatók az önkormányzat vagyonába tartozó dolgok is.

A jogalkotásról szóló törvény

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény témánk szempontjából azért lényeges, mert előírja a jogszabályok előkészítése során elvégzendő teendőket, a következő módon: „A jogszabályok megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek ér-

vényesülését, az érdekütközések feloldásának lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell. ... Az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. ... A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett értékeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”

Ez az előírásrendszer akkor is érdekes, ha a településfejlesztési döntések legnagyobb részét a képviselő-testület határozattal fogadja el, így szigorúan véve nem minősül a jogalkotásról szóló törvény alá tartozónak. A határozattal elfogadott döntések szolgálnak ugyanis igen gyakran a rendelettel elfogadott helyi jogszabályok – pl. az éves költségvetésről, a helyi értékvédelemről, az egyes szabályozási tervekről szóló helyi rendeletek – alapjaként, így indokolt, hogy már a koncipiáló-programalkotó előkészítő munka során a fenti követelmények betartására kerüljenek, elkerülve ezzel a későbbi vitákat, polémiákat, jobban megalapozva a szükséges döntéseket, figyelembe véve az „önkormányzó” közösség igényeit.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény

A mindennapi gyakorlatban csak „építésügyi törvényként” aposztrofált 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről az előzőeknél konkrétabb előírásokat tartalmaz a településfejlesztés tervezésére. A felmerülő kérdések, életviszonyok túlnyomó többségével azonban – más feladata lévén – nem foglalkozik.

A törvény fogalommeghatározásai között szerepel a fejlesztési koncepció, az alábbi definícióval: „Településfejlesztési koncepció: a településrendezési tervet megalapozó, az önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal jóváhagyott dokumentum.” (Étv. 2. § 16. pont) Az önkormányzati településfejlesztési döntés fogalmát a törvény a következőkben határozza meg: „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.” (Étv. 2. § 17. pont)

A törvény első kilenc fejezete olyan általános érvényű, más területeken is irányadónak tekinthető megfogalmazásokat tartalmaz, amelyek mintát adhatnak a településfejlesztés szabályozása és gyakorlata számára, ezért tanulmányozásuk mindenképpen ajánlott.

Az államháztartásról szóló törvény

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény – többek között – meghatározza a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó alapvető szabályokat. A településfejlesztés finanszírozása során e szabályokat be kell tartani. A tervezés során tehát figyelembe kell venni, hogy a települési önkormányzatok ugyan önálló gazdasági és gazdálkodási jogalanyok, de működésük során elsősorban nem a polgári jog, hanem az államháztartási jog szabályait kötelesek alkalmazni.

A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásáról szóló törvény

A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény alapvetően fontos a településfejlesztés finanszírozása szempontjából. A településfejlesztés tervezése során nem hagyható figyelmen kívül, hogy a parlament – az országos terület-

fejlesztési koncepcióval összhangban – milyen települési fejlesztésekhez és milyen feltételek mellett nyújt központi költségvetési támogatást.

A mindenkori éves (kétéves) költségvetési törvény

Magától értetődő, hogy az önkormányzatok gazdasági lehetőségeit, a működés és felhalmozás arányát, ezáltal a fejlesztésre fordítható források mértékét milyen nagy mértékben meghatározza az adott évi költségvetési törvény.

Egyéb törvények

A település fejlesztésével összefüggésben számos más törvény is tartalmaz többé-kevésbé fontos előírásokat, amelyek rendszerint korlátokat állítanak a fizikai fejlődés területén, de találhatók olyan előírások is, amelyek kisebb-nagyobb fejlesztési kötelezettségeket rónak az önkormányzatokra. Itt a teljesség igénye nélkül említjük meg a termőföldről, az erdőről, a műemlékekről, a bányászatról, a környezet védelméről, a természetvédelemről, a kulturális örökség védelméről szóló törvényeket. Mivel azonban ezek köre napról napra bővül, egészül ki újabb és újabb különféle végrehajtási rendeletekkel, és azok módosításaival, itt csak a ma már mindenki által viszonylag könnyen, és olcsón elérhető számítógépes jogtárak használatának fontosságára kívánjuk a figyelmet felhívni.

Következtetések

Arra kívánjuk felhívni a figyelmet – ami valószínűleg az olvasók nagyobb köre számára kézenfekvő –, hogy a jogszabályok önmagukban nem garantálják a sikert, még ha hozzá is járulnak ahhoz. (Pl. a társasági törvényben foglalt számos szabály betartása nem garantálja egyetlen társaság eredményes működését sem.) A hatályos jogszabályok és a fenntartható fejlődés elveinek betartásával újabb törvényi előírások nélkül is lehet sikeres fejlesztéspolitikát tervezni és megvalósítani.

2. A településfejlesztés módszerei

A település fejlesztésére többféle filozófia és ebből származó módszer található a fejlett országok gyakorlatában éppúgy, mint a hazai gyakorlatban. Ezek nagy többsége a demokratikus, piacgazdasággal rendelkező államokban arra a megfontolásra épül, hogy a közösségi szolgáltatások legnagyobb része magángazdasági formában (is) üzemeltethető, ezért rendszerint valamilyen mértékben és módon törekszenek azokat piaci alapon megszervezni és működtetni, hiszen így elvben a vállalkozói haszon párosulhat a közösségi igények kielégítésével, méghozzá úgy, hogy minél takarékosabban bánjanak a mindenhol kevésnek tartott közpénzekkel.

A másik általánosan alkalmazott – és hazánkban is egyre szélesebb körben közismert – alapelv, hogy a településfejlesztés „nem zérusösszegű játszma”. Nem arról van tehát szó, hogy a fejlesztés résztvevőinek egyik része nyer (haszonra tesz szert), a másik része pedig veszít, hanem olyan megoldásokat kell – és az esetek nagy részében lehet is – találni, amely az érintettek, résztvevők minél szélesebb köre számára előnyöket rejt magában, még ha nem is egyenlő mértékben. Közismert gyakorlati példával élve: a benzinkutak létesítése a fejlesztők, üzemeltetők számára hasznot hoz, a vevők számára viszont gyakran kényelmesebb, könnyebben elérhető tankolási lehetőséget, ami a mai életnek – szeretjük vagy nem – szerves összetevője. Vesztesek lehetnek ugyanakkor a megnövekvő járműforgalom következtében a szomszédban lakók, ezért olyan területet, megoldásokat kell alkalmazni, amely minél kevesebb érdeksérelemmel valósítja meg a fejlesztést, a mégis megmaradó „kárvallottakat” ugyanakkor kárpótolni kell valamilyen módon.

Ideális, mindenhol megfelelő megoldások persze a településfejlesztésben sem léteznek. Minden ország, minden település esetében a lehetőségek széles köréből kell kiválasztani az adott viszonyok között legjobbnak tartható megoldást, ami rendszerint távol áll az ideálisnak elképzelttől, éppen ezért a helyzet javítására mindenhol folyamatosan újabb és újabb kísérletek, reformok zajlanak.

A településfejlesztés módszerei a gyakorlatban igen sok összetevő koordinált alkalmazását igénylik, általános recept ezért nem is adható. Érdekes azonban áttekinteni azokat a részelemeket, amelyekből a „menü” összeállítható, egyelőre az elvek szintjén, az Európai Unió alapelveinek értelmezésével. Az értelmezés esetenként önkényesnek tűnhet, a nemzetközi gyakorlat ismeretében azonban nyilvánvaló, hogy azok az alapelvek, amelyek az Európai Unió és az egyes országok kapcsolatrendszerét szabályozzák, de a gyakorlatban egyre inkább alkalmazásra kerülnek az egyes országok, sőt azok települései, illetve a közhatalom és a magánszféra kapcsolatában is.

Partnerség

Az együttműködés azt az egyszerű – és a magyar jogszabályokban is több helyen megjelenő – tényt jelenti, hogy az adott település működtetése, fejlesztése – bár nagyfokú önállóságot élvez – nem elszigetelten valósul meg. Ennek kétféle értelmezése is adható:

- Partnerségre van szükség horizontálisan és vertikálisan is a közhatalmi szervezetek között, ahol a „horizontális” kifejezés az azonos jogállású szervezetek közötti együttműködést – pl. két vagy több önkormányzat –, míg a „vertikális” kifejezés az államszervezet különböző szintjeinek egymással való együttműködését jelenti. A horizontális együttműködésre jó példát jelentenek az egyes közös fejlesztések megvalósítása érdekében létrehozott fejleszt-

tési céltársulások, a vertikális együttműködésre pedig az 1996. évi XXI. törvénnyel megszületett regionális tervezési és támogatási rendszerek adnak mintát.

- A partnerség másik típusa a nyugati minták alapján hazánkban is egyre szélesebb körben terjedő 3T (a Település és a Tőke Társulása) típusú – közhatalmi és magánszervezetek közötti – együttműködés. Ez abból a felismerésből ered, hogy számos, a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó tevékenység üzleti alapon is megfelelően megvalósítható, így a rendszerint forrásokban szegény önkormányzatok szívesen bíznak meg egyes piaci alapon működtethető tevékenységekkel magáncégeket, amelyek végül is az önkormányzat által ellenőrzött módon kielégítik a lakossági igényeket is.

Szubszidiaritás

A szubszidiaritás elve szerint az egyes közösségi döntéseket azon a legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a döntésekhez szüksége információk rendelkezésre állnak. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az államszervezési hierarchiában az egyes döntéseknek minél inkább a polgárokhoz közel kell megszületniük. A szubszidiaritás elve magában foglalja a participáció (részvétel) gyakorlatát is, ami a döntések érintettjeinek a döntés-előkészítési folyamatba való bevonási kötelezettségét jelenti, így a közös döntéssel elősegíthetjük a hatékony végrehajtást, illetve az egyes egyéni sérelmek elkerülését. A szubszidiaritás elve is érvényesül a magyar jogban (pl. az önkormányzati törvény védi az önkormányzati döntések önállóságát, és csak kétharmados törvénnyel engedi meg az Országgyűlésnek is az ilyen viszonyokba való beavatkozást).

Programozás

A programozás elve azt a követelményt támasztja a fejlesztésben részt vevő államigazgatási szervek elé, hogy a célkitűzések (pl. környezetvédelem, infrastruktúra-fejlesztés, foglalkoztatottság stb.) megvalósításának támogatása érdekében ne egyedi és eseti intézkedéseket tegyenek, hanem olyan programokat alakítsanak ki, ahol az előre meghatározott – és a célkitűzésekkel összhangban lévő – feltételrendszer keretében a hierarchiában alacsonyabb szinten lévők saját igényeiknek megfelelő – és a program feltételeivel is összhangban lévő projektjeikkel pályázhatnak támogatásért.

Forráskoncentráció

A forráskoncentráció elve azt a követelményt foglalja magában, hogy a rendelkezésre álló fejlesztési forrásokat ne a „mindenre egy kicsit” gyakorlatát követve, hanem a legfontosabb feladatokra koncentráltan kell elosztani akkor is, ha tudható, hogy ez által egyes szakterületek átmenetileg hátrányba kerülnek. Így ugyanis a legfontosabb stratégiai céljainkat elérhetjük, és ezek után sorra kerülhet az adott helyzetben kisebb fontossággal bíró célok megvalósítása is. A régiókban, megyékben a pályázati rendszerekkel a forráskoncentráció elvének alkalmazására kerül sor, hiszen így a legfontosabb célterületeken lehetővé válik a pályázatok támogatása.

Társfinanszírozás

A társfinanszírozás (vagy részfinanszírozás) elve nem magától értetődő a magyar közéletben. Ezen elv alkalmazásával a támogatás odaítélője azokat a kérelmezőket támogatja, akik maguk is hozzájárulnak a támogatandó cél megvalósításához. Ilyennek tekinthető pl. a pályázatoknál megkövetelt „önrész”, függetlenül attól, hogy azt készpénzben, vagy természet-

beni hozzájárulásban (pl. saját munkával, eszközökkel való közreműködés stb.) követelik meg.

3. A településfejlesztés eszköztárája

„Célkitűzések nélkül a nép elnyomódik.” (Példabeszédek könyve, 29:18)

A településfejlesztés eszköztárája (eltérően a háborútól, amelyhez Montecuccoli szerint pénz, pénz és pénz szükséges) alapvetően négy tényezőtől áll. Ezek:

- a célkitűzéseket tartalmazó terv,
- a célok elérésében érdekelt szereplők,
- a célok eléréséhez szükséges cselekvések és
- a megvalósításhoz szükséges pénzügyi források.

3.1. A terv

„A terv semmi, a tervezés minden.” (Eisenhower)

A terv fogalma a rendszerváltozás után – főként a korábbi tervutasításos rendszer iránti ellenszenvből – sok esetben háttérbe szorult, esetenként kifejezetten negatív jelentéstartalmú fogalomként vált. A keserű történelmi tapasztalatok lassan történelemmé válnak, ezért egyre inkább úgy tűnik, ismét nyilvánvalóvá kezd válni az a felismerés, hogy bonyolult összefüggésrendszerben – mint például a településfejlesztés – a megfelelő döntések, cselekvések hatékonyan, szervezeten, előre kigondolt, megkomponált módon hajthatók végre. Ezt a cselekvéssort pedig – hagyományosan – tervezésnek nevezzük, amelynek a célja mindig valamilyen jövőbeli cselekvések megalapozása. Ennek érdekében – figyelemmel a mottóul választott idézetre is – a tervezés célja sohasem lehet az adott tervdokumentum előállítás, hanem annak kitalálása – és persze szövegben, rajzban, képekben való összefoglalása – hogy melyek a jövő számára szükséges cselekvések, és azok a legmegfelelőbb módon hogyan hajthatók végre. Éppen ezért a tervezés során nem maga a dokumentum az elsődleges – bár természetesen az is szükséges –, hanem a tervezési eljárás, az a cselekvéssor, amelynek eredményeként az a terv elkészül. (A tervezést tehát úgy foghatjuk fel, mint egy megállapodás előkészítésére vonatkozó tárgyalássorozatot, amelynek a végén elkészül az a dokumentum, amelyet a résztvevők aláírnak, akkor is, ha az aláírás helyett itt önkormányzati döntések születnek. A tervezés célja végső soron a fórum, az alkalom biztosítása ehhez a kommunikációs folyamathoz.) A terv szempontjából így meghatározó fontosságú, hogy kik alakítják ki annak tartalmát, milyen körben vonjuk be a fejlesztés szereplőinek célcsoportjait, hogyan adunk alkalmat a javaslatok, vélemények kifejtésére, milyen módon ellenőrizzük az elhangzott állításokat, és végül természetesen az is, hogy miképpen „tároljuk” a munka eredményét.

A jó terv közérthető. Enélkül ugyanis a bevonni, mozgósítani kívánt szereplők (esetenként már a képviselő-testület vezetői, tagjai is) nehezen értik meg azt, hogy mik a célok, és mit kell tenni elérésükhöz.

A jó terv tömör. Manapság keveseknek van ideje több száz oldalas elemzéseket, értékeket olvasni. Főként az elfoglalt vezetőknek a megértéshez szükséges rövid, illusztrált összefoglalók szükségesek a legfontosabb tudnivalókról. Ugyanakkor indokolt figyelembe venni, hogy más-más információk szükségesek a szakértők és a laikusok, a politikusok és a tisztviselők, a környezetvédők és a befektetők stb. számára. A megfelelő tartalmi kompozíció ezért nem magától értetődő, és nem is egyszerű. Általános recept itt sem adható, a tervezési eljárás, a részvétel megfelelő szervezése viszont megkönnyítheti a helyzetet, hiszen a különféle egyeztetések során kiderülhet az, hogy melyik célcsoport milyen igényeket támaszt a tervezettel szemben.

A jó terv előremutató. Ez az állítás a gyakran tapasztalható szerkesztési problémára hívja fel a figyelmet. Az analízis (vizsgálat, helyzetelemzés, helyzetfeltárás stb.) csak kisebb részét képezheti a tervnek. A sok szöveg, adat, térkép stb. között elvész a lényeg: az, hogy kinek, mit kellene tennie.

A jó terv a valós társadalmi igényekre épít. A terv – bármilyen hosszú időtávra kitekintve készül is – nem vonatkoztathat el a tényleges viszonyoktól. Az igények rendszerint összefüggnek az érintett társadalom fejlettségi fokával, amelyet a – Maslow amerikai marketing-szakértőről elnevezett – „társadalmi igényhierarchia piramis”-sal lehet szemléltetni.

Eszerint az alapvető igények a társadalom nagyon széles rétegeinél jelentkeznek, míg a speciális igényeket támazstók köre egyre szűkebb, aszerint hogy mennyire elvontak az igények. A Maslow-féle teória szerint az egyes igények tömegessége szorosan összefügg az adott társadalom fejlettségi fokával. Így a jellemzően alacsonyabb társadalmi státuszú, nagyobb részben hátrányos helyzetűek által alkotott helyi társadalomban az igények elsődlegesen az alapvető létfeltételek iránt nyilvánulnak meg, míg a magasabb státuszú, iskolázottabb – és rendszerint tehetősebb – rétegek dominanciája esetén az elvontabb igények – mint pl. a szépség, a környezetvédelem – iránti igények erősebben jelentkeznek. A tervezés során ezeket a szempontokat mindig fokozottan kell figyelembe venni.

3.2. A szereplők

Általánosságban a településfejlesztés szereplőinek tekinthető mindenki, akinek köze van a település fejlesztéséhez. Idesorolhatók: az önkormányzatok döntéshozói, a polgármesteri hivatalok tisztviselői, a különféle önkormányzati – gyakran kormányzati, vagy más államigazgatási – szervezetek, amelyek felelnek a közügyekért, működtetik a település közintézményeit. Idetartoznak a társadalmi és civil szervezetek, az ingatlanfejlesztő cégek, a különféle gazdasági szervezetek, vállalkozók, akik saját érdekből úgy változtatják meg a viszonyokat, hogy az a közösségnek is előnyös, és azok az „egyszerű lakók” vagy azok szervezetei, érdekcsoportjai, akik jó esetben haszonélvezői, rossz esetben elszenvedői a településfejlesztési akcióknak.

Az általánosan értelmezett szereplőkön belül megkülönböztethetjük az úgynevezett kulcsszereplők csoportját. Ide kell sorolni – rangsorolás nélkül – az illetékes településpolitiku-

sok és önkormányzati szakértők mellett a hivatásszerűen ingatlanfejlesztéssel foglalkozókat, az önkormányzati gazdálkodás szereplőit, a település jelentős gazdasági szereplőit és az egyes lakossági érdekcsoportok, szervezetek reprezentánsait, az úgynevezett „véleményvezetőket” is. A kulcsszereplők köre persze az adottságoknak megfelelően változhat, kiegészülhet, illetve szűkebb is lehet. A lényeg az, hogy a döntés előkészítése során az érintettek véleménye, igényei, javaslatai minél inkább beépüljenek az elfogadható megoldásokba.

3.3. Az aktivitások (tevékenységek)

A településfejlesztés során kifejtett aktivitások három fő kategóriába sorolhatók:

- a hivatásszerűen (hivatalból) végzett,
 - a saját érdekből végzett és
 - az önkéntes, nem nyereségelvű
- aktivitások csoportjára.

A hivatásszerűen végzett aktivitások nagy részét alkotják a településfejlesztésnek. Idesorolhatók a képviselő-testületben, polgármesteri hivatalban és más önkormányzati szervezetekben végzett tevékenységek mellett a különféle gazdasági társaságok keretében alkalmazottként végzett tevékenységek is. A hivatásszerű aktivitásokat rendszerint a körülmények, a jogszabályok, szakmai szabályok magas fokú ismerete, a körültekintés, a kötelességszerű gondosság és alaposág, megbízhatóság jellemzi, ugyanakkor gyakran tapasztalható a személyes felelősség elhárítására irányuló, bonyolult, gyakran nehezen felismerhető tevékenységek végzése, amelyeket a kívülállók gyakran egyszerű időhúzásnak tekintenek.

A saját érdekből végzett aktivitások rendszerint egyéni vagy kisebb csoportérdekek érvényre juttatására irányulnak, és motiváló erejüket leggyakrabban a megszerezni kívánt anyagi előnyök jelentik. Jellemzőjük a saját érdekekkel kapcsolatos „csőlátás” – más szempontok figyelmen kívül hagyása –, ugyanakkor gyakran a kreativitás, a kockázatvállalás, és a hatékonyságra való törekvés is. A település fejlesztésével összefüggésben megvalósuló projektek legeredményesebbjei rendszerint ebből a körből kerülnek ki, ugyanakkor kár lenne elhallgatni, hogy ennek a cselekvésformának gyakori kísérője az erkölcstelenség, a szakmai ismeretek nagyfokú hiánya (vagy azok tudatos elrejtése), a környezeti szempontok figyelmen kívül hagyása. A saját érdekből végzett aktivitások ezért a településfejlesztés motorját jelentik, de a közérdeknek is megfelelő kihasználásuk fokozott kontrollt és egyfajta „kötelező bizalmatlanságot” igényel az önkormányzati vezetés részéről.

A nem nyereségelvű, önkéntes tevékenységek alapvetően két csoportra oszthatók: a pozitív, jó szándékú, előremutató, segítőkész aktivitásokra, amelynek célja a közös ügyek önzetlen előmozdítása, valami megakadályozására irányuló aktivitásokra. Mindkét csoport gyakori jellemzője a kezdeti fokozott – ám rendszerint hamar elmúló – aktivitás, a szakmai ismeretek, a rendszeresség, az alaposág, a körültekintés, a számon kérhetőség hiánya. Ezek az aktivitások – illetve az azokat megjelenítő személyek – gyakran igen jól „hadra foghatók” rövid lélegzetű, közérdekű akciókra – pl. faültetés, játszótérépítés –, és igen alkalmasak a közösség lelkiismeretének megjelenítésére, ébren tartására is, a méltányosság, a hátrányos helyzetűek, a rosszabb érdekérvényesítő képességűek szempontjait képviselve a döntések előkészítésében. Ide sorolható a civil szervezeti aktivitások nagy része, és gyakran a „magányos megszállottként” tevékenykedő lakosok munkája is. A nem nyereségelvű tevékenységek köréből kerülnek ki az önzetlen személyes szerepvállalás legszebb példái, de az emberi gyengeségeket tükröző aktivitások nagy része is. Alkalmazásuk nemegyszer óvatosságot, körültekintést igényel, mert

igen gyakran tapasztalható, hogy az „önkéntesként” megjelenő aktivitások mögött egyéni érdekérvényesítésre, haszonszerzésre vonatkozó motiváció lappang.

3.4. A források

A településfejlesztés forrásai – a célokhoz, szereplőkhöz és aktivitásokhoz hasonlóan – igen sokfélék lehetnek. A szokásos, alapvető források lehetnek az önkormányzat saját pénzeszközei – amelyek rendszerint nincsenek, vagy szűkösek – és a különféle pályázatokon elnyerhető támogatások –, amelyeket rendszerint mások nyernek el, és igen sokat kell lobbizni értük.

A forrásszerzésnek gyakran alkalmazott – és hosszú távon hátrányos – módja az önkormányzati vagyon egyes elemeinek értékesítése – ameddig van mit –, amit rendszerint „vagyongazdálkodás” fedőnéven szoktak megtenni.

Klasszikus módszere a forrásszerzésnek a különféle gazdasági működőtőke beruházásból származó adóbevétel-növelés, ami a helyi adók közül elsődlegesen az iparüzési adót, másodlagosan – a foglalkoztatási szerkezet változtatásából – a helyben maradó SZJA-részt is növeli. Ebben az esetben arra kell figyelni, hogy a – rendszerint – külföldi beruházóért folytatott településközi versenyben az önkormányzat „ne ígérje túl” magát. Előfordul ugyanis, hogy a különféle kedvezményekkel – pl. több éves adómentességgel – odacsalogatott külföldi beruházó néhány év után – pl. a kedvezmények idejének lejártakor – felhagyja az addig folytatott tevékenységet, és még olcsóbb országba helyezi át a termelést, éppen akkor, amikor a projekt önkormányzati szempontból is „termőre fordult” volna.

A másik tipikus zöldmezős beruházástípus – főként nagyvárosi agglomerációkban – a kertvárosias lakóterületek létrehozására irányuló ingatlanfejlesztés, ahol – a megnövekvő SZJA-hányad ígérete mellett – a befektető rendszerint „nagyvonalúan” magára vállalja a megvalósításhoz szükséges műszaki infrastruktúra – víz, gáz, csatorna stb. – megépítését, de általában nem járul hozzá a szükséges intézményhálózat bővítéséhez. Tekintettel arra, hogy az ilyen ingatlanfejlesztések rendszerint a mezőgazdasági terület és a beépíthető terület közötti értéknövekedésen alapulnak, nemegyszer mintegy tízszeres értéknövekedés következik be. Indokolt ezért, hogy a beépíthetővé váló terület hasznán a befektető és az önkormányzat – a közösségi feladatok fedezetére hivatkozva – megosztozzanak, tehát az önkormányzat is részesedjen az elérhető haszonból, lehetőleg nagyobb mértékben, mint a várható közvetlen ráfordítások. Abban a – nem ritka – esetben, amikor a befektető nem kíván készpénzben hozzájárulni az általa csak homályosan ismert költségekhez, létrehozható olyan megállapodás is, amelyben a befektető saját földjének egy részét adja át természetben az önkormányzatnak – pl. ajándékként.

4. A településfejlesztés tervezése

4.1. A településfejlesztés fő célkitűzése – a fenntartható fejlődés

A településfejlesztés filozófiai alapját, átfogó célkitűzését az elmúlt évtized gyakorlata alapján a fenntartható fejlődés eszméje adja. Ez azt jelenti, hogy a társadalmi igényeket a fizikai (épített és természeti) környezet értékeinek megőrzésével és továbbfejlesztésével, gazdaságilag is hosszú távon fenntartható (megvalósítható, működtethető, finanszírozható) módon kell kielégíteni. A fenntartható fejlődés a mai hazai gyakorlatban többnyire pusztán jelszó, de ha hozzáértjük a másik – a környezetvédektől származó – jelszót: „Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan” és saját környezetünkre, településünkre próbáljuk értelmezni, hamar rájöhettünk, hogy olyan gondolkodási irányról van szó, amely igen jól konkretizálható az egyes fejlesztési kezdeményezések feltételrendszereként. Egyszerűsítve a látszólag elméleti problémát, lényegében három egyszerű kérdés korrekt megválaszolásáról van szó ahhoz, hogy egy adott projektet a fenntartható fejlődés szellemében meg tudjunk ítélni:

- Létező társadalmi igényeket elégít-e ki a projekt (lehetőleg minél szélesebb körben, úgy, hogy az a mások érdekeit ne vagy minél kevésbé sértse)?
- Nem károsítja-e a projekt a fizikai környezetet, vagy ha igen, elfogadható mértékben-e?
- Gazdaságilag fenntartható-e a projekt (várható-e, hogy hosszú – sokéves, évtizedes – időtávlatban is működőképes lesz)?

Ha a válasz mindhárom kérdésre igen, úgy nyugodt lélekkel támogatathatjuk a projektet. Ha kétségeink merülnek fel valamelyik kérdéssel kapcsolatban, a projektet el kell vetni, vagy addig alakítani, amíg nyugodt lélekkel, legjobb tudásunk alapján igennel válaszolhatunk mindhárom kérdésre.

4.2 A tervezés időtávlatai – alapelvek és következtetések

A településtervezés időtávlatai különböznek a mindennapos életben megszokottól. Gyakran az adott környezetben meglehetősen nagynak tartható tevékenységekről, több évig tartó beruházásokról lévén szó, a tervezésben az egyes kategóriák sokkal nagyobb időtávlatot takarnak, mint a mindennapos életben használatosak. A tervezésben a rövid táv is egy-két évet jelent, szemben pl. az üzleti életben megszokottól, ahol ugyanez a fogalom heteket, legfeljebb egy-két hónapot jelent.

Az időtávlatok tekintetében alapelvnek tekinthető, hogy lehetőleg a hosszabb időre szóló koncepcionális tervezésből célszerű „levezetni” a rövidebb – közép- vagy rövid távra szóló – programot, alprogramokat, akciókat, projekteket, ugyanakkor a hosszú távú elképzelések megfogalmazásánál is tekintetbe kell venni a rövid és középtávú realitásokat, nem szabad a „felhőkbe szállni”. Meteorológusok használják – de a településtervezésben is igaz – a „tér és idő egysége” kifejezést, ami azt jelenti, hogy a nagy területre kiterjedő hatások általában hosszú időn át érvényesülnek, míg a kis területre kiterjedők rendszerint gyorsabban változnak. A konkrét esetekben megítélés kérdése, hogy az adott viszonyok között mi tekinthető nagy vagy kis területnek.

Az optimális sorrend tehát a tervezés folyamatában az, hogy először a hosszú távú fejlesztési (stratégiai) terveket kell elkészíteni – tekintettel a rövidebb időtávok követelményeire –, majd ezek alapján a rövidebbeket, mindig a hosszútól a rövid felé haladva. Amennyiben

a rövidebb távlatú tervezés során kiderül, hogy a hosszabb távú tervek korrekcióra szorulnak, úgy azokat is szükség szerint módosítani kell. A fenti sorrend felcserélhető, hiszen kölcsönhatások sorozatáról van szó, ahol a középtávú program is megalapozhatja a hosszú távot. Fontos alapelv ugyanakkor, hogy a hosszabb távú tervek mindig nagyobb léptékűek, mint a rövidebb távlatúak. A tervezés időtávlátának csökkenésével a tervek konkrétsága növekszik, egészen az éves költségvetésekig, ahol már pontosan meg kell mondanunk, hogy mire és mennyit kívánunk az adott évben költeni. Igaz ez akkor is, ha nemegyszer év közben módosítani kell a költségvetést is, hiszen bármilyen gondos tervezés esetén is előfordulhatnak nem várt fejlemények. Nyugodtan állíthatjuk tehát, hogy a tervezés csak a megvalósulás végén fejeződik be.

Összefoglalóan megállapítható, hogy – elvben és általánosságban – a településfejlesztés tervezésének lépései az alábbi szakaszokban optimálisak:

- fejlesztési (stratégiai) koncepció 12–20 évre (középtávonként összevetendő a megvalósulással);
- középtávú fejlesztési program és alprogramok 3–7 évre (középtávú időszakonként, általában választási ciklusokhoz igazodó – 4 évente – célszerű elkészíteni és évente ellenőrizendő);
- rövid távú – 1–2 éves – operatív programok a költségvetéssel összhangban (folyamatos figyelemmel kísérést és értékelést igényel).

4.3. A megvalósuló tervezés filozófiája – a folyamatos tervezés

„Változnak az idők, és mi is velük változunk”, mondták a régi rómaiak, és az ókori bölcsesség ma is, a településfejlesztés során is igaz. Különösen áll ez a hosszú – 12–20 évre szóló elképzelésekre, amelyek a hosszú idő miatt különösen nagy bizonytalansággal tervezhetők. Ha azonban az a célunk, hogy terveink megvalósuljanak, ki kell használnunk a rövid távon kínálkozó lehetőségeket is, ami nemegyszer – pl. spontán módon felmerülő privát kezdeményezések esetén vagy új kormányzati támogatási programok beindításakor – igen sok előnyt hozhat a települési közösség számára. Ilyenkor érdemes felülvizsgálni korábbi terveinket, és az élet változásainak megfelelően igazítani rajtuk

A szakmai törekvések mindig a hosszú távra szóló, stabil tervek létrehozására irányulnak, az élet azonban azt igazolja, hogy aki komolyan hisz a változatlanságban, az lényegében becsapja magát. Dinamikus tervezésre van tehát szükség, amely a tervek megvalósulásának folyamatos figyelemmel kísérésén (monitoringnak nevezi a nemzetközi szakirodalom) keresztül időben észleli, ha a külső körülmények nem tervezett változása miatt módosítani kell a terveket. A változások következtében a teljes tervrendszert át kell tekinteni, hogy mely tervfajták, mely elemeiben szükséges a módosítás. Tekintettel arra, hogy ezek a módosítási igények rendszerint váratlanul következnek be, a gyakorlat tapasztalatai szerint az eredetileg stabilnak szánt tervekkel kapcsolatosan – rendszerint nem sokkal a jóváhagyásuk után – módosítási igények merülnek fel, és lényegében egy folyamatos tervmódosítási eljárás indul be, ahol a hosszabb távra szóló, nagyobb léptékű tervek rendszerint ritkábban, a rövidebb időtávra szólók gyakrabban kerülnek módosításra. A fejlett országok a nyolcvanas évek elején már felismerték és tervezési filozófiává tették a folyamatos tervezés jelszavát, amelynek fő mondanivalója az, hogy „nyugodtan változtass, ha szükséges, de a változást ugyanúgy gondold végig, mint az eredeti terv kialakítását”.

Természetesen nemcsak a váratlan külső kezdeményezések miatt szükséges a folyamatos tervezés, hanem azért is – ami viszont tervezhető –, mert a tervek, programok egyes elemei megvalósulásuk következtében – jó esetben – okafogyottá válnak, tervként való szerepeltetésükre egyszerűen nincs már szükség. Ezt tükrözi a középtávú tervekre javasolt ciklikusság, amikor a tervezési időtávlat végéhez közeledve mindenképpen szükséges a távlati célkitűzések felülvizsgálata (azt akarjuk-e hosszú távon elérni, amit öt éve akartunk) mellett át kell tekinteni, hogy mi valósult meg a programból. Ami esetleg nem valósult meg, az szükséges-e még, tehát szerepeltetni kell a következő időszakra vonatkozó programban, vagy esetleg fölöslegessé vált, tehát bár nem valósult meg, a következőből kihagyható.

Bár folyamatos tervezésről beszélünk, a tényleges tervezési tevékenység általában ciklikusan történik. Ilyenkor a közbenső szakaszokban sokszor csak az információgyűjtéssel egybekötött folyamatfigyelés történik, hogy amikor spontán módon vagy előre tervezetten – pl. a középtávú ciklus lejártakor – intenzív tervezési munka történik, felkészültek legyünk a helyzetünkre, a meglévő tervek valóra válását illetően.

A folyamatos tervezés tehát folyamatos gondolkodást és folyamatos ellenőrzést is jelent, ami a hatékony és fenntartható településfejlesztésnek igen fontos összetevője.

4.4. Fejlesztés és szabályozás – kapcsolat a településrendezési tervekkel

A település fejlesztésére és annak fizikai feltételrendszerére vonatkozó kétféle típusú tervezés között számos, gyakran meglehetősen bonyolult összefüggés van. A fenntartható fejlődés jegyében a rendezési tervek – a maguk határozott jogi háttérével, a szabályozási tervek és helyi építési szabályzatok rendeletként megalkotott jogszabályi jellegével – gyakran fölösleges korlátnak tűnnek a fejlesztésben érdekelttek számára.

Tudnunk kell azonban, hogy a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a fizikai környezet értékőrző fejlesztése igen jelentős szempont, hiszen az építőipari beruházások megvalósítása rendszerint nagy költségigényű tétel a fejlesztésben, ugyanakkor a létrejött termék hosszú ideig fennáll, és csak nehezen, drágán változtatható meg.

Melyik típusú tervezés az elsőbbség? Az ilyen fajta tyúk-tojás vitákkal gyakran lehet találkozni a szakmai közéletben. A válasz talán úgy fogalmazható meg leginkább, hogy a „békés egymás mellett élés” jegyében elvben inkább a fejlesztési tervezés prioritása lenne megállapítható (először a Mit? és utána a Hogyan? kérdés válaszolható meg), de mivel az egyes beruházások térbeli elhelyezkedése, azok területi kölcsönhatása egyáltalán nem közömbös, a rendezési tervezés műfajai számos esetben tárnak fel olyan fejlesztési potenciálokat, lehetőségeket, amelyek fontos szerepet játszhatnak a település fejlesztésének tervezésében is. A lényeg tehát általánosságban az, hogy a fejlesztés tervezése során folyamatosan gondoljunk az átfogó és a részletes fizikai feltételrendszerre is ahhoz, hogy megvalósítható projektek szülessenek, ugyan-akkor a rendezési tervek készítőinek is megfelelő szakmai alázattal kell viseltetniük a fizikai fejlesztés alapjait jelentő társadalmi, gazdasági és más fejlesztési szempontok iránt. Ezt a rendezési tervezésre vonatkozó eljárási és tartalmi követelmények egyértelműen rögzítik is, az ilyen típusú paragrafusok gyakorlati alkalmazása azonban – a tapasztalatok szerint – inkább esetlegesnek mondható.

Ha a fejlesztési és rendezési tervezés optimális sorrendjét akarjuk összefoglalni, akkor – mivel mindkét típusú tervezésnél több dokumentumról van szó – az alábbi lépéssor javasolható:

1. Fejlesztési koncepció, amely a fejlesztési és a rendezési tervezés közös alapja.
2. Településszerkezeti terv, amely a fejlesztési koncepció alapján nagyobb vonalakban jelöli ki a fizikai fejlődés fő irányait, térbeli vonatkozásait, szem előtt tartva az egész településre – sőt a térségre – vonatkozó összefüggéseket is.
3. Középtávú fejlesztési program (ciklusprogram) – amely a stratégiai és operatív cselekvési irányokat, a középtávon megcélzott fejlődést tartalmazza –, amely részben párhuzamosan is készülhet a településszerkezeti tervvel.
4. Helyi építési szabályzat az egész településre, amely sok esetben a teljes közigazgatási területre vonatkozó szabályozási tervvel együtt készül (de nem feltétlenül).
5. Középtávú alprogramok, amelyek az egyes fejlesztési irányok, ágazatok operatív dokumentumai, a szükséges és lehetséges projektekkel, ezek szintén párhuzamosan készülhetnek a településszerkezeti és a szabályozási tervvel is.
6. Megvalósíthatósági tanulmányok, tanulmánytervek – szükség szerint – az egyes közösségi beruházások, projektek műszaki-gazdasági előkészítésére.
7. Részterületekre vonatkozó szabályozási tervek és helyi építési szabályzatok, amelyek akkor szükségesek, ha az egész település ilyen tervei még nem készültek el (és ezért esetenként megelőzhetik a fejlesztési koncepció jóváhagyását vagy a településszerkezeti terv elkészítését, illetve készülhetnek párhuzamosan azzal), vagy ha az egyes projektek azok módosítását teszik szükségessé (indokolt esetben módosítva a településszerkezeti tervet is).
8. Éves fejlesztési tervek, amelyek az adott év operatív fejlesztési tennivalóit rögzítik, az önkormányzati költségvetés megalapozásaként, és bármely más tervvel párhuzamosan készülnek.

Látható tehát, hogy meglehetősen bonyolult összefüggésrendszerről van szó, ahol számos variációs lehetőség alakítható ki. A legfontosabb tényező ezen belül a racionális követelményekhez való igazodás, valamint – és a tapasztalatok szerint ez kívánja a legtöbb erőfeszítést – a koordináció az egyes tervek közötti összhang biztosítása érdekében, hiszen minden terv tartalma kihat más tervekre, és mindegyik megváltoztatása más tervek módosítási igényét hozhatja magával.

5. Gyakorlati tudnivalók – útmutató a tervekészítéshez

5.1. Mikor szükséges a tervezés?

Az egyszerű válasz így hangzik: ha adottak a feltételek. A hatékony működéshez folyamatosan szükség van tervekre, ugyanakkor a településfejlesztési koncepcióra alapozott rendezési tervek készítését az építési törvény adott határidővel kötelezően elő is írja (igaz, szankció nélkül, de tudnivaló, hogy jelentősebb fejlesztési akciók, beruházások rendszerint a település-szerkezeti és a szabályozási tervet is megkövetelik). Terv hiányában a beruházás elhúzódhat, megghiúsulhat, ami végső fokon a település fejlődését, fejlesztését lassítja.

A tervezés pénzbe kerül, ezért a szükséges feltételek közé tartozik a politikai egyetértés a döntéshozó testületben. Ez rendszerint adott, a politikai viták inkább az elfogadáskor szoktak jelentkezni, különösen akkor, ha az egyéni – politikai vagy anyagi – érdekek az adott helyzetben a szakmailag megalapozott közösségi érdekek elé nyomulnak. Az ilyen vitáknak a társadalmi egyeztetések szervezése, a nyilvánosság ereje vethet véget.

5.2. Ki készíti a tervet?

A tervezés nem pusztán a dokumentum elkészítését szolgálja, hanem magában foglalja a tartalom kialakítására vonatkozó sokféle szellemi tevékenységet, az érintettek, résztvevők bevonására vonatkozó szervezési munkát, a lényegyet tartalmazó rövid előterjesztés, határozati javaslat elkészítését, a terv közismertségét előkészítő munkát is. Ezért a terv készítése mindig kollektív munka, amelyben célszerű a polgármesteri hivatal vezetői, szakértői, az önkormányzat szakbizottságai, a lakosság, a civil szervezetek és a külső szakértők munkájára, alkotó együttműködésére, akkor is, ha a végső megszövegezés a „profik” munkája lesz.

Általánosságban leszögezhető, hogy a szakértői közreműködés mellett az átfogóbb, koncepcionálisabb jellegű tervekben rendszerint nagyobb szerepet kell kapjanak az „önkéntesek”, a különféle információk birtokosai, érdekek, szemléletek képviselői, míg az egyre rövidebb távú, egyre konkrétabb tervek esetében mind nagyobb szerepet kap a szakértői munka, a nyilvánosság kontrollja mellett. A logikát jól szemlélteti, hogy egy falu fejlesztési koncepciójának munkája során lényegében mindenkinek biztosítani kell legalább a véleménynyilvánítás, javaslattevés lehetőségét. A rendezési tervnél ugyanezt az érintettek számára kell biztosítani, az építési engedélyt pedig a szomszédoknak küldi meg – fellebbezésre lehetőséget adva – az építési hatóság, hiszen ott ők a közvetlenül érintettek (a nem közvetlenül érintettek pedig az építési szabályokat tartalmazó szabályozási terv kapcsán nyilváníthatnak véleményt).

5.3. Hogyan vonjuk be az érintetteket?

Alapkérdések

Az érintettek bevonásának – latin eredetű szakszóval a participációnak – a fejlett demokráciákban könyvtárnyi szakirodalma van, és részletes ismertetése a számos lehetőség alkalmazási körét, technikáit illetően messzemenően meghaladja e kiadvány terjedelmét. Az alapelvek szintjén azonban néhány tanács röviden is megfogalmazható.

Az érintettek bevonásának az a célja – függetlenül attól, hogy törvényben előírt kötelezettségről vagy önként vállalt tevékenységről van szó –, hogy minél szélesebb körben kapjunk ötleteket, véleményeket, javaslatokat, amelyeket persze nem kötelező figyelembe venni, de legalább mérlegelni illik azokat, illetve hogy felszínre kerüljenek a tényleges szükségletek. Ennek megfelelően az érintettek bevonásának két pillére van:

- az egyik az, hogy hogyan választjuk ki a tervezésbe bevont célcsoportot, személyeket;
- a másik pedig az, hogy hogyan teremtsük meg a kölcsönös bizalomnak azt a légkörét, amelyben a résztvevők valóban hasznosnak érzik munkájukat, és ötleteikkel, javaslataikkal segítik a közös tevékenységet.

A két szempont a különféle tervezési munkáknál más és más megfontolásokat igényel, a bevonni kívánt célcsoport sajátosságainak megfelelően. Közös bennük azonban az, hogy amennyiben valóban komolyan gondoljuk a dolgot, a közös munkában való részvételt a lehető legkorábbi időponttól – célszerűen „üres papírral” – kell biztosítani. Egyébként ugyanis rendszerint csak a meglévő tervekhez tett kritikai észrevételeket kapjuk meg, és gyakran felmerül az a gyanú is, hogy valamit el akarunk titkolni, vagy nem is vagyunk kíváncsiak az érintettek véleményére.

Az érintettek

Gyakran felmerülő kérdés az, hogy adott esetben kik az érintettek. Általános recept a konkrét ügyekre nem létezik, annyi azonban leszögezhető, hogy az érintettségnek különféle fokozatai vannak, attól függően, hogy az adott beavatkozás kiknek a tevékenységét, érdekeit milyen módon és mértékben érinti. Egyedi döntés kérdése persze, hogy milyen az érintettség milyen fokát vesszük alapul a bevonás számára. Elveszi a kérdés jelentőségét az, ha a bevonás különböző jelentőségű formáit biztosítjuk, hiszen így a közvetlenül érintettek nagyobb beleszólási lehetőséget kaphatnak – pl. tervezési munkacsoportba való meghívással –, míg a „ki-maradtak” a széles körű nyilvánosság – pl. a helyi sajtóban való közzététel, vagy forgalmas helyen való, meghirdetett kiállítás, lakossági fórum – eszközeinek igénybevételével nyilváníthatnak írásban vagy szóban véleményt.

A részvétel sajátosságai

A fokozottabb részvétel biztosítása írásban vagy közvetlen, személyes kapcsolattartással, illetve a leggyakrabban a kettő együttes alkalmazásával történhet. A módszerek a megszólítottak helyzetétől függően eltérőek lehetnek.

A hivatalos szervezetek bevonása esetében a szokásos hivatali eljárási rendnek nagy jelentősége van, így pl. a meghívólevélnek, a megfelelő hivatalos határidők betartásának stb. Ennek megfelelően – bár a személyes kontaktus itt is igen hasznos – a válaszok is a hivatalos rend betartásával, elsősorban írásban érkeznek, és ennek megfelelően kell azokat kezelni. Sajátossága ennek a részvételi formának – a maximális korrektség mellett – a hivatalosságból származó nehézkesség, hiszen a hivatalos szervezetek személyesen rendszerint nehezen érhetőek el, így az egyeztetés viszonylag sokáig tart

A civil szervezetek közvetlen bevonása a tervezésbe rendszerint lényegesen egyszerűbb, mint a hivatalos szervezetekkel való együttműködés. Itt ugyanis rendszerint sajátos törekvésekkel bíró önkéntesek alkotják a szervezet aktív magját, akik véleményük, javaslataik, szemléletük terjesztésére szívesen ragadják meg a kínáló alkalmakat, és általában készségesen, lelkesen vesznek részt a közös jövő együttes kitalálásában. Itt a problémák a tapasztalatok szerint inkább akkor szoktak jelentkezni, amikor egyes szervezetek szemlélete, javaslatai nem

kerülnek be a tervbe. Ekkor ugyanis nem ritka, hogy az adott szervezet szembekerül az önkormányzattal, a tervkészítőkkel, és támadást indít a terv és készítői – leginkább az azt jóváhagyni kívánó helyi politikusok – ellen. A jó terv érdekében – az elvtelen kompromisszumokat elkerülve – ennek a jelenségnek igen nehéz elejét venni. Ugyanakkor megállapítható az is, hogy amennyiben a részvételi eljárás korrekt volt, a vélemények, javaslatok tényleges, érdemi mérlegelés után kerültek figyelembe vételre vagy elutasításra, hamar kimutatható a magunk, és a nagyközönség számára is, hogy a támadás mögött egyéni politikai vagy gazdasági törekvések húzódnak meg, és így megfelelő érveléssel megalapozottan elutasíthatók e kritikák.

A lakosság szervezetlen csoportjainak bevonása alapvető tényezője a fejlesztés tervezésének. Itt általában – civil szervezetek hiányában vagy azok kontrollja érdekében – azokat a személyiségeket kell bevonni, akiket a szociológia „véleményvezetőnek”, „szószólónak” szokott nevezni. Olyan embereket tehát, akik egyes lakossági csoportok gondolkodását, törekvéseit, érdekeit jól ismerik és közvetíteni tudják, ugyanakkor környezetükben ismertek, hitelesek. Olyan emberekről van rendszerint szó, akik készek díjazás nélkül, önkéntesen tenni a közösség érdekében, és ez a magatartás elismerést kíván a hatalom gyakorlói részéről.

Nemegyszer előfordul, hogy a különféle fent említett csoportok szembekerülnek egymással egyes javaslatok, vélemények terén. Ilyen esetekben mindig azt kell a javaslatok elbírálása során vizsgálni, hogy mely vélemények milyen és mekkora társadalmi kör véleményét tükrözik. Vizsgálni kell továbbá, hogy az adott javaslat elfogadása, vagy elutasítása milyen érdeket, és milyen mértékben sért, illetve segít elő. Arra kell törekedni, hogy – az ésszerű, minél szélesebb társadalmi kör számára kedvező döntés során – a legkevesebb ember kimutatható érdeke sérüljön, a lehető legtöbb ember számára minél nagyobb előny mellett, a jogszabályokban előírtak betartása mellett kerüljön meghatározásra a terv. A tényleges érdeksérelmet szenvedők számára – velük egyeztetett, elfogadható – kompenzációt kell biztosítani.

A részvétel szervezésének eredményes módja az, amikor az egyes kompetens szereplők részvételével rendszeresen működő, szervezett formában történik a közhatalom és a civilek, a lakosság kapcsolattartása, a legjobb döntés-előkészítés érdekében.

A széles körű nyilvánosság

Az általános nyilvánossági munkának rendkívül sokféle módszere alakítható ki. A szokásos megoldások általában kétféle csoportba sorolhatók: az interaktív kétoldalú nyilvánossági munkára és a „népszerűsítő”, tájékoztató jellegű munkára. Az interaktív megoldásnál – ami a tervalkítás tipikus eszköze – az alapkérdések azok, hogy hogyan tárjuk fel előzetesen az általános elvárásokat, hozzuk nyilvánosságra a munkaközi tervjavaslatokat, és milyen módon várjuk a javaslatokat, véleményeket. Az elvárások, igények összegyűjtésének elterjedt módszere a kérdőíves felmérés a munka indításával egy időben, amihez – a későbbi félreértések elkerülésére – célszerű szakemberek közreműködését igénybe venni, legalább a módszertani megalapozáshoz. Kisebb településeken vagy szűkebb érintett kör esetén alkalmazhatók a közvetlen kommunikációs módszerek is, pl. munkaindító megbeszéléssel, munkaindító fórummal, falugyűléssel vagy településrészi önkormányzati üléssel. A hivatalos szervek számára is célszerű indító megbeszélést szervezni, de itt az írásbeliségnek fontosabb szerepe van.

A munkaindító megbeszélés, fórum nem pótolja az általános hozzászólási lehetőség biztosítását, arra külön is érdemes súlyt fektetni. Ez történhet pl. a javaslati felhívásnak a helyi sajtóban való közzétételével, forgalmas helyeken elhelyezett vagy postaládákba bedobott szórólapokkal, a helyi tévében, rádióban szervezett stúdióbeszélgetéssel, ahová be is lehet telefonálni, vagy akár az önkormányzat internethonlapján közzétett felhívással. A véleményeket kérhetjük írásban, telefonon, e-mailen vagy élőszóban is. Az alapelv e tekintetben az, hogy

minél több emberhez – lehetőleg mindenkihez – jusson el a felhívás, és a véleménynyilvánításra pedig a megcélzottak számára minél egyszerűbb, olcsóbb, kényelmesebb lehetőséget biztosítsunk. A hivatali rend miatt lényeges, hogy a szóban – pl. fórumon, telefonon, személyesen – tett javaslatok, hozzászólások is – legalább összefoglaló jelleggel – írásbeli formát kapjanak a további ügymenet hitelességéhez.

Hasonló formák alkalmazhatók az elkészült, de jóvá nem hagyott anyagok széles körű véleményezéséhez is. Itt további fontos szempont a tervek érthetővé tétele, hiszen a „civiliek” sokszor nem értik a szakmai nyelvezetet, elvontabb ábrákat, térképeket. Fontos ezért olyan megoldások alkalmazása, hogy ne pusztán megnézhessék a dokumentumokat – pl. az ügyfélszolgálati irodán vagy kiállításon –, hanem lehetőség nyíljon a megértést szolgáló kérdések feltevésére is, hiszen a félreértések gyakran igencsak megnehezíthetik, bonyolulttá tehetik a vélemények elbírálását, és elégedetlenséget szülnek.

A nyilvánossági munka másik típusa a *tájékoztató jellegű* tevékenység, amikor a meghozott döntésekről adunk információkat az érdeklődőknek a megvalósításban való közreműködés lehetőségével. Ilyenek lehetnek pl. a döntésről szóló hírek a helyi sajtóban vagy a terveket, koncepciókat tartalmazó, népszerű stílusban színesen, esetleg idegen nyelven elkészített kiadványok, amelyek a kívülről érkező befektetők, fejlesztők tájékoztatását is szolgálják. Ezek elkészítése eltér magától a tervezéstől, és gyakran inkább a marketing és reklámszakma közreműködését igényli.

5.4. Egyeztetés, véleményezés

Az egyeztetés, véleményezés rendje lényegében azonos alapokon nyugszik a terv társadalmi részvétellel való kialakításával. Vannak azonban markáns különbségek is. A közös munka – megfelelően megkomponált, korrekt eljárás esetén – általában sikeres, kellemes tevékenység, ahol a résztvevők szervezett módon kiélhetik a rendszerint meglévő aktivitásukat, kreativitásukat, hasznosnak érezhetik magukat. Tekintettel azonban arra, hogy – többféle oknál fogva – rendszerint nem minden javaslatot kell, illetve lehet bevenni a tervbe, illetve, hogy a közös munkát írásban dokumentálók is tévedhetnek egyes dolgok megítélésében, az elkészült dokumentumok véleményezése rendszerint kritikai eredményt szül, főként azok részéről, akik eltérő szemléletet, álláspontot képviselnek a megfogalmazotthoz képest. Ezek a kritikák nemegyszer személyes kételyeket keltenek mind a tervkészítőkben, mind pedig a tervet jóváhagyni akaró politikusokban. Ez természetesen csak abban a nem ritka esetben okoz gondot, ha a megbíráltak sértődötten „lesöprik” magukról a kritikát, annak korrekt végiggondolása nélkül.

A véleményezési eljárás szervezése hasonlóan történik a nyilvánossági munkához, és sokszor a kettő nem is választható el egymástól. Figyelmet érdemel az a tény, hogy azok véleményére, akiknek a megvalósításban történő közreműködésére kifejezetten számítunk, vagy akiknek a bevonását jogszabály írja elő (ez egyelőre a településrendezési terveknél van így), a szokásosnál is nagyobb figyelmet kell fordítani célszerűségi és jogérvényesítési okokból.

A döntés során alapelv, hogy a döntéshozókat a beérkezett vélemények tartalmáról hitelesen tájékoztatni kell, indokolva azt is, hogy mely vélemények miért kerültek elutasításra.

A nyilvánossági munka ilyen lefolytatása nemcsak a tervek minőségének javulását eredményezi, de alkalmas az állampolgári bizalom növelésére is a közhatalmi szervek – így pl. az önkormányzat – felé.

A fejlesztési tervezés tekintetében – eltérően a rendezési tervektől – a nyilvánossági és véleményezési munkáknak nincs jogszabályi előírása, alkalmazásuk ezért célszerűségi szempontok alapján történik. Ugyanakkor a szervezők szabadabb kezet kapnak a bevontak körének meghatározásában, az eljárás egyes elemeinek, eseményeinek megkomponálásában, ami több szellemi erőfeszítést követel – de hasznosabb –, mint a rendezési terveknel gyakran tapasztalható és esetenként sok problémához vezető „egyszerű jogkövetés”.

5.5. A terv jóváhagyása

A terv jóváhagyása az önkormányzatok általános döntéshozatali eljárása szerint történik. A fejlesztési dokumentumok határozattal kerülnek jóváhagyásra, hiszen ezekben az esetekben az önkormányzat saját maga és szervezetei számára hoz szabályokat (szemben a mindenkire kötelező szabályozási tervekkel és helyi építési szabályzatokkal, amelyek rendelettel kerülnek megállapításra). Itt rendszerint az önkormányzat saját szervezeti és működési szabályzata, ügyrendje stb. szerint kell eljárni. Az eljárás során két általános tényezőt célszerű figyelembe venni.

Az egyik ezek közül az, hogy a településfejlesztési dokumentumok tartalmuknál, jellegüknel fogva meglehetősen összetettek, ezért a döntéshozók felkészítése különös figyelmet igényel. Fontos tehát, hogy időben megkapják az anyagot, azaz kellő idő álljon rendelkezésre a dokumentumok tanulmányozásához. Javasolható a „többfordulós” jóváhagyási eljárás, ami azt jelentheti, hogy „első ülésben” a testület munkaközi állapotban foglalkozik a terv korai változataival és dönt arról, hogy a tervezet egyeztetésre alkalmas. A testület az egyeztetési, véleményezési és nyilvánossági szakaszokat követően a „második ülésben” fogadja el a tervet. A kétfordulós tárgyalás során a terv a testület sajátjává válik, azaz képes azonosulni vele, ami elengedhetetlenül fontos a terv elfogadásához és a testület által felügyelt végrehajtásához.

A második szempont az, hogy – éppen a szerteágazó, esetenként bonyolult tartalom miatt – a szokásosnál is nagyobb súlyt kell fektetni a bizottsági munkára, ahol – a testületi üléshez képest – inkább vitatható meg szakmai alapokon a terv, és alakítható ki az azzal kapcsolatos vélemény.

A fentiek megvalósítása azt igényli, hogy az előterjesztett terv viszonylag rövid, érthető dokumentum legyen. A döntéshozók ritkán érnek rá lexikonszerű köteteket olvasni, helyett inkább ellenszenvvel közelítik a „túlbeszél”, szakmai zsargonban elkészített tervet. Ha az eredeti dokumentum mégis – indokoltan – meghaladja az 50–60 oldalt, érdemes kivonatos „döntéshozói összefoglalót” készíteni, amely csak a döntés szempontjából lényeges részeket tartalmazza. Ilyenkor az érdeklődők számára biztosítani kell a teljes háttéranyag hozzáférhetőségét is.

A településfejlesztési kérdésekben a képviselő-testület joga a döntés, és ha az nem sért jogszabályt, a meghozott határozat érvényben marad, végrehajtható. Szerencsésebb persze, ha a problémák az egyeztetési eljárás során rendezhetők, de erre esetenként – éppen a helyi politikai viszonyok, gyakran a közérdeknek álcázott egyéni törekvések, érdekek miatt – nincs mód. Az önkormányzat testületének ebben az esetben is érvényesítenie kell a településfejlesztésben megnyilvánuló, a testületi döntéssel általános helyi közérdekké emelt közhatalmi akaratot.

5.6. Módosítás

A terv módosításáról a folyamatos tervezés fejezetében már bővebben volt szó. Itt azt kell leszögezni, hogy – bár a fejlesztési tervezésre nincsenek kötelező jogszabályi előírások – a terv jelentősebb módosításánál ugyanazt az eljárást kell követni, ahogyan azt a terv elkészítése során megtettük. Egyes részérdekeket érintő módosítás esetén lehetőség van arra is, hogy az ügy által közelebbről érintetteket közvetlenül bevonjuk a módosítás előkészítésébe, illetve kapjanak lehetőséget a közvetlen véleményezésre. Az előzetes – gyakran informális, tájékoztató jellegű – egyeztetések nyomán terjeszthető megalapozottan a testület elé a javaslat egyszerűbb esetben az adott terv módosításáról, bonyolultabb, több körülményt igénylő esetben pedig a módosítás eljárásának megkezdéséről.

A tervmódosítások előkészítése során mindig át kell tekinteni a különféle csatlakozó tervek körét is annak megállapítására, hogy az adott módosítások esetén mely további tervek változtatása szükséges.

6. A településfejlesztési tervezés részfolyamatai és dokumentumai

A tervezés folyamata, annak lépései, tartalmi összetevői elvben azonosak a különböző nagyságú településeken, a nagyvárosokban ugyanazt a logikát érdemes követni, mint egy kis-településen. Természetesen a nagyobb települések többértű társadalommal, gazdasággal, sokszínűbb fizikai környezettel rendelkeznek, így a gyakorlatban – az azonos elvek mellett – a tervezés folyamatának összetettsége, szerteágazósága szinte egyenesen arányos a település nagyságával. Mindemellett figyelmet kell fordítani arra, hogy – bár egy százezres város fejlődési irányai sokszínűbbek, tervezése lényegesen nagyobb feladat – az összetettség inkább a tervezés sokrétűségében nyilvánuljon meg, mint az átfogó dokumentumok terjedelmében. A településfejlesztési koncepció egy megyei jogú város esetében sem haladhatja meg a könnyű olvashatóság, felfoghatóság, áttekinthetőség határait. Ez a koncepció nyilván terjedelmesebb lesz, mint egy községi településfejlesztési koncepció, ez inkább a szerkesztő(k) részéről kíván több összpontosítást, mintsem az olvasótól. A bonyolultság inkább az operatív tervszakaszok eredményeinél jelentkezik, hiszen több projekt terjedelmesebb operatív programot és több megvalósíthatósági tanulmányt igényel.

6.1. A településfejlesztési koncepció

A településfejlesztési koncepció célja a település „küldetésének”, a fenntartható fejlesztés fő stratégiai és cselekvési irányainak meghatározása a társadalmi, gazdasági és környezeti (művi és természeti) szempontok integrálásával. Ugyancsak cél a továbbtervezés megalapozása, mind a közösségi stratégiai-operatív, mind a rendezési-szabályozási tervezés számára és a közös célok megvalósítása irányába mutató privát aktivitások kiváltása. A településfejlesztési koncepció viszonylag rövid (legfeljebb 60–80 oldalas), közérthetően megírt stratégiai dokumentum, a megértéshez szükséges ábrákkal, sémákkal, táblázatokkal stb. A mozgósító hatás érdekében célszerű a szlogenszerű megfogalmazások, cím és alcímek alkalmazása is.

(A településfejlesztési koncepció részletes tartalmi követelményeit külön Településfejlesztési füzetben, útmutatóban foglaljuk össze.)

6.2. A településfejlesztési program

A program célja, szerepe a tervezési rendszerben

A program célja a település középtávú választási ciklushoz igazodó, 4 éves fejlesztési tennivalóinak, azok fő feltételeinek meghatározása, összefoglalása. Szerepe a tervezési rendszerben a hosszú távra szóló településfejlesztési koncepcióban megfogalmazott, inkább nagyvonalú elképzelések konkretizálása, az ütemezett megvalósítás előkészítése.

A településfejlesztési program – jellegénél fogva – tájékoztatja a település polgárait arról, hogy milyen módon kívánja a település irányítása az elkövetkező középtávú időszakban a település fejlődését előremozdítani, egyúttal ellenőrizhetővé teszi a megvalósítást, lemérhetővé a választott képviselők munkáját, nemcsak választóik, hanem saját maguk részére is.

Elterjedt szakmai vélemények szerint éppen ezért a településfejlesztési programnak az önkormányzati választási ciklusnak megfelelően, négyévente kell készülnie. Ennek a felfo-

gásnak előnye az, hogy a választásokon versengő politikai erők – ahol vannak, ott a helyi pártcsoportok – a koncepció alapján kiválaszthatják, összeállíthatják saját választási programjukat, és a megválasztásuk esetén ebből fejleszthetik tovább a középtávú fejlesztési programot és az azt követő tervezési lépéseket is. Ezzel lemérhetővé teszik választóik számára teljesítményüket a ciklus végi összegzés során, és megalapozhatják a következő ciklus programját is.

Más vélemények viszont éppen azt hangoztatják, hogy ha a program időtávlata túlnyúlik a választási cikluson – pl. hatéves tervezési időszak választásával –, akkor a fejlesztés kevésbé „politikafüggő”, inkább a szakmai logika érvényesül benne, mintsem az egyes politikai pártok, irányvonalak saját világszemlélete. Így a tervezés kiszámíthatóbb, folyamatosabb lehet, hiszen esetleges politikai váltás esetén az előkészített, folyamatban lévő projektek biztosabban befejezésre kerülnek.

A két vélemény között általánosságban nehéz objektív módon dönteni, mivel Magyarországon nincs annyi eltérő időszakokra kiterjedő tervezési tapasztalat, amelyek alapján a teoretikus megfontolások tényszerűen igazolhatók vagy elvethetők lennének. Hosszú évtizedek gyakorlata alapján lehet a fenti kérdést tudományos alapossággal eldönteni, törvényben szabályozni, addig pedig minden település maga választhatja meg, hogy saját adottságainak melyik időtávlat felel meg leginkább. (Az elterjedtebb gyakorlat a választási ciklushoz igazodó program, de pl. Budapest fejlesztési programja, amely egyúttal egy választási győzelmet követő koalíciókötés alapjául is szolgált, hét évre tekint előre, éppen a nagy projektek hosszú átfutási időtartama miatt.)

A program típusai

A program alapvetően kétféle lehet. A koncepcióból lebontott tennivalókat összegző *stratégiai* és az operatív elemeket magában foglaló, az egyes programelemek fő adatait részletező *operatív programrész*ből. A kettő közötti lényeges különbség, hogy a stratégiai program inkább az elérni kívánt célokat, azok összefüggéseit teszi a koncepciónál konkrétabbá, megjelölve azt, hogy az egyes cselekvési irányokban hová kell eljutni az adott időszakban, és – a megvalósulás figyelemmel kísérése érdekében – azt is, hogy a célkitűzések elérése milyen mutatószámokkal – indikátorokkal – lesz mérhető. Az operatív program – ezen túlmenően – már a lebonyolítás ütemezését is tartalmazza, a megvalósítás feltételrendszerével (pl. szervezeti háttér, költségek, finanszírozási forma stb.) együtt.

A program a településfejlesztési célok megfogalmazása során másképp kezelheti azokat, amelyek az önkormányzat közvetlen hatáskörébe tartoznak. Ebben a körben az egyes projektek megfogalmazása és megvalósítása az önkormányzat és szervezeteinek közvetlen feladata lesz. Az egyéb célok esetén az önkormányzat – bár céljai közé tartozik a helyzet javítása – nem vesz részt közvetlenül a projektek megfogalmazásában és megvalósításában, hanem saját támogatási rendszerein keresztül másokat ösztönöz a célok valóra váltásában.

Az első esetre példa lehet egy önkormányzati iskola vagy szociális létesítmény megvalósítása, a másodikra pedig a több városban is működő lakóépület-felújítási alap képzése, ahol az önkormányzat a lakástulajdonosokat, illetve azok közösségeit támogatja pénzzel saját céljainak valóra váltásában, ezzel közvetett módon hozzájárulva a lakáshelyzet javításához, egyúttal a tulajdonosok céljait, és forrásait is bevonva a program végrehajtásába, a társfinanszírozási elv alapján.

A kétféle megfontolás között a gyakorlatban nem kell feltétlenül merev határnak húzódnia: elképzelhető pl. az is, hogy önkormányzati iskola vagy szociális otthon létesítését tervezi az önkormányzat saját beruházásban, de időközben jelentkezik egy alapítvány vagy egyház, amelyik magára vállalja a beruházás megvalósítását és működtetését. Ebben az esetben – ha a

jelentkező az önkormányzat által kitűzött célok megvalósítását is magára vállalja – inkább a támogatási formát célszerű választani, hiszen ezzel esetenként terhet vehetünk le a közösség válláról. A másik megoldás esetében elterjedtebb, hogy az önkormányzat a lakásépítés terén inkább más szervezetek munkáját támogatja, de az sem jelent rendkívüli megoldást, ha az önkormányzat saját vagy valamilyen szervezete beruházásában létesít bérlakásokat a pályakezdő fiatalok letelepítésére vagy szociális otthonokat a többlépcsős lakáshoz jutási rendszer elősegítésére.

A műfaj sajátosságai

A településfejlesztési program két formában szokott megjelenni a programozást végző országok gyakorlatában.

Az egyik ezek közül az „agenda” (itt: munkaterv) jellegű dokumentum, amely népszerű formában, rövid, összefoglaló, esetenként lelkesítően jelszószerű megfogalmazásban, képekkel, illusztrációkkal, grafikonokkal színesítve a nagyközönséget tájékoztatja a kitűzött célokról, nyíltan ösztönözve ezzel a nem önkormányzati szervezetek, civilek, magánszemélyek aktivitását a program célkitűzéseinek elérésére, az együttműködésre. Gyakori, hogy a program megismertetésére, népszerűsítésére, közismertté tételére különféle fesztiválokat, kiállításokat, népünnepélyeket szerveznek, illetve már ilyen szokásos rendezvényekhez csatolják a programot bemutató, népszerűsítő eseményeket, így biztosítva a közéleti ügyek iránt közömbösebbek érdeklődésének felkeltését is.

A program másik megjelenési formája általában a döntéshozók és a megvalósításban résztvevők, illetve azért felelős szakemberek számára készülő operatív programok, amelyek rövid, esetenként szakzsargonban írott szövegezésükkel, sok, a programot alátámasztó, illetve a megvalósításra vonatkozó adattal, táblázatokkal, folyamatábrákkal foglalják össze a tennivalókat, azok ütemezését, a szervezeti háttér biztosítását, forrásigényét stb.

Az esetenként több száz oldalas, számos melléklettel is ellátott dokumentum a helyi sajátosságoknak megfelelően pontos forгатókönyve az elkövetkező időszak tennivalóinak. A dokumentum – a részletezettség ellenére – számos bizonytalanságot tartalmazhat, mert a terv egyes „várakozásai” meghiúsulhatnak (pl. a tervezett pályázaton nem nyer az önkormányzat, vagy a regionális fejlesztési tervek megváltoznak és a számításba vett beruházás nem valósul meg a településen).

A program felépítése, legfontosabb tartalmi elemei

A településfejlesztési program felépítését célszerű a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló 18/1998. (VI. 25.) KTM rendeletben foglaltakhoz hasonlóan kialakítani. Ez a megoldás jól alkalmazkodik az EU tagországainak gyakorlatához. Más oldalról, ez a felépítés formai oldalról jól biztosítja a regionális programokhoz való viszonylag zavartalan illeszkedést és ez megkönnyíti egyes területfejlesztési állami források elnyerését. Az EU-konformitás a csatlakozásra való felkészülést és a pályázható EU-források elnyerését segíti elő.

Természetesen a program felépítése, tartalma a helyi viszonyokhoz alkalmazkodik, és a javasolt modell értelemszerűen vehető figyelembe. Egy lehetséges szerkezetet mutat be a következő példa:

Stratégiai program

- Bevezetés – a koncepció jövőképe.
- A program célrendszere – a koncepció alapján megvalósítandó közép és rövid távú feladatok meghatározása, rangsorolása.
- A megvalósítás lehetséges résztvevői körének áttekintése, a megvalósítás mechanizmusainak ismertetése.
- A fejlesztésekhez igénybe vehető lehetséges források feltárása, a finanszírozás átfogó rendszerének összefoglalása.
- A program és az egyes alprogramok eredményességi kritériumainak, illetve az azokra vonatkozó jelzőszámok meghatározása, a beavatkozások társadalmi, gazdasági és környezeti hatásainak bemutatása.
- A program végrehajtásában közreműködő szervezetek közötti munkamegosztás, együttműködés, koordináció és információcsere módjának meghatározása, az érdekérvényesítés rendszere.
- A program egésze, illetve az egyes részprogramok végrehajtásáért felelős operatív szervezetek megjelölése.
- A fejlesztési program megvalósítását, a társadalmi, gazdasági és környezeti hatások nyomon követését, a források felhasználását követő monitoring-rendszer összefoglalása.

Operatív program

Alprogramok – részprogramok szerinti csoportosításban:

- Az egyes feladatok elérendő céljainak részletes meghatározása.
- Az egyes feladatok végrehajtásának intézkedési és ütemezési terve.
- A végrehajtásért felelős szervezetek és közreműködők.
- A megvalósításhoz szükséges források pénzügyi ütemterve (elkülönített alapok, központi célleírányzatok, egyéb központi források, térségi decentralizált, helyi önkormányzati, lakossági, vállalkozói, nemzetközi, hitel stb.).
- A végrehajtás módja és feltételrendszere.
- A megvalósítás ellenőrzési rendszere.
- Az eredményesség vizsgálati és értékelési módja.
- A teljesítés-igazolás követelményrendszere.

A programhoz szükség szerint csatolhatók az előkészítés során készített dokumentumok (műszaki és üzleti tervek, szerződések stb.), illetve azok kivonatai.

Kapcsolatok más tervekkel

A program jellegénél fogva elsődlegesen a településfejlesztési koncepcióra támaszkodik, részprogramjai pedig számos tanulmányterv, egyes ágazatokra vonatkozó részkoncepció vagy program, megvalósíthatósági tanulmány áttekintését igényli (ha vannak ilyenek). Ezek hiányában a program megfelelő részei nagyléptékű – de megalapozott – becsléssel állíthatók elő, és a továbbtervezés során pontosíthatók.

A településfejlesztési program készítése rendszerint a településrendezési tervek (főként a településszerkezeti terv) áttekintését is igényli, hiszen számos esetben ezek tartalmaznak olyan javaslatokat, ötleteket (esetleg korlátokat), amelyek elősegítik a program összeállítását. A program megvalósítása számos esetben szabályozási tervek készítését vagy meglévők módosítását igényli. Ezeknek a terveknek hosszú, kb. egy év az átfutási idejük, ezért a program megalkotása során figyelembe kell venni az egyéb tervek elfogadásának időtartamát is.

Természetesen a programban foglalt információkat a rendezési tervek készítői számára is biztosítani kell, hogy a tervezés során azokat figyelembe vehessék, illetve időben jelezzék az egyes programelképzeléseket esetlegesen ellehetetlenítő vagy tartalmukat lényegesen befolyásoló rendezési szempontokat.

A programkészítés eljárása, nyilvánossága

A fejlesztési program elkészítése elsősorban szakértői munkával történik. A társadalmi résztvevők bevonására rendszerint csak az első változat összeállítása után, annak széles körű vitára bocsátásával nyílik mód. A programok tervezeteinek kidolgozása során igen lényeges, hogy a tervkészítők között szerepeljenek azok a szakemberek, akik főhivatású munkájuk kapcsán tisztában vannak az egyes szakterületek helyi működési feltételrendszerével, lehetőségeivel és korlátaival. A megbízott külső szakértők által elvégzett programkészítés során már a tervezés, az első változat megfogalmazása során indokolt, hogy a fent említettekkel interjúk készüljenek, vagy megbeszélésekre kerüljön sor, hogy a megfogalmazott programtervezet minél inkább számoljon azokkal a helyi adottságokkal, amelyeket a külső szakértők értelemszerűen sohasem ismerhetnek teljes mélységben.

Bár – a nyugati országok gyakorlata, tapasztalatai szerint – érdemes a teljes program tervezetét nyilvánosságra hozni és vitára bocsátani, a „civil” résztvevők elsősorban a stratégiai programot véleményezik, hiszen ez rendszerint színesebb, érthetőbb. A megvalósíthatóság mélyebb részletkérdéseiben, finanszírozási megoldásaiban a nyilvánosság résztvevői többségükben járatlanok. Ezzel együtt kívánatos a teljes anyag nyilvánosságra hozatala is az érdeklődők számára, pl. az interneten, vagy személyes áttanulmányozást biztosítva az ügyfélszolgálati irodán keresztül. Érdemes ezért a stratégiai programból népszerűsítő, színes kiadványt, tájékoztatót is készíteni és terjeszteni. A nyilvánosság bevonásának itt is kulcskérdése a válaszok, megjegyzések, észrevételek könnyű eljuttathatósága a készítőkhöz, amire többek között az egyre inkább terjedő internet mellett az önkormányzat ingyenesen hívható „zöld száma”, a polgármesteri hivatal előterében vagy az ügyfélszolgálati irodán felállított gyűjtőláda, illetve a programmal összefüggésben szervezett munkacsoportfórumok teremthetnek lehetőséget. A tervezési eljárás tervezése, ütemezése során fontos ennek időigényével is kalkulálni.

A program megvitatásának eszközei lehetnek a civil szervezetek közreműködésével szervezett területi fórumok – pl. vállalkozói fórum, közműfejlesztési fórum –, a település egyes részeiben vagy az érdekcsoportok számára szervezett műhelyviták.

Egyeztetés

A program egyeztetése különösen lényeges azokkal a szervezetekkel, amelyek közreműködésére a megvalósításban számítunk, illetve azokkal, amelyek – az előzetes érdekérvényesítési lehetőségük hiányában – megghiúsíthatják a tervek megvalósulását. Az egyeztetés főként akkor szükséges, ha az egyes programelemek nem rendelkeznek előzményekkel, korábbi egyeztetések még nem történtek az érintettekkel.

Kapcsolat a megvalósítással, folyamatfigyelés, visszacsatolás

A program megvalósítással való kapcsolatának legfontosabb eszköze a folyamatfigyelés (monitoring), amelynek nem pusztán az a szerepe, hogy megfigyelje, és időről időre regisztrálja, hogy mely területen hol tart a program megvalósítása, hanem az is, hogy a programtól való eltérés esetén kellő időben jelzéseket adjon az illetékes döntéshozók felé a program esetleges módosítása érdekében. Ez utóbbi tevékenységet nevezzük visszacsatolásnak, ami a folyamatfigyelés egyik legfontosabb célja.

A folyamatfigyelést rendszerint mint folyamatosan végzendő tevékenységet szokás emlegetni. Tudnivaló azonban, hogy ez a gyakorlatban sohasem ténylegesen folyamatos, hanem időről időre, előre meghatározott periódusokban végzett tevékenység. A folyamatmegfigyelés kedvező esetben automatikusan, lehetőség szerint számítógépes rendszerek alkalmazásával történik. A monitoring során az előre meghatározott időpontokban vizsgáljuk, hogy mi változott az előző áttekintés óta, és az eredményt összevetjük a programban, illetve annak az alprogramjaiban tervezett elvárásokkal. Ezt a célt szolgálják a program tartalmi elemeinél említett indikátorok (jelzőszámok), amelyek kézzelfoghatóvá, számszerűsíthetővé, objektívvá teszik a végrehajtás megítélését. Igen lényeges ezért a program kialakítása során, hogy egyrészt olyan indikátorokat határozzunk meg, amelyek valóban mérhetővé teszik a végrehajtást (pl. egzakt mutatók, naturális adatok vagy azokból képzett mutatók alkalmazásával), másrészt pedig az, hogy a megjelölt adatok rendszeresen elérhető, összegezhető vagy mérhető lehessenek. Ellenkező esetben a folyamatfigyelés ellehetetlenül, ami viszont a tervszerűség rovására megy, az eltérések csak túlságosan későn derülnek ki, amikor a korrekció csak nehezen vagy egyáltalán nem hajtható végre.

6.3. A településfejlesztési alprogramok (szakági programok, részprogramok)

Az alprogramok célja, szerepük a tervezési rendszerben

Az alprogramok a településfejlesztési program végrehajtásának sajátos összetevői. Rendszerint az egy csoportba sorolható programelemeket foglalják egybe a megvalósíthatóság érdekében, a programhoz hasonlóan megállapítva – a sorrendiség összefüggései mellett – a programszerű megvalósítás számára szükséges egyéb elemeket is. Az alprogramok jelentősége általában abban rejlik, hogy a megvalósítás – rendszerint viszonylag homogén, gyakran ágazatok szerint bontott – szervezeti egységei számára eligazítást jelentsen a szükséges tennivalókról, de gyakori szerepe az átfogó program megalapozása is.

A szakági programok, részprogramok szerencsés esetben ugyanis megelőzik a programkészítés szakaszát, ilyenkor a meglévő, esetenként már eldöntött vagy kidolgozás alatt álló részprogramokból lehet a szükség szerinti elemeket beépíteni a programba, figyelembe véve – a mindenhol meglévő ágazati prioritások mellett – az átfogó, ágazatok közötti prioritásokat, fontossági sorrendeket is. Az alprogram végrehajtása a programban eldöntött rend szerint történik, ha viszont az ilyen programok még nem adóttak, akkor – legalább nagyvonalú – kimunkálásuk a stratégiai programalkotás során történhet meg, és továbbfejlesztésük a megvalósítás tervezésével – az operatív programkészítéssel – párhuzamosan történhet meg.

Az alprogramok felépítése, legfontosabb tartalmi elemei

Az alprogramok felépítése, tartalma nagymértékben hasonlít a programokhoz, hiszen az operatív program tartalma, felépítése lényegében az egyes alprogramok szerinti felépítést követi. Tartalmuk tehát – az egyes ágazatok, tevékenységi csoportok sajátosságainak megfelelően, de egymástól nem nagyon különbözően – megegyezik az ott felsoroltnál.

Kapcsolatok más tervekkel

Az alprogramok más tervekkel való kapcsolatrendszere nagyrészt a program összefüggérendszeréhez tartozik, hiszen az alprogramok a program szerves részét képezik. Természetesen itt is szem előtt kell tartani azt, hogy a koncepció, illetve a program mely célkitűzéseit

segíti elő az adott alprogram, és figyelembe kell venni – az ott megfogalmazottak alapján – a más alprogramokkal való logikai és megvalósíthatósági összefüggéseket, továbbá a térbeli viszonyokat részletesebben tartalmazó rendezési terveket is.

Az alprogramkészítés eljárása, nyilvánosság, egyeztetés

Az alprogramok tervezési eljárása, egyeztetési és nyilvánossági munkája általában meg-
egyezik a programnál ismertetettekkel, azzal a – gyakran el nem hanyagolható – különbséggel,
hogy az alprogramok rendszerint szűkebb szakmai kör bevonásával készülnek, ezért az egyes
szakmák saját szempontjai nagyobb mélységűek, mint az átfogó programoknál.

Sajátos veszélyt jelenthet éppen ezért az alprogramok készítése során a „szakmai csölá-
tás”, amely a program más részeinek figyelmen kívül hagyásával próbálja meg előnyös hely-
zetbe hozni saját tevékenységi körét, szakmai szempontjait. Ezen a nehézségen éppen a prog-
ram más területeivel, alprogramjaival, illetve a koncepcióval való összevetés, az alprogramok
többirányú megítélése segíthet. A nyilvánossági munka éppen a részletkérdések, a szükséges
együttműködések miatt igen lényeges az alprogramok készítése során, és ennek elmulasztása a
program végrehajtásának meghiúsulását eredményezheti.

Kézenfekvő példa lehet a közművek létesítése, ahol pl. mind a támogatások megpályázá-
sának, mind a közműtársulások megalakításának alapvető feltétele az érintett lakosság finan-
szírozási szerepvállalása is. Ettől eltérő okokból, de szintén igen lényeges a közlekedési fej-
lesztések tervezésénél is a társadalmi egyeztetés. Az érintettek ugyanis, ha a műszakilag kor-
rekt módon megtervezett létesítmények az érdekeiket sértik, rendszerint azonnal, heves reak-
ciókkal fejtik ki ellenérzéseiket, érdeksérrelmeiket, és gyakran felkészült lobbizási tevékenységbe
kezdenek azok elkerülésére, ami viszont – szervezési és politikai szempontok alapján – gyak-
ran az adott projekt ellehetetlenítését eredményezi. Közismert példája a társadalmi egyeztetés
elmulasztásából eredő kudarcnak a budapesti Hamzsabégi út megépítésének esete, ahol a kör-
nyező lakosságnak a befolyásos és igen aktív zöldmozgalmak által is támogatott ellenállása a
kilencvenes évek elején ellehetetlenítette a város nagyobb térségei számára fontos útvonal
megépítését. Különösen érzékenyek a társadalmi egyeztetés szempontjából a közlekedési és a
környezetvédelmi, valamint az energiatermelő beruházások, ahol szinte kivétel nélkül felme-
rül az úgynevezett NIMBY (az angol rövidítés lefordításával: ne az én udvaromba) effektus,
ami azon alapszik, hogy a közvetlenül érintettek, még ha egyébként egyetértenek is az adott
projekt szükségességével, azt lakóhelyüktől távolabb szeretnék látni. Az ilyen esetekben igen
nagy szerepe van az egyes – kívülálló számára gyakran nehezen felismerhető – részleteknek,
és azoknak a tervben való figyelembe vételének (egy műhelyként használt fészert pl. a terve-
zők számára rendszerint nem jelent különösebb értéket, a tulajdonosának gyakran a megélhe-
tési alapját jelenti). A korai, közvetlen kommunikáción alapuló társadalmi egyeztetés lehető-
séget teremt a megfelelő kompenzáció és az ezt elfogadó társadalmi közhangulat megteremté-
sére. Ennek fontossága leginkább akkor értékelhető, ha tudjuk, hogy a megegyezések során
gyakran akadnak olyanok, akik másoknál nagyobb előnyöket akarnak a maguk számára elérni.
Velük szemben a különféle „kemény” hatósági eszközök igénybevételére (pl. kisajátításra) a
politika gyakran csak akkor hajlandó, ha a közvélemény nem a döntéshozókat tartja „gonosz-
nak”, hanem a méltánytalanul nagy előnyhöz jutni akarót „gáncsoskodónak”.

Kapcsolat a megvalósítással, folyamatfigyelés, visszacsatolás

Az egyes alprogramok monitoringja a fentiek értelmében lényegében megegyezik a prog-
ramnál ismertetettekkel, sőt, szerencsés esetben a program folyamatfigyelési tevékenysége
éppen az egyes alprogramok folyamatainak figyeléséből áll össze. A visszacsatolás során lé-

nyeges szempont azonban, hogy az egyes részprogramok folyamatai, fejleményei ne csak önmagukban kerüljenek megítélésre, hanem a más alprogramokkal, illetve a stratégiai programban megfogalmazott általánosabb összefüggések szerint is.

Egyszerű példával élve: lehet, hogy külön alprogramban szerepel a lakásépítés és a hozzá tartozó iskolaépítés, nem szerencsés azonban, ha pl. az iskola építése megelőzi a lakások építését – hiszen akkor üresen áll –, de ennek fordítottja sem, hiszen akkor viszont a már beköltözött gyerekeknek máshol kell biztosítani a beiskolázását, ami esetenként igen sok gonddal, többletköltséggel járhat.

6.4. A településfejlesztési projektek

A projektek célja, helyük a tervezési rendszerben, kapcsolatuk a megvalósítással

A projektek a településfejlesztés alapelemei, rendszerint egy akció keretén belül, azonos résztvevői körrel, egyben tervezett és szervezett műveletsorokat jelentenek. A projektek így voltaképpen a fejlesztés legkisebb elemei, amelyek már a megvalósítást is magukban foglalják. Gyakorlati példával megvilágítva: a település szennyvízelvezetésének megoldása a program fogalomkörébe tartozik, míg egy településrész csatornahálózatának megépítése – ha egyben tervezett és szervezett – a projektek közé, függetlenül attól, hogy a megvalósítás ütemenként történik.

A projekttervek felépítése, legfontosabb tartalmi elemei

A projektek tervezésének alapeleme a megvalósíthatósági tanulmány, amely egyrészt a fizikai feltételrendszert – tanulmányterv szintű műszaki terveket –, másrészt a megvalósításhoz szükséges szervezeti, ütemezési és pénzügyi feltételrendszert tárgyalja, a várható költségek becslése mellett a lehetőség szerinti várható bevételekre, a megtérülésre is kitérve. Lehetnek olyan esetek – pl. jól működő megvalósító szervezet –, amikor egyes részei nem szükségesek, de olyanok is, amikor a sajátosságoknak megfelelően külön elemzéseket kell tartalmaznia az egyes összetevőkről.

A megvalósíthatósági tanulmányok tartalmi felépítése viszonylag egyszerű is lehet. Alapelve, hogy a megértéshez, a gazdasági számításokhoz szükséges mértékben és mélységben (de ne sokkal mélyebben) tartalmazza a műszaki terveket, információkat és hasonló módon a gazdasági feltételrendszert is. Hangsúlyozni kell azt – mert a tapasztalatok szerint nem magától értetődő –, hogy a megvalósíthatósági tanulmánynak minden esetben tartalmaznia kell – legalább nagy vonalakban, becslésként – a költségek mellett a várható bevételek és a megtérülés számítását akkor is, ha nem megtérülő beruházásról van szó, utalva az esetlegesen máshol jelentkező haszonra, illetve egyéb előnyökre. A megvalósíthatósági tanulmányok vagy annak egyes részei több változatban is készülhetnek, megkönnyítve ezzel a döntés-előkészítést. A megvalósítás során érvényre jutó feladatmegosztásnak – pl. közhatalmi és magáncégek együttműködése esetén – ki kell térnie a forrásbiztosítás és a várható bevételek megosztására és ennek a műszaki tervezésben érvényesítendő követelményeire.

Az egyes projektek tervezése a megvalósíthatósági tanulmány után – a település átfogó tervezéséhez némileg hasonló módon – két egymással összefüggő, de rendszerint külön szálon futó tervezési tevékenységre terjed ki: a műszaki tervezésre, amely esetenként a rendezési terv készítésével vagy módosításával kezdődik, rendszerint a szükséges engedélyezési, majd kiviteli tervek készítésével folytatódik és a beruházás átadásával – vagy annak hiánypótlási, ga-

ranciális munkáival – zárul. Ez a folyamat tartalmazza az esetenként szükséges speciális terveket (pl. a környezetvédelmi engedély vagy más szakhatósági engedélyek érdekében). A másik tervezési szál a gazdasági tervezést jelenti, amely szoros kölcsönhatásban áll a műszaki tervezéssel, hiszen a várhatóan rendelkezésre álló források orientálják a tervezőket az alkalmazható megoldások kiválasztásában. A két folyamat hat egymásra, hiszen gyakran az elmélyültebb, részletes tervezés során derül fény egyes előzetes feltételezések tarthatatlanságára.

Kapcsolatok más tervekkel

A projektek tervezése a programon, illetve annak valamelyik alprogramján nyugszik és összefügghet más programelemekkel, továbbá az adott helyen megvalósítható építkezések fizikai feltételrendszerét szabályozó rendezési tervekkel is. Az utóbbira azért kell külön is felhívni a figyelmet, mert egyes – főként újonnan megfogalmazódó – nagyobb projektek gyakran a teljes rendezési tervállomány átgondolását, szükség szerinti módosítását igényelhetik, különösen régebben született rendezési tervek esetében, ami a településszerkezeti terv, a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat együttes módosítását igényelheti. Természetesen a projekttervek kapcsolata a programmal is kétirányú lehet, hiszen a költségvonzat gyakran igényli az operatív program módosítását.

A projekt-tervkészítés eljárása, egyeztetés, véleményezés

A projekttervek készítési eljárása nagyrészt szakértői munka keretében történik, nyilvánossági munkájuk a legtöbbször vagy a program, illetve a vonatkozó rendezési tervek esetében vagy a hatósági engedélyezés során történik meg, az arra vonatkozó jogszabályokban megfogalmazottak szerint. Tágabb értelemben idesorolhatók az értékesítésre szánt projektek promóciós tevékenységei is, pl. a projektet bemutató szórólapok, a helyszínen elhelyezett táblák, újsághirdetések és más hasonló eszközök. Önálló nyilvánossági munka szükséges viszont akkor, ha pl. az korábbi – fejlesztési vagy rendezési – tervek készítése során valamilyen okból elmaradt vagy nincsenek ilyen tervek, de az adott projekt jelentősen befolyásolja a környezeti viszonyait.

A véleményezési, egyeztetési eljárás rendszerint a rendezési tervezés vagy az engedélyezési hatósági munka keretében előírás, ezzel együtt célszerű előzetes személyes kapcsolatot létesíteni az érintett hatóságokkal, hogy szempontjaikat a részletes tervezés során figyelembe lehessen venni, ugyanakkor az engedélyezést se hátráltassák esetleges információhiányból fakadó negatív hatósági állásfoglalások. Ezek tisztázása utólag gyakran lényegesen több időt és fáradságot igényel, mint előzetesen.

Kapcsolat a megvalósítással, folyamatfigyelés, visszacsatolás

A projektek megvalósítással való kapcsolata közvetlen, hiszen a megvalósítás a lényegükhöz tartozik. A folyamatfigyelés a projekten belül a projektmenedzsment általános szabályai szerint történik. Lényeges azonban, hogy az esetlegesen szükséges program vagy rendezési tervi módosítások hatásait más tervek keretében is vizsgálni kell. A visszacsatolás része a folyamatfigyeléssel követett megvalósulás hatása: így pl. milyen társadalmi igényeket, milyen mértékben elégített ki, törölhető-e esetleg az adott pont a településfejlesztési koncepció, illetve a program célkitűzései, teendői közül, vagy ehhez további erőfeszítésekre – és újabb projektekre – van szükség.

7. Az éves tervek – a középtávú tervezés kapcsolata az éves költségvetéssel

Az éves tervek, amelyek az éves költségvetésben fejtik ki hatásukat, a településfejlesztés tervezésének és megvalósulásának lényeges elemei. Itt dől el ugyanis, hogy a programban, az alprogramokban, illetve az egyes projektek terveiben megfogalmazott forrásigények közül mi az, ami az adott évben támogatást kap. Ez az önkormányzati finanszírozású vagy részfinanszírozású beruházások megvalósulásának kulcsfontosságú összetevője. A finanszírozás elmaradása ugyanis egyben a projekt elmaradását vagy elhúzódását eredményezheti, és ennek hatásai szerteágazók lehetnek.

Az éves költségvetések településfejlesztési fejezeteinek kialakítása ugyanakkor ma – elsősorban a kiforrott, „beállt” tervezési rendszer hiányában – igen sokszor inkább a „könyvelői”, mint a ténylegesen településfejlesztési logikát tükrözi, és igen gyakran lelhetők fel bennük a „bázisszemplét”, illetve a költségvetési tételek csökkentésének megelőzésére való „túlkalkuláció” elemei.

A másik – tervek, programok híján gyakori – jelenség háttere az, hogy az önkormányzatok költségvetései legtöbbször a funkcionális egységek – osztályok, irodák, intézmények – saját javaslatainak összegzéséből állnak össze. A forrásokért való harcban minden egység minél magasabb összeg elérésére törekszik, ami a lehetőségeket messze meghaladó végösszeget ad ki eredményül. Ebben a helyzetben pedig a döntéshozók – akik igen gyakran nem tudják megítélni az eléjük tárt számoszlopok tényleges hátterét, indokoltságát – a legegyszerűbb megoldásként a bázisszempléhez nyúlnak vissza.

További nehézséget szokott okozni, hogy a működés a fejlesztéssel szemben – érthető módon – elsőbbséget élvez. Az azonban igen hátrányos következményekkel jár, ha a képviselő-testület a tervezésre szolgáló pénzeket „nyírja meg” drasztikusan, mondván, hogy ha nincs fejlesztési pénz, minek tervezni. Ez a logika ugyanis éppen a magánpénzek bevonására (is) szolgáló tervek elkészülését gátolja, gyakran az adott település költségvetéséhez képest igen szerény összegek „megtakarításával”.

Ennél a metódusnál értelem szerűen lényegesen eredményesebb, hatékonyabb költségvetési politikát eredményez, ha az éves költségvetések a fejlesztési tervezés eredményeinek figyelembevételével történnek, akkor is, ha a pénzszüke természetesen ilyenkor is hátráltathatja a közösségi beruházások, projektek előrejutását.

Mellékletek

Minták az egyes fejlesztési tervek felépítésére és tartalmára

Az alábbiakban egy fiktív település fejlesztési programja (1. sz. melléklet) és egy ahhoz tartozó megvalósíthatósági tanulmány vázlata (2. sz. melléklet) kísérli meg illusztrálni az előző fejezetben összefoglaltakat. Ezek természetesen nem jelentenek kötelező mintát, a helyi sajátosságoknak megfelelően változhatnak.

1. sz. melléklet

„Rétvár” város középtávú stratégiai fejlesztési programja

Bevezetés – a program célja, készítésének eljárása

Ebben a fejezetben az kerül összefoglalásra, hogy mi indokolja a program készítését, miért szükséges az, milyen időtávra terjed ki és milyen a joghatálya. Igen lényeges a készítés módszerének ismertetése, egyfajta eseménynaptárként felsorolva azt, hogy milyen lépésekkel, milyen körökben egyeztetve, megvitatva, véleményeztetve nyerte el formáját az aktuális dokumentum.

Stratégiai helyzetkép (településfejlesztési koncepció alapján)

A stratégiai helyzetkép azokat a tényezőket foglalja össze, a társadalom, a gazdaság és a fizikai környezet szempontjából, amelyek érdemben befolyásolják a település fejlődését. Indokolt a SWOT-analízis módszerének alkalmazása. A helyzetértékelés során célszerű a település által nehezen befolyásolható külső feltételeket és a saját hatáskörben, jobban irányítható, befolyásolható belső adottságokat külön számba venni.

Térségi adottságok

A térség adottságai, az adott település szerepe a térségben, kapcsolatrendszer más településekkel, pl. szomszédokkal, kistérséggel, esetleg nagyobb városokkal. Milyen adottságok a jellemzők, milyen folyamatok, trendek zajlanak a térségben, amelyekkel a jövőben is számolni kell, ezek közül melyek a kedvezők és a kedvezőtlenek, melyek jelentenek kibontakozási lehetőségeket, és melyek kockázati tényezőket a település számára, és miért.

Belső helyzetkép

A település saját adottságainak értékelése, a SWOT logikájával. Az értékelést célszerű témakörönként elvégezni, amely többféle módot jelenthet (pl. kétfelé osztva: társadalmi-gazdasági szempontok és fizikai környezeti szempontok; három részre osztva: társadalmi szempontok, gazdasági szempontok és fizikai környezeti szempontok, illetve részletesebben, négy elemre bontva: társadalmi szempontok, gazdasági szempontok, természeti környezet, épített környezet). Minél gazdagabb az egyes fejezetek tartalma, annál inkább a részletesebb bontást érdemes választani, amely ugyanakkor az egyes összefüggések megjelenítését nehezítheti meg (a munkanélküliség pl. egyaránt gazdasági és társadalmi összetevő). Az értékelést elősegíti, ha az egyes adatokat, információkat valamihez – más hasonló települések, a megye, a régió vagy az ország, esetleg az EU adataihoz, átlagához – viszonyítjuk, így a helyzetkép objektívebb lehet. Fontos ugyanakkor a pozitív beállítottság. Ez nem az értékelés meghamisítását jelenti, hanem azt a képességet, amely a problémákra való összpontosítás, súlyozás helyett a továbblépés lehetőségeit megalapozó adottságokat hangsúlyozza, természetesen nem elhallgatva a negatívumokat sem.

Ajánlott elemzési összetevők

Társadalmi környezeti szempontok: a népesség számának alakulása, természetes szaporodási és vándorlási egyenlege (az elmúlt tíz év trendjei), korösszetételének, iskolázottságának (közép- és felsőfokú végzettségük aránya), szellemi-fizikai foglalkoztatottságának alakulása (az elmúlt 12–20 év trendjei). A szociális, kulturális, oktatási, egészségügyi intézményhálózat szolgáltatásai és változásai, a fiatalokkal, idősökkel, hátrányos helyzetűekkel kapcsolatos trendek. A kriminalitás alakulása.

Gazdasági környezeti szempontok: a vállalkozások száma, egyéni és társas vállalkozások száma és aránya, az egyes gazdasági ágazatok aránya, jellemző mutatói, a beruházások alakulása, speciális gazdasági összetevők, humán erőforrások, mobilitás, ingázás, stb. alakulása, az elmúlt tíz-tizenöt évre.

Természeti környezeti szempontok: fekvés, éghajlat, klíma, táji és természeti értékek (amelyek lehetőleg nem csak szűk szakmai közönség számára értékek, pl. növények, állatok, domborzat, geológiai képződmények, barlangok stb.). Az egyes természeti elemek állapota (föld, víz, levegő, zaj stb.).

Épített környezeti szempontok: településszerkezeti sajátosságok, műemlékek, védett épületek, kimagaslóan szép vagy leromlott városrészek, infrastrukturális háttér (közlekedési hálózat, közműellátottság, közintézmény-hálózat, kereskedelmi, szolgáltató létesítmények stb. alakulása).

A fejlesztési program alapjai

A település jövőképe

Célszerűen az önkormányzati testület által jóváhagyott hosszú távú (12–20 év) település-fejlesztési koncepció alapján

Regionális jövőkép

Az elfogadott térségi koncepciókból (régió, megye, kistérség), összevetve a saját jövőképpel.

A várhatóan igénybe vehető stratégiai eszközök

Az önkormányzat saját forrásai, kormányzati és térségi, illetve az esetleges EU-támogatások a feltételezett privát beruházói érdeklődés szintje.

A program célkitűzései

Annak összefoglalása, hogy a koncepció céljai közül a program időszaka melyeket, milyen mértékben, ütemezésben akar valóra váltani.

Stratégiai programelemek

A program stratégiai projektjei

Azok a projektek, amelyeket az önkormányzat a tervezési időszakban meg kíván valósítani. A projektek felsorolása, mindegyiknek megjelölve a konkrét célját, az elérni kívánt eredményt, a megvalósítási módját, időszakát, várható költségét és tervezett forrásait, a sikeresség jellemző indikátorait (számait).

A program legfontosabb alprogramjai

Azok az alprogramok, amelyekkel az önkormányzat a tervezési időszakban más szereplők projektjeinek támogatása révén kívánja a megcélzott fejlődést generálni. Az alprogramok felsorolása, mindegyiknek megjelölve a konkrét céljait, az elérni kívánt eredményt, a pályázat beadására jogosultakat, a megvalósítás és az ellenőrzés, az esetleges önkormányzati részvétel módját, a projektek megvalósításának időszakát, az alprogramok elhatározott költségkeretét, a hozzájárulás mértékét, a tervezett forrásait, a sikeresség jellemző indikátorait (számaikat).

Az alprogramokat úgy kell kiválasztani, hogy azok a program célkitűzéseiben megfogalmazottak legfontosabb kulcselemére fókuszáljanak, ezáltal minden ciklusban a legfontosabb fejlesztési irányok valósuljanak meg.

Példa a program stratégiai projektjeinek és alprogramjainak összehangolására:

Egy középnyagyságú falu fejlesztési programjában az idegenforgalom a vonzerő, az ott élők jobb közérzete érdekében egyebek mellett a közterületek színvonalának emelését határozza el. Ebben az esetben stratégiai projekt lehet a főtér és a hozzá csatlakozó 100–150 m-es főutcaszakasz rendbetétele, díszpark, sétálóutca és kiülő felületek létesítésével, amelyet az önkormányzat maga szervez meg, saját eszközein kívül pályázati pénzekkel és a főtéren működő kereskedők, vendéglátók támogatóként való bevonásával. Emellett a település más utcái számára pl. közterület-fejlesztési alprogram hirdethető meg, ahol faültetésre és járdaépítésre kaphatnak támogatást az erre pályázó háztulajdonosok, illetve az erre szerveződő egy utcában élő közösségek. Ebben az esetben pl. az önkormányzat hozzájárulása lehetnek a facsometék, amelyeket az ezeket elnyerőknek kell az önkormányzat által megszabott módon elültetni, és megállapodásban vállalni azok locsolását is. Hasonlóan a járdaépítéshez, a pályázóknak az egyszerű földmunkák elvégzésére kell vállalkozniuk, az önkormányzat által megszabott módon és minőségben, és pl. az önkormányzat biztosíthatja az anyagot és a szükséges szakmunkát a járda kivitelezési módjától függően. Az ilyen munkáknál igen kedvező lehet, ha a pályázóknak nem pénzzel kell hozzájárulniuk a projekt megvalósításához, és az önkormányzat sem pénzt ad nekik, hanem olyan hozzájárulást – pl. facsomete, kavics, betonlap stb. –, amely nagyobb tételekben olcsóbban szerezhető be és szállítható a helyszínre.

Természetesen nagyobb városokban a összetettebb programok esetében készpénzes támogatási formák is szokásosak, ebben az esetben a pályázóknak értelemszerűen szigorúbb feltételekkel kell számolniuk (készpénzes önrész, szigorúan kötött elszámolási rend stb.).

Operatív program

Az egyes stratégiai projektek operatív munkaterve

A stratégiai programban megjelölt stratégiai projektek és a velük összefüggő alprogramok felsorolása, a megvalósítás ütemezése, a várható – ütemezett – ráfordításoknak, azok forrásainak időben ütemezett (pl. évenkénti, félévenkénti) bontásával, a szükséges tennivalókkal, a várható bevételek, megtérülés számításával.

A ráfordítások és a bevételek összegzése időszakonként

Az egyes stratégiai projekteknél és alprogramoknál számított ráfordítások és bevételek összegzése az önkormányzati költségvetés számára, megfigyelési időszakonként (év, félév, negyedév stb.). A program időszakára a megvalósulás utáni időben felmerülő rendszeres (pl. megnövekvő üzemeltetési) költségek és bevételek, illetve megtakarítások (pl. megemelt közterület-használati díjak, fizető parkolók vagy a korszerűbb megoldásokból származó működési megtakarítások) összegzésével.

A „Rétvári Európai Továbbképzési Központ” megvalósíthatósági előtanulmánya

Kiinduló helyzet: Rétvár regionális fekvését – a korábban perifériális határ menti város – kihasználva a település tulajdonában lévő, a rendszerváltozás óta lényegében kihasználatlan, rendkívül leromlott állapotú, de önkormányzati tulajdonban álló Ódon kastély – korábban TSZ-központ és raktár – olyan hasznosítását kívánja elősegíteni, amely fő közlekedési útvonalaktól távolabb fekvő, régi kisváros hírnevét, vonzerejét, turizmusát és gazdaságát is növeli. Ezért úgy dönt, hogy az Ódon kastélyban olyan Európai Továbbképzési Központot kíván létesíteni, ahol a nagyobb térségből és más országokból is érkeznek hallgatók, az EU belső rendjének megismerésével kapcsolatos tanulmányok – graduális és posztgraduális szinten – végzésére, amely tevékenységet az EU is támogat. A projekt Rétvár fejlesztési programjának egyik stratégiai projektje. Mivel a városnak kevés a saját forrása, különféle támogatások elnyerését célozza meg, amelyhez – és persze az egész projekt kialakításához, megvalósításához is – megvalósíthatósági tanulmány készítése szükséges. Ehhez – tekintettel arra, hogy a regionális tudásbázis, az EU-országok és a csatlakozásra váró országok határán fekvő „kapuvárosok” fejlesztése az EU-támogatási politikájának is része – a regionális fejlesztési tanács és a PHARE is támogatást nyújthat, pályázat benyújtása esetén, ami bizonyítja, hogy a tanulmány a végcél – a továbbképzési központ megvalósítása – érdekében szükséges. Az EU-támogatással elkészült tanulmány egyúttal alátámasztja a megvalósításhoz szükséges, nagyságrenddel nagyobb EU-támogatások elnyerését. Az egyes fejezeteknél található szöveg a feltételezett projekt tanulmányára vonatkozó lehetséges tartalmi vázlat.

Bevezetés – a tanulmány célja, előzményei, eljárása

A tanulmány célja annak megtervezése, hogy az Ódon kastélyból milyen módon válhat a jövőbeli fejlődést támogató intézmény, milyen más kiegészítő funkciók szükségesek az optimális működés, hatás eléréséhez. A projekt előzményekkel is bír, hiszen az Ódon kastély hasznosítására már készültek tervek, amelyek különböző okokból nem kerültek elfogadásra, de több megoldásukra támaszkodni lehet a jövőben is.

A tanulmány készítése során bevonásra kerültek – kerekasztal-megbeszélések keretében – az önkormányzat és szerveinek illetékesei (dátum szerint felsorolva, jelenléti ív mellékelve) és projektszeminárium keretében a potenciális támogatók is (felsorolva dátummal, jelenléti ív mellékelve, esetleg fényképek a rendezvényekről, illusztrációként).

A projekt célja, tartalma, indokoltsága

A projekt célja az egyelőre kiaknázatlan adottságokkal bíró történelmi város, Rétvár európai kapuváros jellegének megerősítése, ezáltal a térség, a régió ismertségének, hírnevének emelése, a regionális tudásbázis, az európai csatlakozás előkészítése és a kohézió tartós elősegítése stb. Ehhez kiváló alapot nyújt a történelmi Ódon kastély, amely megfelelő felújításokkal, átalakításokkal optimális feltételeket teremthet az Európai Továbbképzési Központ számára, ezzel a térség szakértelmének kihasználását és új szakértelmek teremtését, többszörözését is biztosítva.

A kiinduló helyzet, a rendelkezésre álló adottságok

Rétvár helyzetének elemzése a SWOT-analízis szerint különös tekintettel az Európai Továbbképzési Központ (ETK) létesítésének szempontjaira. Az adottságokat, folyamatokat tehát mind regionális, mind helyi szinten a tárgyalt projekt szemszögéből tartjuk előnyösnek vagy hátrányosnak.

Az infrastrukturális háttér számbavétele során indokolt áttekinteni azt, hogy Rétvár és az Ódon kastély milyen szükséges komponensekkel bír az ETK megteremtéséhez, azokon mit kell továbbfejleszteni, és mit kell újonnan megteremteni.

A projekt megvalósulása esetén várt előnyök

Az ETK megvalósulása az európai térség egésze számára kedvező hatást fejt ki, ezen belül a csatlakozásra váró országok tekintetében a hatás fokozottabb. A régió szempontjából szintén előnyös, hiszen az évi több száz hallgató költségei a térség bevételeit növelik, az igénybe vett munkaerő, szolgáltatások járulékos eredményeket hoznak. A város kitör eddigi perifériális helyzetéből, és fontos szellemi központja lesz a térség városhálózatának. Ez másodlagos hatásként a turizmus, a környezettudatosság, az EU-konform gondolkodás, a kohéziós és adaptációs készség növelését eredményezi, amely a csatlakozás után fokozottan előnyös lesz a határokon átnyúló gazdasági együttműködések keretében is.

A megvalósítás módja, résztvevői, szervezeti formája

Az ETK jellemző profilja: a hasonló európai intézmények számbavétele, a hiányterületek kimutatására, ahol az ETK fontos szerepet tölthet be, tekintettel a megcélzott vonzáskörzetre is. Ennek eredménye, hogy az ETK elsődlegesen féléves vagy annál rövidebb – néhány hetes – kurzusok indítását célozza meg, a hiányként kimutatott tárgykörökben, bentlakásos intézményként. Alkalmas ugyanakkor – kiegészítő funkcióként – különféle konferenciák, tudományos rendezvények, szemináriumok, reprezentatív társadalmi események lebonyolítására is.

Szellemi bázisát a közeli Várszeg nagyváros jogi egyetemének az EU-ra specializált, és az ETK iránt elkötelezett oktatói alkotják (szándéknyilatkozat mellékelve), együttműködve a határ túloldalán 30 km-re található Neuburg egyetemének megfelelő tanszékeivel (szándéknyilatkozat), az egyes speciális kurzusokhoz más szakértők bevonásával. Résztvevőként jelentkezik a városi önkormányzat, mint az épület tulajdonosa, amely az épületét az ETK-t működtető szervezet rendelkezésére bocsátja, és más szükséges módon is támogatja a projektet. A marketingtevékenységet a városban működő regionális civil szerveződés biztosítja, a projekt működtetéséhez, a hallgatók költségeinek fedezéséhez a háttérrel több nyugat-európai alapítvány és EU felsőoktatási programok is támogatják.

A megvalósulás részfinanszírozójaként a Goldbank Rt. szívesen nyújt kedvezményes hitelt, a beruházói feladatokat az INVESTOR Rt. látja el.

A megvalósításra és a működtetésre a város, a főiskola és a működtetést támogató alapítványok részvételével nonprofit szervezet (pl. közhasznú társaság) alakul, amelynek igazgatótanácsában képviselve vannak a projekt megvalósulásában és működésében hosszú távon érdekeltek.

A szükséges infrastruktúra

Az infrastruktúra magját az Ódon kastély jelenti, amely helyt ad az oktatási létesítményeknek és a szükséges kiegészítő helyiségeknek. A szállásférőhelyek biztosítására külön épület szükséges, erre a néhány száz méterre található egykori munkásszálló épülete alkalmas. Bár a szállás működtetése privát beruházásként is elképzelhető, ez az árak változtatása terén kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja az intézményt, ezért a kollégium megvalósításának is részét

kell képeznie a projektnek. Az egyéb kiszolgáló létesítmények (pl. sport és rekreáció, kulturális létesítmények stb.) tekintetében a város infrastruktúrája megfelel, illetve kisebb privát beruházásokkal várhatóan külön támogatás nélkül, piaci alapon is létrejön. A tanulmány építészeti vázlattervek formájában a projekthez tartozó Ódon kastély, és a munkásszálló épületének átalakítását tartalmazza olyan módon, hogy az átalakítás fő dimenziói, azok nagysága érthető, illetve a költségbecslés megalapozott legyen. Ki kell térni természetesen a szükséges mélyépítési térrendezési stb. munkákra is.

A felmerülő beruházási költségek

A beruházás költségbecslése, külön az Ódon kastély és a munkásszálló átalakítására, a szervezeti, tervezési, előkészítési és létesítési költségekre, hitelkamatokra stb., ütemezett módon, tevékenységi szakaszonként.

A várható források

A források bemutatása úgy, hogy kiderüljön, hogy mikor, milyen forrásokat biztosítanak a résztvevők, és milyen forrásokat, milyen ütemezésben várnak el a támogatóktól (EU, Széchenyi-terv, Régió stb.).

A működtetés, fenntartás költségei és azok forrásai

A működtetés, fenntartás költségeinek alakulása, költségnemenként. A várható költségek alapján a részvételi díjak, szállásköltségek stb. kalkulációja. Azon források megjelölése (l. támogatók), ahonnan a hallgatók a költségeik fedezéséhez támogatást kaphatnak.

A megvalósításhoz szükséges további lépések

Milyen lépések szükségesek a tanulmány elfogadása után a megvalósítás irányában. Hogyan, milyen módon adható be támogatási pályázat, és ahhoz a tanulmányon kívül mit kell benyújtani (pl. hatósági engedélyek), és azok megszerzéséhez milyen további dokumentációk szükségesek, ki készíteti el és finanszírozza azokat, milyen időszükséglettel (tekintettel a lehetséges pályázati helyek beadási határidőire is).

Függelék

(fogalommeghatározások)

Település

Embercsoport számára lakó- munka- és pihenőhelyül szolgáló, valamint az ezekhez tartozó épületeknek, létesítményeknek és intézményeknek általában összefüggő területen elhelyezkedő együttese. A fogalom nem pusztán az adott területen élő népességet, az ott lévő házakat, utakat, közműveket, egyéb létesítményeket foglalja magában, hanem az ott zajló egész életet, az emberek, azok különféle szervezeteinek és azok aktivitásainak teljes viszonyrendszerét is. A település legfőbb küldetése az ott élők egészséges, kellemes életfeltételeinek, megélhetési lehetőségeinek minél teljesebb biztosítása.

Településügy

A településügy a települések működtetésének, fejlesztésének, az azokkal kapcsolatos szabályoknak, eljárásoknak, tevékenységeknek a gyűjtőfogalma.

Más megközelítésben: a településfejlesztési, -rendezési és -üzemeltetési tevékenységek, az e feladatokat ellátó szervezetek viszonyai és az ezekre irányuló szabályok összessége.

Településpolitikai

A településpolitikai: a település fejlesztésére, rendezésére és működésére vonatkozó önkormányzati stratégiai elképzelések és az azok megvalósítását szolgáló eszközök meghatározására vonatkozó döntések összessége.

Településfejlesztés

Azoknak a sokféle résztvevő által lefolytatott, összetett tevékenységeknek az összessége, amelyek a településen az életkörülmények és a megélhetési feltételrendszer fejlesztését, javítását eredményezik – függetlenül attól, hogy elsődlegesen állami, illetve közcélú szervezetek vagy magánszemélyek, gazdasági és más szervezetek, társaságok valósítják meg –, és nagyrészt építőipari beruházásokon keresztül valósul meg.

Más megfogalmazásban: a településre kiterjedő olyan társadalmi, gazdasági, műszaki, tervezési és környezetalakító tevékenység, amelynek célja a lakosság életminőségének, ellátási és környezeti viszonyainak a javítása, a település fenntartható fejlesztésének, fejlődésének a biztosítása.

Településtervezés

A település hosszú távon fenntartható, célszerű és hatékony fejlesztését megalapozó, a jövőbeli cselekvésekre, azok sorrendjének, idejének, módjának, különféle feltételeinek meghatározására irányuló tervezési tevékenység, amely leggyakrabban különféle közhatalmi döntések előkészítésére irányul.

Fenntartható fejlődés tervezése

A fejlődés tervezésének az az integrált (több szempontot egyenrangúan figyelembe vevő) módja, amely az adott társadalmi igények hosszú távú kielégítésére törekszik úgy, hogy az megőrizve továbbfejlessze a természeti és az épített környezet értékeit a jövő számára, ugyanakkor gazdaságilag is megalapozott, távlatban is fenntartható legyen.

Településfejlesztési koncepció

A település társadalmi, gazdasági, ökológiai, technikai, műszaki és humán infrastrukturális helyzetének elemzésére alapozott, a lakosság, a civil szerveződések, a gazdasági szervezetek és az érdekképviselői szervek bevonásával elkészített, a település hosszú távú fejlődési irányait meghatározó, a települési képviselő-testület által határozattal elfogadott dokumentum.

Településfejlesztési program

A településfejlesztési koncepció végrehajtását szolgáló, általában választási ciklusokra szóló, önkormányzati határozattal jóváhagyott középtávú terv, amely pontosítja és részletezi a fejlesztési elképzeléseket, a feladatok végrehajtóit a várható költségek és a pénzügyi források megjelölésével.

Településfejlesztési éves terv

A településfejlesztési program végrehajtását szolgáló, önkormányzati határozattal jóváhagyott operatív terv, amely meghatározza a konkrét fejlesztéseket, azok ütemezését, lebonyolításának módját, költségeit és forrásait.

Településfejlesztési projekt

A településfejlesztés alapegysége; azonos szereplők által, szervezett akcióként tervezett cselekvéssorral történő megvalósítása.

Településszerkezeti terv

Az a településrendezési terv, amely – a településfejlesztési koncepció alapján – meghatározza a település alakításának, védelmének fejlesztési lehetőségeit, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését. (Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet szerinti tartalommal, rajzos és szöveges munkarészekkel a település teljes közigazgatási területére készül, a képviselő-testület határozattal hagyja jóvá.)

Szabályozási terv

Az a településrendezési tervfajta, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény és az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet szerinti módon készülhet a település teljes területére vagy egy – legalább telektömb nagyságú – részterületére is, a képviselő-testület rendelettel hagyja jóvá.

Helyi építési szabályzat

Az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet.

Településfejlesztési füzetek

25.

**Települési tervezés,
útmutató a településfejlesztési program készítéséhez**

BM KIADÓ – 2002