

I. A TÁRSADALMI VIZSGÁLAT

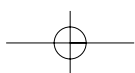
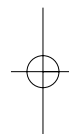
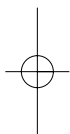
Bevezetés	31
Koncepció, fejlesztés és rendezés	32
A társadalmi vizsgálat szerepe a település- és területfejlesztés és -rendezés során	35
Települési, térségi és vidékfejlesztő szakmák	39
A fejlesztési piac szereplői: önkormányzatok, fejlesztő cégek, közigazgatás	41
A lakossági egyeztetés hazai gyakorlata	45
Műszaki (szakmai) dominancia a hazai településfejlesztő gyakorlatban	47
A lakossági egyeztetés adekvát és korszerű módszerei	51

Keretes írás:

Tompai Géza: A településszerkezeti és természetföldrajzi szempontok meghatározó szerepe a településfejlesztésben és -rendezésben	36
Varga-Ötvös Béla: Tervezési idő és tér	43
Négy paradoxon	49

Szöveggyűjtemény:

- *Az Európa Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK-rendelete
a strukturális alapokra vonatkozó
általános rendelkezések megállapításáról. (Kivonat)* 325
- *Futó Péter és Szeszler Zsuzsa:
A településfejlesztési koncepció készítésének módszerei
az EU-ban és Magyarországon* 341



Bevezetés

A fejezetben először arról esik szó, hogy mi a *társadalmi vizsgálat* szerepe a települési tervezési folyamatban, majd a *terület-, vidék- és településfejlesztő, -rendező* szakmák bemutatása következik. Röviden ismertetjük a „társadalmi egyeztetés” kortárs hazai módszereit, majd a kötetben tárgyalásra kerülő további *társadalomtudományos adatgyűjtési technikákat*. Mindezek a kérdések elsősorban területi és térségi tervezői szakmákban dolgozó szakemberek számára lehetnek érdekesek; akik nem gyakorló szakemberek, és nem is kívánnak ezen a területen dolgozni, ezt a fejezetet bátran átlapozhatják.

A szöveggyűjtemény e témához tartozó fejezetében két írás olvasható. Az egyik az *Európa Tanács 1999. évi 1260-as* rendeletének kivonata, amely az érvényes hét éves tervezési időszakra vonatkozóan (2000-tól 2006-ig) fogalmazza meg a strukturális alapok működésének alapelveit. A dokumentum III. fejezet 9. cikke – „Meghatározások” – egyfajta szószedetként definiálja a fejlesztés uniós gyakorlatában használt legfontosabb fogalmakat, mint például *programozás, fejlesztési terv, operatív program, prioritás, intézkedés, irányító és kifizető hatóság* stb.

A másik szöveg *Futó Péter* és *Szeszler Zsuzsa* ajánlása településfejlesztési koncepciók készítésére. Az ajánlás tételeken, pontokra szedve tekinti át a településfejlesztési koncepció írásakor leggyakrabban előforduló, megválaszolandó kérdéseket. Bár a kötet következő fejezete éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy egy fejlesztési koncepció készítésekor ne határozzuk meg előre a kutatási kérdéseket, kétségtelen, hogy a szerzőpáros útmutatója következetes gondolkodásra késztet és ezért hasznos segédlet lehet.

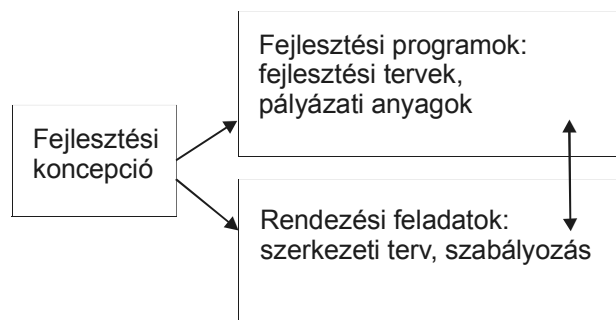
A szövegben két rövidebb keretes írás található. *Tompai Géza* – a jelen kötetben hangsúlyozott társadalomközpontú szemlélet ellenpontozásaként – arra hívja fel a figyelmet, hogy a települési és térségi tervezés során a műszaki adottságoktól sem szabad eltekinteni. *Varga-Ötvös Béla* írása azt mutatja be, hogy a településfejlesztők sokszor másként gondolkodnak a település teréről és az időtávokról, mint a politikai és a gazdasági élet szereplői.

A fejezet a települési, térségi és vidékfejlesztési szakmák fejlesztési és rendezési kérdéseiről szól. A társadalomtudományos vizsgálat módszertana alapvetően nem különbözik akkor, ha települést vagy térséget vizsgálunk, ezért jelen kötetben, és így ebben a fejezetben is, amikor „fejlesztési koncepcióról”, „rendezésről” stb. írunk, akkor ezzel egyszerre utalunk a települési és térségi feladatokra. A „település vagy térség lakossága” helyett a „helyi társadalom” kifejezést használjuk. A térségi vagy településrendezési jogosultságú szakemberekre „tervezőként”, a társadalom megismerésével, a rendezési feladatok társadalmi monitoringjával foglalkozó társadalomkutatókra „kutatóként” hivatkozom.

Koncepció, fejlesztés és rendezés

A mindennapi gyakorlatban a települési és területfejlesztési szakmában háromfajta feladról szoktunk beszélni: koncepcióalkotás, fejlesztés és rendezési feladatok.

A *fejlesztési koncepció* egy térség vagy település operatív fejlesztési programjait és rendezését megalapozó dokumentum. Egy jó koncepció az élet minél több területére vonatkozóan, komplex szemlélettel készül, amelyben a társadalmi szempontokon kívül (egyebek közt) gazdasági, helyi politikai, földrajzi, környezetvédelmi, egészségügyi, infrastrukturális, közlekedési, műemléki, művelődési és más szempontok is felmerülhetnek. Az adott területre vonatkozó információkat szélesebb kontextusban, regionális, országos vagy uniós összehasonlításban is értelmezni kell. A koncepcióban megjelenik a múlt öröksége, a jelen tennivalói és a jövő célkitűzései: a dokumentum a statikus állapotleíráson túl idősoros elemzések segítségével bemutatja a települést, térséget érintő legfontosabb folyamatokat, illetve az egyes területeken előrejelzéseket és jövőképet is megfogalmaz. A különböző szempontok alapján írt dokumentumnak egységesnek kell lennie, amelyből kiderül az egyes vizsgálati területek kapcsolatrendszere. Elvárható például, hogy a gazdasági erőforrások, a szociálpolitika és a környezetvédelem kérdései a maguk szervesen összekapcsolódó módján kerüljenek bemutatásra. A gyakorlatban persze a koncepciót megalapozó kutatások nem mindig törekedhetnek a teljességre; általában ésszerű kompromisszumokat kell kötni a kutatás mélysége, költségei és időtartama között. A készülő koncepciók főleg akkor lesznek jól használhatóak, ha a készítő már a vizsgálati szakaszban is elsősorban a legfontosabb helyi kérdésekre koncentrálnak erőforrásaikat; éppen ezért nincs is állandó recept a „jó” koncepció elkészítésére.



1.1. ábra. A koncepció, a fejlesztés és a rendezés viszonya

Mind a rendezési, mind pedig a fejlesztési feladatok alapja a térségi vagy településfejlesztési koncepció, a kétfajta tevékenység azonban különbözik egymástól. Viszonyuk mellérendelt, mindkét tevékenység a fejlesztési koncepcióra építve és egymást figyelembe véve végezhető.

A *rendezési feladatokat* jogszabályok írják elő. A *területfejlesztés és -rendezés* kereteit az 1996. évi XXI. törvény, a *településfejlesztés és -rendezés* önkormányzati feladatait elsősorban az 1990. évi LXV. (önkormányzati) törvény tartalmazza; hozzá kell tennünk, hogy a hazai *településfejlesztési* törvény nem született meg. A *településrendezés* hazai alapidokumentuma az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény. Ez utóbbi jogszabály, mint erre *Kőszegfalvi és Loydl*¹ rámutatnak, a településrendezést, mint fogalmat, ugyan nem határozza meg, de megjelöli célját, feladatát és eszközeit. Célja – hogy röviden fogalmazzunk – a területfelhasználás szabályozása, az infrastrukturális hálózat és az építés helyi rendjének kialakítása. Feladata a fejlődés kereteinek és az értékek megőrzésének biztosítása a terület felhasználására és beépítésére vonatkozó helyi szabályok kialakításával. A megvalósítás *eszköze* négy dokumentum: a *fejlesztési koncepció*, a *településszerkezeti terv*, a *szabályozási terv* és a *helyi építési szabályzat*. A *szabályozási terv* a helyi építési szabályzat szöveges megfogalmazását grafikus formában (térképen) rögzíti, illetve (a grafikai lehetőségeket kihasználva) azt kiegészíti.

A településrendezés (korábban: városrendezés) jogi szabályozása Magyarországon 1937-ben került törvényi erőre. Az 1937. évi VI. törvény cikk fogalomhasználata az 1997. évi LXXVIII. törvény elfogadásáig érvényben volt; nem csoda, hogy a kortárs urbanista szakzsargon ma is sokszor a régi fogalmakat használja. Az 1.2. ábra a régi és az új jogszabály főbb fogalmait mutatja be:

A *településrendezési terv* (az 1997. évi LXXVIII. törvény szóhasználatában) a szerkezeti terv és a szabályozási terv összefoglaló elnevezése. Az idézett jogszabály egyik vívmánya, hogy szabályozási tervet nem kell minden településnek elkészítenie; egyszerűen fogalmazva, csak az új beépítésre vagy jelentős változtatásra kerülő területek esetén kell rendezési tervet készíteni. Ez a könnyítés elsősorban a fogyó népességű kistelepülések önkormányzatainak kedvező. A *rendezési folyamat* fogalmat a törvény nem használja, a gyakorlati szóhasználatban a fenti rendezési eszközök *elkészítését*, *elfogadását* és *megtartását* takarja. A rendezési terv elkészítése elsősorban mérnöki feladat, amelyet ezért csak rendezési jogosultsággal rendelkező szakember készíthet. A jogosultság feltétele (jogszabályban meghatározott módon) szakirányú felsőfokú végzettség, kamarai tagság

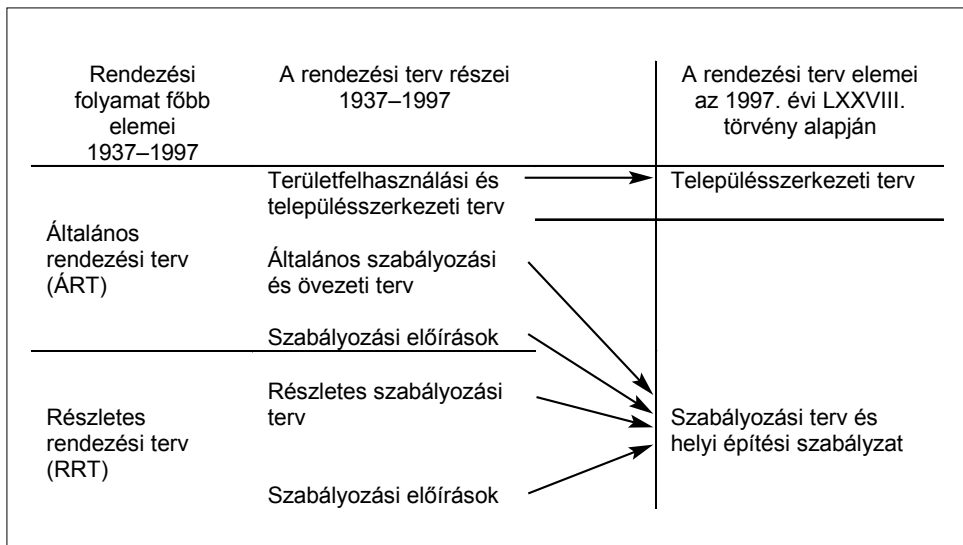
¹ Kőszegfalvi György és Loydl Tamás 1999: *Településfejlesztés*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó: 175.

34 TELEPÜLÉSKUTATÁS

és szakmai gyakorlat. A településtervezői jogosultság nem jogosít térségi tervezői feladatok ellátására, és viszont.

A *szerkezeti terv* a település térbeli-fizikai kialakítását rögzíti, tartalmazza az egyes területrészek felhasználási módját, a szükséges infrastruktúra térbeli kialakítását stb. A szerkezeti terv mindig hosszú távú kitekintéssel készül. A településszerkezeti tervet az önkormányzat képviselőtestülete *határozattal* fogadja el, a határozat csak az önkormányzatra nézve kötelező jellegű.

A *szabályozási terv* a szabályzat építési előírásait térképen, rajz formában foglalja össze. A szabályozási terv rövidebb távra szól, ezért nem feltétlenül tartalmazza a szerkezeti terv valamennyi elemét, de a szerkezeti tervben megfogalmazott távlati céloknak nem mondhat ellent. A *helyi építési szabályzat* a helyi építésügyi követelményeket tartalmazó és a szerkezeti tervben foglaltak megtartását szolgáló jogi dokumentum. A *szabályozási terv* és a *helyi építési szabályzat* az építésügyi munka alapja; a dokumentumokat az önkormányzat képviselőtestülete *rendelettel* fogadja el, a jogszabály az önkormányzat területi hatályán mindenkire, így a magasabb szintű közigazgatási egységekre (regionális, állami vagy uniós szervekre) is érvényes.



I.2. ábra. A rendezési feladatok érvényes elnevezései 1997 előtt és után

A *fejlesztési feladatokat* nem foglalja össze egyetlen jogszabály, bár több jogszabály is érinti. A fejlesztés célja egy terület vagy egy település egésze vagy része fejlődésének gyorsítása. (Hazai szóhasználatban „ingatlanfejlesztésnek” nevezük egy vagy több telek beépítését, ezzel azonban jelen kötet nem foglalkozik.) A fejlődés lehet minőségi vagy mennyiségű jellegű, de minden esetben elvárható, hogy a gyarapodás igazolható legyen bizonyos mérőszámok, indikátorok alapján. A fejlesztés történhet egy vagy több szempont szerint, utóbbi esetben komplex fejlesztésről beszélhetünk. A konkrét fejlesztési tervek, bár a fejlesztési koncepción alapulnak, többnyire a koncepciónál kevésbé komplex szemléletűek. A fejlesztési projektek rövid vagy hosszú távra egyaránt szólhatnak. Jellemzően a hosszú távú programok komplexebb jellegűek, a rövid távú projektek pedig szűkebb körű, de konkrétabb jellegű célokat követnek. Az élet számos forgatókönyvvel szolgálhat a fejlesztési feladatok ellátására; jellemzően a koncepció alapján írt fejlesztési terv megfogalmazását egy pályázati időszak követi, amelyet sikeres esetben egy kivitelezési/végrehajtási, majd egy nyomon követési/monitoring és értékelő szakasz követ. A korábbi fejlesztések általában újabak alapját vetik meg, ezért a fejlesztések sikeres esetben egy végtelennek tűnő láncolatot képeznek. A rövid és hosszú távú projektek időben és hatásukat tekintve is átfedésbe kerülhetnek; a dokumentumok nincsenek „elválogatva” egymáshoz igazítva, mint a rendezési feladatok esetében. A fejlesztési feladatok során a fejlesztéssel kapcsolatos lakossági vélemények gyűjtésekor, konfliktuskezeléskor vagy a monitoring során többnyire felbukkannak olyan társadalmi kérdések, amelyekre társadalomtudományos vizsgálati munkarészek tudnak választ adni.

A társadalmi vizsgálat szerepe a település- és területfejlesztés és -rendezés során

Bár egy települési vagy térségi fejlesztési koncepció egységes dokumentum, gyakori, hogy előkészítéskor több szaktanulmány készül, és a koncepció ezekre épül. Később, a rendezési szakasz során már kifejezett előírás bizonyos műszaki szaktanulmányok elkészítése. A társadalmi szaktanulmány (hatástanulmány) a társadalomtudomány eszközeit használja, és a helyi társadalom leírásával, az emberek véleményével foglalkozik. A helyi társadalom helyzetének és véleményének ismerete szinte minden fejlesztési elképzelés során fontos a döntéshozó részére. A jó koncepciónak, illetve a jó fejlesztési vagy rendezési tervnek az ott élő emberek igényeit és elképzeléseit kell tükröznie. Ahhoz, hogy egy település „élhető” lakóhelyként, polgárainak megfelelő otthonaként funkcionáljon, alapvető fontosságú, hogy a jövőbeli fejlesztések az ő igényeiken

36 TELEPÜLÉSKUTATÁS

nyugodjanak. Éppen ezért a társadalmi szaktanulmány egy térség vagy település fejlesztésének megkerülhetetlen dokumentuma. Olyan fejlesztési elképzelések is elképzelhetők – humánerőforrás-fejlesztési, konfliktuskezelő programok –, amelyeket csak társadalmi és gazdasági jellegű vizsgálatral szükséges alátámasztani.

Jelen kötet szerzője társadalomkutató, aki a társadalmi szemlélet jelentőségét emeli ki. Egy másik szemléletű írás inkább a pénzügyi-finanszírozási, egy harmadik pedig a műszaki (természeti és épített környezeti) adottságok meghatározó szerepét hangsúlyozná. Mindezen álláspontokat jelen kötet nem képviselheti hitelesen, de igyekszik felhívni az olvasó figyelmét, hogy a helyi társadalom igényeit és elképzeléseit tükröző társadalmi tanulmány nem koncepciók, hanem csak légvárak alkotására alkalmas a megfelelő pénzügyi és műszaki adottságok figyelembevétele nélkül. (A témával kapcsolatban lásd *keretes írásunkat*.)

Tompai Géza:

A településszerkezeti és természetföldrajzi szempontok meghatározó szerepe a településfejlesztésben és -rendezésben

A *településrendezés* feladata a területfelhasználásnak és az építés rendjének helyi szabályozása, a természetföldrajzi és településszerkezeti adottságok és a bennük rejlő lehetőségek feltárása alapján. A „rendezés” számos olyan sajátossággal bír, amely e tevékenységet világosan megkülönbözteti a „fej-

lesztés” típusú tevékenységtől; a településrendezési tervek nem egyszerűen a településfejlesztési koncepcióban foglaltak térbeli vetületei, hanem önálló döntési kompetenciával rendelkező dokumentumok. A következő táblázat a fejlesztési és rendezési feladatok közti főbb különbségeket mutatja be:

	Fejlesztés	Rendezés
Időtávja	belátható időtáv (ciklus)	nem belátható időtáv (jövőkép)
Tartalma	a teendőket határozza meg	as növekedés kereteit határozza meg
Mire érzékeny?	társadalmi-politikai szempontokra	természeti-környezeti szempontokra
Mire alapoz?	a gazdasági lehetőségekre	a műszaki és ökológiai normákra
Jellege	dinamikus (offenzív, rugalmas)	statikus (defenzív, merev)
Jóváhagyása	önkormányzat határozatával, vagy kormányrendelettel	önkormányzat rendeletével, vagy törvénnyel

Míg a fejlesztési koncepciókat és programokat pénzügyi szempontból is meg lehet, sőt meg kell alapozni, a rendezési tervektől nem kell, de nem is lehet számon kérni a pénzügyi megalapozottságot, mert a rendezési terv nem a hosszú távú elemek pénzügyi megvalósíthatóságával, hanem a területfelhasználási és beépítési szabályok meghatározásával foglalkozik, amely révén kialakulhat az optimálisnak tekintett településszerkezet.

A települések rendezése és fejlesztése során nem hagyhatjuk figyelmen kívül az adott település *természetföldrajzi*, valamint évszázadok alatt kialakult *szerkezeti* adottságait; ez utóbbiak alatt – némi leegyszerűsítéssel – a főbb közlekedési és közműlétesítmények hálózatát, a jellemző területfelhasználási módokat (területfelhasználási egységeket) és az épületállományt értjük. Ugyancsak megkerülhetetlen, hogy értékeljük az adott település fekvéséből eredő tágabb térszerkezeti összefüggéseit és ezekből figyelembe veendő szempontokat. A település szerkezetét természetesen minden korban az új igényeknek megfelelően kell alakítani, de az említett adottságok figyelmen kívül hagyása egyrészt

értelmetlen lenne, másrészt a település identitásának elvesztéséhez vezetne.

A fejlesztés és a rendezés elhatárolásait jóváhagyó dokumentumok nem azonos rendűek; a rendezés erősebb jogi támogatottságot élvez. A településrendezési tervek és helyi építési szabályzatok mindenkire nézve kötelezőek, elfogadásuk önkormányzati *rendelettel* történik. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy egy elfogadott településrendezési tervet nem lehet később egy szűkebb érvényességi körű döntéssel, önkormányzati *határozattal* jóváhagyott településfejlesztési koncepcióval automatikusan felülírni.

A fenti rövid áttekintés arra szolgáltat érveket, hogy a természeti és településszerkezeti adottságokon alapuló településrendezés döntő módon befolyásolja a fejlődés irányát. A *fejlesztés* és a *rendezés* egymáshoz illeszkedését elsősorban a fejlesztéstől lehet elvárni. Fordítva ez azt jelentené, hogy egy gyorsabban változó, rugalmas, növekedésorientált rendszertől (fejlesztés) teszünk függővé egy lassabban változó, merev, szabályozásorientált rendszert (rendezés).

A helyi társadalmat feltáró kutatás mellérendelt, alkalmazott szerepben van, amely kiegészíti a többi szaktanulmány megállapításait. A hazai tudományegyetemen képzett társadalomkutatóknak eleinte szokatlan, hogy az alkalmazott célú vizsgálat ritkán fogalmazhat meg önálló kutatási kérdést; sokszor a többi szaktanulmány fő kérdésének társadalmi megalapozására koncentrálnak. További jellemző különbség a rendelkezésre álló idő. Míg az egyetemi világban egy kutatást több évig is végeznek, addig az alkalmazott társadalomkutatás záró tanulmányát a szerződéskötés után néhány héttel-hónappal már át kell adni, lehetőleg a szaktanulmányok között elsőként, hogy a tervező kollégák is felhasználhassák az eredményeket.

38 TELEPÜLÉSKUTATÁS

A fenti gondolatmenetet egy elkerülőút és egy tornaterem létesítésének példáján mutatom be. Egy tornaterem létesítése elsősorban az iskola, másrészt az üzemeltető önkormányzat gondja. A tervezés természetesen építész, a finanszírozás pénzügyi kérdés, és felmerülhetnek más (településszerkezeti, műemléki, környezetvédelmi, oktatáspolitikai stb.) megfontolások is. Hogy a remélt társadalmi hasznok reálisak-e (többet fog sportolni az ifjúság és/vagy a veszélyeztetett korosztály, javul az életminőség, kevesebb lesz a keringési betegség, magasabb várható élettartam stb.), illetve arányban vannak-e az áldozatvállalás mértékével – ennek eldöntése a társadalmi vizsgálat feladata.

Egy elkerülőút tervezése során közlekedés építőmérnöki feladat, hogy igényli-e a forgalom az elkerülőutat, és kialakíthatók-e a megfelelő csomópontok. A várostervező jogosultságú szakember kompetenciája, hogy – a közlekedésmérnökkel együttműködve – a rendezési tervbe illessze az elképzelést. Egy pénzügyi szakember állapítja meg, milyen forrásokból valósítható meg a beruházás. A társadalmi vizsgálatnak azt kell feltárnia, hogy szeretnének-e egyáltalán az emberek elkerülőutat, illetve, hogy az új út várhatóan több gondot fog-e megoldani, mint amennyit kivált. A kutatónak a válaszhoz helyi statisztikákat kell feldolgoznia (például: növekszik-e a gépjárműforgalom), meg kell figyelnie a helyben élők viselkedését (miért szállnak autóba), ki kell kérnie a véleményüket (mit gondolnak az autózásról, az új nyomvonalról stb.) meg kell különböztetnie a többségi és a kisebbségi véleményt, fel kell derítenie az útépitést kiváltó további megoldásokat, továbbá a konfliktusforrásokat és kezelésük módjait.

A két (gyakorlatból merített) példa rámutat, hogy milyen értelemben illeti „elsőség” a társadalmi vizsgálatot. A közlekedési, műemlékvédelmi, gazdaságfejlesztési, esélyegyenlőségi stb. szaktanulmányok akkor lesznek használhatók, ha javaslataikat, megállapításaikat társadalomtudományos felmérésekre is alapozzák.

A térségi és településtervezésben a közeljövőben várhatóan és remélhetően növekedni fog a társadalmi vizsgálatok szerepe, és ennek megfelelően egyre több alkalmazott társadalomkutatóra lesz szükség.

Egyrészt, a társadalmi vizsgálat közvetlen érdeke a mindenkori polgármesterek: a társadalomkutató tevékenysége az önkormányzat PR-ja, mert tevékenysége közben egyúttal kifejezi a megszólított polgárok felé, hogy véleményük fontos az önkormányzat számára. A kutatás természetesen több, mint PR, hiszen az eredmény ténylegesen beépül az önkormányzati döntéshozatalba.

Másrészt, a társadalmi vizsgálat növeli a mindenkori terv végrehajthatóságát, legyen szó koncepcióról, rendezési vagy fejlesztési tervről. Ha nagyobb a terv társadalmi megalapozottsága és monitoringja, azaz közel áll a társadalom elképzeléseihez, nagyobb a valószínűsége, hogy a terv végrehajtható lesz.

Harmadrészt, a kutató munkája a tervezőkollégáknak is érdeke, hiszen csak együttműködésben valósulhat meg az a komplex szemlélet, amelyre a fejlesztési szakma többi területein, azaz urbanisták, tájépítészek, műemlékesek stb. körében meg van az igény.

Negyedrészt, a társadalmi vizsgálati eredményeket is tükröző, komplex szemléletű tervezés megfelel az Európai Unió irányelveinek (például: 79/409/EGK, 2001/42/EK-irányelv). Az unióban a legkülönbözőbb fejlesztési programok során készített *környezeti vizsgálatok* a társadalmi és kulturális környezet feltárását is tartalmazó komplex vizsgálatokat jelentenek. A nemzeti szintű operatív programok (OP) pályázati kiírásaiban a kommunikáció, illetve a program előkészítésének és megvalósításának társadalmi monitoringja fontos szerepet kapott.

Végezetül, a társadalmi munkarészek előnye, hogy nem túl költségesek. A műszaki munkarészeketől eltérően a társadalomkutatás nem igényel például talajfúrást vagy más költséges műszaki vizsgálatokat, nincs szükség drága műszerek beszerzésére, jellemzően csak néhány szakember egy-két hónapi munkáját és megszerzett szaktudását kell megfizetni.

A térségi, vidék- és településfejlesztő szakmák

Mint a bevezetőben hangsúlyoztuk, akár települést, akár nagyobb térséget vizsgálunk, alapvetően ugyanazt a módszertant követhetjük a helyi társadalom megismerésére. A módszertan ilyen értelemben biztosabb pontot jelent, mint a folytonosan változó, átalakuló intézményi környezet, amelyben a társadalmi hatástanulmányok készülnek. A változékonyság ellenére a továbbiakban egy pillanatképet vázolunk fel a települési és térségi tervezés főbb területeinek intézményi háttéréről.

A kortárs európai és hazai gyakorlatnak megfelelően napjainkban az emberi lakókörnyezet alakítása területén alapvetően három „nagy” szakmáról beszélhetünk, *település- és területfejlesztésről* és -rendezésről és *vidékfejlesztésről*. Egyszerűen fogalmazva a településfejlesztés a településekkel, a területfejlesztés a kisebb-nagyobb térségekkel vagy régiókkal foglalkozik, a vidékfejlesztés feladata pedig a hátrányos helyzetű rurális területek, települések rehabilitációja, felzárkóztatása.

A fejlesztés intézményi keretei ugyan időről időre változnak, mégis elmondható, hogy a három nagy szakma nemcsak tevékenységének felosztásában, hanem intézményrendszerében is különbözik egymástól.

40 TELEPÜLÉSKUTATÁS

Fejlesztési szakma	Kormányzati felügyeleti szerv	Uniós felügyeleti szerv (DG, Direction Général, avagy Főigazgatóság)
Településfejlesztés Településrendezés	BM Településfejlesztési Iroda Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal	Nincs uniós felügyeleti szerv *
Területfejlesztés és -rendezés	Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal	DC Regio
Vidékfejlesztés	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	DC Agriculture

1.3. ábra. A fejlesztési szakmák intézményi háttere 2004-ben

Az Európai Unióban a vidékfejlesztés, területfejlesztés és településfejlesztés kiemelt prioritások. A fejlesztési tevékenység közösségi finanszírozására szolgálnak az uniós strukturális alapjai. Az uniós alapok a hazai gyakorlattól némiképp eltérő intézményi struktúrát és filozófiát követnek. A fejlesztési törekvések alapelvei a szöveggyűjteményben közölt szövegrészletből (az Európa Tanács 1260/1999 határozatából) olvashatók ki. A strukturális alapok tevékenységi köre között olykor átfedések találhatóak, így például a regionális fejlesztési alap támogatásaiból hátrányos helyzetű, csökkenő népességű térségek is juthatnak forrásokhoz, függetlenül attól, hogy ezek a vidékfejlesztés elvei alapján is támogatása szorulnak.

A fejlesztések kereteit a hosszú távú Országos Területfejlesztési Konceptióra (OTK) épülő Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) határozza meg. A nemzeti fejlesztési tervek az európai uniós költségvetési ciklusokhoz illeszkedve hét évre szólnak; a következő ciklus 2007-ben kezdődik majd. Az NFT alapján az egyes országok operatív programokat (OP) fogalmaznak meg. Magyarországon öt OP került megfogalmazásra (lásd 1.2. táblázat). Az operatív programokhoz pályázatok kapcsolódnak, amelyekre térségi társulások, önkormányzatok vagy civil szervezetek (közkeletű angol rövidítéssel: NGO-k, a *Non Governmental Organization, nem-kormányzati szervezet* szókapcsolat rövidítéséből) pályázhatnak. A sikeres projektekhez az Unió strukturális alapjai társfinanszírozást biztosíthatnak. A strukturális alapok és a nemzeti alapok struktúrája nem esik egybe, mert az egyik az Unió, a másik a tagállam fejlesztési prioritásait tartja szem előtt. A következő

* A szubszidiaritás-elv alapján településekkel nem uniós szinten foglalkoznak. A szubszidiaritás elvének értelmében minden döntést azon a legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az még hatékonyan megoldható. A települések ügyes-bajos dolgainak intézése ezért az Európai Unióban és Magyarországon is elsősorban a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik, a felügyeletet pedig alacsonyabb szintek (NUTS 1, azaz országos, vagy NUTS 2, régiós szinten) látják el.

táblázatban a megfeleltetés csak hozzávetőleges, a fő tendenciákat mutatja, amelyektől lehetnek eltérések.

A Nemzeti Fejlesztési terv alapján megállapított operatív programok (OP)	Jellemző társfinanszírozás	Az Európai Unió Strukturális Alapjai. Strukturális alapok megnevezése, magyar és angol rövidítésük
1. Agrár- és vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP)		1. Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA, ERDF)
2. Gazdasági Versenyképesség javító ~ (GVOP)		2. Európai Szociális Alap (ESZA, ESF)
3. Humán Erőforrás Fejlesztési ~ (HEFOP)		3. Európai Mezőgazdasági, Orientációs és Garancia Alap orientációs szekciója (EMOGA, EAGGF)
4. Környezetvédelmi és Infrastruktúra-fejlesztési ~ (KIOP)		4. Halászati Orientációs Eszköz (HOE, FIFG)
5. Regionális fejlesztési ~ (ROP)		

I.4. ábra. Magyarországi operatív programok és a társfinanszírozást biztosító strukturális alapok a csatlakozástól a hétéves tervezési időszak végéig (2004–2006).

A táblázatban feltüntetett megfeleltetés csak tájékoztató jellegű

A fejlesztési piac szereplői: önkormányzatok, fejlesztő cégek, közigazgatás

Bár a szakzsargon piacnak nevezi, a „fejlesztési piac” valójában redisztributív, azaz újraelosztási alapon működik, ami a központi (uniós vagy nemzeti) források helyi célú elosztását jelenti. A gazdaságnak ebben a szeletében az erőforrások megszerzéséért folytatott vetélkedés teremt kvázi-piaci helyzetet. A vetélkedés kereteit az Európai Unió tagállamaiban pályázati rendszer teremti meg. A piaci szereplők legfontosabb feladatait a pályázatok megírása, majd a nyertes pályázatok lebonyolítása és elszámolása jelenti.

A hazai fejlesztési „piac” szereplői alapvetően három szektorból kerülnek ki, a magánszférából, az önkormányzatok közül és az államigazgatásból. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás által biztosított keretek között a

42 TELEPÜLÉSKUTATÁS

települési vagy térségi önkormányzatok a magánszektor által biztosított szakértelem segítségével versenyeznek a fejlesztési forrásokért. A továbbiakban egy pillanatképet adunk a három szektornak hazánkban ma fellelhető jellemző szereplőiről. Fontos hangsúlyozni, hogy a mindenkori piaci helyzetnek megfelelően az európai és a hazai piaci szereplők köre gyorsan változhat. A 2004-es állapotokról nyújtott durva felbontású kép csak a pillanatnyi tájékozódást szolgálhatja egy, a piacot kevésbé ismerő ember számára. Az itt megfogalmazott, pillanatnyilag aktuális információk felett természetesen gyorsan eljárnak majd az idők. A kötet következő hét módszertani fejezetének időtállósága remélhetőleg ennél nagyobb.

1. Települési illetve más önkormányzatok

Az önkormányzatok a fejlesztési piacon való részvétel során alapvetően a pályázati úton elnyerhető források megszerzésében érdekeltek. Ezen a piacon nemcsak települési önkormányzatokra kell gondolni, a kistérségi és regionális önkormányzatok illetve fejlesztési ügynökségek is fontos piaci szereplők. Sajátosan magyarországi helyzet, hogy a régiók és a kistérségi összefogás szintje között a nagy történelmi hagyományokkal és erős közigazgatási pozíciókkal rendelkező megyei önkormányzatok egy további tervezési szintet jelentenek. A tervezési munka és a pályázatok egyes elemei kiegészíthetnek egymást, de előfordul, hogy az egyes önkormányzatok, sőt akár eltérő tervezési szintet képviselő önkormányzatok is egymás vetélytársaiként jelennek meg a fejlesztési piacon.

2. Magánszektor

Bár a legtöbb önkormányzat igyekszik saját szakembert alkalmazni a várható fejlesztési források becsatornázására, elkerülhetetlen a magas szakmai színvonalat biztosító önkormányzati tanácsadó cégek alkalmazása a pályázatírás és – egyre gyakrabban – a lebonyolítás során. A tanácsadó cégek esetében nem kvázi-piaci, hanem valódi piaci helyzetről beszélhetünk: egy behatárolt, ám gyorsan növekvő piacon megrendelésekért küzdenek. Ma Magyarországon a következő piaci szereplők jellemzőek:

a) *Tanácsadó cégek:* hazai alapítású, jellemzően rendszerváltás után létrejött, kis vagy közepes tőkével működő, helyi vagy kistérségi kapcsolatokra alapozó cégek, olykor külföldi tulajdonrészrel és tudástőkével.

b) *Szakértők:* jellemzően a közigazgatásban és önkormányzati munkában tapasztalatot szerzett szakemberek, akik kapcsolathálójukra és szakértelmükre támaszkodva megbízásos alapon szakértői feladatot látnak el egy közigazgatási vagy önkormányzati fejlesztési munka során.

c) *Tervezőirodák:* rendszerváltás előtti alapítású, azaz nagy múltú, elsősorban rendezési feladatokkal foglalkozó, olykor közcélokat is szolgáló, nagy létszámot foglalkoztató cégek.

d) *Nemzetközi tanácsadó cégek hazai képviselői:* érdemes megkülönböztetni a nagyobb tanácsadó cégeket, amelyeknek jellemzően nem fő profilja a fejlesztési piac és az önkormányzati tanácsadás, illetve a csak a fejlesztési piacon tevékenykedő, brüsszeli irodát is fenntartó úgynevezett „keretszerződő” cégeket, amelyek jellemzően országos szintű projektek lebonyolításában működnek közre, és megrendeléseiket referenciáik alapján, megbízás vagy zártkörű pályáztatás útján nyerik el az unió központjában.

3. Államigazgatás, uniós közigazgatás

Az államigazgatás és az európai uniós közigazgatás célja a fejlesztési piacon elsősorban a keretek megteremtése. Vannak azonban bizonyos programok, amelyek kifejezetten nemzeti szintű projektek lebonyolítását támogatják. Jellemző példa a Kohéziós Alap, amely a társult országok nemzeti kormányainak nyújt társfinanszírozást elsősorban infrastrukturális jellegű beruházások kivitelezéséhez. Bár a következő években további létszámbővülés a közigazgatásban nem várható, megfigyelhető, hogy a köztisztviselői státusz presztízse növekvőben van. Az uniós csatlakozással a magyar szakemberek előtt megnyíltak az uniós közigazgatás karrierlehetőségei is.

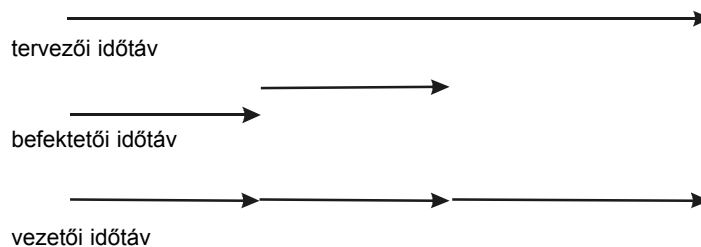
Varga-Ötvös Béla: Tervezési idő és tér

IDŐTÁV-DILEMMA

A várostervezési gyakorlatban ma létezik az „időtáv-dilemma”, mely időbeni meg nem felelést fejez ki a fő városformálók szemléletében (lásd 1. ábra).

A várostervezők térszerkezetben, koncepciózus területfelhasználásban, ezért hosszú távon gondolkodnak. A város-

vezetők ténykedését viszont behatárolja a választási periódusok időtartama, ezért szemléletük rövid távú, legfeljebb két ciklust fog át. A profitorientált projektmegvalósító befektetők, ingatlanfejlesztők alkalmazkodnak a gazdasági és politikai környezethez. Képesek mind rövid, közép- és hosszú távon tervezni.



Időtáv-dilemma

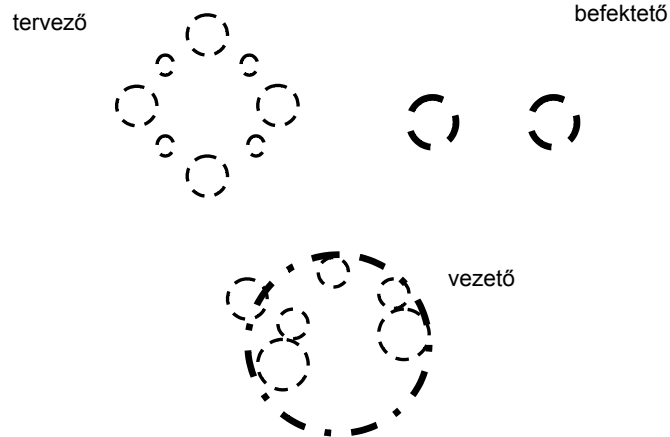
44 TELEPÜLÉSKUTATÁS

„TERVEZÉSI TÉR”-DILEMMA

Az időtávbeli motivációs különbségekben adódóan tervezési kényszerhelyzet figyelhető meg a várostervezésben, amit „tervezési tér”-dilemma-ként jellemezhetünk.

A városszerkezetben gondolkodó várostervezők számára a város egységes, rendszerbe foglalt általános tervezési tér, amelyen belül funkcionális projekthelyszíneket helyeznek el. A vezetők – a rövid ciklusérdek miatt – viszont konkrét projekteket preferálnak, melyekkel látványos eredmények mu-

tathatók fel. Számukra a város lehetőleg egy ciklus alatt befejezhető projekteket befogadó területként jelenik meg, mely a gyakorlatban átfedéseket, rögtönzéseket és „menetrendszerű” termódosításokat eredményez. A befektetők ugyancsak projektszemléletűek, a város az ő szempontjukból elsősorban gazdasági „piactér”, amelyet a futó projekt érdekeikhez kívánnak igazítani. A sokszor egymás kizorítását is célzó, tőkemegtérülés-számításon alapuló „ingatlanfejlesztő” beruházások a város fizikai kereteit feszegetik.



Tervezési tér-dilemma

A lakossági egyeztetés hazai gyakorlata

A településrendezésről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 9. § 2. pontja leszögezi, hogy a településre vonatkozó tervezés elindulását „a helyben szokásos módon” az érintett állampolgárok, szervezetek és érdekképviselői szervek tudomására kell hozni, és részükre véleménynyilvánítási lehetőséget kell biztosítani. A törvényalkotói szándék az volt, hogy a helyi társadalom véleménye és kontrollja már a tervezés legelső pillanatától jelen legyen a tervezői gyakorlatban. Tekintsük át röviden, mit jelent a lakossággal való egyeztetés kortárs hazai gyakorlata! Eltekintve néhány biztató módszertani próbálkozástól és egyedi kísérlettől, elsősorban négyféle gyakorlat honosodott meg, a *lakossági fórum*, a vonatkozó dokumentumok *közzététele*, a társadalmi *hatástanulmány* készítése és a *participációs* tervezés.

1. A *lakossági fórum* nagy előnye, hogy nyilvánossága révén komoly legitimitást jelent az önkormányzat, a tervezők és a tervezési folyamat számára. Módszertani problémái miatt ugyanakkor nem tekinthető a lakossági vélemény megismerésére alkalmas eszköznek. Az egyik gondot az jelenti, hogy a fórum nem reprezentatív. Illúzió lenne olyan időpontot találni, amikor valóban egyforma eséllyel tudnának részt venni a fórumon a településen, térségben élők. A másik gond, hogy a fórum többnyire nem vagy rosszul moderált: sokszor néhány személy viszi a hangot, nincs idő fontos kérdések végigbeszélésére, a kisebbségi vélemények nem kerülnek felszínre. A legnagyobb gond pedig az, hogy a lakossági fórum többnyire nem is a lakosság véleményének megismerését célozza, hanem tájékoztató jellegű. Gyakori, hogy a fórumot a tervezési folyamat lezárulása után, *ex post* szervezik meg, így a lakossági fórum eredménye előre borítékolható (sikeres).

2. A települést érintő fejlesztési dokumentumok „legalább egy hónapra” történő közzétételét az idézett jogszabály 9. § 6. bekezdése írja elő. A szakzsargonban *harmincnapos kifüggesztésként* emlegetett gyakorlatnak számos előnye van, például kisebb településeken az informális csatornákon keresztül az önkormányzatnál olvasható, kifüggesztett információk jól terjedhetnek. A közzététel az ellenőrizhetőség és társadalmi kontroll érzését erősíti az egyes dokumentumok szerkesztőiben. Nagyobb településeken persze nem várható, hogy az érintett állampolgárok és/vagy szervezetek többsége elolvassná a kifüggesztést, de még a helyi újságban megjelenő közlemény sem szolgálhatja kellő mértékig a társadalom tájékoztatásának ügyét. További gondot okoz, hogy a kommunikáció nem kétirányú, azaz a visszajelzések csak ritkán és hiányosan juthatnak vissza a döntéshozókhoz.

46 TELEPÜLÉSKUTATÁS

3. A *participációs tervezés* szintén ismert gyakorlat a hazai települési és térségi tervezésben. A módszer lényege a helyi társadalom különböző csoportjainak (igazgatási intézmények, helyi politikai csoportok, beruházók, civil szervezetek, véleményformáló értelmiségiek etc.) bevonása a tervezési folyamatba. A módszer nagy előnye, hogy érdekcsoportokat sorakoztat fel a terv megvalósítása mögé, miközben a döntésmegosztás révén csökkenti a tervező felelősségét. Nagyfokú legitimitást biztosít a tervnek, miközben az alacsonyabb szintű fórumoknak is beleszólást enged, így elősegíti a szubszidiaritás elvének megvalósulását.

A participációs tervezés azonban inkább elv, mint követhető módszertan. Mint minden adatgyűjtő technikánál, itt is kérdés a rekrutáció elve, azaz milyen szempontok alapján kerül be egy társadalmi csoport a tervezésbe bevontak körébe. Mivel a bevont résztvevők véleményének a módszer nagy befolyást enged, a kívül maradotoknak pedig semmit, a kiválasztás annyira torzító hatású lehet, hogy némi tájékozottság birtokában a szereplők összetétele alapján megjósolható az adatgyűjtési szakasz végeredménye.

A participációs tervezés feltételezi, hogy előre meghatározhatók a tervben a érdekelt társadalmi csoportok, és ezért például a jövőbeni konfliktusok is kezelhetők a kialakított keretek között. Ez a megközelítés inkább rövid távon sikeres. Hosszú távon az érdekek bebetonozódása miatt a terv nem tud rugalmasan alkalmazkodni a helyi társadalom változásaihoz.

További kérdés a participáció, azaz a részvétel mikéntje. A „résztvevők bevonása” a mai magyar gyakorlatban jellemzően interjúsorozattal vagy konferencia szervezésével történik. Ha a konferencia vagy „kerekasztal” résztvevői sokan vannak, az nem az elmélyültebb munkának, inkább az ötletgyűjtésnek kedvez.

A participációs tervezés során tartott konferenciák és csoportos interjúk jellemzően túlmoderáltak. Ha a moderátor helyi személy, például a polgármester, gyakori, hogy a mindenkori helyi erőviszonyoknak megfelelően alakul ki egy-egy domináns vélemény. A vélemények irányítására egyébként szükség van, mert a résztvevők a közösségi célokon túl saját intézményi és/vagy személyes érdekeiket is képviselik. A túlmoderált beszélgetések azonban nem kedveznek az új szempontok feltárásának.

4. A helyi társadalom igényeinek és véleményének bemutatására napjainkban jobbra úgynevezett *társadalmi batástanulmányok* készülnek. A „hatás” szó megtévesztő ebben a szóösszetételben, hiszen azt sugallja, hogy egy bekövetkezett vagy tervezett esemény hatását vizsgálja, holott a hatástanulmányok gyakran a koncepció részét, sőt, olykor gerincét jelentik. A kortárs hazai gyakorlat abból az elvből indul ki, hogy a települési vagy térségi kérdéseket a településre vagy térségre vonatkozó adatok, információk alapján lehet megválaszolni. A hatástanulmányok készítői ezért jellemzően a helyszínre vonatkozó statisztikai

adatbázisok elemzésével és értelmezésével foglalkoznak. A statisztikai adatok elemzésén túl a kutatók többnyire interjúorozatot is készítenek a település vagy térség képviselőivel, vezetőivel, melyek eredményeit a tanulmány szintén tartalmazza. Jellemző, hogy az interjúorozat további ötleteket ad a tervezőknek, amelyeket azután tovább vizsgálnak a statisztikai adatok tükrében. Előfordul, hogy az adatgyűjtést kérdőíves lakossági vizsgálatokkal egészítik ki.

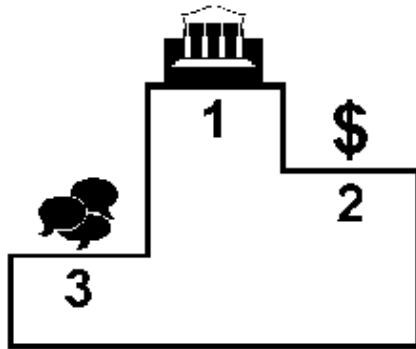
A hatástanulmányok módszertana jobbára világos és szakszerű, az adatforrások visszakereshető, az eredmények többnyire nagy megbízhatóságúak.

A döntően statisztikai másodelemzésen alapuló társadalmi hatástanulmányoknak ugyanakkor gyakori hibája, hogy rugalmatlanul viszonyulnak a terephez, előre lefektetett kérdések mentén vizsgálódnak. Az eredmények interpretációja nem szempont, hogy csak a leglényegesebb összefüggéseket mutassák be, ezért sok-sok oldalnyi szakszöveget és adattáblát zúdítanak a megbízó fejére, aki ebből többnyire csak a néhány oldalas összefoglalót érti meg, a többit el sem olvassa.

Műszaki („szakmai”) dominancia a hazai településfejlesztő gyakorlatban

A hazai tervezői gyakorlatban a szabályozás és a fejlesztés viszonya egy sajátos „tyúk vagy tojás”-dilemmához hasonlít. A fejlesztésben érdekelt intézmények többsége szerint a társadalom dinamikája, „fejlődése” az első, mert ez adja az alapot azokhoz a gazdasági jellegű beruházásokhoz, amelyek kapcsán a későbbiekben szabályozási, rendezési feladatok merülnek fel. Az önkormányzati és államigazgatási gyakorlatban azonban többnyire éppen fordítva történnek a dolgok: a szakemberek az objektívnek és kalkulálhatónak tekintett rendezési és szabályozási tervekből, határozatokból indulnak ki, amelyekhez képest a gazdasági kalkuláció a gyakorlatban csak mellérendelt, alkalmasint alárendelt szerepet játszik, amely nem a célt, hanem „csak” az eszközöket határozza meg. A „fejlesztési koncepció” mellékleteként készülő társadalmi szaktanulmányok szerepe még a gazdasági számításokénál is kisebb. (A témával kapcsolatban lásd *kertes írásunkat* a 49. oldalon.)

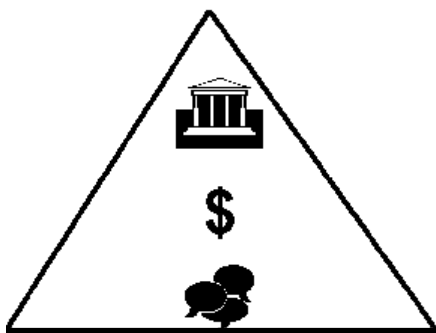
A szabályozás prioritása a műszaki szemlélet prioritását is jelenti. A „keménynek” tekintett szabályozási feladatokhoz képest a fejlesztés „puha” szempontjait tárgyaló közgazdasági és társadalmi vizsgálatok kisebb jelentőségűek.



I.5. ábra. Értékhierarchia.
Az építés, pénzügyes és
társadalomtudományos szakma viszonya
a hazai települési és térségi
tervezői gyakorlatban

A sajátosan „építészetinek” vagy „szakmainak” tekintett rendezési feladatok prioritása miatt a társadalmi szaktanulmányok az elmúlt évtizedekben a műszaki tanulmányokhoz váltak hasonlóvá. A tanulmányokban az „objektív”, matematikai-statisztikai elemzésen alapuló érvelés vált jellemzővé. A társadalmi „hatás-tanulmányok” sokszor érdektelen kimutatásokkal, túlságosan kvantitatív adatmennyiséggel halmozzák el a döntéshozókat, a valós kérdések pedig fel sem bukkannak az elemzési eljárások rutinszerű alkalmazása miatt.

Véleményünk szerint a helyi társadalom szempontjait tükröző társadalmi szaktanulmánynak az „utolsó helyezett” helyett az „első szolga” szerepében kellene újra felbukkannia a tervező szakmában. Legyen a tervezői folyamat első lépése annak feltárása, hogy mit akar a lakosság, majd vizsgálja meg az anyagi lehetőségeket a gazdasági szaktanulmány, és ezek eredményeit tükrözze a koncepció és a szerkezeti terv.



I.6. ábra. Dobogóból – piramist!
Javasolt viszony az építés, pénzügyes és
társadalomtudományos munkarészek között

Jelentős részben a mai magyar társadalomkutatókon is múlik, hogy a társadalmi szaktanulmány a tervezői folyamat alapozó tanulmányává válik-e. A társadalmi egyeztetés ma használt módszerei nem kielégítőek, nem tükrözik megfelelően a gyorsan változó helyi társadalmak valós viszonyait. A helyi társadalom leírására új módszerek alkalmazására van szükség, amelyek fel tudják tárni a helyi lakosok számára valóban fontos kérdéseket, a válaszok mögött rejlő megfontolásokat, motivációkat.

Négy paradoxon, amelyek miatt Magyarországon nem társadalmi szemléletű a településtervezés

Magyarországon kétségkívül kisebb a társadalomtudományos vizsgálati módszerek jelentősége egy településfejlesztési koncepció kialakításakor, mint a nyugat-európai tagállamokban vagy a világ más fejlett országaiban. A területi és települési rendezési szakmában az építész szakma dominanciája érvényesül, annak ellenére, hogy az urbanista kollégák többsége a társadalmi és a tág értelemben vett környezeti szemléletű tervezés híve. Gyakori a panasz a hazai városépítők körében, hogy a településfejlesztési koncepciók kevés kézzelfogható támpontot adnak a rendezési tervek kialakításához.

A társadalmi vizsgálatok gyengeségének és a műszaki dominancia kialakulásának számos oka lehet: a rendszerváltás óta még mindig tovább élnek a modernista várostervezői hagyományok, gyenge hazánkban a civil szféra, lassan terjed az önkormányzatiság szelleme, a tervezők és a megrendelők gyakran nem ismerik a megfelelő módszereket. A sok szempont közül négy olyan paradoxont emelek ki, amelyek önmagukban is hozzájárulnak az építész-műszaki szakma do-

minanciájához és egyúttal a társadalmi vizsgálatok ellaposodásához.

1. PARADOXON: ÖNÉRDEK VERSUS TÖRVÉNYI KÖTELEZETTSÉG

Elvben a legtöbb szakember egyetért azzal, hogy a tervezési folyamat első lépcsőjeként először helyi igényeket kell feltárni, ez alapján készülhet egy településfejlesztési koncepció, amire alapozhatnak a különböző fejlesztési és rendezési tervek. Leszögezhetjük, hogy Magyarországon sok önkormányzat szívesen méretné fel a település valós társadalmi kérdéseit, hogy erre alapozva készítse el településfejlesztési koncepcióját.

Gyakorlatban viszont az állandó forráshiány közepette sok önkormányzat úgy gondolkodik, hogy amit muszáj elkészíteni, azt elkészítetik, amit nem, azt későbbre halasztják. A társadalomtudományos felmérés, amelynek elkészítését „csupán” az önérdék és a józan ész kívánja, háttérbe szorul a rendezési (szabályozási, szerkezeti stb.)

50 TELEPÜLÉSKUTATÁS

terv készítéséhez képest – ez utóbbi ugyanis többnyire törvényi kötelezettség, vagy legalábbis pályázati források megszerzésének feltétele. A tervek készítés védett piaccá vált. A piacra korlátozott a belépés: terveket csak településrendezői jogosultságú szakemberek készíthetnek. Ez a sajátos helyzet az oka annak, miért maradt fenn a rendszerváltás után is a műszaki dominancia a településfejlesztés/-rendezés területén. A hazai gyakorlatban a megrendelők (azaz az önkormányzatok) jellemzően a rendezési tervet készítő építésszel szoktak megállapodni a munka elkészítéséről, és az építész mint fővállalkozó kéri fel a többi kollégát, így például a műemlékest, környezetvédelmi és közlekedési szakembert, közgazdászt és – ritkábban – a társadalomkutatót. Ezek a társtervezők elsősorban nem a helyi lakosságnak vagy az önkormányzatnak akarnak megfelelni, hanem megbízójuknak, azaz az építésznek. A településfejlesztési koncepció gyakran csak a rendezési terv egy korai változatát jelenti, amely gyakran nem a település valós helyzetéből, hanem az *ex ante* elképzelt rendezési feladatokból indul ki.

2. PARADOXON:

SZABÁLYOZÁS VERSUS FEJLESZTÉS

Elvben a fejlesztés és szabályozás közül a fejlesztés az első: a fejlesztő tevékenység eredményeként születnek azok az eredmények, beruházások stb., amelynek növekedését szabályoznunk kell.

Gyakorlatban az önkormányzatok szemében a rendezés és a szabályozás

„kemény” feladatok, amelyek végrehajtása kötelező, eredményei számon kérhetők. Ezekhez képest a fejlesztés „puha” feladat, halasztható, az eredményei nehezen becsülhetők, és még nehezebben kérhetők számon.

A szabályozási feladatok túlnyomó mértékben műszaki, a fejlesztési feladatok sokkal inkább közgazdasági és társadalmi vizsgálatokat igényelnek. A szabályozás prioritása a műszaki szemlélet prioritását is jelenti. A „keménynek” tekintett szabályozási feladatokhoz képest a fejlesztés „puha” szempontjait tárgyaló közgazdasági és társadalmi vizsgálatok kisebb jelentőségűek.

3. PARADOXON:

MEGISMERÉS VERSUS LEGITIMÁCIÓ

Elvben a tervezési folyamat első lépéseként meg kell ismernünk a terep fő kérdéseit, ezután állapíthatunk meg rendezési és fejlesztési prioritásokat, végül jöhet a szabályozás. A szabályozási folyamat során a lakossági egyeztetést jogszabályok írják elő.

Gyakorlatban a lakossági egyeztetés leggyakrabban alkalmazott eszköze, a lakossági fórum nem a tényfeltárást, nem is a kölcsönös kommunikációt, hanem a már kialakult szabályozási terv vagy koncepció legitimitását szolgálja. A felmerülő vélemények alapján olykor kisebb korrekciókra még sor kerül, de jellemzően a koncepció nem változik a fórum után. A lakossági fórum eredményeképp kijelenthető, hogy ott volt (vagy ott lehetett volna) a település apraja-nagyja, és jóváhagyták vagy véleményezhették volna a javaslatot.

4. PARADOXON:
ÉPÍTÉSZETI/SZAKMAI VERSUS
GAZDASÁGI/TÁRSADALMI NYELVEZET

Elvben kívánatos és előnyös lenne, ha egy településen a fejlesztési koncepció kialakításakor a különböző szakmák képviselői, társadalomkutatók, közgazdászok, építészek és más műszakiak együttműködése egyenrangúságon alapulna.

Ma Magyarországon a település- és területi tervező/fejlesztő szakmában, az imént bemutatott három paradoxon miatt, a tervezői/műszaki oldal dominanciája érvényesül. A tervezői dominancia miatt a szakmában dolgozó közgazdászok és társadalomkutatók gyakran igyekeznek hasonlóvá válni az ilyen értelemben vetélytársuknak tekintett tervezőkhöz.

A tervezői munka eredménye jobbra egy vastag kötet, sok számíttással, színes ábrákkal és nagyméretű térképekkel. Egy társadalomtudományos tanulmány körülbelül 30-40 oldalas, tömött sorokban írt, helyenként táblá-

zatokat és diagramokat tartalmaz. Végül egy „ideális” pénzügyi tanulmány 4-5 oldal, ahol néhány számítás alapján kész a következtetés. Amikor egy önkormányzat asztalára kerül a három paksaméta – az egyik több kötet, dokumentáció, számítás színes fényképekkel, térképekkel, a másik az néhány laza oldal, egy-két számíttással, a harmadik pedig harminc-negyven, kifejezetten csúnya, tömött, írott massa – sok önkormányzati képviselő arra gondol, hogy az első munka komolyabb, mint a másik kettő. A területtervezésben dolgozó közgazdászok és társadalomkutatók, hogy ne tartsák munkájukat kevésbé fontosnak, gyakran maguk is hasonló, több száz oldal terjedelmű munka előállítására törekednek, ábrákkal, bonyolult számíttásokkal, műszakihoz hasonló érveléssel. A műszaki nyelvezet dominanciája miatt a gazdasági és társadalmi hatástanulmányok nehezen érthetők lesznek, az érdemi megállapítások elsikkadnak, a tanulmányok kevés gyakorlati szempontot adnak az építészeknek a rendezési terv készítéséhez.

A lakossági egyeztetés adekvát és korszerű módszerei

A „lakossági egyeztetés” törvény által nem definiált fogalma jelen kötet értelmezésében két dolgot jelenthet: a javaslatok megfogalmazásához szükséges előzetes *adatgyűjtést*, illetve a javaslatok és a végrehajtás nyomon követését (*monitoringját*). Az adatgyűjtés teszi lehetővé, hogy feltárjuk a helyi lakosság szándékait, ezen alapulhatnak a javaslatok. A *társadalmi monitoring* a megfogalmazott javaslatok és a végrehajtás lakossági véleményezését jelenti.

52 TELEPÜLÉSKUTATÁS

Jelen kötet a társadalomtudományos adatgyűjtés és a monitoring következő módszereit ajánlja a kutatók figyelmébe:

- résztvevő megfigyelés;
- mentális térkép;
- fókuszcsoportos kutatás;
- terephez igazodó, rugalmas kérdőív és interjú;
- kapcsolatháló-elemzés.

Mindezek a módszerek, bár korszerűek, nem „újak” abban az értelemben, hogy többségük több évtizedes múltra tekint vissza; hazai tudományos célú alkalmazásra is számos példa van. A hazai települési és térségi tervezési gyakorlatban azonban ezeket a módszereket ritkán alkalmazzák. A következő fejezetek az egyes módszerek bemutatásával foglalkoznak majd, és ahol erre lehetőség adódik, alkalmazott hazai példákat is bemutatunk.

A fentiekén túl számos további adatgyűjtési technika is használható a helyi társadalom megismeréséhez: kérdőívezés, interjútechnikák, statisztikai adatok gyűjtése és másodelemzése. Mindezek a módszerek nem csak a hazai tudományos, de a hazai alkalmazott kutatásokban is jól ismertek és széles körben használatosak, ezért ebben a kötetben nem kerülnek bemutatásra.

Jelen kötet egyik üzenete, hogy a helyi társadalommal foglalkozó kutatóknak sok időt kell fizikailag is helyben, a terepen töltenie, és a kutatási kérdéseket minél inkább terepbarát módon érdemes megközelítenie. Egy fejezetet ezért arra szántunk, hogy bemutassuk a kérdőívezés, az interjútechnikák és a statisztikai adatok gyűjtésének terepbarát, a helyi társadalom sajátosságaihoz alkalmazkodó, rugalmas gyakorlatát.

A kötet nem tárgyal adatfeldolgozási technikákat. Bár a kvalitatív adatfeldolgozási technikák magyar nyelvű irodalma hiányos, ennek az úrnek a betöltésére nem vállalkozhatunk. Az ajánlott irodalmak között néhány adatfeldolgozással foglalkozó angol nyelvű kötetet ajánlunk az olvasó figyelmébe, míg a különböző kvantitatív módszerek megismeréséhez elsősorban magyar nyelvű irodalmakat ajánlunk.

A hazai települési és térségi tervező szakemberek, és ez a megállapítás nem csak a társadalomkutatókra vonatkozik, többnyire készpénznek veszik, hogy megállapításaikat, észrevételeiket át tudják adni a megbízónak. Ez a gyakorlatban sajnos sokszor nincs így: a kutató és a megbízó gyakran nem egy nyelvet beszél, és előfordul, hogy meg nem értettség miatt a megfigyeléseknek csak egy töredéke kerül át a gyakorlatba. Jelen kötet utolsó fejezete az interpretáció kérdésével foglalkozik: ahhoz próbál segítséget nyújtani, miként adhatjuk át eredményeinket úgy, hogy üzenetünk minél nagyobb része eljusson azokhoz, akiket illet.