

MIT TEHETNÉNEK A DÖNTÉSHOZÓK A VÁROSI ZÖLDFELÜLETEKÉRT?

Háttér tanulmány a zöldterületek és zöldfelületek
védelmében készült 5 pontos kiáltványhoz

2016.

Készítette: Bardóczy Sándor
Nyelvileg lektorálta: Babai-Mező Borbála

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	3
1. JOGSZABÁLYALKOTÁS A ZÖLDFELÜLETEK VÉDELME ÉRDEKÉBEN	4
1.1. A VÁROSI ZÖLDFELÜLETEK KATASZTERÉNEK EGYSÉGESÍTÉSÉT CÉLZÓ RENDELET SZÜKSÉGESSÉGE	5
1.2. SZABVÁNY- ÉS RENDELETFELÜLVIZSGÁLATI PROGRAM	6
1.3. A FÁS SZÁRÚ NÖVÉNYEK VÉDELMÉRŐL SZÓLÓ KORMÁNYRENDELET SZIGORÍTÁSA	7
1.4. ZÖLDFELÜLET-GAZDÁLKODÁSI KERETTÖRVÉNY	8
2. A VÁROSI ZÖLDFELÜLETEK FEJLESZTÉSE	9
2.1. EGY FŐRE JUTÓ ZÖLDFELÜLET, MENNYISÉGI KÉRDÉSEK	9
2.2. FEJLESZTÉSI CÉLTERÜLETEK	11
2.3. MINŐSÉGI KÉRDÉSEK	12
2.4. EURÓPAI UNIÓS ZÖLDINFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉSI FORRÁSOK	12
3. A VÁROSI ZÖLDFELÜLETEK FELELŐSEI, SZAKIRÁNYÍTÁSA	13
3.1. MILYEN SZEREPE LEHET A KORMÁNYZAT ÁLTAL FELÁLLÍTOTT VÁROSI ZÖLDFELÜLETI CSOPORTNAK?	14
3.2. MILYEN SZEREPE LEHET A VÁROSI TÁJÉPÍTÉSNEK (FŐKERTÉSZNEK)?	15
4. KÖZTERÜLET-GAZDÁLKODÁSI KÉRDÉSEK	16
4.1. KÖZTERÜLETI REKLÁM	17
4.2. KÖZTERÜLET-FOGLALÁS	18
4.3. PARKOLÁS	19
4.4. ZÖLDFELÜLETI ÖNTÖZÉS	20
4.5. JÓ GYAKORLATOK A KÖZTERÜLET-GAZDÁLKODÁS TERÉN	21
5. ZÖLD- ÉS KÖZÖSSÉGI ELVEK, MINŐSÉGI RENDSZEREK BEVEZETÉSE A KÖZBERUHÁZÁSOK TERÉN	22
5.1. MIT NEVEZHETÜNK PARTICIPÁCIÓNAK ÉS MIT NEM?	23
5.2. JÓ GYAKORLATOK A VÁROSI KÖZPARKOK PARTICIPATÍV TERVEZÉSI MÓDSZERTANÁBAN	26

BEVEZETŐ

A városi zöldfelületek ügye a Városliget fejlesztése körüli vitával hirtelen olyan nagy médiafelületet kapó társadalmi témakör lett, amelyben felszínre kerültek a magyarországi zöldfelület-fejlesztési és -gazdálkodási gyakorlat hiányosságai. Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) erre részben már 2009. szeptemberi jelentésében (A települési önkormányzatok tulajdonában lévő zöldterületek fejlesztésének és fenntartásának ellenőrzéséről – 0934 sz. jelentés) felhívta a jogalkotók és a kormányzat figyelmét. A jelentés többek között élesen bírálta a gyatra és a valóságnak 70%-ban nem megfelelő önkormányzati zöldfelületi vagyongatás-tereket, hiányolt egy folyamatos monitoring alapját képező egységes információs rendszert, felhívta a figyelmet a zöldfelület-fenntartás szakmai szempontjainak és feladatainak meghatározatlanságára. Az ÁSZ az önkormányzati működésben a zöldfelületek terén olyan fenntartási hiányosságokat tárt fel, amelyek miatt a zöldfelületek fejlesztésére szánt uniós források felhasználása után a létrehozott települési projektek rohamos pusztulását lehetett regisztrálni. Éppen ezért a jelentés végkövetkeztéseként az ÁSZ javasolta az akkori nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszternek, valamint a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek és az önkormányzati miniszternek egy zöldfelület-gazdálkodást magába foglaló önálló kerettörvény, valamint részletes végrehajtási rendelet megalkotását, amely

- a) rendet tesz a zöldfelületekkel kapcsolatos jogszabályi fogalmak között,
- b) meghatározza a helyi önkormányzatok kötelező feladatait,
- c) megreformálja az önkormányzati ingatlanvagyon-katasztert.

Az ÁSZ jelentése alapján az akkori Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (továbbiakban: NFGM) neki is kezdett egy jogalkotási folyamatnak, azonban a fenti minisztériumok hamarabb szűntek meg és kerültek átszervezésre, minthogy ez a folyamat végigfutott volna a rendszeren, vagy egyáltalán szakmailag egyeztetett jogszabálytervezetek álltak volna elő. Az új struktúrában pedig a feladat elsikkadt, zátonyra futott. Ennek egyik oka, hogy a kormányzati struktúrában nincs olyan hely, amelyhez a városi zöldfelületek tématerülete egyértelműen delegálva lenne.

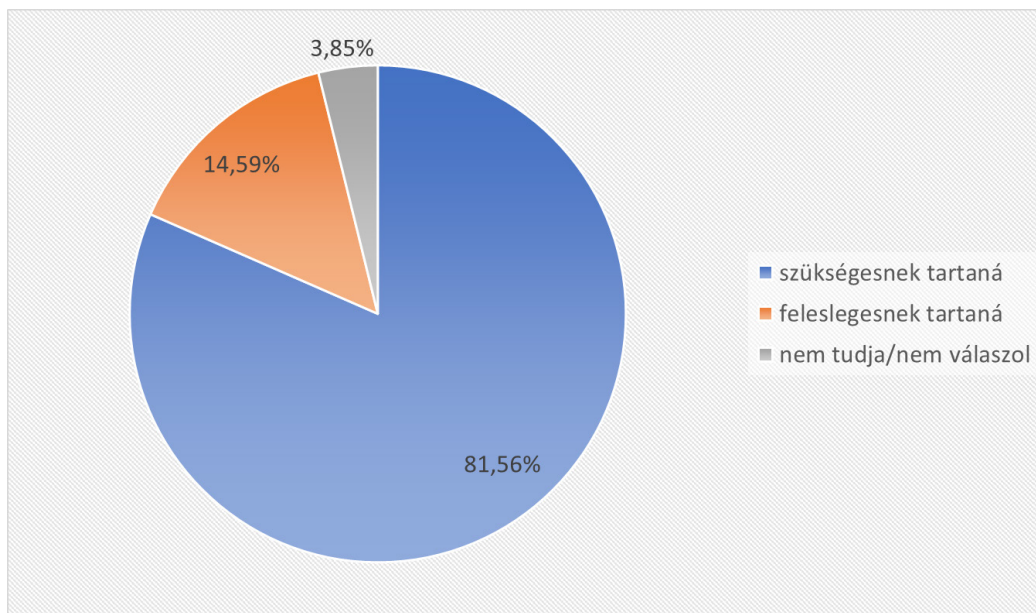
A városi zöldterületeknek ugyanis máig nincs igazi gazdája (néhány kivételtől eltekintve) sem kormányzati, sem önkormányzati szinten. Tehetetlenül, mostohagyerekként lebeg egy jogi-közigazgatási vákuumban, hiszen sem a természet részeként (környezetügy), sem pedig az épített környezet részeként (építésügy) nem értelmezi a közigazgatás.

Mindezek mellett **a magyar fejlesztéspolitika nem volt képes mindmáig túljutni azon a ponton, hogy a városi zöldfelületre ne mint tartalék beépítési területre, hanem mint zöld infrastruktúrára, a szabadtéri rekreáció, a sport és az aktív szabadidő célterületére, közösségi térre, élőhelyre, levegő- és klímavédelmi eszközre tekintsen.** Az állami és önkormányzati költségvetések rendre a zöldterületi fenntartást kurtítják meg, ha valahonnan forrásokat kell átcsoportosítani. Ez így nem mehet tovább, ha azt szeretnénk, hogy városaink továbbra is vonzóak, jó életnívót biztosítóak maradjanak és ne néptelenedjenek el, ne kezdjen a több zöldre áhító városi lakosság kiköltözni a jelenleginél is nagyobb tömegben az agglomerációkba.

A Greenpeace Magyarország 5 pontos petíciót fogalmazott meg a kormányzat felé annak érdekében, hogy a magyar közigazgatás felzárkózzon az ezen a téren sokkal fejlettebb nyugat-európai, észak-amerikai gyakorlathoz.

1. JOGSZABÁLYALKOTÁS A ZÖLDFELÜLETEK VÉDELME ÉRDEKÉBEN

A Greenpeace Magyarország megbízásából a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet 2016. június 30-án egy budapesti lakosságra reprezentatív 500 fős mintán kérdezett rá arra, hogy szükségesnek vagy feleslegesnek tartják-e azt, hogy külön törvény biztosítsa a városi zöldterületek védelmét.



forrás: Medián, 2016.

A városi zöldterületek törvényi szintű védelmét a lakosság határozottan támogatja; a Városliget eredeti állapotának megőrzésével egyetértőkkel szinte azonos arányban, több mint négyötödük szerint volna erre szükség. Ezzel párhuzamosan a megkérdezetteknek csupán egy kis hányada, alig 15%-a tartaná feleslegesnek egy ilyen jogszabályi rendelkezés megalkotását. A kérdezettek nagyon határozottan tudnak állást foglalni, mindössze 4%-uk nem adott érdemi választ a kérdésre.

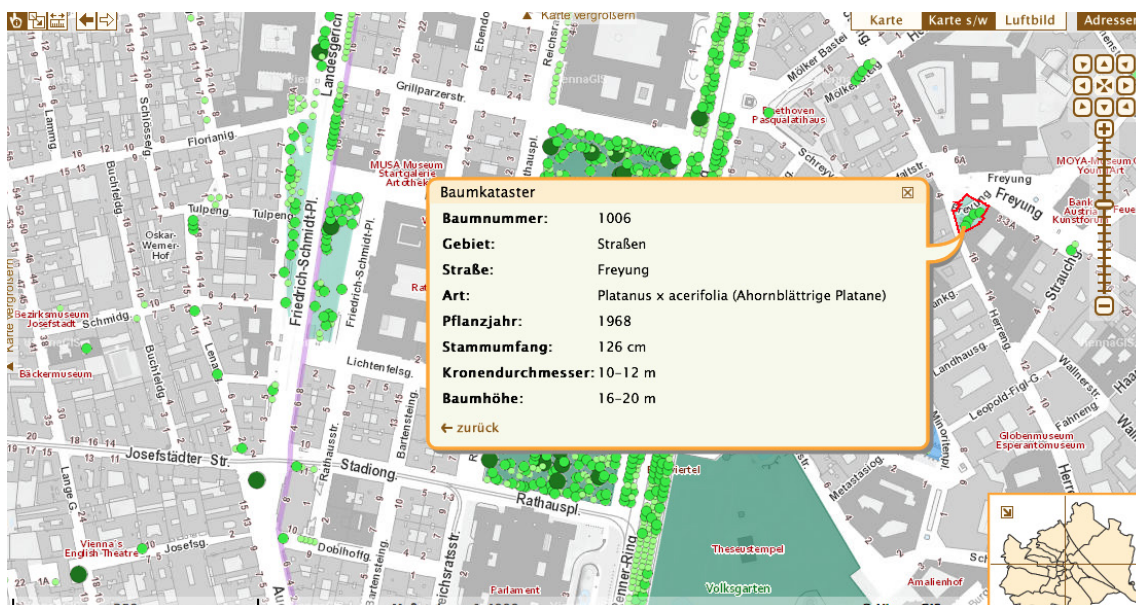
A fenti kutatásra rímel az ÁSZ bevezetőben kifejtett 2009-es jelentése, amely zöldfelület-gazdálkodási kerettörvény megalkotását sürgette. Ennél azonban sokkal többről van szó: megkerülhetetlenül szükséges a meglévő, építésüggyel kapcsolatos jogszabályok és szabványok, valamint a már meglévő rendeletek felülvizsgálata is.

1.1.

A városi zöldfelületek kataszterének egységesítését célzó rendelet szükségessége

Ahhoz, hogy országos szinten folyamatosan naprakész képet lehessen alkotni a városi zöldfelületi helyzetről, szükséges egy olyan egységes, országos zöldfelületi és fakataszterrendszer kereteinek rendeleti szintű lefektetése, amely ezeknek az elemzéseknek, monitoringnak (zöldfelület-változásnak) megteremti a szakmai alapjait, rendszerét, reambulálási (frissítési) előírásait, illetve az adatok gyűjtésének, rendszerezésének, felhasználhatóságának feltételeit. Fontos szempont a statisztikai összehasonlíthatóság, a naprakészség, az informatikai háttér, a szakmai tartalmak meghatározása, a jelentési kötelezettségek és a felelősök egyértelműsítése, a minél szélesebb körű online elérhetőség, valamint az informatikai háttérhez és az adatgyűjtéshez szükséges központi támogatási rendszer biztosítása. A hazai önkormányzatok önerőből erre a feladatra nem képesek, de nagy százalékuk ilyen célú fejlesztési igényei uniós fejlesztési pályázatok célrendszerébe beépíthető. A kataszternek önkormányzati szinten a vagyongazdálkodásban, fenntartásban, hatósági munkában jut komoly szerep, de fontos, hogy a rendszer alkalmas legyen az országos szintű statisztikák és ebből levezetett stratégiai következtetések előállítására, ezért ezt kormányzati szinten kell koordinálni.

Mint ismeretes, Bécsben a kataszter olyan szinten áll, hogy minden fának saját sorszáma van; a közterület neve, a fa fajtája, magassága, telepítésének éve, koronaátmérője, törzsmagassága is szerepel a neve mellett. Mindez természetesen online, digitális térképi adatbázisban, bárki által nyomon követhetően működik.



forrás: Bécsi fakataszter

1.2.

Szabvány- és rendeletfelülvizsgálati program

A városi zöldfelületek létesítésének, különösen a fásításnak az egyik legfőbb akadálya a városban a közművek közterületi jelenléte és előírt védőtávolságai. A közművek sokszor esetleges, szétszórt elhelyezkedése a sűrűn lakott területeken a legjobb szándék mellett is ellehetetleníti a fásítási programokat. Ráadásul a folyamat úgy néz ki, hogy míg a közműveknek léteznek védőtávolságaik, addig a meglévő fasoroknak nem. Így egy, a fasor közelébe telepített új közmű olyan védőtávolságot keletkeztet (nem beszélve arról, hogy telepítése roncsolja a fák gyökérzetét), amely miatt később a fasor akár kivághatóvá válik, mivel így már belelóg a közmű védőtávolságába. Sokat segítené a helyzeten a fák gyökérzetének terjedésére kevésbé érzékeny elektromos földkábelek és távközlési vezetékek védőtávolságát lefektető szabványok „fásításbarátabb” megközelítése, illetve a sűrűn lakott városközpontokban a helytakarékos (így fásíthatóságot elősegítő) közműalagút-folyosók kötelezővé tétele átfogó rekonstrukciók esetén. Ezek a problémák évtizedek óta várnak megoldásra, s a közműszolgáltatók ellenérdekeltségei miatt csak a kormányzati szintű rendeletalkotási és szabványkorszerűsítési program lehet képes feloldani ezt a gordiuszi csomót.

Ugyancsak felülvizsgálatra szorul az Országos Településrendezési és Építésügyi Követelményekről szóló kormányrendelet (OTÉK)¹ zöldfelületi szempontból. A Városligetben a rendelet nem túl szofisztikált passzusai-val való visszaélés a zöldfelületi számításban (tófelszín beszámítása, tetőkert beszámítása) hozta ezt igazán a felszínre. Szükséges lenne a sokkal cizelláltabb különbségtétel a teljes értékű, többszintes növényállomány, valamint az egyszintes gyeppel, vízfelszín között. Ugyancsak ebben a rendeletben kellene rendezni a zöldterületek átminősítésének korlátozását, a meglévő zöldterületek építési beruházások, más célú felhasználás elleni emelt szintű védelmét.

¹ 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet

1.3.

A fás szárú növények védelméről szóló kormányrendelet² szigorítása

A rendelet jelenleg csak általánosságok szintjén, minimális fasortól való távolság nélkül rendelkezik arról, hogy közművet milyen messze lehet létező fasortól telepíteni (a növényt ne veszélyeztesse vagy károsítsa). A gyakorlati tapasztalatok szerint mérethatár nélkül a rendelkezést a közműrekonstrukciók során nem tartják be.

A rendelet nem rendelkezik arról, hogy építési területen a meglévő fákat milyen mechanikai védelemben, gondozásban kell részesíteni. Ezek nélkül a támpontok nélkül egy műszaki ellenőr nem tud fellépni vitás kérdésekben a kivitelező gondatlansága esetén.

A rendelet a növény töve körül minimálisan 2,25 m² víz- és légáteresztő felületet jelöl meg, amely ideális esetben 1,5 x 1,5 m, de mivel nincsenek megadva minimális szélesség-, hosszúságadatok, ez a rendelet szerint akár egy 0,1 m x 22,5 m-es felülettel is teljesíthető. Ennél sokkal konkrétabb, rajzos mellékletekkel és segédbrákkal ellátott előírás szükségeltetne, kitérve nemcsak a felületre, hanem az ültetőgödör minimális mélységére, a termőtalaj minőségre, a drénezés, a karózás, az ültetés utáni öntözés, a mechanikai védelem (például damilos fűkaszák elleni védelem, szélterhelés elleni védelem) szükségességére.

A rendeletnek a fák gallyazásának, csonkolásának, metszésének vegetációs időszakon és költési időszakon kívüli időtartamára is ki kellene térnie, mert általános tapasztalat, hogy ezeket a szakmai minimumokat az önkormányzatok és a kezelők nem tartják be. A legtöbb munka azonban a fakivágás és fapótlás országos szabályai vonatkozásában adódik. Nincs ugyanis tisztázva a rendeletben, hogy a fapótlás során hogyan kell meghatározni a pótlási mennyiséget. Azonos területi borításról beszél a rendelet, de ez nincs konkrétabb adatokhoz (pl. törzskörméret, törzsátmérő, lomkorona-átmérő) kötve, illetve a pótlás helye is bizonytalan. Ismét csak bécsi példa, hogy ott a pótlás azt írja, hogy 40 cm törzskörméretig 1 előnevelt fát, fölötte 15 cm-enként még egy további fát kell eltelepíteni, amely mondjuk 200 cm törzskörméret (ez kb. 60 cm átmérő) esetén 11 fa elültetését jelenti. Mindezt pedig a kivágásra ítélt fa 300 m-es körzetében kell pótolni, ettől eltérni csak a fizikai akadály (helyhiány) esetén szabad, ám akkor is az adott kerületen belül kell sort keríteni a pótlásra, nem a városnak egy teljesen másik részén. Aki Bécsben nem tartja be ezeket a rendelkezéseket, az olyan bírságra számíthat, amelyhez képest a pótlás bekerülési költsége eltörpül. A bírság egy olyan alapba kerül, amelyből városi fásítási programot finanszíroznak.

² 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet

1.4.

Zöldfelület-gazdálkodási kerettörvény

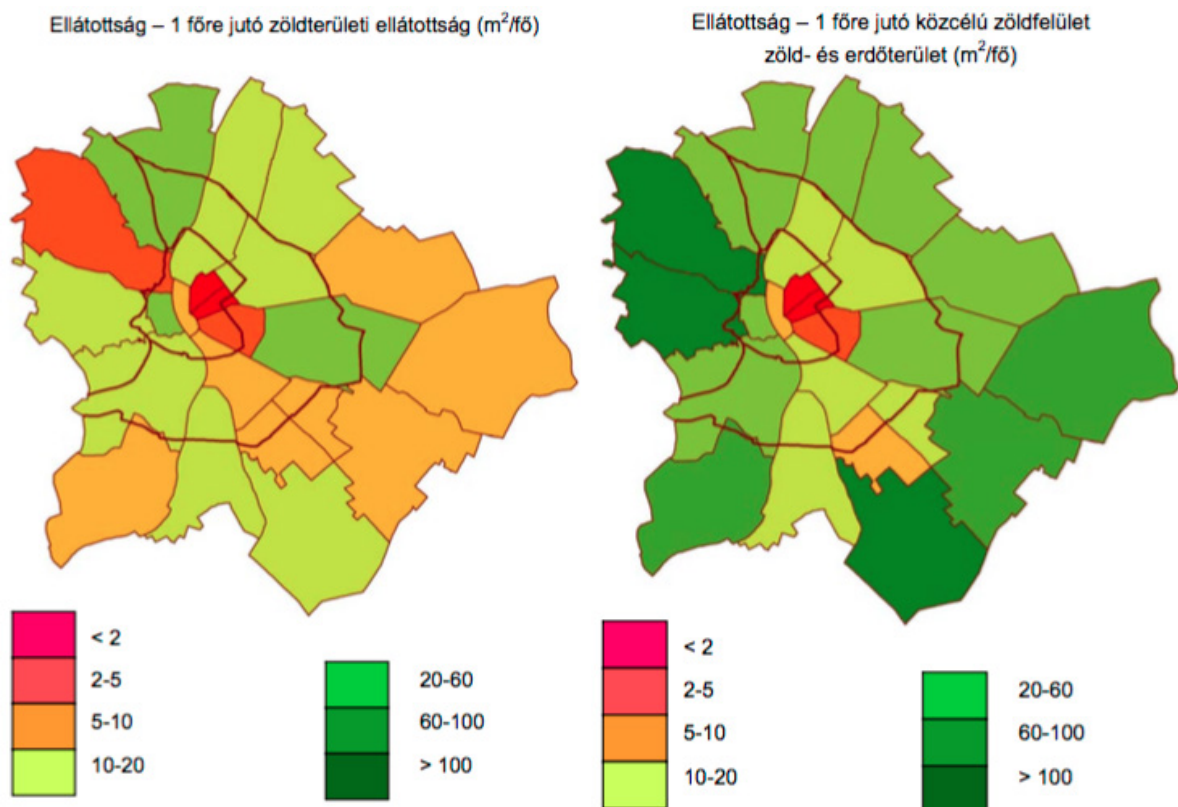
Az Állami Számvevőszék javaslatát és az NFGM-ben elindult rendeletalkotási folyamatot újra kell indítani. Az ÁSZ 2009-es javaslata alapján a kerettörvénynek rendeznie kell a zöldfelületek és összetevői fogalmát, ezeket a bevezetett fogalmi meghatározásokat ki kell terjeszteni, be kell építeni más jogszabályokba is, a törvénynek pedig le kell írnia a zöldfelület-gazdálkodásban az önkormányzatok kötelező feladatainak részletes tartalmát. A törvény kezdeményezheti az ingatlanvagyon-kataszter felülvizsgálatát és a zöldterületi ingatlanok külön megjelölt átvezetését a nyilvántartásba.

2. A VÁROSI ZÖLDFELÜLETEK FEJLESZTÉSE

2.1.

Egy főre jutó zöldfelület, mennyiségi kérdések

A városi zöldfelületek arányáról egységes kataszterek hiányában Magyarországon nem nagyon tudunk pontos adatokat mondani. Egészen pontos adatokkal erről még Budapest sem rendelkezik. 2006-ban egy Pro Verde nevű fővárosi dokumentum állt legközelebb ahhoz, hogy előterjesztett városi zöldfelületi stratégia legyen belőle. Ennek munkanyaga szerint 2005-ben a főváros területén a teoretikus zöldfelületi borítottság 180,95 km² volt (ebbe minden erdő, közpark, fasor, köz- és magánterületi ingatlan zöldfelülete beletartozik; a Duna, a szántók és az állóvizek területe nem). Ezek alapján Budapesten bő tíz évvel ezelőtt lakosszámra levetítve az egy főre eső teoretikus zöldfelületi arány **100,5 m²/fő** lehetett. Ugyanakkor ha ezt a teoretikus zöldfelületi arányt leszűkítjük a közparkok, erdők, parkerdők területére, akkor az anyag szerint **40 m²/fő** értéket kapunk, míg kizárólag közparkok, közkertek, lakótelepi zöldfelületek esetében ez az érték alig több mint **6,2 m²/fő**. Az utóbbi érték megoszlása kerületek szerint a következőképpen alakul:



forrás: Pro Verde, munkanyag, 2006.

Sajnos egységesen vezetett európai statisztika sem létezik, az egyes országok és városok a legkülönbözőbb módszerekkel mérik saját zöldfelületi arányaikat. Egyesek beszámítják a városok területén található erdőket vagy magánterületi zöldfelületeket is, mások csak a közparkok lakossámszámhoz vagy gyerekekhez viszonyított arányát rögzítik. A Magyar Parlament Képviselői Információs Szolgálat 2011-ben állított össze az országgyűlési képviselők számára egy európai összevetést, amelyből lehetnek bizonyos támpontjaink az európai helyzetről. Ennek összefoglalását alább egy táblázatban közöljük. Mivel Budapesthez kulturális és városszerkezeti vonatkozásban legközelebb Bécs áll, úgy gondoljuk, hogy jó közelítéssel Budapest esetében elérhető lenne a mostani 6,2 m²/főről 2025-re egy 9 m²/fő zöldterületi érték, amennyiben a város ilyen irányú fejlesztéseket indítana, miközben a meglévő zöldterületeit nem használná fel más célra.

Város	Teoretikus zöldfelületi arány (magánterületi és intézményi zöldfelületekkel együtt) m ² /fő	Városi erdők és közterületi zöldfelületek, természetvédelmi területek m ² /fő	Csak városi zöldfelületek (erdők nélkül) m ² /fő
Budapest	100,5	40	6,2
Bécs	111	n.a.	9,3
Brüsszel	80	n.a.	n.a.
Prága	n.a.	24	n.a.
Edinburgh	n.a.	41,5	n.a.
London	142,21	n.a.	14,6
Párizs	n.a.	14,5	5,8
Athén	n.a.	n.a.	2,5
Vilnius	n.a.	n.a.	15,8
Berlin	n.a.	n.a.	18,5
Róma	131,4	n.a.	n.a.
Lisszabon	n.a.	n.a.	10,0
Bukarest	n.a.	n.a.	9,67
Pozsony	n.a.	n.a.	10,72
Stockholm	230	n.a.	n.a.

Az adatok 2011-es bázisúakra vonatkoznak³

A magyarországi nagy- és középvárosok városi zöldfelületekkel foglalkozó szakembereinek, a kinevezett városi tájépítészeknek (főkéntészeknek) az lenne a feladatuk, hogy saját városukra vonatkozóan zöldfelületi stratégiákat dolgozzanak ki, amelyekben megjelennek a zöldfelületi rehabilitációt igénylő területek, illetve a zöldfelület mennyiségi bővítésének célterületei. A stratégia a városon belüli zöldfelületek mennyiségi növelését (ha, fa darabszám) és az egy lakosra jutó megcélzott zöldfelület-négyzetmétert is meghatározza, miután a saját katasztere alapján számíthatóvá válik az aktuális arányszám.

³Forrásmunka: Képviselői Információs Szolgálat: Városi zöldfelületek védelme az Európai Unió egyes tagállamaiban, 2011.

2.2.

Fejlesztési célterületek

Ma Budapesten egy átfogó fátelépítési programban a város üres útsorfahelyeire vagy menthetetlen fának helyére körülbelül 30.000 fát lehetne telepíteni. Az útsorfák mellett új zöldterületek (közparkok, közkertek, lakóterületi közkertek, közhasználat számára megnyitott vagy arra átadott magánterületi közkertek) létesítésére iroda- és lakóparki fejlesztések területén, valamint az átmeneti zónában a nagy rozsdaterületeken (vasúti rendező pályaudvarok, felhagyott bányák, felhagyott iparterületek), közintézményi területeken, városrehabilitációs zónákban kerülhet sor. Új építésű lakóterületek és irodaterületek esetén a szabályozás eszközeivel lehetséges a beruházás terhére (lakásszámhoz, irodaterülethez, gyerekszámhoz kötött) normatív szabályokat alkotni, erre több példa is remekül működik Európában, sőt normatív zöldfelületi szabályozás a 70-es években Magyarországon is létezett, ezeknek köszönhetjük a paneles lakótelepeken létesített zöldfelületeinket, így a lakótelepek ma városaink zöldfelületekkel legjobban ellátott területeinek számítanak. Egyes helyeken Európában a lakásszámhoz kötik a kötelezően létesítendő játszótér-négyzetmétert, más helyeken bizonyos lakásszám vagy irodaszám felett előírják a fejlesztőnek megfelelő méretű közkert létesítését is. Számos városban működnek önkormányzatok, fejlesztők, civil szervezetek között olyan együttműködések, amelyek az üres telkeket ideiglenes céllal közösségi kertként hasznosítják. Városrészek állami vagy önkormányzati rehabilitációs programjaiban alakulhatnak a posztindusztriális területeken parkokat is magukba foglaló fejlesztések. Stuttgartban a 90-es években így alakult át volt külvárosi bányaterületből nemzetközi kertészeti kiállítási helyszínné, majd közparkká egy több száz hektáros barnazóna, Londonban pedig az olimpiai fejlesztések kapcsán alakult át az East End ipari szlömje sportterületté, majd második ütemben közparkká. Valencia városközponti rendező pályaudvarát tervezi átalakítani a pályaudvar felszín alá vitelével központi parkká, míg Párizs a La Villette Parkot a közvágóhídja átalakításával hozta létre. Budapesten ilyen fejlesztésnek minősült a II. kerületi Ganz-gyár területén kialakult Millenáris Park, amely a La Villette előképéből táplálkozott: 2002-ben Magyarországon hatalmas feltűnést keltett, hogy egy egykori gyárterületből közparkot is lehet fejleszteni. Budapesten, illetve több vidéki városban is nagy potenciál van a városi kisvízfolyások természetközeli átalakításában, revitalizációjában, amely olyan parkhálózatok és városi zöldfolyosók létrejöttét segítené elő, amelyek egyben a sport és rekreáció (futás, kerékpározás, horgászat, evezés) céljait is szolgálhatják a természetvédelmi, víztisztasági célok mellett.

2.3.

Minőségi kérdések

Meglévő zöldfelületek esetében annak minőségi javítása lehet cél. A sok évtizede elhanyagolt, elhasznált közparki infrastruktúrák (sétányok, utcabútorok, világítás, vízarchitektúrák, lépcsők, támfalak, játékterek, szobrok, ivókutak) feljavítása, illetve a kortárs igények és funkciók (futókör, wifi, öntözőhálózat, vízgépészet, wc, pelenkázó, vendéglátás, kerékpárút, kutyás szolgáltatások, sportszerkölcsonzó, forgalomcsillapítás, akadálymentesítés, szabadtéri fitness) kielégítése. Minőségi kérdés természetesen a zöldfelületi minőségen belül a cserje-, évelő-, valamint az egynyári állomány aránya, a többszintes növényállomány hiányainak pótlása és az idős fák megfelelő gondozása is.

2.4.

Európai Unió zöldinfrastruktúra-fejlesztési források

A városi zöldfelületek, a történeti kertek, a városi kisvízfolyások revitalizációját, a klímatudatos és zöld fejlesztéseket számtalan európai uniós irányelv szorgalmazza és számos pályázati forma ösztönzi. A 2013-2020 közötti fejlesztési ciklusban a Központi régió kivül minden vidéki nagy- és középvárosban van relevanciája az ilyen irányú pályázatok kiírásának. Ugyanakkor Budapesten belül pedig egy átfogó, a fejlesztéseket a rozsdaterületekre és a szilomökre fókuszáló program képes hatást elérni, ezért is fontos, hogy az állami beavatkozások ezeket a területeket célozzák meg kulturális, sport, közlekedésfejlesztési rehabilitációs elképzeléseikkel. Mindezek mellett a fővárosnak a jelenleginél hatékonyabb közterület-gazdálkodási politikára van szüksége, hogy fenn tudja tartani meglévő nagyparkjait és lakóterületi jelentőségű zöldfelületeit. Budapest, ahol az ország GDP-jének egynegyede keletkezik, képes lenne fenntartani, üzemeltetni ezeket a zöldterületeket, amelyeket magára hagyott, ehhez azonban sokkal professzionálisabb közterületi gazdálkodásra és szemléletváltásra van szüksége, ahol a területen képződött forrásokat visszaforgatják a kezelésbe és a fenntartásba.

3. A VÁROSI ZÖLDFELÜLETEK FELELŐSEI, SZAKIRÁNYÍTÁSA

Bár a városi zöldfelületek kérdése elsősorban önkormányzati kérdés, sok olyan területe van ennek, amely állami irányítás és ösztönzés nélkül nem képes működni. Az 1990 utáni kormányzati rendszerben azonban nem volt főhatósága, állami szintje ennek a területnek. Ugyanakkor az uniós források felhasználása körüli fejlesztésbonyolítási nehézségek, illetve az uniós várospolitikákban (klímatudatos város, fenntartható városfejlesztés, élhető város, zöld város, zöld infrastruktúra) egyre erősödő tendenciák és támogatási rendszerek egy ilyen szervnek a legalább osztályszintű létrejöttét sürgetik. Tekintettel arra, hogy a városi zöldfelületek kérdése inkább tekinthető a városon belüli (zöld) infrastruktúrának, az épített környezet részének, mesterségesen létrehozott (épített) vagy jelentősen módosított növekedésnek (semmint a természeti környezet részének), ezért célszerűnek látjuk egy ilyen csoport létrehozását az épített környezet gondozásáért felelős helyettes államtitkárságon (a stratégiai ügyek államtitkárságán belül). Ez a megközelítés azért is lehet indokoltabb, mert a városi zöldfelületeknek ütközése és problémái elsősorban a közmű- és közlekedésiinfrastruktúra-fejlesztésekkel, a köztéri- és középület-fejlesztésekkel, valamint a magán-erős ingatlanberuházásokkal van, itt kell tehát az épített környezet fejlesztésén belül megtalálni azt az egyensúlyt, amely a városi zöldfelületek ügyét a társadalmilag elvárt értékén kezeli.

Ehhez azonban a kormányzati működésben szemléletbeli változtatásra van szükség. A jelenlegi rendszer fenntartja az országos főépítész és az állami főépítések rendszerét. Ennek a rendszernek azonban nem része a városi zöldfelületek ügye, ahogyan a valamilyen szinten országosan létező önkormányzati főépítések rendszere mellett sem működik kiterjedt főkertészi (városi tájépítész) rendszer. Mindezekből fakad a már 2009-ben az Állami Számvevőszék által is lejegyzett hiányosság, miszerint a városi zöldfelületek mennyisége, minősége, állapota követhetetlen, országos szinten semmilyen folyamat ezzel kapcsolatban nem mérhető, a zöldfelületekkel kapcsolatos gazdálkodás pedig városi szinten katasztrofálisan alacsony színvonalú, kevéssé hatékony. A zöldfelületi fogyást nem lehet mérni, de érzékelhető tendencia, a fejlesztés pedig kudarcos. A tématerület elhanyagoltsága rontja a városok élhetőségi paramétereit, és nem találkozik a lakossági elvárásokkal.

3.1.

Milyen szerepe lehet a kormányzat által felállított városi zöldfelületi csoportnak?

Főhatósági szinten egy városi zöldfelületi csoport:

- Kijelölt egyeztető szerve lehet a kormányzatban érintett egyéb ágazatok (közlekedésfejlesztés, közműfejlesztés, katasztrófavédelem, vízügy, építésügy, önkormányzati közigazgatási feladatok, urbanisztika, kiemelt beruházások) közötti egyeztetésnek, illetve a civil szervezeteknek.
- Kezdeményezője lehet a városi zöldfelület-fejlesztést ellehetetlenítő szabványok felülvizsgálatának (pl. közműszabványok, katasztrófavédelemmel kapcsolatos szabályok).
- Kezdeményezője lehet a városi zöldfelületek védelmét, az önkormányzati zöldfelület-gazdálkodást jobban megalapozó joganyagoknak.
- Kezdeményezője lehet a fejlesztéspolitika irányában a városi zöldfelületekkel kapcsolatos fejlesztési pályázatok kiírásának, városi zöld stratégiák ösztönzésének, költségvetési fejlesztési pénzek előkészítésének.
- Képzője, koordinálója lehet egy városi önkormányzati vagy járási szintű zöldfelület-gazdálkodásért felelős hálózatnak, amely felárkózik a főépítész hálózat mellé.
- Előterjesztője lehet az épített környezet alakítását és védelmét célzó országos jogszabályok és ágazati stratégiák zöldfelületi szempontú javításának.
- Kidolgozója lehet olyan egységes városi zöldfelületi kataszternek, amely országos szinten is képes az adatok összeegyeztetésére, a városi zöldfelületek változásának mérésére, s ezáltal elősegítheti az ezzel kapcsolatos stratégiai beavatkozások, célkitűzések megfogalmazását.

3.2.

Milyen szerepe lehet a városi tájépítésznek (főkertésznek)?

Önkormányzati szinteken nagy- és középvárosainknál indokolt, hogy a városi zöldfelületek fenntartását, rekonstrukcióját, fejlesztését, valamint a városi zöldhálózat távlatos stratégiáját kijelölt városi tájépítész fogja össze. Magyarországon mindössze 27 olyan település van, amely eléri a 35.000 fő lakosszámot. Ezen belül a kiterjedés és a lakosság miatt Budapesten kerületenként alátámasztható ilyen szakember jelenléte, azaz 23 kerületi és egy fővárosi főkertész jelenléte oldhatja meg Budapesten belül a szakirányítás mai óriási hiányosságait a városi zöldfelület-gazdálkodásban. Összesen tehát minimálisan 50 új munkahely teremtésével le lehetne fedni a magyarországi nagy- és középvárosokat, így végre szakmai irányítás alatt tudna működni ez az eddig elhanyagolt terület, amire olyan nagy igény van lakossági oldalról.

A városi tájépítész:

- Kidolgozója lehet önkormányzata, kerülete hosszú távú zöldhálózati stratégiájának.
- Előállítója, gazdája és gondozója lehet az önkormányzati zöldfelületi kataszternek.
- Megalkotója lehet azoknak az önkormányzati szintű, zöldfelületekkel kapcsolatos szabályoknak, védelmeknek, kezelési terveknek, amelyek biztosítják a meglévő zöldfelületek védelmét és a távlati zöldfelületi fejlesztéseket.
- Egyeztető partnere lehet az önkormányzati beruházásokért, fejlesztésekért, pályázatokért felelős osztályoknak, civil szervezeteknek, beruházóknak.
- Kivizsgálója és ügyintézője lehet a lakossági igényeknek és panaszoknak.
- Szakmai kontrollja, engedélyezője lehet a fakivágásoknak és -pótlásoknak, új telepítéseknek.
- Ellenőrzője lehet az önkormányzati zöldfelületek fenntartóinak.
- Lebonyolítója lehet a zöldfelületi-gazdálkodással és fejlesztéssel kapcsolatos tervpályázatoknak, fejlesztési pályázatoknak, közbeszerzéseknek.

4. KÖZTERÜLET-GAZDÁLKODÁSI KÉRDÉSEK

Míg általános érv a zöldfelületek kapcsán, hogy azok csak viszik a pénzt, azt érzékelhetjük, hogy nagyon sok esetben csak más bevételi bugyrokban jelennek meg a közterület pénztermelő faktorai, sok esetben szándékolt módon. A közterületi parkolás, a közterületi reklám, a közterület-foglalások kapcsán nem mindig a közérdeket szolgáló, gyakran átláthatatlan szerződések köttenek, **a realizált önkormányzati bevételek pedig még részarányaiban sem arra fordítódnak, ahol a jövedelem termelődött, azaz a közterületekre.** Amíg közterületeink ma Magyarországon a leromlás és a gondozatlanság képét mutatják, valamint kizárólag pályázati forrásokból szánnak pénzt a megújításukra, addig a közterületi bevételek igazi lefőlözői a politikai erők holdudvarában tanyázó magáncégek és az általuk korrumpált közhivatalnokok.

Jó esettanulmánya a területen képződött jövedelmek mértékének és a közvetlen környezet lepusztultságának a római-parti hullámtér esete. A hullámtér telkei üdülőterületek, maga a part pedig közparki besorolásban van. A partot átalakítani kívánó erők állandóan a rendezetlenségre hivatkoznak, miközben az üdülőterületen üdülési illetékekből, iparűzési adóból (szállodák, kifőzdék, sportterületek, kölcsönzők) nagyjából évi 300 millió forintos bevétele származik a fővárosnak és a kerületnek. Ha a Római-part zöldfelületeinek fenntartására éves szinten ennek csak a harmadát elkölténék, akkor a terület gondozottabb lenne, mint ma a Margitsziget, amely a főváros legjobban gondozott közparkjának számít.

A fejlett világban léteznek települések, melyek úgy működnek, hogy amint valami műszaki hiba, rongálás, természeti kár lép fel a közterületen, néhány napon belül azt az eredeti állapotba állítják vissza. Barcelona az egyik olyan város, amely közterületein nagy hangsúlyt fektet a napi szintű azonnali beavatkozásra. Magyarországon ilyen település nem létezik. Mi a következő recept szerint járunk el: **közterületeinket nagyon drágán, pályázati pénzből és jövőfelől módon létrehozuk, majd hagyjuk néhány évtized alatt teljesen szétrohadni.** Más rendeletek, szervek, vállalatok, szerződések felügyelik a közterületi pénztermelő tevékenységeket (reklámfelületek, parkoltatás, közterület-foglalás, bírságolás, ingatlangazdálkodás, rendezvényszervezés, engedélyezés) és mások a pénzköltőket (út- és közműkarbantartás, rongálás, zöldfelület-fenntartás, köztisztaság, közösségi közlekedés). A közterületi pénztermelés és költségek csatornái soha nem találkoznak, költségvetési sorokban nincs összevetés, kompenzáció, a gazdálkodásnak még csak a nyomait sem fedezhetjük fel a legtöbb önkormányzati rendszerben.

4.1.

Közterületi reklám

A modern közterületi reklám elterjedése a gépjárművek elterjedésével együtt jelent meg. A szükséges KRESZ-táblák kihelyezését a XX. század fordulóján az autógyártó cégek szponzorálták. Az első ilyen multifunkciós közterületi reklámot André Citroënnek köszönhetjük, aki nagyon hamar felismerte a közterületi reklámokban az üzleti lehetőséget: Franciaországot ellepték a „Citroën ajándéka” felirattal is ellátott útjelző táblák; több mint 150 000 darab készült belőlük. **Ezzel megszületett a modern közterületi reklám, amely azonban haszonnal járt a közterület használói számára is.** Ez a modell Párizsban ma reneszánszát éli: 2007 júliusától a közterületi hirdetőfelületek értékesítésében európai piacvezető cég, a JCDecaux több mint 20 ezer kölcsönözhető kerékpárt (Velib fantázianevű bérbringahálózat) kínál Párizs önkormányzatának megbízásából a közlekedőknek. Az indulást követően két és fél hónap alatt már több mint ötmillió alkalommal (!) igénybe vett **Vélib-rendszer majdnem teljes egészében közterületi reklámbevételekből tartja fenn magát.** Ehhez képest érdemes azt szemügyre venni, hogy milyen csoportoknak a kezében van ma a budapesti közterületi reklámozás, és milyen gazdasági háttér üzemelteti a budapesti közbringahálózatot, a BUBI-t. A BUBI természetesen nagyszerű előrelépés a környezettudatos közösségi közlekedés terén, de jelenleg egy hozzá nem köthető iparág dotációjából működteti a főváros szívességi, szponzori alapon, miközben a párizsi Vélib-rendszer olyan üzleti modell, ahol mindkét fél jól jár, és hosszú távú a fenntarthatóság, mert azonos az érdekeltségi viszony. A közterületi hirdető reklámfelülethez jut a közvagyonból koncesszió alapján, amelynek fejében működtet egy népszerű közszolgáltatást. A városi zöldfelületek esetében is számos helyen találkozunk közterületi reklámfelületekkel: a futókörre fűjt járófelületi reklámok, a kerítésekre rögzített óriásplakátok, a hirdetőoszlopok mind ilyen felületek. Miért nem forgatják ezeket vissza a fenntartásba? Kinek áll ez érdekében? A köznek biztosan nem.

4.2.

Közterület-foglalás

A nagyobb településeknek, kerületeknek, fővárosnak van a közterület-foglalásról szóló helyi rendelete. Óriási a szórás e rendeletek megalapozottsága, pontossága, piaci értékhez való közelítése, részletessége között, ám egy valamiben mindegyik azonos platformon van: nem lehet belőlük megtudni, hogy kik, hogyan, milyen eljárásrend alapján szedik be a közterület-foglalások ellenértékét, ez az összeg hová fizetődik be, milyen módon kezelik és mire költik. Feltételezhetően nem a közterületekre, mert azok állapotán ez nem látszik. Állampolgárként, vállalkozóként egy-egy önkormányzat honlapján rendszerint **még a keresőt használva sem lehet megtalálni, hogy kié a közterület, ki az illetékes a közterület-foglalás ügyében, milyen nyomtatványokra van szükség, honnan lehet azt beszerezni, milyen díjtételekkel kell számolni.** Nem tudható meg gyorsan, hogy mik a feltételei egy vendéglátó terasz vagy egy ideiglenes árusítóhely létesítésének, egy közterületi rendezvénynek, egy építkezés ideje alatti közterület-foglalásnak, az utcazenélésnek, mozgó árusításnak, közterületi reklám elhelyezésének, filmforgatásnak, egyéb közterületi alkalmi szolgáltatásoknak (pl. sporteszközkölcsönzésnek); ki gyakorolja a felügyeleti jogokat, hová kell fordulni probléma esetén, kik egy adott közterület kezelői. **A közterület-foglalás intézménye nem automatizált, nem ügyfélbarát és nem átlátható, nyomtatványai nem elérhetőek honlapon keresztül.** Ezzel szemben számos olyan vállalati brand-építő nagyrendezvény kap zöld utat szivességek láncolatán keresztül a közterületen, ahol a közterület-foglalás díjait az önkormányzat nem szedi be, miközben a tömegrendezvények okozta költségek (szemét, áttaposás, víz- és áramhasználat stb.) aztán a közterületi fenntartás cégeit terhelik.

4.3. Parkolás

A közterületi parkolás – csakúgy, mint sok település esetében a közterületi reklám – markánsan külön kezelt kérdés a településüzemeltetésen, közterület-gazdálkodáson belül. Általában külön rendelet intézkedik róla, teljesen elkülönítve attól, ami logikailag összetartozik: azaz a közterület-gazdálkodástól. Mint az egyik **legnagyobb közterületi fejőstehén**, privilegizált helyzetben van. Ha a főváros üzemelteti, akkor veszteséges, ha egy rátermettebb kerület, akkor esetleg nyereséges. Az elmúlt évtizedekben ez volt az a legszürkébb önkormányzati gazdálkodási zóna, ahol a közpénzek elfolytak, illetve ez volt az a leginkább megkerült helyhatósági politikai tabu, ahol a közterületet parkolás céljára használó helyi lakosok megtarthatták vélt vagy valós előjogaikat. A parkolási bevételek egy dologban azonos tendenciát mutatnak a közterületi reklám- és egyéb közterület-használati bevételekkel: nem arra a területre fordítják azt, ahol a bevétel realizálódik, hanem a költségvetés lukainak betömésére.

A közterületi parkolás körül több gond van. Egy átlagos személygépjármű 12,5 m² közterületet foglal el a szűkös lehetőségekből egy-egy szűk csoport (pl. egy család) magánérdekeit előtérbe helyezve a közérdekkel szemben. A motorizáció magas szintje mellett a sűrűbb városrészekben parkolási deficit keletkezik a közterületen, amelynek kompenzációjára a jelenlegi rendszer alkalmatlan. **A választópolgárok – mint szerzett jogot – elvárják az ingyenes parkolási lehetőség biztosítását a közterületen, illetve ennek megváltásaként rendszeresen azonosítják a súlyadót (teljesítményadót) mint ellentételezést.** Annak mértéke viszont a sűrűbb városszövetekben eltörpül a parkolóhelyen realizálható bevétel valós piaci értékétől. A döntési pozícióban lévő politikai formációk ezt a privilegizált helyzetet nem akarják megszüntetni, mert **politikai öngyilkosságnak tartják.**

Éppen ezért a torz rendszer gyümölcsként a belvárosainkban nagyon drágán megépített, jelentős amortizációs kulccsal dolgozó, de csak félig, harmadáig kihasznált önkormányzati vagy magántulajdonú mélygarázsok kínálják drága szolgáltatásaikat, a helyben lakók jelentős hányada pedig csekély rotálási sebességgel a közterületi parkolóhelyek jelentős számát foglalja le. Ennek még egy káros következménye van: az önkormányzatok úgy menekülnek előre, hogy a közterületeken más felületek (például zöldfelületek, zóldsávok, gyalogjárdák, játszóterek, sportterületek) rovására is parkolófelületeket alakítanak ki. A városi helyzet mára a belvárosi területek megújításának blokkoló tényezőjévé és a zöldfelületek egyik legfőbb korlátjává lépett elő. Ilyen körülmények között élhető közterületekről nehéz beszélni.

4.4.

Zöldfelületi öntözés

A zöldfelületek a vegetációs időszakban vízpótlást igényelnek, fokozottan igaz ez a nyári kánikulai időszakokra. Fenntartásuknak ez az egyik legköltségesebb tétele. Kétféle megoldás létezik: vagy nem kapnak öntözést, így károsodnak, vagy pedig jellemzően az ivóvízhálózatból oldja meg a fenntartó az öntözést. Miközben több városi zöldfelület érintkezik felszíni vízfolyással, illetve sok ezer köbméter esővíz, valamint termálvíz távozik a csatornarendszereken keresztül. A vízgazdálkodás, a csapadék ciszternába, tározóba gyűjtése, a fürdők termálvizeinek ülepítése, hűtése, tisztítása, a folyóvizek és szürkevizek szűrőberendezések használata utáni öntözési célú felhasználása, a víztakarékos csepegtető öntözési rendszerek kiépítése, a talajkutas öntözés bevezetése – néhány úttörő kezdeményezéstől eltekintve teljesen hiányzik a zöldfelület-gazdálkodásból. Pedig segítségükkel éves szinten súlyos milliókkal csökkenthető lenne a fenntartási ráfordítás.

4.5.

Jó gyakorlatok a közterület-gazdálkodás terén

A ZÖLD UTCÁK PROGRAM Vancouverben pontosan olyan program, amelyen keresztül megérthető, hogy miért ez a nyugat-kanadai város számít ma a világon az egyik legélhetőbb nagyvárosnak. (2007-től 2010-ig a legelső volt a The Economist kimutatásai szerint.) A programot Vancouver még 1994-ben indította, és azóta is fut. Lényege azon a paradigmaváltáson alapul, hogy **a lakosság** (néha önhatalmú, de jó szándékú) **közterület-fenntartását és fejlesztésre irányuló egyéni lépéseit nem bírságot és büntetni kell, hanem az ebben rejlő pozitív energiákat megfelelő mederbe terelve felhasználni** a közterületek jobbá és esztétikusabbá tételére. A program azzal a felhívással fordult a városi lakossághoz, hogy „legyél te is utcakertész!”, azaz **felkínálta a lehetőséget az érdeklődőknek, hogy egy-egy közterületi zóldsávot, forgalom elől elzárt területet, körforgalmat örökbe fogadjanak és gondozni kezdjenek.** Az önkormányzat szakemberei, az ún. utcakoordinátorok szöveges útmutatóval és rendszeres szóbeli szakmai tanácsadással segítik az önkéntesek munkáját. A városi főkertész a kiültetést közösen tervezi meg az önkéntessel. Az útmutató meghatározza a közterületre ültethető fajokat, telepítési és gondozási tanácsokkal látja el a jelentkezőket. A „kibérelhető” területeket zöld, a már gondozás alatt állókat sárga jelzéssel látják el. Az utcakertészek számára ingyenesen biztosítanak komposztot, tájékoztatják őket a kedvezményes növény-kiárúsításokról, és jelzik nekik, ha területükön út- vagy közmű-rekonstrukciós munkák kezdődnek. Az információáramlást jól felépített honlap segíti, amely az online ügyintézésben is segít. **Napjainkban 350 utcakertész tevékenykedik a kijelölt területeken,** a programnak pedig nem várt hatásai is lettek: a közterületeken dolgozó önkéntesek és virágdús felületek látványa egyaránt lassabb tempóra ösztönzi az autós forgalmat, ezáltal javultak a baleseti statisztikák.

A zöldfelület-gazdálkodás terén ma az egyik legprogresszívebbnek mondható irányt a New York-i Central Park képviseli, ahol 1980-ban indult el egy másfajta szemléletű köztérmenedzselési modell. Előzménye, hogy New York Cityben 1979-ben létrejött egy ún. Park és Rekreációs Ügyosztály, amelynél a Central Park első kinevezett adminisztrátora, **Elisabeth Barlow Rogers**, egy elméleti szerzőként is neves urbanista kezdett el tevékenykedni. Rogers megalapította, majd 1996-ig igazgatta azt a nonprofit közhasznú alapítványt, amely ma zöldfelület-gazdálkodási modellként szolgál minden haladó szellemű város számára. A Central Park Conservancy eddigi 36 éves működése alatt elérte, hogy **a Park ma éves pénzügyi működésének mindössze 15%-át igényli a város központi költségvetéséből, a többit a területén „termelt” anyagi javakból** (azaz bérleti díjakból, rendezvényszervezésből, szolgáltatási kedvezményeket biztosító Central Park tagsági kártyából, faiskolai értékesítésből, önkéntes- és közmunkaprogramokból, valamint adományokból) **gyűjti össze.** Újabban a szervezet már okostelefonokhoz fejlesztett parki információs programokat is kínál letöltésre. **Az éves költségvetés 85%-a nem pusztán a fenntartási, hanem a folyamatos fejlesztési (tervezési és rekonstrukciós) kiadások költségeit is magába foglalja,** az éves jelentésekből pedig az olvasható ki, hogy a rekonstrukció ütemezett és folyamatos tevékenység. **A CPC napjainkban 27 millió dolláros éves költségvetésből gazdálkodik, és felügyeli a közpark területének összes üzemeltetési területét, azaz az ágazati szemléletet felváltotta egy egységes, területi alapú irányítás.** A nonprofit alapítványi forma lehetővé teszi, hogy nagy számú önkéntest foglalkoztasson és adományokat is gyűjtsön. A szervezet közérthető éves jelentésben foglalja össze éves tevékenységét, illetve következő évi terveit, ezek a szervezet weboldaláról bárki számára hozzáférhetőek. A felügyeleti jogokat felette a NYC Park és Rekreációs Ügyosztálya gyakorolja, amely több más városi parkot is hasonló modell alapján üzemeltet.

5. ZÖLD- ÉS KÖZÖSSÉGI ELVEK, MINŐSÉGI RENDSZEREK BEVEZETÉSE A KÖZBERUHÁZÁSOK TERÉN

A XXI. század Magyarországnak fejlesztéseiben alapgondolattá kell tennie, hogy minden tervezett városi fejlesztésnek akkora vagy jobb zöldfelületi mutatókkal kell rendelkeznie, mint a kiinduló állapot. Nem csak papíron vagy a jogszabályi kibúvók által biztosított szinten, hanem a valóságban is. Településeinket vissza kell kapcsolni a körülöttük működő ökoszisztémába, ez azonban csak abban az esetben lehetséges, ha a város alrendszerei között a zöldfelületek nagyobb jelentőségre, respektre tesznek szert a fejlesztéspolitikán belül. Ha nem tudjuk megőrizni vagy javítani a városaink zöldfelületi aránya által biztosított egyensúlyt, akkor városaink élhetetlen helyekké válnak. Ennek érdekében:

- Szigorítani kell a fejlesztési beruházások környezeti ellenőrzését, vizsgálni kell a városi zöldfelületekre gyakorolt hatását. Amennyiben olyan fejlesztési programok merülnek fel, ahol tömeges fakivágás vagy a meglévő zöldfelület jelentős sérülése következhet be, ott alternatívákat kell kidolgozni a műszaki megoldásokra.
- Biztosítani kell a közberuházások tekintetében a tervek teljes nyilvánosságát és a kötelező zöldfelületi munkarészeket! Csak valós ismeretek, megfelelő tájékoztatás után érhető el, hogy az állampolgárok felelős reakciókat adjanak az adott problémákra. A kényes részletek elhallgatása azonnali bizalmatlanságot szül, és nem a problémamegoldás irányába hat.
- Alkalmazni kell a várostűrő, biodinamikus, extenzív zöldfelületek létesítésének nemzetközi tapasztalatait. Számos olyan városi zöldfelület állítható elő alacsony bekerülési költséggel, amely nem igényli az intenzív fenntartást, tűrőképesebb, ugyanakkor képes azokat az ingyenes ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújtani (klimatizálás, vízszűrés, talajjavítás, porlekötés, zajvédelem, vizuális takarás, levegőszűrés stb.), amelyeket elvárunk a városi zöldfelületektől.
- Ivóvízkészletünk kímélése érdekében általánossá kell tenni a parkok öntözésében a természetes vizekből és a talajvízből történő öntözést! A közparkokban nem természetünk emberi táplálkozásra alkalmas haszonnövényeket, így az öntözésükhöz sem kell ivóvíz tartalékaink terhére vizet felhasználni. A tisztított, szűrt szűrkevizet, összegyűjtött csapadékot, talajvizet, természetes folyókat, patakokat, tavak vízkészletei megfelelő technikai felszereltség mellett folyamatosan, olcsó öntözővízzel láthatják el a zöldfelületeket, amelyeknek az éves 600 mm csapadéktól a túléléshez.
- Ki kell jelölni azokat a beruházási területeket, ahol a zöldtető-létesítés építési kedvezményekért cserében ajánlott vagy kötelező! A mélygarázsok, lejtők oldalába épített építmények tetején, lapostetős házakon olyan extenzív tetőkertek létesíthetők, amelyek félsivatagi, szárazságtűrő növényzete nem igényel számottevő fenntartást, ugyanakkor a csapadékvizek és a levegő tisztításában, a városi hőszigetek mérséklésében, az épület szigetelésében jelentős előnyöket jelenthet. A zöldtető-létesítés költséges beruházás, ezért adott övezetekben építési kedvezmények bevezetésével lehet ösztönözni az elterjedésüket.
- A kormánynak deklarálnia kell, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások esetén előnyben részesíti a barnamezős beavatkozásokat. A zöldterületek és a nagy zöldfelületű, beépítésre szánt területek esetén pedig biztosítani kell a civileknek a valódi beleszólási, fellebbezési lehetőséget. A mostani gyakorlat tarthatatlan és passzív rezisztenciát, elmérgesedése esetén agressziót szül. Ennek elkerülése érdekében már a beruházások korai tervezési fázisában többváltozatot tervekkel kell készíteni a vitatott beruházások esetén, és azokat közérthető hatásbecsléssel, magyarázattal a nyilvánosság elé kell tárnunk! A manipuláció nem tájékoztatás! A sikeres közberuházások leghatékonyabb módja a lakossági párbeszéd és a lakossági részvétel biztosítása, a szakmai és társadalmi konszenzust elősegítő participatív módszertanok bevezetése. Egy kormánynak megegyezésre, konszenzusra kell törekednie még a beruházások fizikai megkezdése előtt, ha pedig ez nem elérhető, akkor – a többség akaratának megfelelően – változtatnia kell a tervein!

5.1.

Mit nevezhetünk participációnak és mit nem?

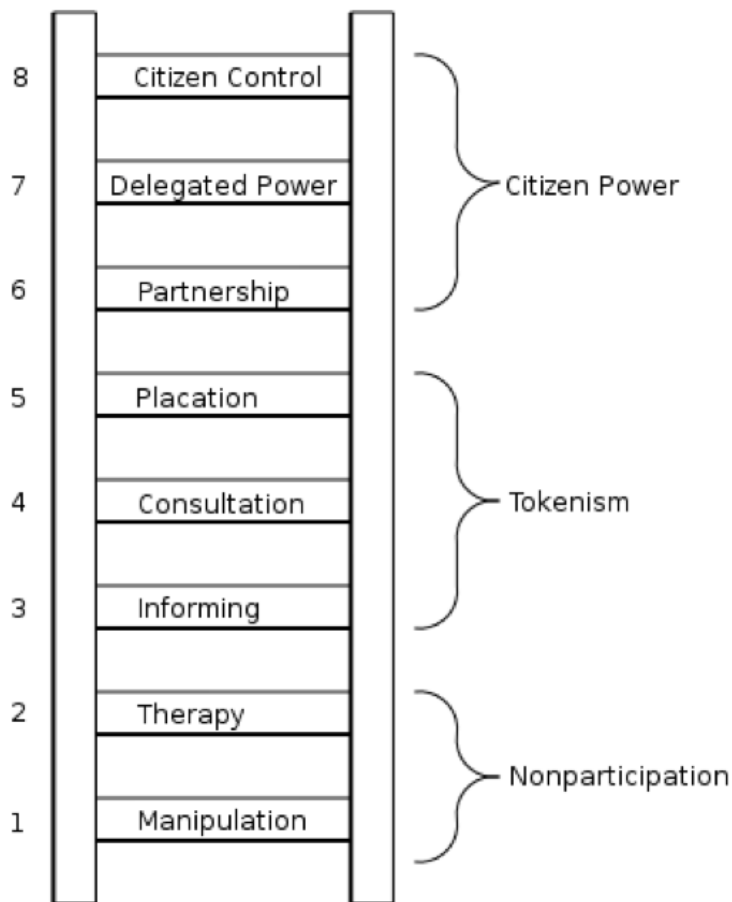
Először le kell szögeznünk, hogy óriási különbség van aközött, hogy egy zöldfelületet ÖNÖKNEK vagy ÖNÖK-KEL építünk. Ebben rejlik a participáció jelentősége. Az első esetben a városlakót már kész elképzelésekkel, tervekkel szembesítik, így egy tervezés utáni lakossági fórum maximum az informálásig juthat el, de a lakosság kirekesztve érzi magát a folyamatból, legjobb esetben sem érzi magáénak a végeredményt. Ráadásul William H. Whyte-től (környezetpszichológus, szakújságíró, a Projects for Public Spaces civil hálózat mentora) tudjuk, hogy **a helyben élő használó a legjobb szakértő**, aki olyan tudás birtokosa az adott környezetről, amelyet a tervezők és a döntéshozók csak nagyon fáradságos, évekig tartó megfigyelésekkel és vizsgálatokkal lennének képesek pótolni. A második esetben valódi bevonás történik, és egy terület fejlesztése nem a műszaki tervek elkészítésével, illetve ismertetésével indul, hanem a lakossági igényfelméréssel, beszélgetésekkel, a különféle érdekcsoportok és konfliktusok azonosításával. **A városligeti, a normafai, az orczy-kerti vagy éppen a római-parti fejlesztések kijelentő mondattal indultak.** A kormány, a főváros bejelentette, hogy mi lesz, majd minden eszközzel megpróbálta eltitkolni a tervek részleteit, és manipulálni a lakosságot a pozitívabb fogadtatás érdekében, miközben a szakmai tiltakozásokat a szőnyeg alá söpörte. Részletkérdésekben kész volt az engedményekre, de a koncepció egészét (amely nem a többségi használói igényekből, hanem pár ember saját nagyvási hóbortjából indult ki) nem engedte megvitatni.

A részvételi tervezés (participáció) a közösség részvételén és korai bevonásán alapuló munkafolyamat: a tervezés megtervezése, illetve előkészítése, valamint a tervezés részeredményeinek folyamatos visszacsatolása, alternatívák feltérképezése, döntések előkészítése, széles körű kommunikációja és vitája, amely a konkrét tervezési folyamattal együtt zajlik, azzal szétválaszthatatlanul összeforr.⁴

Sherry R. Arnstein 1969-ben az Amerikai Tervezők Szövetségének újságjában megjelentetett egy cikket, amely később a részvételi tervezés módszereinek alapvető forrásmunkájává és hivatkozási alapjává vált. **Arnstein létrája (1969)⁵** a helyi szereplők bevonásának mélysége alapján határozta meg a részvétel szintjeit. Minél nagyobb mértékű a lakosság szerepe a döntéshozatalban, annál magasabb lépcsőfokon állunk a képzeletbeli létrán. A létrának a két legalsó fokát Arnstein nem tekintette participációnak. Pontosan ezen a két lépcsőfokon ugrálnak folyamatosan azok a vitatott hazai kiemelt beruházások, amelyek a civil ellenállást szülik, néha-néha kalandoznak csak át a tokenizmus (jelképes részvétel) területeire, amelyek már némileg magasabb szintű bevonásnak minősülnek.

⁴ Forrás: Közösségfejlesztők Egyesülete: Kézikönyv a városmegújításról, gyakorlati útmutató, 2010.

⁵ Forrásmunka: Arnstein, Sherry R. „A Ladder of Citizen Participation,” JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.



Arnstein létrája az eredeti közlésben (Arnstein, 1969)

Arnstein leírása szerint a nem participatív szintek első szintje a **manipuláció**, ahol a cél „gyógyítani” a résztvevőket. A tervező ad egy „receptet” a probléma megoldására. A hazai, felülről irányított rendszer ezt a hozzáállást erősíti mind a mai napig. A rendszerhez gépiesen alkalmazkodó csapat (megbízó, tervező) és a PR a jellemzői – itt a bevonás elkerülési lehetőségeinek a keresése zajlik. A létra második fokán a **terápia** áll, ahol a megbízóban és a tervezőben megjelenik az igény, hogy valamilyen mértékben az érintettek kapcsolódjanak a tervhez. Ez a kapcsolat azonban kimerül abban, hogy a terv készítője vagy megrendelője a terv elkészülése után elmagyarázza annak jelentőségét, működőképességét, nagyszerűségét. Arnstein szerint itt a cél oktatni a résztvevőket. Ez a szint nem más, mint részvételnek álcázott csoportterápia.

A **tájékoztatás** a részvétel első, legfontosabb legitimációs lépcsője. A második fokról egy lényeges dologban különböznie kell ennek a szintnek: a tájékoztatást már meg kell kezdeni a szándék megjelenésétől fogva; a végeredmény közlése nem nevezhető tájékoztatásnak. A harmadik szinten még egyirányú az információ áramlása, ami nem tesz lehetővé visszacsatolást. Nagyobb léptékű tervek készítése esetén hazánkban jogszabályok írják elő a tájékoztatási kötelezettséget. Hogyan valósul meg ez a gyakorlatban? A tervet kifüggesztik az önkormányzati faliújságra vagy megtekinthető egy irodában. Az érdeklődés rendszerint csekély, mert az emberek nem érzik, hogy valóban lenne tétje az egyeztetésnek, hogy valóban beleszólhatnak a folyamatokba. Máskor (vagy emellett) az önkormányzat által kiadott újságban tájékoztatnak a terv készüléséről. Utóbbi esetben az információ több emberhez jut el, és így a felelősség is jobban átterhelődik a lakosságra (veszi-e a fáradságot a hozzászólásra). A tájékoztatás az első, felszínes lépés a részvételi tervezés felé, ahol a jogok ismertetése rendszerint megtörténik, ám az érintetti kör többnyire eszköztelen marad.

A negyedik szinten megindul a **párbeszéd** a helyi lakosság, a megbízó és a tervezők között. A részvétel eszköze itt a terepmunka (amennyiben ez interjúkat, kérdőíveket vagy egyéb konzultációs eszközöket alkalmaz), a lakossági fórumok, illetve egyéb szervezett beszélgetések, interjúk. Arnstein szerint ez még mindig csak egy „ablaknyitási rituálé”. A lakossági fórumok alapján ugyan megjelenhetnek új ötletek, de ennek nincsenek megvalósulási garanciái.

Az ötödik lépcső a **kiengesztelés**, amelynek célja a bizalmatlanság és az ellenséges hozzáállás megszüntetése. Erre többféle módszert lehet alkalmazni; például az erősségek összegyűjtését gondosan kiválasztott emberekből álló csoportokban. Ez lehetőséget ad a polgároknak, hogy korlátok nélkül tegyenek javaslatokat, vagy tervezzenek úgy, hogy egyúttal meghagyják a jogot a hatalmon lévőknek a döntés legitimálására, illetve a lehetőséget a tanácsolt lépések megvalósítására. Ezen a szinten már megjelennek olyan civil szervezetek vagy polgári tanácsadó testületek, amelyeknek részletkérdésekben beleszólási jogot osztanak a projektgazdák, ám ezek a testületek valódi hatalom és döntési kompetencia nélküli (szavazati jog nélküli) tanácskozási joggal rendelkező testületek és fórumok.

Körülbelül itt lehet meghúzni azt a felső vonalat, ameddig a magyar viszonyok között el tudott eddig jutni a civil aktivitás. A társadalomban olyan erősen él a jó király várásának, a felülről adott megoldásnak, a szervilizmusnak a reflexe, hogy a fejlesztési kérdésekben sem a döntéshozókban, sem a tervezőkben, sem magában a társadalmi meghatározó többségben nem fejlődött ki a természetes igény a valódi részvételi lépcsőkre. Ezek a lépcsők Arnstein létráján a legfelső három fok, amelyet ő civil hatalomnak, proaktív részvételnek, valódi bevonásnak nevez.

A tervezés a **partnerség** esetében például közös bizottságok (joint committees) létrehozásával zajlik. A következő lépcsőfokon már a **küldötti ellenőrzés** áll, ahol az érdekcsoportok képviselőket delegálnak a tervezés folyamán a döntéshozói körbe. A helyi közösségnek tehát itt már megvan a hatalma, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a program megfelelően alakul számukra. Megvan a lehetőség, hogy az adott feladathoz az ahhoz legjobban értőt, egyben az érdekeket legjobban képviselő személyt küldjék. Ez egy tárgyalásos döntéshozatal, ahol az azon résztvevő minden érdekcsoportot kompenzálják. A **polgári ellenőrzés** a részvétel legmagasabb foka, egyfajta önszabályozás, ahol nincs közvetítő a forrás és az érintettek között. Ez a helyzet természetesen csak akkor állhat fenn, ha a helyi közösség rendelkezik a szükséges hatalmi jogokkal és szakmai kompetenciával. A tervezés, a szabályok megalkotása és a programok megvalósítása ebben az esetben például egy átlátható és ellenőrizhető helyi civil közösségi szervezet irányításával történik, amely munkájáról jelentéseket készít a közösség felé. Ez utóbbira remek példa a Central Park Conservancy működése, amely 1980-tól felügyeli a Central Park fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos összes műveletet.⁶

⁶Forrásmunkák: Dömötör T.: Közösségi tervezés a területi tervezésben, 2008; Bardóczy S. - Giczey P. (szerk.): Kézikönyv a városmegújításról, 2010.

5.2.

Jó gyakorlatok a városi közparkok participatív tervezési módszertanában

Waterloo-ban (Kanada, Ontario állam) néhány éve a város (fél Városliget méretű) tájképi kertjének participatív tervezése zajlott le. A folyamat közel 7 évig tartott, és különlegessége, hogy kezdetén semmiféle előre elhatározott terv nem volt arra, hogy miként nézzen majd ki a közpark. Annyit tudott mindenki, hogy ráfér a felújítás, és hogy a szomszédságában bővül az egyetemi campus, valamint néhány üres telekre – szintén a park mellett – új lakóépületek és irodaházak épülnek.

A részvételi tervezéshez – Kanadában szövetségi törvény is rendelkezik ennek szükségességéről közberuházások esetén – viszont idő kell, és (látszólag) sokkal több tervezésre szánt pénz, párbeszéd. Nem lehet sürgetni. Nem lehet pályázati forráshoz vagy választási kampányokhoz kötni. Mindez azonban többszörösen megtérül. Nincs ellenállás, a lebonyolító politikai formáció általában nyertesén kerül ki a folyamatból, a tervezési program pedig racionálisan elérhetővé (túlzások és túlkapások nélkül) válik. A Waterloo-Park-rehabilitáció részvételi tervezéssel megvalósított folyamatának 8 fázisa a következő volt:

1. lakossági fórumok (igényfelmérések),
2. fókuszcsoportos beszélgetések (mélyinterjúk),
3. civil tanács megalapítása (delegáltak kiválasztása érdekcsoportonként),
4. tervváltozatok kidolgozása,
5. közvélemény-kutatás,
6. kiviteli tervezési megbízás,
7. a pályázati forrás felkutatása és ütemezések kialakítása a forrás függvényében,
8. kivitelezés.

A folyamat közben a helyi politika végig önmegtartóztató volt. (Ezt az erős civil társadalom el is várja, s megjegyzi magának, ha egy politikus túllép a hatókörén vagy átlép a civileken.) A politikai döntéshozás ennek következtében figyel a párbeszédre, de nem irányít, nem manipulál, nem próbál kikerülni érintetteket. A folyamat közben pedig kialakul a koncepció egyszilárdsága, a tervezési program. Mindenki, akinek mondani-valója van, beleszólhat, alakítja a programot, közelítés történik a lehető legjobb megoldás felé. Helyet kapnak a megalakuló civil tanácsban az ott lakók, a mozgáskorlátozottak, a korcsoportok, a szubkultúrák, az adott szakterületek képviselői, a befektetők, a közgazdászok. A politikusok nem sietnek közpénzt rosszul elkölteni. Sokkal többet áldoznak választóik szempontjainak megértésére. Ugyanez vonatkozik a résztvevő érdekcsoportokra. Ők is sokkal jobban megértik a folyamatot, nem kérnek lehetetlent. Ennek következtében a politikusok ott nem szalagok átvágásában és fizikai megvalósulásban, hanem megegyezésben és a beszélgetések számában mérik a politikailag is jól eladható eredményt. A fejlesztésekben nem a politikus vagy a tervező a főszereplő (aki adott esetben a saját emlékművét szeretné megalkotni), hanem a közösség, ahonnan a pénzforrás származik.

Magyarországon sikeres részvételi tervezésre akad néhány jó példa. Ezek közül is kiemelkedő teljesítménynek számít az Országbíró sétány (XIII. kerület, Angyalzöld program) lakótelepi zöldfelületi projektje vagy a Teleki tér megújítása. Előbbiben a frissen alakult önkormányzati zöldfelületi munkacsoport, utóbbiban a tervező (Újirány Tájépítész Kft.) és a beruházó (RÉV8, VIII. kerületi önkormányzat) ambicionálta azt, hogy a tervezés kísérleti jelleggel a Nyugat-Európában és Észak-Amerikában bejáratott módszertan szerint történjen meg. A VIII. kerületben a folyamat során a környék lakosaiból új civil szervezet (Társak a Teleki Térért Egyesület) is létrejött, amely részt vesz az új tér fenntartásában, őrzésében és az ott létrehozott szabadtéri színpad programjainak megszervezésében. Az említett két magyarországi projekt szépen bizonyítja, hogy a részvételi tervezésnek az Arnstein létrája szerinti magasabb fokára is fel lehet jutni idehaza, ha van arra döntéshozói fogadókészség. Mindkét programot hatalmas szkepticizmus kísérte végig az önkormányzati szereplők részéről, de utólag mindkét önkormányzat bevallotta, hogy eddigi legsikeresebb köztéri projektjei voltak ezek a korai bevonással történő részvételi folyamatok. Ezt egyébként szakmai elismerések, díjak sora is jelzi.

BARDÓCZI SÁNDOR

okl. tájépítész mérnök, vezető tervező
c. egyetemi docens