

## A Városfejlesztési Koncepció átfogó kérdései és megalapozó munkarészei

Valószínűleg teljesen felesleges a Városfejlesztési Koncepció alapvető várospolitikai megfontolásait, a finanszírozási prognózist és a kialakítandó eszközrendszerre vonatkozó fejezeteket röviden megismételni a Budapesti Negyed számára akkor, amikor az eredeti szöveg, papíron, CD-n, interneten bárki számára hozzáférhető. Ehelyett alkalom lehet e kötet arra, hogy a leglényegesebb elemeket kiemelve a gondolatok fejlődéséről és a harmadik évébe ért munka folyamatáról írjak, hiszen arra eddig sose maradt idő, hogy erről is elgondolkozzunk. Ez a műfaj akár történet írás is lehetne, bár én inkább reflexiónak szánom, hiszen a teljesség igénye helyett, szabadon választok néhányat a részletek közül. Célom – a szerkesztők kérésére – néhány olyan, a munkával kapcsolatos gondolat és munkacsoporton belüli dilemma megfogalmazása, amelynek a formálódó végtermékben, a politikai döntés előkészítő anyagban, nem lehet helye.

Folyamatértékelésem szükségszerűen személyes, valószínűleg átítatja az egyes munkarészek megalkotásából eredő öröm mellett az egész folyamat menedzseléséből adódó időnkénti izzadság is. Szerintem a tervező csoport ebben a pillanatban megfogalmazható dilemmáinak feloldása értékválasztáson múlik. Így a koncepciókészítés nyitott kérdései személyes véleményekkel e ponton is könnyen megválaszolhatóak. A szakmai elemeken túl, így ebben az írásban minden más személyes, őszinte, magánvélemény. Érdekes azért lehet, mert a munkában nyakig benne ülő véleménye. Boris Viantól kölcsönözve:

„A szoros értelemben vett anyagi megvalósulása lényegében a valóság ferdített és hevített hangulatú kivetítéséből áll egy szabálytalanul hullámos, torzításos referenciasíkra. Látható, hogy tán még soha nem volt szó ilyen tisztességes eljárásról.” (Tajtékos napok: Előszócska)

Mindenképpen a történetből érdemes indulni: 1997 nyarán egy mindannyiunknak ellenállhatatlan kihívást jelentő pályázat következtében állt össze a csapat. Néhányan már korábban is együtt dolgoztunk az 1991-es és az 1994-es várospolitikai koncepción. Már az induláskor tiszta volt, hogy ha a pályázatot megnyerjük, minden más megfontolást félredobva szabadon választjuk munkatársnak, a meggyőződésünk szerinti legjobbakat. Hihetetlenül vegyes csapat állt össze: ingatlanszakértő, építész, mérnök, szociológus, kutatóból átváltó szakértő... Mindenki tudott valamit és mindenki különböző, személyes városképet hozott a munkába.

Majdnem egy félévig tartott, amíg közeledni kezdtek a városképek. Végül mérhetetlen mennyiségű beszélgetésen és vitán keresztül formálódott közös, homályos és büszke vággyá az 1998-as koncepció változat. (hogy miért nevezem itt a koncepciót vágynak később, kiderül)

Keményen küzdött már ekkor is két megközelítés. Az egyik mindent bele akart venni a koncepcióba, amit jó lenne megoldani a városban. A másik már ekkor azt hangsúlyozta, hogy stratégiára lenne szükség, ami döntést jelent, a reális elvárások kiválasztásában és a javaslatok súlyozásban áll. Végül a mindent átfogó koncepció került a kötetbe, ami értelmiségi lelkünk megnyugtatóra bevezető és záró fejezettel egészült ki. A bevezető az értékrendet és módszert foglalta össze, és a szerkezetet próbálta magyarázni a koncepció állapotához mért homályosságú politikai alapállással, a záró fejezet pedig finanszírozási becslést készített a koncepció megvalósítására fordítható önkormányzati forrásokról.

Cinikus ellenlábasként akár felemásnak is nevezhetnék e 98-as koncepciót, mert míg a beavatkozási javaslatok és elvárások – minden ép eszű vágyat számba véve - messze meghaladták bármely elképzelhető jövő lehetőségeit, addig a finanszírozási modell aránylag pontos becslést adott a forrásokról és részben az önkormányzat várható mozgásteréről. Visszatekintve, szerencsés volt, hogy az első megvitatásra ezt az anyagot adtuk át, mert ez a változat mindenki számára elfogadható volt. Majdnem mindenféle reális elképzelés benne volt, így jó érzéssel került a köztudatba.

Másképpen fogalmazva egy többlépcsős iteratív közelítés első fázisa került lezárásra. E fázis két úton indult. Az egyik a stratégiai tervezés alaplogikája: e szerint a stratégiai célokból indulva kerültek meghatározásra az elvárt célállapotok, és az azokhoz vezető kívánatos folyamatok, majd a szükséges beavatkozási javaslatok. (helyenként program-kezdemények is) A másik a mozgásteret próbálta behatárolni: milyen típusú eszközök állnak a megvalósítás rendelkezésére, vagy fejleszthetők ki a koncepció időtávjában, és ezek közül is kiemelt helyen a finanszírozási eszközök. Vagyis forrásbecslés készült két változatban a várhatóan fejlesztésre fordítható forrásokról. E gondolatmenet szerint mindkét 1998-as munkarész előkészítő jellegű volt. Célja a lehetséges beavatkozások és feltételezhető mozgáster összevetése. Amennyiben elfogadásra kerül mindkét megközelítés eredménye, akkor lényegében megszületik a döntés is a stratégia jellegéről, vagyis a reális célkitűzések dimenziójáról. E gondolatot tükrözi a finanszírozási fejezet konklúziója:

”A becsült források nagyságrendje arra enged következtetni, hogy a Fővárosnak a vizsgált periódusban nem lesz módja az elvben teljes, korszerű infrastruktúra megépítésére és a városrészek magas színvonalú rehabilitációjának elérésére. Alternatíva lehet a fejlesztések egy-egy jól kiválasztott nagyberuházásra való koncentrálása az infrastrukturális hiányok enyhítésére és a városrehabilitáció reális szintjének meghatározása a város környezetének vonzóbbá, kellemesebbé tételére, vagy bármely más a jövőben kialakuló stratégia, amellyel a kiköltözés veszélyét el lehet hátrítani. (Budapest Városfejlesztési Koncepciója, 1998: 136)

Miután az 1998-as anyag állításait senki sem vitatta, 1999-re, a második szakaszra, egy dolog maradt: az optimális stratégia meghatározása. Ez így nagyon egyszerűnek tűnhet, pedig az egész munkában a kihívást és nehézséget ez jelenti. A stratégiáról folytatott vita – taktikájában jól ismert módon – apró halasztásra került. A nehéz és felelősségteljes döntés elhamarkodása helyett, további tisztázó tanulmányok készültek a stratégiában feltételezhetően meghatározó szerepet játszó koncepcionális elemekről. A csoport minden tagja eldönthette, hogy milyen új kérdés már programszerűbb kidolgozását, vagy mely korábbi elem pontosítását vállalja. (majd a környezeti fejezet az áldozatvállalóknak maradt)

Mindannyiunk számára a legmeglepőbb fordulat ekkor következett. Az egyénibb munka és a gondolatok pontosítása során az egységesnek látszó csapat és koncepció szétesni látszott. Hirtelen kiderült, hogy az a „szalonképes”, „eurokonform” szlogenekből álló értékrend, amely mindenki számára elfogadhatónak tűnt az első kötet bevezetésére a szakértők egyéni értékválasztásaitól függően, nagyon eltérő értelmezéseket enged meg. A koncepciókészítés leghevesebb vitái ekkor következtek, már nemcsak az optimális stratégiáról kellett volna döntenie, de az értékrendet, a munka tartalmának lehatárolását, és a célok közötti súlyozást is újra kellett gondolni. A viták során egyre átgondoltabb, konkrétabb és fókuszáltabb stratégia állt össze, azonban nem a „végtermék”. Ezen 1999-es fázisnak az eredménye egy stratégiai

javaslat és egy az új munkarészeket bemutató „tanulmánykötet” lett, amely már az első bemutatáskor is élesebb véleményeket provokált, mint az 1998-as.

A koncepció iteratív folyamata is tovább haladt. A stratégia és finanszírozási keret mellé a mozgástér másik eleme a kialakítandó eszközrendszer megalapozása is elindult. A kötet utolsó fejezete, kísérletet tett arra, hogy a végleges stratégia kidolgozásához szükséges átfogó, egységesítő személetet megfogalmazza és a megvalósítást célzó eszközrendszer logikáját és a mai eszközök továbbfejlesztési irányait tisztázza. (Városfejlesztési Koncepció, 1999: XVI-2-28)

Nekem ma úgy tűnik, hogy azok a heves, szakmai köntösbe bújtatott viták, amiket a munkacsoport az elmúlt évben folytatott, nagyon sokat pontosítottak a mozgástér megítélésében, és sokat közelítettek a reális stratégia megtalálásához. Mai dilemmáink, amik először szakmainak tünnek, tényleges döntéspontok. Nagyrészüik értékválasztási dilemma, így időleges feloldásukat az elfogadtatás politikai folyamata fogja diktálni.

A történet után érdemes részletesebben megvizsgálni a főbb döntéspontokat. Logikus sorrendben első helyen az alapok, amikre építhettünk, vagyis az értékrend és a munka tartalmi lehatárolásának kérdései és dilemmái állnak, ezt a helyzetkép, vagyis a Főváros korábbi elképzelései és reformjai követik, majd a finanszírozási prognózis, a koncepció és stratégia lehetséges jelentései és végül az eszközrendszer jellege, vagyis mennyiben vált a koncepció a korábbi kínálati szemléletről a keresleti logikára.

## **Az értékrend és a munka tartalmi lehatárolásának kérdései és dilemmái**

Avagy vannak-e kakukktojások a koncepcióban?

A politikai koncepciók kiinduló hatékonyság és méltányosság alap dilemmájából egy önkormányzati városfejlesztési koncepcióban a hatékonyság könnyen leképezhető a térszerkezetben és az irányításban, a méltányosság már nehezebb kihívás. Ez ugyanis nem helyi kérdés. Helyi szinten inkább életminőségről, a területfejlesztésben pedig fenntartható fejlődésről<sup>1</sup> beszélünk. Sok belső vitát okozva, mégis itt ragadt a méltányosság szociálpolitikával való azonosítása is.

1998-ban a koncepcióban még tisztán a térszerkezet, a fizikai infrastruktúra és a térbeli működés alakítása dominált. A kultúrával, oktatással és szociálpolitikával foglalkozó részek rövidek voltak. Az alapállás az volt, hogy: „a Városfejlesztési Koncepció (e területeken) nem vállalhatja fel az ágazati működtetés és fejlesztés elemeinek részletes áttekintését” ezért csak „a városfejlesztés szempontjából megfogalmazható legfontosabb koncepcionális elemekre és esetleges kiegészítésekre koncentrál.” (Városfejlesztési Koncepció, 1998: 50.)

Bár az 1999-es kötetben a stratégia leírása azzal indul, hogy „a városfejlesztés célja a versenyképesség és az életminőség javítása” (Városfejlesztési Koncepció, 1999: I.-6.), az új kötetbe mégis a többi fejezettel egyenlő súlyban kerültek be e humán ágazati részek. E részek megerősödéséről, vagyis városfejlesztési koncepció tartalmi lehatárolásáról erősen

---

<sup>1</sup> A fenntarthatóság egyszerre jelenti a globális, hosszú távú, általános egyensúly megőrzését a generációk közötti méltányosság elve alapján és a rövidebb távú célokat, mint az életminőség és társadalmi szolidaritás (vagyis a ma élő generáció részei közötti méltányosság) lokális elemeit.

megoszlanak a vélemények a csoporton belül is. Így ez a kérdés a csoport szempontjából alapdilemmának nevezhető.

A tágabb koncepció védelmezői szerint minden, mindennel összefügg, ezért a város működésének alakításába a humán területek is beletartoznak. „A Városfejlesztési Koncepció nem kerülheti el, hogy kiemelten foglalkozzon a szociálpolitika problémáival” (Városfejlesztési Koncepció, 1999: XIV.-2.) E nézet mellett földhözragadtnak tűnik a másik érvelés, mely – a komplexitást nem tagadja, mégis - szűkebb lehatárolást javasol, mert kezelhetővé teszi a problémát, és elvégezhetővé a munkát. A humán ágazatok igazítását e nézet képviselői az ágazati szakértőkre bíznák, és az egyeztetést egy következő „iterációs” fázisra halasztanák.

Személyes véleményként, keményebben megfogalmazva ez a második alapállás annyit jelent, hogy „a Városfejlesztési Koncepció kiindulópontja az a fejlesztési igény, amely lehetővé teszi a város versenyképességének növelését, az itt élők gazdagodását és életkörülmények javulását.” (Városfejlesztési Koncepció, 1999: XIII-3.) Területfejlesztési koncepcióban a méltányosságnak csak a fejlesztések fenntartható jellegében kell szerepelnie. A versenyképességi kérdések nagy része racionális megfontolásokkal mérlegelhető, fenntarthatóság és méltányosság mérlegelése inkább normatív. A versenyképességi és fenntarthatósági célokra fordított erőforrások aránya értékválasztás kérdése. Jelenleg a városfejlesztési koncepció elé reálisan kitűzhető cél a város fizikai szerkezetének alakítására alkalmas fejlesztési stratégia meghatározása. A szakértő dolga ebből a racionális dimenzió kidolgozása, ami alapján a politikai folyamatban a normatív döntések meghozhatóak. Ezért mind elvi, mind gyakorlati megfontolások alapján kívánatos lenne a Városfejlesztési Koncepciót egyenlőre a térszerkezet és térbeli működésmód alakítására koncentrálni, és e szűkebb értelmezés szerint befejezni.

## **Helyzetkép: a Főváros korábbi elképzelései és reformjai,**

Az 1990-es önkormányzati törvény megteremtette az önkormányzati önállóság lehetőségét. Az önkormányzatok előtt kihívás állt. Ahhoz, hogy élni tudjanak a törvény adta lehetőséggel olyan feladat, cél és eszközrendszer, és olyan a gazdálkodási, tervezési és döntéshozási struktúrát kellett kialakítaniuk, aminek alapján tényleges önállóságot szerezve, erős szereplőként válhattak „városuk gazdájává”.

### *1. és 2. diagram helye kb itt*

Erősen csökkenő központi és általában reálértékben szintén csökkenő összforrások mellett (1.diagram) kellett végrehajtaniuk az önkormányzatoknak belső átalakításukat, aminek során működésüket az új körülményekhez alakították. Budapesten a finanszírozás, az intézményi működés és a közszolgáltatások átszervezésének nagy része az első két ciklusban megtörtént. Cél a saját jövedelmek növelésével a működőképesség fenntartása mellett a felvállalható feladatok tisztázása és a feladatellátás racionalizálása, vagyis az átlátható és fenntartható gazdálkodásra való áttérés volt. Ennek alapján vált hitelképpé a Főváros. (A reform

rész céljait és lépéseit az 1. táblázat foglalja össze<sup>2)</sup> E következetes reform folyamat alapot szolgáltatott a fejlesztések megfelelő finanszírozási rendszerének kialakítására és a várost kiszolgáló infrastruktúra fejlesztésének folytatására. (2. diagram)

**1. táblázat: A finanszírozási és működési reform**

1990 – 1994	1994 – 1998	1998 – től
<b>Helyzet</b>		
Pénzügyi bizonytalanság Csökkenő források, növekvő feladatok Nem „Budapest-barát” kormánypolitika	Makrogazdasági problémák Jobban tervezhető jövő Jobb kormány kapcsolat	Gazdasági növekedés Centralizáló és Budapest-ellenes kormánypolitika
<b>Általános cél</b>		
Egyensúly és működőképesség megőrzése	A kiegyensúlyozott költségvetés megteremtése	Fenntartható finanszírozási egyensúly és rendszer
<b>Reform célok</b>		
Döntési folyamat és szabályzat megújítása	Pénzügyi függetlenség erősítése Középtávú pénzügyi tervezés	Működési és intézményi feladatellátás reformja
<b>Eszközök</b>		
Fejlesztési döntések szabályozása Két-éves fejlesztési terv Feladatalapú forrásmegosztási modell	Saját bevételek növelése Hétéves pénzügyi modell bevezetése Működési reform kidolgozása	Feladatellátás racionalizálása Feladatfinanszírozás bevezetése Aktív hitelpolitika
<b>Eredmények</b>		
Új és régi elemek együttélése: Harc a központi források csökkenésének mérsékléséért Működtetés bázis finanszírozása Új döntéshozási eljárás módok fejlesztési döntésekben	Az pénzügyi reform elemei: Saját bevételek növekedése Elorejelzés és tervezés egysége Működési eredmény növekedése Privatizáció Kötvény kibocsátás	A fenntartható finanszírozási rendszer elemei: Működés feladat alapú finanszírozása Működési eredmény növelése Aktív hitelpolitika a fejlesztések finanszírozására

A finanszírozás és működtetés reformjának része volt az un. Ágazati feladat ellátási koncepciók kidolgozása és velük párhuzamosan megindult a korábbi ágazati fejlesztési tervek felülvizsgálata, illetve az új körülményekhez való igazítása.

Amikor 1997-ben a Városfejlesztési Koncepció kidolgozása indult, lényegében átlátható önkormányzati működés, nagyon sok elkészült ágazati koncepció és egy lényegében

<sup>2)</sup> A reform folyamat részletes leírására és táblázat tartalmának magyarázatára itt nincs mód. Elolvasható a Városháza 1999-es *Katalin Pallai: Financial management and reform of the Municipality of Budapest, 1990-98* című kiadványában.

tervezhető és a jövőbeli fejlesztési szándékokat kiszolgálni képes finanszírozási rendszer szolgált alapul a további gondolkodáshoz.

A Városfejlesztési Konceptió szempontjából az önkormányzati működés belső reformja azért fontos, mert a belső rend és a kiegyensúlyozott gazdálkodás teremtheti csak meg azt a szilárd alapot, aminek alapján a jövőbeli lehetőségek tervezhetővé válnak és az önkormányzat megbízható partnere lehet a városfejlesztési folyamat többi szereplőjének. Így csak a belső reformok eredményeire alapozva lehet – a későbbiekben kifejtett - aktív fejlesztőpolitikát elindítani.

Az 1999-es koncepció egyik alapvető javaslata, az aktívabb fejlesztő politika sem teljesen új. Az aktív politikára való áttérés már megindult. Az első ciklusban a fejlesztések közül az infrastruktúra fejlesztések domináltak, hiszen égető szükség volt rájuk és egy-egy fő elem szükségessége átfogó városfejlesztési stratégia nélkül is biztosan eldönthető volt. A második ciklusban az infrastruktúra fejlesztés mellett hangsúlyt kapott a privatizáció előkészítéseként és vele párhuzamosan a közszolgáltatások fejlesztése, majd működési reform indítása kapcsán az intézményi struktúra és szolgáltatások racionalizálását célzó program. A ciklus végére a városrehabilitáció komplexebb folyamatába is belevághatott a város.

Cél a Városfejlesztési Konceptió elfogadása után a folyamatos stratégiai tervezésre való átállással a városi életminőség és versenyképesség javításának menedzselése. Így a javasolt aktív politika a komplex fejlesztési folyamat irányítását és egy-egy nagy infrastrukturális elem megépítése mellett, összetett rehabilitációs és fejlesztési projektek kezdeményezését jelenti. E folyamat már megvalósult és a jövőben célzott elemeinek összefoglalását a 2. táblázat adja.

### **2. táblázat: A fejlesztés és a finanszírozás reformja**

1990 – 1994	1994 – 1998	1998 – től
<b>Finanszírozás</b>		
A működőképesség és a pénzügyi egyensúly fenntartása, az új eljárás módok kialakítása.	Átfogó finanszírozási reform elindítása (1996) és az aktív hitelpolitikára való áttérés feltételeinek biztosítása.	A finanszírozási reform befejezése, fenntartható pénzügyi politika és aktív hitelpolitika.
<b>Ágazati tervezés</b>		
Korábbi tervek felülvizsgálata	Új körülményekhez igazodó ágazati tervek és programok kidolgozása	Ágazati programok finanszírozási és megvalósítási rendszerei
<b>Városfejlesztés és várospolitiká</b>		
A város működtetési politika és szolgáltatási reformok kidolgozása.	Megindult a Városfejlesztési Konceptió kidolgozása és megtörtént az új ART és szabályozás elfogadása	A városfejlesztés és működtetés összehangolása, átállás a folyamatos, stratégiai tervezésre.
<b>Fejlesztési hangsúly</b>		
Infrastruktúra	Infrastruktúra, közszolgáltatás- és intézményrationalizálás, és városrehabilitáció	A városi életminőség és versenyképesség fejlesztése komplex stratégiai projektekkel.

## **A finanszírozási prognózis**

Mint a bevezetőben már szó esett róla az 1998-as koncepció nemcsak beavatkozási javaslatokat, hanem a várhatóan rendelkezésre álló források becslését is tartalmazta. E forrásbecslés alapvetően újszerű elem volt ilyen, hosszú-távú város- és területfejlesztési koncepciókban. Belegondolva ez teljesen érthető.

A koncepció időtávja húsz év. Mivel egy város átalakulási folyamatai lassúak, ez az időtáv a városfejlesztési politika szempontjából szakmailag indokolt. Ezzel szemben egy húszéves gazdasági prognózis realitása minden szempontból megkérdőjelezhető. A még nem teljesen lezárult gazdasági és politikai átalakulás és államháztartási reform folyamatában pedig tényleges önkormányzati forráslehetőségeket ilyen távra előre becsülni lehetetlen. Általában ez az a pont, az a feloldhatatlan ellentmondás, ahol az urbanisztikai és középtávú reálpolitikai tervezés diszharmonióba kerül.

A várostervezés számára elengedhetetlen a hosszú távú szemlélet és gondolkodás, a konkrét beavatkozások konkrét feltételei pedig csak rövid-távra bizonyosak. A várostervezők így gyakran úgy érzik, hogy megengedhetik maguknak, hogy hosszú-távra szabadon tervezzenek és esetenként jövőképeikben a feltételezhető realitásokon túli dimenzióba merészkedjenek. Amennyiben azonban az így kialakuló jövőkép, koncepció és célok túlzottak, komoly veszélyt jelent, hogy bár ma csak az “első, biztos lépéseket” tesszük meg, azok esetleg nem jó irányban történnek.

A fenti ellentmondás feloldására egyetlen út kínálkozott: ellenőrzésképpen össze kellett hasonlítani a kialakult koncepció alapján meghatározható beavatkozásokat a gazdasági és hatalmi realitások alapján becsülhető fővárosi mozgástérrel. Bármennyire hozzávetőleges is az ilyen hosszú időtávra készített becslés, lehetőséget teremt arra, hogy a reális fejlesztések nagyságrendjét meghatározza.

Kézenfekvő lett volna a Főváros által használt Hét-éves finanszírozási modell forrásbecslésének egyszerű extrapolációja. A két becslés célja azonban eltérő. A Hétéves prognózis alapján a költségvetési elkötelezettségek mozgásterét tervezik. Ezért a becslésnek konzervatívnak kell lennie. Mint a 3. Diagram mutatja e számítás minden évben jogosan alulbecsülte a teljesítést. Látható, hogy még az előre elképzeltetlen 2000-es állami költségvetés következménye is szinte belefért.

Elvben e forrásbecslés is dilemma volt, a készítőnek meg döntés, mely szerint a fejlesztési koncepció finanszírozási mozgásterének becslése a Főváros prognózisában kalkulált elemeket a hétéves modell rendkívül konzervatív hipotéziseinél szabadabban kezelheti, mert e számítás nem tényleges költségvetési elkötelezettségeket, hanem az optimális, hosszú-távú stratégiát alapozza meg. Ezért a becslés nem a meglévő modell alapján, hanem a makrogazdasági prognózisok alapján feltehető forrásvolumenekkel számolt és készített két – “optimista” és “pesszimista” scenárió szerinti – változatot.

A két változat eredménye között – a 2015-ig becsülhető összforrásban – az eltérés majdnem kétszeres. Az e ponton felvázolható alapstratégiák közül már ez a pontosság is segít a választásban. Hiszen a városfejlődés szempontjából minket igazán nem az érdekel, hogy mennyit fog az önkormányzat költeni, hanem az, hogy milyen eredmények valósulnak meg. A tervek így csak teljes befektetendő összegekre fordíthatóak le közvetlenül, az önkormányzati forrásrész pedig az alkalmazott kezdeményező, ösztönző, támogató, és együttműködő stratégiáktól fog függeni. Pontosabb becslésre feltételezhetően mindaddig nincs szükség,

ameddig a stratégiát megvalósító eszközrendszer ki nem alakul, mert csak annak alapján becsülhető majd, hogy a feltételezett önkormányzati forrás mekkora külső forrás megmozgatására lesz alkalmas.

Talán – még a fenti magyarázat ellenére is - bátornak tűnik a 4-5. diagrammon ábrázolt két becslés a 3. diagrammon látható költségvetési prognózissal összehasonlítva, a fejlesztő politika oldaláról azonban azt kell mondani, hogy e pesszimista változat szerinti forrás volumen alatt aktív, helyi fejlesztő stratégia lehetőségéről alig lehet beszélni.

*3-5 diagramm valahol itt*

## **Az aktív fejlesztőpolitika**

A magyar törvények erős decentralizációt, jogilag független, de „szolgáltató” típusú önkormányzatokat hoztak létre. Ennek ellenére egy 15 évre szóló koncepcióban fel kell vetni a kérdést, hogy fenntartható-e az ezredforduló gazdasági és politikai rendszerében a hagyományos, közszolgáltatói felfogás, vagy megkerülhetetlen helyi szinten is az aktív gazdasági és fejlesztési politika és a megvalósítást célzó eszköztár bővítése, hiszen a helyi közjavak és közszolgáltatások biztosításának lehetséges színvonalát is alapvetően a helyi gazdasági potenciál határozza meg.

A városfejlesztési koncepció – a hosszú távú célok megfogalmazásában figyelmen kívül hagyva az aktuál-politikai helyzetet - az eddiginél aktívabb fejlesztő politikára tesz javaslatot, amely határozottan túllép a szigorúan vett „szolgáltató jellegű” önkormányzat szemléletén, vagyis a város működőképességének és élhetőségének fenntartása mellett aktívabb gazdaság élénkítő, életminőség javító és versenyképesség növelő elemeket is tartalmaz és szükségességüket hangsúlyozza. Ehhez az önkormányzat eddig kialakult szabályozó, szolgáltatásokat biztosító szerepeinek folyamatos javítása mellett a kezdeményező, menedzselő szerep kialakítására is szükség lenne.

„Az új szerepkör – belátva a városfejlesztési folyamat alapvetően többszereplős jellegét - középpontba a távlati stratégia és átlátható, kiszámítható döntéshozás kialakítását, a rendelkezésre álló források célzottabb felhasználását, a piacokonform, befektető-barát szabályozó eszközök fejlesztését, a partnerségi kapcsolatok és kooperációk erősítését, a participáció intézményrendszerének kiépítését és a jobb kommunikációt helyezi.

Az aktív fejlesztő politika hosszú távú, a városfejlesztés egészét átfogó stratégiai gondolkodás alapján lehetséges. Az aktív politika mégsem a stratégiai gondolkodást magát, hanem a stratégia megvalósításának módszerét jelenti. Ennek ellenére a városfejlesztés legmeghatározóbb döntése, mert az aktív politika felvállalása annyival erősebb eszközt ad az önkormányzatnak a fejlesztésben, ami már a stratégia tartalmát is alapvetően meghatározza.

Az aktív, kezdeményező politika a koncepcióban a követő, problémamegoldó szemlélet ellentéte. Lényege, hogy nem egyszerűen a kialakult problémák közvetlen kezelése, vagy a feltételezett igény közvetlen kielégítése áll a gondolkodás középpontjában, hanem a hatékonyság irányába bekövetkező változás előidézése. (ld. később, mint kereslet oldali politika) E szemlélet következetes alkalmazása előzheti csak meg a források és energiák felaprózódását a szükségletek és problémák kezelésén, és teremthet lehetőséget a koncentrált

beavatkozás optimális stratégiájának megtalálásához.” (Városfejlesztési Konceptió, 1999: XVI-8-9.)

E vélhetőleg szimpatikusan dinamikus tavalyi gondolatok, és leginkább az aktuál-politikai helyzeten ily bátran felülemelkedő hosszú távú szemlélet, idén már egy komoly dilemmát vet fel. Mint a mellékelt diagramokból (Diagram 6-9) jól látszik – az ország gazdasági teljesítményének és a központi költségvetés bevételeinek növekedése mellett az idén önkormányzati támogatások súlya erősen csökkent. Az önkormányzatok támogatása reálértékben drasztikusabban csökkent, mint a legszigorúbb „Bokros-évben”. A centralizáló kormány politika fontos eleme a központi kormányzat súlyának és az önkormányzatok kötelező működési feladatainak növelése megfelelő fedezet teremtés nélkül. Budapestet e politika az átlagnál is erősebben sújtja, ez esetben a kimondott cél, hogy a város fejlesztési forrásait és tartalékait is működésre költse.

*6-9 diagrammok ide, vagy az előző bekezdés elé*

Aktív városfejlesztési politika csak megfelelő arányú fejlesztésekkel lehetséges. A koncepció kidolgozásának kezdetén – a sikeres belső reformok következtében fővárosi költségvetésben egyre növekvő fejlesztési forrásarány ismeretében - teljesen jogos volt az aktívabb városfejlesztési politikára tett javaslat. Közvetlenül az elmúlt választások után némi naív optimizmussal talán még fenntartható volt. Az elmúlt másfél év fejleményei azonban látszólag anakronisztikussá teszik a gondolatot.

A magánvélemény megint szabad: Dilemmának e kérdésben – a fura helyzet ellenére - alig van helye. Szerintem lehetetlen egy várost, vagy valamit magára adó politikusát átfogó, pozitív, fejlesztő vízió és stratégia nélkül elképzelni. A város folyamatosan harcol az önkormányzati mozgástér beszűkítése ellen. Miközben azonban az aktuális kormánnyal aktuális harcát folytatja, a Városfejlesztési Konceptióval az elkövetkező 15-20 évre készül.

## **Az új eszközrendszer jellege**

Az erősödő környezeti érzékenység és a fenntartható városfejlődés követelménye tudatosabbá teszi a természeti erőforrásokkal való gazdálkodást. A gazdasági és a városok közötti verseny, a privatizáció és az infrastruktúra szolgáltatások liberalizálása a hatékonyság kérdéseit helyezte a középpontba. E két folyamat együttesen eredményezi a hagyományos kínálat oldali stratégiák elhagyását és az un. kereslet oldali politikák<sup>3</sup> előretörését a városfejlesztésben és kiváltképp az infrastrukturális szolgáltatások területén.

Míg a kínálat oldali megközelítés – a hagyományos „igényt megelőlegező”<sup>4</sup> szemlélet alapján – általában a növekvő igény feltételezésére alapozott – gyakran környezetileg és gazdaságilag pazarló - kínálat fejlesztési kényszert közvetítette, addig a kereslet oldali megközelítések a keresleti információra alapozott kereslet befolyásolást és rendszer hatékonyság irányába tett lépéseket helyezik a középpontba.

<sup>3</sup> “Demand side policies”, vagy “Demand Side Management (DSM)” szemben a “Supply side policies”, vagy “Facilitating Infrastructure Supply (FIS)”

<sup>4</sup> “predict and provide” szemlélet

E gondolatmenet szerint az örökbe kapott szocialista fejlesztési szemlélet tipikusan az itt kínálatinak nevezett logikát tükrözi. A központi tervezés makro logikája, a keresleti információ helyett normatív alapon eldöntött, vagy a feltételezett igényt leképező ökölszabályok, a koordinálatlan ágazati politikák és a számon kérhetőség hiánya mind ezen örökség részei.

A Városfejlesztési Konceptió utolsó - A városfejlesztési politika rendszere című - fejezetének javaslata szerint a régi szemlélettel szemben áll a koncepcióban keresleti logikának nevezett gondolkodás, amelynek célja a keresletnek<sup>5</sup> a hatékonyság érdekében való befolyásolása, lehetőleg összehangolt, „ágazat-közi” politikával. E gondolat a nagy rendszer oldaláról induló, makro-tervezés helyett, a lokális igazítás, mikro szintű kezelését helyezi a fókuszba. Az igazítás a keresletre vonatkozó információ alapján történhet, amit gyakran a fizetési hajlandóság szolgáltat, máskor komplikáltabb monitoring bevezetésével gyűjthető. E szerteágazó információ áramlás részben piaci szemléletet tesz lehetővé, amely az egyéni érdekeket és választásokat figyelembe veszi és lehetőség szerint elfogadja.

A városfejlesztés terén e módszertan fontos kiindulópontja a terület, gazdaság, környezet és szolgáltatások együtteseként felfogott város, amelyben a kereslet oldali politikák logikája alapján szükséges az eszközöket (beavatkozások, szolgáltatások, szabályozók és ösztönzők) végiggondolni és továbbfejleszteni.

A kereslet oldali politika középpontja a városfejlesztésben nem egyszerűen a kielégítendő igény és nem is csak a spontán módon létező kereslet, hanem a gazdasági hatékonyság és környezeti fenntarthatóság érdekében befolyásolható kereslet. Cél azon eszközök megtalálása, amelyek mind az igényt mind a kielégítés módját, időzítését, rendszerét racionalizálják és ezzel a működés hatékonyságát növelik. Így a hangsúly nem a közvetlen beavatkozásra, szabályozásra és tiltásra, hanem a befolyásolásra kerül. A megvalósítás a fenti kereslet oldali politikák (kereslet oldali menedzselés) logikájára épülő fejlesztési szemlélet és új eszközrendszer összehangolt és tudatos alkalmazása lehet.

Ez a gondolkodásmód nyilvánvalóan túlnyúlik mind a régi-vágású várostervezők jövőkép alapú, mind a régi közszolgáltatók igényt kiszolgáló, kínálati szemléletén. A cél a hatékonyabb városszerkezet, a jobb eloszlás elérése, ami egyrészt a túlterhelt részek mérséklésével, vagy alternatív megoldások kínálatával történik, másrészt az alulhasznált területeken pedig a kereslet ösztönzésén alapul. Egyben a kereslet átformálásának és befolyásolásának széles eszköztárát jelenti, ami az infrastruktúra-, ingatlanfejlesztés és területfejlesztés koordinált rendszerét követeli.

Az eredmény az összehangolt fejlesztő politika, amelyben a beavatkozások nem önmagukban állnak, hanem a fejlesztési összefüggések mérlegelésén alapulnak. Például a közlekedési fejlesztés, amely egy alulhasznált terület elkérhetőségét javítja, a használat sűrítését is ösztönzi és párhuzamosan a többi közszolgáltatás hatékonyságát is növelheti.

Amennyiben átfogó szemléletnek tekintjük a kereslet oldali gondolkodást és e szempontból mérlegeljük a már kidolgozott korábbi koncepciókat, találhatunk sok olyan elemet, amely már megvan. Kitűnő példa erre a koncepcióban a Körvasúti körút fejlesztési hatásának komplex

---

<sup>5</sup> ebben a részben a kereslet illetve a kínálat nem csak egy-egy szolgáltatás konkrét keresletét és kínálatát jelenti, hanem általános értelemben az ingatlan, terület, szolgáltatás, használat, stb. jellemzője.

mérlegelése a térszerkezeti gondolkodásban. Ez esetben az építés fontosságát nem egyszerűen a gyűrű irányú hálózat fejlesztési igénye, vagy a sugárirányú utak külső összekötése adja, hanem egyrészt a városszerkezetben az átmeneti zónában található sűrűségi törés, és az alulhasznált területi sávnak - a város tartalékterületeinek – feltárása, másrészt a kapcsolódó északi és déli Duna hidakon keresztül a városközpont és bel-Buda forgalmi tehermentesítésének elősegítése. Így e beavatkozás közvetlen, helyi hatásán túl, egyszerre jelenti a városban és környezetében létező fejlesztési terület iránti keresletnek a város szerkezeti és infrastrukturális hatékonysága szempontjából optimális helyre irányítását és – a forgalmi igény és terhelés befolyásolásával - az értékes belső területek minőségjavítását.

A közlekedéspolitikai területén is határozott váltás következett be ugyan ebbe az irányba. Az új Közlekedésfejlesztési rendszerterv határozottan állást foglal a közlekedés integrált rendszerként kezelő keresleti oldali politika mellett: „Budapest közlekedési rendszerének működtetését és fejlesztését megalapozó közlekedéspolitikai nem a spontán közlekedési szükségletek kielégítésére, hanem a város kiegyensúlyozott működéséhez szükséges igények kielégítésére törekszik.” (Budapest közlekedési rendszerének fejlesztési terve, 1999)

A közszolgáltatások területén, bár fontos eleme e gondolkodásnak a díj és a piacosság által elérhető racionalizálás, ez a szemlélet túlnyúlik a díjon. A díj szerepe a profit és költségfedezeti tényezőkön túllép információ közvetítővé. A díjfizetési hajlandóság keresletinformációt jelent, és megfelelő, aktívabb díjpolitikával eszközt is jelenthet a túlterhelt elemek tehermentesítésére és az alulhasznált telítésére. A díjfizetés a fogyasztást és a finanszírozás módját (árképzés és rászorultság alapú támogatás szétválasztása) már részben racionalizálta. A díjfizetésből nyerhető keresleti információ alkalmat adhat a kínálat racionalizálására és a korábbi kínálati szemlélet ökölszabályai alapján tervezett kapacitásbővítések visszafogására.

E szemlélet a váltást célozza az erősen normatív jellegű „kell legyen” típusú mondatokra épülő korábbi urbanista elvárás-gyűjteményekről a „hogyan lenne optimális” típusú kérdésfelvetés és folyamat menedzselés felé. Az önkormányzatiság nyújtotta előnyöket kívánja kihasználni: a finomabb, pontosabb, helyi információt, a helyi szinten összegző, ember és tevékenység közelebb döntéshozást a kereslet és kínálat hatékonyabb illesztésére.

E gondolkodásmód bizonyosan nagyobb kihívást jelent, mint a korábbi szemlélet egyoldalú nézőpontja. Sokkal izgalmasabb szakmai kaland megérteni és elfogadni a különböző szereplők motivációit és érdekeit és ezek között keresni a közérdek optimális stratégiáját. Jelentősen nagyobb szellemi kihívás a belátott korlátokon belül a szereplők olyan kompromisszumait megtalálni, amelyek nemcsak pozitív összegű eredményt hoznak, hanem lehetőleg minden szereplőnél valamilyen mértékű javulást eredményeznek, vagyis reális lehetőséget teremtenek az együttműködésre.

Befejezésül csak annyit: biztos vagyok benne, hogy a koncepció készítés sokkal izgalmasabb, mint a végtermék maga. Jó esetben a végtermék hasznos és hatékony. A folyamat pedig kihívás, tanulás, izzadság és öröm. Remélem, hogy néha olvasni róla sem unalmas.