

NYILVÁNOSSÁG ÉS RÉSZVÉTEL A TELEPÜLÉSTERVEZÉSI FOLYAMATBAN¹

(Participation in Urban Planning)

CSANÁDI GÁBOR – CSIZMADY ADRIENNE –
KÖSZEGHY LEA

Kulcsszavak:

városszociológia várostervezés településtervezés participáció

A városfejlődés hátterében egyrészt a piacgazdaság által generált spontán folyamatok állnak, másrészt várospolitikai-várostervezési folyamatok. Ez utóbbi folyamatok következményeként egyes társadalmi csoportok előnyösebb, mások hátrányosabb helyzetbe kerülhetnek. Amikor várostervezési, várospolitikai döntések szociológiai elemzéséről gondolkozunk, nem csupán – sokszor talán nem is elsősorban – a konkrét fizikai valójában is megjelenő eredmény az, amelyet szemügyre veszünk, hanem az e mögött meghúzódó nyílt, vagy rejtett társadalmi érdekek, hatalmi viszonyok, konfliktusok rendszere elemzésünk tárgya (hogyan függenek össze a külső érdekek és hatalmak küzdelmeivel, mennyiben képes autonóm működésre, saját ethosának a képviselésére, mikor és mennyiben szolgálója, illetve kiszolgálója a körülötte működő erősebb érdekviszonyoknak.) E bonyolult kérdéskör részletes kifejtését – amelyet az egyszerség kedvéért a várostervezés szociológiájának is nevezhetünk – ebben a tanulmányban a nyilvánosság és részvétel vizsgálatával kezdjük.

Bevezetés

Hosszú idő óta nagy viták folynak arról, hogy a várostervezésben érintett területek lakóinak milyen szintű és módszerű részvétele szükséges (célszerű, helyes stb.) magában a tervezési folyamatban. Szociológiailag igen érdekes kérdés, hogy a döntéshozás és az ehhez szükséges szakmai előkészítő tevékenységek között miért éppen ez az, ahol a lakossági részvételről, annak szükségességéről és mikéntjéről egyáltalán vita folyik. Hiszen a településtervezés folyamán – sok más települési szintű döntéshez hasonlóan – forrásokat kell egy meghatározott módon elosztani, melynek következményeképpen a döntések a lakosság bizonyos csoportjait előnyösen, másokat hátrányosan érintenek. E döntések a településtervezési döntésekhez hasonlóan általános elvek, előzetes döntések alapján szakértői előkészítést igényelnek, tehát a konkrét részletektől eltekintve a településtervezés nem is különbözik olyan nagyon egy helyi önkormányzat más típusú, alapvetően a képviseleti demokrácia keretei között megszülető lényeges döntéseitől (pl. költségvetés elosztása, egészségügyet támogassuk-e, vagy az iskolaügyet; szociális segélyt adjunk-e, vagy vállalkozásokat támogassunk stb.). A településtervezés lényegében csak abban különbözik ezektől, hogy a térbeli-fizikai környezet megváltoztatásával foglalkozik, de ez önmagában

még nem indokolná azt, hogy a lakossági részvételnek itt nagyobb szerepet kellene adni, mint más területeken. Ezért a lakossági részvétel valószínűleg elvileg nem a várostervezés ügye, hanem a hatalom gyakorlásának és ellenőrzésének általánosan vizsgált, vizsgálandó kérdése. A szűkebb témánkban a várostervezés és az urbanisztikai problémák terén éppen azt lehet mondani, hogy a felmerülő kérdések szociológiai értelemben azért lényegesek, mert a várossal kapcsolatos problémák úgy tekinthetők, mint a társadalom alapstruktúráit, alapmechanizmusait érintő kérdések példái, konkrét területen való megjelenései. Nem véletlen például, hogy Peter Hall a Garden City mozgalom és a klasszikus anarchista társadalomkoncepciók közötti szoros kapcsolatra ilyen jelentős hangsúlyt helyezett (Hall 1996; 2000). Az „anarchista” ebben a vonatkozásban a központi, elkülönült hatalom szerepével való szembehelyezkedés hangsúlyozását, a közvetlen, az érdekeltek számára áttekinthető méretű társadalmi egységekben való gondolkodást, döntéshozatalt stb. jelenti. Vagy ugyanő Le Corbusier koncepcióját a paternalista, központilag irányított társadalom-eszmével hozza összefüggésbe stb. (Athéni Charta 1979). Éppen ezért a továbbiakban, amikor a várostervezésben való lakossági részvétel problémáiról beszélünk, akkor – hasonlóan más szociológiai elemzésekhez – a társadalom működésének egy meghatározott részterületén az általános strukturális vonásokat, működési mechanizmusokat vizsgáljuk. Más szóval: szociológiai értelemben tesszük vizsgálatunk tárgyává a várostervezést, annak egy aspektusát (és nem „egyszerűen” a várostervezés tényleges működésének hatékonyabbá, demokratikusabbá stb. alakítása a célunk, bár az sem kicsiny és egyszerű feladat). Röviden, a tervezés szociológiai elemzése egyfelől azzal foglalkozik, hogy a tervezés folyamataiban felmutassa a társadalom általánosan érvényesülő törvényszerűségeit, másfelől pedig bemutassa azt, hogy e szabályszerűségek milyen, a társadalom speciális területéből adódó (vagyis itt a tervezési folyamattal összefüggő) speciális körülmények között érvényesülnek.

Néhány participációs modell

A településtervezésben való participáció kérdése² mint téma már a 20. század elején felmerült az urbanisztikai gondolkodás történetében, elsőként Patrick Geddes vetette fel (Geddes 1915 [2000]). Később a modernista tervezésemélet és a második világháború utáni tervezési gyakorlat korszakában évtizedekre háttérbe szorult. Az 1960-as években a háború utáni nagy városépítési akciók és az alapjukat adó tervezésemélet kritikája kapcsán, illetve a nyugat-európai és amerikai társadalmak hatvanas évekbeli társadalmi kríziseinek hatására merült fel újra, mind az építészek, várostervezők részéről, tehát „felülről”, mind a lakossági tiltakozások kapcsán „alulról” (Fogarasi 1995). A neokonzervatív rezsimiek idején, a tervezés helyzetének a hetvenes években bekövetkezett változásai nyomán sok esetben ismét csökkentek a lakossági részvétel lehetőségei (Jacobs–Appleyard 2000). A kortárs tervezéseméletekben a hatvanas évek hagyományai és a válság nyomán elfogadottá vált

a lakossági részvétel szükségessége; ma már aligha találni olyan szakirodalmi forrást, amelyik ne kezelné magától értetődően fontos kérdésnek.

A lakossági részvételre vonatkozóan többféle (nagy részt induktív módon megalkotott) elmélet született az elmúlt évtizedekben. Közülük talán a leghíresebb Sherry Arnstein 1968-ban közzétett modellje, a lakossági részvétel „létrája”. Arnstein a lakossági részvétel legfontosabb elemének a hatalom újraelosztását, a társadalmi előnyök és hátrányok elosztását meghatározó döntésekben való részvételt tartja; minden olyan modell, amelyben ez nem történik meg, véleménye szerint formális, üres, a hatalom nélküliek számára frusztráló folyamat (Arnstein 2000).

A lakossági részvétel lehetséges módjait egy (egydimenziós) létrával ábrázolja, amelynek saját meghatározása szerint voltaképpen csak a legfelső három szintje jelenti a valódi lakossági részvételt, az ez alatti szintek annak csak valamilyen formális modelljét mutatják, ám ez utóbbiak között is többféle módon alakulhat a lakosság megjelenése a tervezési folyamatban (1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT

*Az Arnstein-féle lakossági részvétel létrája
(Arsteni's Ladder of Citizen Participation)*

8. közösségi irányítás	
7. átruházott hatalmi funkciók	a közösségi hatalom fokozatai (irányítás lehetséges)
6. partnerkapcsolat	
5. megbékítés, kiengesztelés	
4. konzultáció	a jelképesesség fokozatai (befolyásolás lehetséges)
3. információ	
2. terápia	a részvétel hiánya (befolyásolás nem lehetséges)
1. manipuláció	

Forrás: Lukovich (1997).

A manipuláció esetében nincsen lehetőség a részvételre, a döntések befolyásolására, ám rendszerint van valamilyen testület, amelyben lakossági képviselők is részt vesznek, de valódi befolyásolási képesség nélkül, tehát „rábólinthatnak” a tervre, ezáltal legitimálva a tervezési döntéseket. Arnstein nem is ezt a fokozatot utasítja el a leginkább, hanem a következő fokozatot, tehát a terápiát, ez ugyanis „őszintetlen és arrogáns” (Arnstein 2000, 245).³

A következő fokozatok esetében már lehetséges a döntések valamilyen mértékű befolyásolása. Lukovich Tamás Arnstein modelljét elemezve ehhez azt teszi hozzá, hogy itt oly módon van lehetőség a lakossági vélemények döntésekbe való beépítésére, hogy az még a hatalmi struktúra jelentős átrendeződése nélkül megoldható (Lukovich 1997). Az informálás egyirányú információáramlást, a lakosság tájékoztatását jelenti, a konzultáció már nem egyirányú információáramlás, itt már a lakoságnak is lehetősége van észrevételeit megtenni (kérdőíves felmérések, megbeszélések, lakossági fórumok), azonban nincsen biztosíték arra, hogy ezeket a döntés során figyelembe is veszik. A megbékítés, kiengesztelés esetében a lakosság javaslatokat

tehet, de figyelembevételük a hatalom mérlegelésén múlik – a legtöbb Arnstein által elemzett program legfeljebb erre a szintre jutott el (Arnstein 2000, 247). Tapasztalatai szerint e szint tipikus problémája volt egyebek mellett az, hogy a döntéshozók nem beszéltek meg a részvételre vonatkozó elvárásokat a lakossággal, a bevont lakosok nem voltak tisztában jogaikkal, felelősségeikkel, lehetőségeikkel, a lakosság bizalmatlan volt a programok iránt, a bevont lakossági csoportok általában nem reprezentálták a lakók összességét, csak azok dinamikusabb csoportjait, a lakosság számára nyújtott információ kevés volt, a hatalom nem volt nyitott új megoldásokra.

A felső három fokozatban van jelen a tulajdonképpeni hatalommegosztás. Lukovich Tamás megállapítása szerint ezek a fokozatok már a hatalmi struktúra forradalmi átalakításával járnak. A partnerkapcsolat esetében tárgyalások folynak a hatalommal, alkuk kötődnek, megosztják a tervezés és a döntéshozatal felelősségét. A döntéshozatalban – hiszen a jogszabályok szerint választott testület feladata – nem vehettek részt a lakossági csoportok, de ebben a fokozatban el tudták érni, hogy az ő preferenciáiknak megfelelően szülessen a döntés. A delegált hatalomnál már döntéshozó jogkör (pl. vétőjog) van „leadva” a lakossági csoportoknak, bár a végső döntést itt is választott szerv hozza. A legfelső szint a teljes irányító hatalom, teljes felelősség valamely dolog (pl. a helyi iskola) irányításáért.

Arnstein modelljét később sokan kritizálták, noha ő maga is felhívta a figyelmet a modell néhány korlátjára – olyanokra is, amelyek később a kritikákban szerepeltek: 1) nem foglalkozik a lakossági részvételt hátráltató tényezőkkel, így a hatalom részéről a hajlandóság, a lakosság részéről a képesség hiányával; 2) bár a modellből úgy tűnik, hogy a „hatalom”, illetve a „lakosság” oldalát homogénnek feltételezi, ez természetesen nem így van, különféle nézőpontok, hasadások, érdekütközések, alcsoportok vannak mindkét oldalon; 3) a modell figyelmen kívül hagyja a szereplők korlátait: az egyik oldalon a paternalista hajlamú kormányzatot, amely jogot formál az uralkodásra, a másik oldalon a részvételre aspirálók elégtelen ismereteit, szervező-képességét; 4) a több hatalom nem feltétlenül jelent jobbat, hiszen igazságatlanabb és egyenlőtlenebb helyzeteket teremthet (Lukovich 1997); 5) az Arnstein által vázolt participáció egy új helyi elitet képezhet, a lakosság azon részét, akik beleszólhatnak a döntésekbe (Potapchuk 1995).

A döntéshozatalban való lakossági részvétel egyébiránt egy további fontos kérdést vet fel, a legitimitáció kérdését – ezt azért célszerű itt kiemelni, mert számos hazai empirikus kutatásban is felmerülő téma, hogy a képviselői demokrácia kereteit „feszető” közvetlen részvétel, a részt vevő lakossági csoportok, civil szervezetek milyen legitimitációval bírnak, kit képviselnek, milyen alapon hallatják a hangjukat egy-egy döntés kapcsán.

Arnsteinre reflektálva azóta számos lakossági részvételre vonatkozó modell született (pl. Potapchuk 1995), e helyen közülük egyet tartunk fontosnak röviden bemutatni: Karl Maiernek a rendszerváltás utáni cseh tervezési gyakorlatra épülő modelljét (Maier 2001).

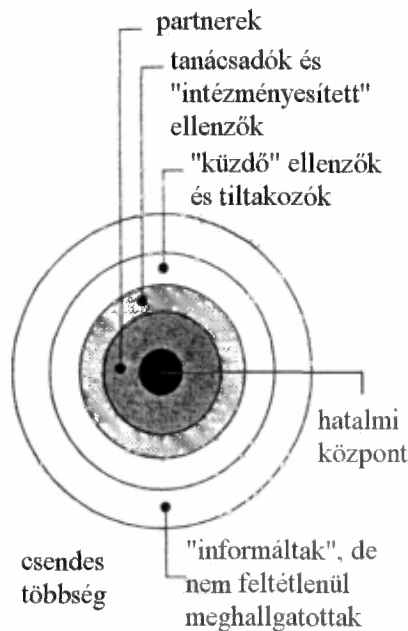
Maier (2001) a kortárs cseh várostervezés gyakorlatát vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a lakossági részvétel modellje nem egy egydimenziós létraként

képzeltet el, nem Arnstein tipológiájának megfelelően, hanem inkább koncentrikus, táguló körökben, melyek közepén a hatalmi központ található, körülötte pedig táguló körökben az érdekcsoportok, érdekhordozók. A hatalmi központ körül található a partnerek, a következő körben a tanácsadók és az „intézményesített” ellenzők, majd a küzdő ellenzők és tiltakozók, a következő körben az informált, de nem feltétlenül meghallgatott csoportok, mindezekon kívül pedig a *csendes többség*. Az érdekhordozó és a hatalmi központ kapcsolata több arnsteini létrafokot is érinthet. Az előbbi először legitimitásért küzdő tiltakozó, majd ha sikeres, elfogadják mint „rendes”, legitím tiltakozót, a további tervekben a hatalom keresi vele a konszenzust. A következő lépésekben esetleg alternatív terveket, koncepciókat dolgoz ki, végül bekerül a fővonalbeli tervezésbe és a hatalmi centrum része lesz. A rendszer összességében dinamikus egyensúlyban van.

Az 1. ábrán a hatalmi központ és az azzal különféle viszonyban lévő érdekhordozók fent ismertetett legkomplexebb rendszere látszik, amely Maier elképzelései szerint a demokratikus viszonyok között jellemző.

1. ÁBRA

Maier modellje a hatalom és a különféle érdekhordozók komplex kapcsolatairól a demokratikus rendszerben
(Maier's Model of Citizens Participation)



Forrás: Maier (2001).

A modellt tehát „keresztmetszetszerűen” (vagyis nem az egyes csoportok „karrierje”, hanem egy adott pillanatban a rendszer egésze felől) nézve a különféle érdekhordozók különféle „távolságra” lehetnek a központi hatalomtól, tehát a modell nem „az” érdekhordozókról beszél, hanem azok plurális és a hatalommal változatos kapcsolatban lévő világát feltételezi. E csoportok döntéshozatali folyamatokra gyakorolt hatása eltérő lehet, akár egy-egy döntéshozatali folyamatban is eltérő elemek jelenhetnek meg. Modelljében Maier ugyanakkor arra is utal, hogy a hatalmi központ körül megjelenő érdekhordozók nem feltétlenül jelentik a társadalom többségét, még csak nem is feltétlenül reprezentatívak. Egy-egy csoport felől nézve pedig a modell a korábbiaknál finomabban képes annak a hatalmi központhoz való viszonyát és – ez a korábbi modellekhez képest szintén újdonság – annak változását megjeleníteni, sőt e modellben akár olyan helyzet is elképzelhető, hogy egy csoport különféle helyzetekben, illetve helyeken eltérő kapcsolatban legyen a hatalmi centrummal. Tehát az egyes szervezetek maguk is követhetnek valamiféle stratégiát a hatalmi központtal való kapcsolatuk alakításakor.

A lakossági részvétellel kapcsolatban számos további, modellszinten is fontos kérdés vehető fel; közülük érdemes kiemelni a bevont népesség társadalmi összetételének kérdését (lásd pl. *Lukovich* 1997), illetve azt a tényt, hogy a modellek többsége kimondva vagy kimondatlanul normatív, a mind nagyobb mértékű társadalmi részvételt tekinti elérendő célnak. Ezzel összefüggésben a részvétel előnyeit emeli ki, miközben akár deduktív, akár induktív megközelítésben a részvétel számos lehetséges problémája is felsorolható (lásd pl. *Lukovich* 1992). A részvétel előnyei: hozzájárulhat a demokratikus légkör, egy jobb minőségű politikai élet kialakulásához, a bürokratikus apparátus kontrolljához, érzékenyebbé teheti azt a különféle társadalmi csoportok problémái, igényei iránt, friss elképzeléseket hozhat a tervezésbe, csökkentheti a későbbi konfliktusok számát, megfelelően kezelve általánosságban is a konfliktusfeloldás, a közösségi érzés kialakításának jó eszköze lehet. Hátrányai: nőhet a hatalmi konfliktusok száma, több időt és több pénzt igényel (bár ha tekintetbe vesszük az elmaradó participáció után később felmerült konfliktusok „erőforrásrabló” hatását, összességében ez nem biztos), parciális érdekek érvényesítéséhez vezethet, a kizárás eszközkévé válhat (amennyiben bizonyos, több erőforrással rendelkező csoportok „bekeverülnek”, mások pedig kimaradnak a döntés-előkészítésből).

Kontextusfüggőség

A tervezés és a participáció kapcsolatának kérdésében egyébként Amerika és Európa nagyban különbözik. Az amerikai kultúrában ugyanis evidencia, hogy az érdekeltek – esetleg szövetkezve a környezetükben lakókkal – önállóan oldják meg problémáikat. Létrehozzák saját szervezeteiket, képviselik a saját érdekeiket, és kevésbé támaszkodnak a központi intézményrendszerre és a hatalomra. Az európai országokban nincs hagyománya ilyen típusú kultúrának, és ebből következően Nyugat-Európában is sok tekintetben másképpen vetődtek fel a participációt érintő

kérdések, mint az amerikai kontinensen. Jóllehet a nyugat-európai országokban az utóbbi harminc évben a participáció eléggé megerősödött, mégis úgy tűnik: a történelmi kontextusok mintha fontosabbak lennének, mint azt gyakran feltételezik. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a városfejlődés neoweberianus, történelmi megközelítése – mely sok esetben minőségileg is eltérő fejlődési utakat képzel el – jobb paradigmának látszik a participációs folyamatok sajátosságainak megértésében, mint az „ökológiai” – az azonos ösvényen egymás után haladó társadalmak modelljével dolgozó – városfejlődési paradigma. Ebből az is következik, hogy bár az amerikai megközelítések sok tekintetben tanulságosak, témánk szempontjából az európai gyakorlat és ennek értelmezései relevánsabbak. Peter Hall (1996) megjegyzése például, miszerint a várostervezésnek a garden city típusú mozgalmi egyenesen az anarchista társadalomfelfogással összekapcsolódó koncepciók voltak, azt mutatja, hogy – hasonlóan az anarchizmus központi hatalmat támadó, kétségbevonó koncepciójához – a városfejlesztési ideákban léteztek olyan, a gyakorlatba is átvitt elképzelések, amelyeknek a lényegét az önálló, komplex, a „külvilágtól”, tehát a központi hatalmaktól nem függő entitások jelentették. Ráadásul ezek a települések éppen azért látszottak elképzelőik szemében ideálisnak, mert méretükből, struktúrájukból következően ügyeiket a lakói még át tudják látni, és ezért képesek az irányítással kapcsolatos problémák kezelésére is. A participáció értelmezését e gondolatoknak is megfelelően éppen a hatalmi dimenzió bevonásával lehet tovább bővíteni. Az ugyanis, hogy a különböző csoportok érdekképviselési, érdekérvényesítési mechanizmusai hogyan működnek, valószínűleg a hatalom működési módjának összefüggéseiből érthető meg. A kelet-közép-európai erősen központosított, paternalista rendszerekben – mint amilyenek a szocializmus is számít – lényegileg hiányzik a spontán érdekképviselési csoportok létrehozásának és intézményesítésének kultúrája, illetve annak gyakorlata, hogy hogyan lehet a bürokratikus hatalmi struktúrával szemben bizonyos kérdésekben befolyást szerezni. Ennek következtében esetünkben nem egyszerűen az a kérdés, hogy például a különböző „grass root” mozgalmak egymás közötti konfliktusai, intézményesülési nehézségei és a „hivatalos” hatalomgyakorlókval vagy a professzionális tervezőkkel való kapcsolataik milyen technikai problémákat vetnek fel. Ebben az esetben azzal a mélyebb problémával kell megküzdeni, hogy ilyen mozgalmaknak milyen helyzetük lehet az adott döntési struktúrában, mennyiben artikulálnak meghatározott (esetleg új, korábban nem képviselt) érdekeket, vagy mennyiben jelentik pusztán a hatalom függelékeiként az amúgy is kiváltságos helyzetűek előnyeinek biztosítását, megerősítését.

A kelet-közép-európai volt szocialista országokban éppen a történelmi tradíciókból fakadóan a helyi önkormányzatok képviselési módon történő működtetése is meglehetősen nagy változás a korábbi patriarchális, központi döntéshozatallal szemben. A várostervezés vonatkozásában e változás kétségtelen előnye, hogy a döntések közelebb kerülnek ahhoz a területhez, amelyet hatásaik érintenek, ugyanakkor önmagában nem nyilvánvaló, hogy az adott területen érvényesülő érdekkonfliktusok megoldásának milyen mechanizmusai alakulnak ki. A központi direktíváktól való függetlenség igénye és a vágy arra, hogy egy központi döntéshozó

szerv segítsen megtalálni a helyes utat, nagyon gyakran együttesen jelentkezik a helyi döntési (várostervezési) mechanizmusokban. Ezt a képet bonyolítja a piaci érdekek megjelenésének sokirányú következményrendszere, valamint az, hogy a tervezéssel foglalkozók milyen módon illeszkednek be ebbe a rendszerbe. A tervezési munka folyamán a bonyolult viszonyrendszer kezelése – mint interjúinkból kitűnik – egyáltalán nem egyszerű folyamat. Az intézményi szereplők közötti kapcsolatok működtetése a kulcspozícióban lévők sok energiáját emésztí fel. A paternalista tradíciókból fakadóan ugyanakkor az is következik, hogy az önkormányzati szinten megszerzett hatalom gyakorlása során a ténylegesen érintettek és (civil)szervezeteik esetleges bevonása a munkába rendszerint nem tűnik sem természetesnek, sem célszerűnek, és legfeljebb a törvény formális előírásai azok, amelyek a korábban említett példához hasonlóan itt is működnek.

Magyarországon a rendszerváltás után – a helyi önkormányzatok szerepének törvénybe iktatásával – a központi döntéshozatal egyeduralgó volt természetesen halványult. Ugyanakkor sok más egyéb terület mellett a várostervezés, városirányítás kérdésében is világossá vált, hogy a döntési szint lejjebb kerülése korántsem teszi a hatalommal rendelkezők számára nyilvánvalóvá, hogy a megszerzett döntéshozatali lehetőségekbe célszerű vagy szükséges volna az érintettek szélesebb körét is bevonni. Általában is közismert – és empirikus kutatásunk adatai is jelzik –, hogy a lakossági meghallgatások és ehhez hasonló intézményes formák hasznát nagyon alacsonyra értékeli a helyi önkormányzatok tisztviselői. Nem kis részben ennek következménye az, hogy ezek valóban rossz hatékonysággal működnek, és a lakosság véleménye sem pozitívabb róluk, mint a választott képviselőké.

A településtervezés törvényi szabályozása

A participációt az egyes nyugat-európai országokban eltérően szabályozzák, és a szabályok Európai Unió belüli egyesítése még nem került napirendre. Ugyanakkor nagy előrelépést jelentett 1998 júniusában az aarhusi egyezmény⁴, melyben témánk szempontjából három igen fontos pont is szerepel (*Ongjerth* 1999):

- 1) a polgároknak joguk van a környezetük állapotára vonatkozó adatok birtoklására;
- 2) joguk van megismerni a környezet alakítására vonatkozó közhatalmi döntéseket, és azok tartalmához javaslatokat tenni;
- 3) ha ezeket a hatóságok nem tartják tiszteletben, az érintettek bírósághoz fordulhatnak.

Az Európai Parlament törekvései alapján úgy látszik, hogy az egyezményben foglaltak betartása a későbbiekben feltétele lesz az EU-projektekhez való csatlakozásnak, illetve a támogatások megszerzésének. Mindezek miatt még inkább fontos Magyarország szempontjából a hazai gyakorlat megismerése és a lehetséges részvételi módok kidolgozása.

Az egyezmény második pontjában foglaltaknak Magyarországon az épített környezetről szóló 1997. évi LXXVIII törvény⁵ (Étv.) 3. és 9. paragrafusa tesz eleget, melyek rögzítik a településfejlesztés során az együttműködés követelményeit a rendezési tervezés vonatkozásában (a fejlesztési koncepciók kidolgozására nincs törvényben rögzített eljárásrend): Az Étv. 3. §-a szerint

„(...) az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét (...). Gondoskodni kell az érdekelt állampolgárok, szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslattevésre.” [Étv. 3. § (2)]

A gyakorlatban két fontos ponton van lehetőség a lakosság részvételére a tervezési folyamatban. Az egyik ilyen pont a véleményezési eljárás:

„A helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és érdekképviseleti szervekkel, valamint társadalmi szervezetekkel, amelyek 45 napon belül adhatnak írásos véleményt.” [Étv. 9. § (3)]

A másik pont a tervek jóváhagyás előtti közzététele:

„A véleményezési eljárás befejezése után a szabályzatot, illetőleg a terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt – azok magyarázatával együtt – a polgármesternek (főpolgármesternek) legalább egy hónapra a helyben szokásos módon közzé kell tennie azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek...” [Étv. 9. § (6)]

A törvény formálisan többé-kevésbé eleget tesz az aarhusi alapelveknek, gondoskodik a jogvédelemről is, a jogok sérülésekor gyors és egyszerűsített hatósági eljárást ír elő, tehát elvileg talán jó keretet szolgáltatathatna a részvételhez. A tekintetben, hogy ez ténylegesen mennyire járul hozzá a valódi, tartalmi részvételhez, feltehetően az a lényeges, hogy hatalmi pozícióban lévő alkalmazói-felhasználói mennyire tekintik olyan szabályozónak, amely tartalmi tevékenységüket meghatározza, és mennyiben olyan korlátnak, amelynek csupán formális figyelembe vétele a célszerű. A másik oldalon ugyanígy kérdés, hogy azok, akiknek a megfelelő törvényhely lehetőségeket, jogokat biztosít, mennyire tudnak (és/vagy akarnak) élni ezekkel.

A participáció gyakorlata: lakossági részvétel a bemutatott modellek tükrében

A hazai gyakorlatot Arnstein modellje keretében értelmezve megállapítható, hogy a vizsgált esetek egyikében sem történt hatalommegosztás, tehát a hatalmi struktúra korábbiakhoz képest vett gyökeres átalakítása, a tervezés és a döntéshozatal felelősségének megosztása (bár utóbbi, mint láttuk, amúgy a legitimitáció kérdését is felvetné). Arnstein modelljében a „legmagasabb fokra” a véleményezési eljárás kerülne, melynek során a civil szervezetek kritikát és javaslatokat fogalmazhatnak meg. Amennyiben pedig véleménykülönbség jelenik meg, a kötelezően összehívott

egyzetető tárgyaláson is kifejtethetik gondolataikat, tehát az Arnstein által partnerségnek nevezett kapcsolattípus egyik eleme, a tervezési tevékenység megosztása megvalósulhat. A gyakorlatban azonban ennek kapcsán is alapvetően a tervezők és a főépítész határozzák meg, hogy mi az a javaslat, amit elfogadnak, és mi az, amit nem, tehát ilyen szempontból ez a bevonási forma inkább a megbékítés, kiengesztelés fokozatába sorolható. A lakossági fórumok gyakorlatuk alapján általában az Arnstein által leírt konzultáció fokozatába tartoznak, de egyes esetekben szerepük csak az információátadás, más esetekben pusztán formális, „kipipálható” tevékenységként szerepelnek a tervezési folyamatban, amely egyúttal legitimálja is a folyamatot. A közzététel, noha elvben lehetőséget biztosít észrevételek megtételére, a gyakorlatban inkább az informálás, tehát az egyoldalú információáramlás színtere. Ugyanakkor a modell egydimenziós jellegének korlátait mutatja, hogy a lakossági és civil részvétel formái nem feltétlenül a tipológia ugyanazon fokának jellegzetességeit mutatják (informált, de nem feltétlenül meghallgatott lakosság, tiltakozó vagy épp konzultációba bevont lokálpatrióta szervezetek, professzionális, akár partnerségi viszonyban is megjelenő nagyobb civil szervezet stb.). Arnstein kategóriái tehát használhatók a szereplők közötti különféle kapcsolatok leírására, de nem egy egydimenziós skála fokozataiként, hanem inkább *kapcsolattípusokként*, amelyek a szereplők között a tervezés során felmerült kapcsolatok különféle fajtáit írják le.

A kapcsolatok e sokfélesége jól elhelyezhető a Maier által felvázolt sajátos térben (Maier 2001). A hatalmi centrumhoz viszonylag közeli csoporthoz, a tanácsadók és intézményesített ellenzők közé sorolhatóak azok a véleményezési eljárásba bevont helyi szervezetek, amelyekkel konszolidált módon alakul az önkormányzat viszonya (pl. lokálpatrióta csoportok), egyes esetekben idetartoznak nagyobb, professzionális civil szervezetek, például a Levegő Munkacsoport is (amikor a formális véleményezési eljárásban megjelenik, illetve alternatív javaslattevőként lép fel). A konfliktushelyzetekben megjelenő lakosok, lakossági csoportok és egyéb szervezetek a hatalmi központtól messzebb, a küzdő ellenzők, tiltakozók közé sorolhatók. Az informált, nem feltétlenül meghallgatott csoportba tartoznak egyes lakossági fórumokon felbukkanó lakossági tiltakozók. A legtöbb részt vevő civil szervezet esetében megjelenik az a legitimációs igény, amely elfogadott, intézményesített tiltakozóvá tenné őket, sőt nagyobb civil szervezetek esetében akár a partnerség (alternatív tervkonceptiók kidolgozása) felé is történik elmozdulás (tehát Maier modellje dinamikájában is értelmezhető a vizsgált helyzetre), utóbbi esetben ez sokszor a szervezet által megállapított stratégia része.

Ami a többi felvetett elméleti szempont közül a reprezentativitás kérdését illeti, a tervezési folyamatokban megjelenő lakossági csoportok a bevonás legelterjedtebb formáinak sajátosságai következtében számszerűen a lakosság kis arányát képviselik, továbbá nagy valószínűséggel nem reprezentálják az érintetteket. A lakossági fórumokon való részvétel alacsony szintje, illetve a megkérdezettek véleménye is arra utal, hogy több „szűrő” is van, melyek alakítják a résztvevők körét: azok jelennek meg a lakossági fórumokon, akiknek tudomására jutott, nagyfokú érintettséget és/vagy érdeklődést mutatnak, közülük is elsősorban azok, akik ellenzik az adott

tervjavaslatot. Ez önmagában arra utal, hogy nem reprezentatív a megjelentek köre. A lakossági és egyéb civil szervezetek tagsága is nagyrészt értelmiségiekből áll, tehát a társadalom egyéb csoportjai közvetlenül kevéssé képviseltetik magukat, a professzionális civil szervezetek pedig sokszor nem is közvetlenül bizonyos lakossági vagy egyéb csoportok, hanem ügyek képviseletében (pl. élhető környezet megteremtése) lépnek fel. Összességében elmondható, hogy a részvételre irányuló törekvések csaknem kizárólag azokat érik el, akik ezért aktívan tesznek, esetleg tettek a múltban (pl. civil szervezet alakításával). „... [a] már alkalmazott participációs mechanizmusok a lakosoknak és a vállalkozóknak csak azon csoportjait képesek elérni, amelyek magukat lobbiként definiálták, megnevezték” (*Krémer-Várnai* 1996, 91). Az egy-egy konkrét területen kifejeződő, a területhez kötődő érdekek alapján felmerülő ellenvéleményben, konfliktusban az érdekeket képviselő lakossági csoportok vagy egyéb szervezetek feltehetően az ott élők szélesebb körét képviselik a gyakorlatban, de arra vonatkozóan, hogy ténylegesen mekkora ez az arány, reprezentatív lakossági véleménykutatás nélkül nem adható becslés.

A hazai településtervezés gyakorlatának elemzése kapcsán számos, elméleti megfontolások szempontjából is releváns kérdés lenne még kiemelhető; e helyütt még egy kérdéssel foglalkozunk: mi a vizsgált tervezési folyamatok logikája? A törvény részletes, feszes ütemezésű eljárásrendet állapít meg, a lakosoknak, a civil szervezeteknek ehhez a logikához kell alkalmazkodniuk. A szakirodalomban több helyen is felvetődő tétel, hogy a lakossági részvétel kétségkívül időigényes folyamat (pl. *Lukovich* 1997), amit a hazai tervezési rendszer nehezen tud kezelni. Emellett a vizsgált esetek tanúsága szerint a tervkidolgozás során az tud figyelembevételre nagyobb esélyű véleményt megfogalmazni, aki beszél a tervezés szaknyelvét, vagyis valamilyen szinten szakértőként lép fel. Ez az egyik oka a nagyobb civil szervezetek professzionalizálódásának is: lényegében alkalmazkodnak a tervezés logikájához (ami számos esetben a szervezet tudatos stratégiája). A folyamatok e jellege azonban egyúttal azt is jelenti, hogy azok a lakosok, lakossági tiltakozások nyomán létrejövő lakossági szervezetek, amelyek ezzel a tudással nem rendelkeznek, nem képesek érdemben részt venni a tervezésben. Emiatt is fordul elő sokszor, hogy nagyobb, professzionális civil szervezetek segítségét kéri (amelyek aztán számos esetben „áthangszerelik” a tiltakozás tematikáját is, az általuk képviselt általános ügyeknek megfelelően). A rendszer említett jellegzetességei egyébként felértékelik az építész-várostervezők és a főépítészek szerepét is, akik birtokában vannak a tervezés bürokratikus és szakmai tudásának. A bürokratikus és szakmai orientációra utal az is, hogy – legalábbis a vizsgált esetekben – ritkán jelenik meg valamely más bevonási technika (ilyen volt egy-egy esetben az előzetes kérdőíves felmérés, a területre kivitt lakossági fórum), inkább a törvény által előírt formákat alkalmazzák. A tervezési folyamat sajátossága egyúttal arra is utal, hogy a hazai tervezési gyakorlatban hangsúlyosabb a cél-, mint a folyamatorientáció szerepe⁶.

Lakossági és egyéb érdekek a tervekészítés folyamatában – egy survey tanulságai

A participációt most a tervekészítési folyamat részeként fogjuk elemezni, és körbejárjuk azokat az aktorokat és a tervezők róluk kialakult képét, akikkel a tervekészítés során kapcsolatba kerülnek. Az elemzés fővárosi és Pest megyei településtervezőkkel, főépítészekkel 2008-ban készített survey eredményein alapul.

Kulcsszereplők

A tervezési folyamat három kulcsszereplőjének az önkormányzatokat, a befektetőket és a lakosságot tekintettük. Arra voltunk kíváncsiak, hogy a gyakorló tervezők szerint a jelenlegi (2008-as) helyzetben kinek van nagyobb befolyása a tervezési munkára. A válaszadóknak a befolyás mértéke szerint 10 pontot kellett elosztaniuk a három csoport között (2. táblázat). Az átlagos vélemény szerint az önkormányzat és a befektetői csoport hasonlóan nagy befolyású (az átlagpontszám 4 és 4,3 volt), míg a lakosság sokkal kevésbé (1,7 pont). A megkérdezett tervezők ugyanakkor azt tartanák optimális helyzetnek, ha ezek az arányok lényeges eltérést mutatnának: az önkormányzat befolyása kicsit magasabb (4,2), viszont a vállalkozóké jelentősen kisebb (2,7), a helyi lakosságé pedig majdnem kétszer akkora volna, mint a most tapasztalható (3,1).

2. TÁBLÁZAT

*Az önkormányzati, befektetői és lakossági csoportok tervekészítésre gyakorolt befolyásának jelenlegi és optimális mértéke, 2008 (átlagérték a tízpontos skálán)
(Level of the Present and Optimal Influence of the Stakeholders in Planning, 2008)*

Időtáv	Csoport (N = 255)	Átlag	Szórás
Jelenlegi befolyás	Önkormányzat	4,0	1,3
	Befektetők	4,3	1,3
	Helyi lakosság	1,7	0,7
Optimális befolyás	Önkormányzat	4,2	1,2
	Befektetők	2,7	0,9
	Helyi lakosság	3,1	1,2

Forrás: Survey (2008).

Az adatokból az is sejthető, hogy a tervezők között nagy súlya van annak a véleménynek is, amely a lakosság beleszólását nem látja indokoltnak:

„Igény a befektetőnél keletkezik, Önkormányzat ellavíroz ennek megfelelően. Lakosságnak nem kell 1-nél több befolyást adni, hiszen nem ért hozzá. Szakmai alapon az önkormányzat jobban átlátja, neki feladata eldönteni.”

A participációval szembeni ellenérvek egyikét talán a fenti idézet foglalja össze a legjobban. A másik nem is annyira ellenérv, mint egy rendszer funkcionális működésébe vetett hit – mely a tervező szempontjából nézve nagyon is leegyszerűsíténé a helyzetet: „Ha feltételezzük, hogy az önkormányzat a lakosságot képviseli, akkor jól van a jelenlegi helyzet”, sőt többen látják úgy, hogy „az optimális az lenne, ha nem tehető különbség a helyi önkormányzat és a lakosság között.”

A tervezők különböző csoportjai számára érthető módon nem is annyira az érintett lakosság és az önkormányzat közötti viszony a leginkább lényeges kihívás, hanem a vállalkozók térnyerése kapcsán felmerülő kérdések. Sokszor ambivalensek, hiszen éppen a tőkeerős vállalkozóknak köszönhetik a munkájuk iránti kereslet döntő részét, ugyanakkor az adott döntési mechanizmusokban kiszolgáltatottságuk növekedését is tapasztalják.

A helyzettel való elégedetlenség nemcsak a várostervezők esetében derült ki, hanem az önkormányzati tisztviselőkkel folytatott interjúk is erről tanúskodnak. A beruházók (különösen a külföldiek) erős hatalma mögött az önkormányzatok tőkeszegénysége áll. A lakóparkok terjedése például jól mutatta, hogy különösen az ezredforduló környékén a beruházói igényeket, kéréseket nagyrészt teljesítették, hiszen a kerületi/települési vezetők úgy látták, hogy minden lehetőséget meg kell ragadniuk ahhoz, hogy a kerület/település fejlődni tudjon.

„Önkormányzat ki van szolgáltatva a befektetőnek, ha nem jönnek, az a település meghalt. Tervezőt is neki kell rendezni, és még fizetni is önkormányzatnak utat, közműveket, mert kevés a pénze. Lakosság ritka hogy véleményt alkot. Csak tájékoztatni kell! 30 napra kifüggeszteni. [Ez] törvényi előírás, nem lehet kihagyni.”
(önkormányzati hivatalnok)

Így aztán a rendezési tervek módosításakor a tervezők az elmúlt években számos alkalommal olyan alkukba is belementek, amelyekről esetleg azt (is) gondolták, hogy hosszú távon visszaiütnek az önkormányzatokra (pl. a beruházás nyomán bővülő lakosságszámhoz kapcsolódó pluszszolgáltatások miatt – közlekedési infrastruktúra fejlesztése, növekvő létszám az egészségügyi, oktatási ellátórendszerben –, és amelyek finanszírozására nem volt elég kerete az önkormányzatnak). A problémán az utóbbi években – amikor az esetek egy részében kevésbé látják egyenlőtlennek az esélyeket arra, hogy követelményeket támasszanak a beruházókkal szemben – úgy próbálnak úrrá lenni, hogy a kapcsolódó fejlesztések minél nagyobb részét a beruházóra próbálják áthárítani. A (potenciális) befektetők ezt természetesen méltánytalanak tartják, és a tervező szakemberekkel együtt úgy ítélik meg, hogy a „szakmaiság” helyett az alkuk alapja a sima erőfölény érvényesítése – rosszabb esetben a nyílt vagy burkolt korrupció.

A befektetői befolyás tehát nagy, és a tervezési folyamatban részt vevő tervező – aki ugyan formálisan az önkormányzattól kapja a megbízást – rendszerint mégis túlzottnak érzi a vállalkozói befolyást: „Ha odamegy a befektető, és akar valamit, akkor az van” – fogalmazznak. Ráadásul, mivel a tervváltoztatás költségét a beruházóval fizeteti meg az önkormányzat, a befektető sokkal inkább érezheti úgy, hogy a pénzéért meghatározhatja, milyen tervekhez-döntésekhez kíván hozzájutni.

Ebben a helyzetben a tervező is kiszolgáltatottnak érzi magát, hiszen nem képes saját értékrendszerének érvényesítésére, vagy akár a lakossági igények mélyebb artikulálásának elősegítésére.

„A befektetők diktálnak, mindent meg kell csinálni nekik. A szakmailag rosszat is megcsinálja az önkormányzat, mert ők (a befektetők) azt találják ki.” Némely tervező az utóbbi évek gyakorlata alapján egyenesen olyan szélsőséges helyzetet lát maga körül, mely szerint „az önkormányzat és a befektető nem elkülöníthetők”, sőt „a befektető mindig eléri a célját, a hatóságok ellenében is”⁷.

Ebben a helyzetben tehát igen nehéz egy tervezőnek, amikor saját szerepét kell definiálnia. A tervezők közel kettőtöde (38,9%) mégis úgy érzi, hogy szükség van a helyiek környezeti érdekeinek képviselőire a politikusokkal szemben, és elenyésző azok aránya (3,9%), akik a tervező feladatát kizárólag abban látják, hogy a helyi önkormányzat igényeinek megfelelő terveket készítsenek. A tervezők több mint fele (58%) azonban úgy gondolja, hogy a tervező feladata az, hogy az önkormányzattal együttműködve, az igényeket figyelembe véve végezze a munkáját.

Participáció

A tervezési munkálatokba a törvényi előírásoknak – és formálisan a nyugati gyakorlatnak – megfelelően több esetben valamilyen módon, bizonyos mélységig megpróbálják bevonnani azokat a szereplőket, akik érintettek lesznek az átalakulásokban. Bár több olyan vélemény is van, mely szerint

„(...) nincs értelme a részletes igényfelmérésnek (sem). Ha mindenkit megkérdeznének, akkor nem lehet annyi igényt figyelembe venni és számon kérik, hogy az övé miért nem valósult meg, nem lehet minden kérést figyelembe venni!”⁸

Ebben a helyzetben akár pozitív fejleménynek is tarthatjuk, hogy a tervezők 42,7%-a számolt be arról, hogy a tervezési munkálatok előkészítéséhez közvélemény-kutatást végeztek. (Természetesen azt nem tudjuk, hogy a véleményfelmérés milyen mélységű volt és mekkora mintán zajlott, mindenesetre az tény, hogy igény volt a lakosság helyzetének és véleményének ily módon való megismerésére.) Ráadásul az elvégzett kutatások az esetek nagy részében (78,2%) segítséget is nyújtottak – bár volt néhány eset, amikor inkább nehézséget okozott a sokféle vélemény megismerése, különösen azoké, amelyek esetleg ellentétesek voltak a városvezetés változtatási szándékaival.

A lakossági fórum az egyeztetési folyamatnak még mindig a legnehezebb és legproblematisabb része; szükségességének, hasznosságának megítélése megosztja a tervezőket: 90,4%-uk válaszolta azt, hogy tervezési munkái során tartanak ilyen jellegű egyeztetéseket, ám csak kicsivel több mint felük vélte úgy, hogy a fórum segített, és egyötödük szerint inkább nehezítette a tervezés folyamatát (és szinte ugyanekkora volt azok aránya, akik szerint semmilyen hatása sem volt).

A tervezők 45,6%-a úgy érzi, hogy a civil, lakossági részvétel fontos akadálya a szaktudás hiánya. Sokan ellenzik is, mivel értelmetlennek tartják, hogy a szakmai

kérdésekben nem járatos embereket is bevonjanak: „A lakossági fórum egy áldemokratikus baromság, eljártsszák, hogy mindenki elmondja a véleményét – szakmai szempontból értékelhetetlen.” Esetleg haszontalannak tartják, hiszen a tervezők elég gyakran találkoznak azzal, hogy a „lakossági fórumnak nem volt hatása – előre lehetett tudni, hogy mi lesz” .

A tervezők szerint a lakossági fórum túlságosan függ a politikusoktól, illetve a politikai helyzettől. Ennek jó példája egy olyan vidéki város, ahol mostanában egy tisztán városfejlesztési problémával foglalkozó lakossági fórum más okokból feszült politikai helyzetben valósult meg. Ez olyan szokatlan és bizonytalan körülményeket teremtett a várostervezők számára, hogy még a lakossági fórumok gyakorlatán is változtatniuk kellett – „nehogy belekössenek valamibe”. Egy lakossági fórum korábban általában úgy zajlott, hogy a tervek ismertetése után egy-két kérdésre még lehetőséget adtak, de egy óra alatt befejezték az egész rendezvényt, hiszen a lakosság egy-egy ilyen fórum során úgymint mindenről beszél, ami csak eszébe jut, mindegy, hogy a témához tartozik-e, vagy sem. Ebben a helyzetben azonban kénytelenek voltak az ösz-szes lakossági hozzászólást meghallgatni, ami időben jelentősen kitolta a rendezvényt.

Összességében talán azt mondhatnánk, hogy egy lakossági fórum sikere függ a politikai közegetől, attól, hogy mennyire akarják megtudni a véleményeket és attól, hogy milyen érdeklődésre tart számot a kérdés, mennyire ütköznek az érdekek az adott területtel kapcsolatban: „A lakossági fórumok akkor kerülnek magasabb szintre, ha konfliktus van.” Gyakori vélekedésnek tűnik, hogy a jelenlegi tervezési folyamatba nem fér bele, hogy a tervező hosszás, több alkalmas egyeztetéseket folytasson a civilekkel és a lakossággal. A tervezők több mint egyötöde úgy vélekedik, hogy a településfejlesztés irányainak a meghatározása során nem neki kellene a lakossági vélemények feltárásával foglalkoznia. Ez a tervezői munka professzionalizálódásának folyamatába illik bele, a világmegváltó tervező helyett a professzionális – „mondják, meg mit akarnak és én megcsinálom” – típus irányába kacsingat a szakma egy része: „Neki működnie kell, nem véleményt feltárni. Tervező végrehajtja. A politika dolga az, hogy tisztában legyen az igényekkel.” A tervező leginkább hivatalnok szeretne lenni, akinek ugyan nyilvánvaló, hogy a tulajdonképpeni megrendelő a lakosság, de ezt ebben a pozícióban távol lehet tartani, és az „aki fizet, az a megrendelő” szemléletet lehet továbbra is erősíteni: „Ezért vannak a szakbizottságok. Az önkormányzat feladata, az önkormányzat áll a lakosság és a tervező között.”

A tervezők nagy része (77,7%) ugyanakkor a településfejlesztés irányainak a meghatározása során saját feladatának is érzi a lakossági egyeztetéseket. A helyi politikusoknak, a helyi szakapparátusnak, az erre specializálódott szakértőknek és a civil szervezeteknek nagyobb, viszont a gazdasági szereplőknek kisebb szerepet szán ebben a feladatban (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

„Ön szerint a településfejlesztés irányainak a meghatározása során kinek vagy kiknek szükséges a lakossági vélemények feltárásával foglalkoznia?” – a tervezők válaszai*, 2008 (%)

(Who Should Consider the Opinion of Inhabitants?)

Ki foglalkozzon a lakossági véleményekkel?	Szükséges	(N =)
Helyi politikusok	85,8	(260)
Helyi szakapparátus	74,5	(259)
Tervező	77,7	(260)
Erre specializálódott szakértők	87,0	(253)
Civil szervezetek	78,9	(256)
Gazdasági szereplők	42,2	(254)

* Több válasz volt lehetséges.

Forrás: Survey (2008).

Mindenesetre leginkább a közös, több oldalról való véleményfeltárást tartanak jónak, „mindenkinek kellene, de nincs erre idő és pénz”. De – a pénzen kívül – többek között a szakértelem és az apparátus is hiányzik:

„(...) a civilek ütődöttek, kellene foglalkozniuk ezzel, de nem tudják”, „a szakapparátusnak [pedig] fel kellene nőnie, ha másmilyen lenne a politika.” Rádásul többen vélik úgy, hogy markánsabb határokat kellene húzni, és főleg betartani az egyes csoportok kompetenciáját figyelembe véve: „a politikusok politizáljanak, és ne üssék bele az orrukát műszaki dolgokba. Szakértő kellene, de nincs pénz rá. Gazdasági szereplők viszont ne tegyék, mert nem értenek hozzá. Önkormányzatoknak kellene, csak sokkal hatékonyabban.”

Ebben a csoportban is találunk azonban olyan tervezőt, aki a szakfeladaton felül lényegesen nagyobb szerepet akar magára vállalni, és azt gondolja, hogy a „tervezőnek kell generalistának lennie, neki kell feltárni, nem a szociológusnak például.” Ez az álláspont viszont a professionalitás hiányán túl – hiszen a tervező ritkán szociológus vagy közigazdász is egyben – ismét felveti a tervező mint a társadalmi problémák világmegváltó kezelője álláspont ismeretes dilemmáit.

A tervezők közül egyre többen (74,2%) számolnak be arról, hogy a kötelező egyeztetéseken kívül vannak külön megbeszélések helyi érdekcsoportokkal, hiszen „fontos, hogy megismerjék a terveket, észrevételek beépíthetők legyenek”, és a megbeszélések általában pozitív viszonyban vannak a tervezési folyamattal. Mégis vannak olyan tervezők (9,7%), akik nem állnak lelkesen az ilyen egyeztetések mellé. Van, aki úgy érzi, hogy „nem ők [akikkel egyeztettek] voltak hatással a tervezésre, hanem mi voltunk hatással a csoportra”. Van, akit nem a folyamat, hanem a helyi adaptáció, a helyi viszonyrendszer átláthatatlansága is zavar:

„még nem alakult ki a kultúrája, ez ritkán jó. Például a ... esetében az érdekcsoportok[kal] – a: gengszterek, b: őslakosok, c: új betelepülők – csak akkor lehet tárgyalni, ha jól körülhatárolt érdekcsoportok vannak. Itt nem is lehet tisztán látni, ki kit képvisel.”

Már sokkal ritkábban kerül sor arra, hogy a szakági tervezőkön kívül más szakmák képviselőit (pl. közgazdászok, szociológusok) is bevonják a tervezési folyamatba, a tervezők 61,3%-a számolt be ilyenről. Ők viszont szinte kivétel nélkül úgy vélekedtek, hogy az együttműködés sikeres volt, és segített nekik a megfelelően jó terv elkészítéséhez. Ahol ez még nem gyakorlat, ott is lenne igény rá, a tervezők hiányolják is; van, akik nem közvetlenül, hanem közvetve ismerkednek más szakmák szempontjaival, például a városszociológiai irodalmon keresztül.

Konfliktusok a tervelfogadás során

A tervezési munkákban több szereplővel kell együttműködnie a településtervezőknek, az együttműködés foka és minősége is különböző lehet az egyes szereplők esetében. A főépítészek és tervezők, a szakági tervezők, a polgármester és a szakértők képviselői között az esetek nagy részében megteremtődik az összhang. Sokkal konfliktusosabb viszonyról számoltak be viszont a gazdasági szereplők, a képviselő-testületek, a szakhatóságok, a civil szervezetek és a lakosság esetében. Nézzük meg, milyenek ezek a konfliktusok (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

Az együttműködés jellemzője a tervezési folyamat egyes szereplőivel, 2008 (%)
(*Typology of the Cooperation in the Planning Process*)

<i>Szereplő</i>	<i>Konfliktusos</i>	<i>Együttműködő</i>	<i>Is-is</i>	<i>Nem volt Semleges kapcsolata</i>		<i>Összesen</i>	<i>(N =)</i>
Főépítész (a tervezők esetében)	4,5	62,3	23,1	1,5	8,5	100,0	(199)
Tervező (a főépítészek esetében)	0,0	75,3	23,5	1,2	0,0	100,0	(85)
Helyi szakapparátus	3,9	60,4	25,1	5,5	5,1	100,0	(255)
Képviselő-testület	9,7	25,6	38,8	11,2	14,7	100,0	(258)
Szakhatóságok	9,7	38,4	41,5	5,4	5,0	100,0	(258)
Civil szervezetek	9,3	29,8	34,9	10,1	15,9	100,0	(258)
Lakosság	6,6	26,4	38,0	17,1	12,0	100,0	(258)
Gazdasági szereplők	11,7	30,5	39,5	7,4	10,9	100,0	(259)
Polgármester	4,2	58,7	21,2	5,0	10,8	100,0	(256)
Szakági tervezők	4,2	58,7	21,2	5,0	10,8	100,0	(259)
Külső szakértők képviselői	3,1	61,3	6,6	4,7	24,2	100,0	(259)

Forrás: Survey (2008).

A korábbiakban többször felmerült, hogy bizonyos esetekben a participáció olyan konfliktusokat is okozhat, amelyek „főleg egyéni érdek és közérdek összeütközéséből adódtak”, és megnehezítik, vagy éppen lehetetlenné teszik a folyamatot.

A pozitív nézet szerint „konfliktus mindig van, ki kell egyenlítődni, nem lehet válasz nélkül hagyni, ez egy egyeztetési folyamat értelme”. Ennek ellenére gyakran

nehéz szót érteni a résztvevőkkel, „nemcsak a laikus politikusoknak, minden laikusnak nehéz megmagyarázni” mindazt, ami a tervezőnek magától értetődő.

Természetesen, amikor egy tervet nem a tervező elképzelésének megfelelően fogadnak el (52,2% számolt be erről), a tervező nehezen tud optimistán tekinteni az egyeztetésekre. Ilyen esetekkel kapcsolatban két scenárióról számoltak be: vagy csak a terv egyes részeit szavazták le, és „a terv bizonyos elemeiben rosszszíjú kompromisszumokra kényszerültünk az önkormányzat miatt”, vagy az egészet elutasították: „történt ilyen, ráírtam a tervre, hogy tervezői javaslat ellenére történt”. Akkor van talán nagyobb gond, ha nemcsak a helyi érdekek, hanem országosak is szerepet kapnak; ilyen esetekben a tervező helyzete nagyon negatívvá is válhat: „Nem csak helyi, országos döntéshozókkal is volt olyan, hogy leszavazták a tervezői javaslatot. Volt olyan, hogy olyan lépett életbe, amivel nem értettem egyet, de akkor kirúgtak.”

Nézzük meg részletesen is az egyes konfliktustípusokat (5. táblázat). Az, hogy a helyi döntéshozók politikai okokból leszavazták a tervezői javaslatot, a válaszolók 60,2%-ának praxisában fordult elő. Az egyeztetéseket 78% szerint nagyban megnehezíti, hogy „a laikus politikusoknak nehéz volt egy-egy szakmai javaslat elmagyarázása”. A terveket gyakran „politikai, illetve GAZDASÁGI okból szavazták le”. Vannak azonban olyan tervezők is, akik jónak tartják, ha a politikai erő időben vétót emel, hiszen „nem a végén kell, hogy kiderüljön, hogy a politikusok nem támogatják”.

5. TÁBLÁZAT

„A tervezési munkálatokhoz kapcsolódóan előfordult-e, hogy...”

– az igen válaszok aránya, 2008 (%)

(Forms of Participation in the Planning Process)

<i>Előfordult-e, hogy...</i>	<i>Igen</i>	<i>(N =)</i>
...Őn mint tervező szakmailag nem értett egyet a tervvel, mégis ez lépett érvénybe?	52,5	(255)
...a helyi döntéshozók politikai okokból leszavazták a tervezői javaslatot?	60,2	(256)
...a laikus politikusoknak nehéz volt egy-egy szakmai javaslat elmagyarázása?	78,0	(256)
...a tervezést magánberuházó finanszírozta, és ezzel összefüggésben befolyásolni kívánta a tervek tartalmát?	78,0	(256)
...a helyi lakosság (vagy ebből alakult szervezet) tiltakozására?	52,9	(261)
...civil szervezetek bevonására a véleményezési folyamatba?	84,0	(257)
...konfliktusra civil szervezettel (pl. környezetvédők) a tervezés kapcsán?	47,5	(256)
...a lakossági, civil fellépés szűkebb érdekek érvényesüléséhez vezetett, a közérdek sérelmére?	42,1	(259)
...a civil, illetve lakossági részvétel új, használható ötletet hozott a tervezésbe?	63,7	(256)

Forrás: Survey (2008).

Gyakran (78%) okoz konfliktust az a már említett gyakorlat, hogy a tervezést a magánberuházó finanszírozza, és ezért az esetek jelentős részében befolyásolni is

kívánja a tervek tartalmát. Ezt a törekvést több tervező normálisnak tartja, sőt úgy érzi, hogy gyakran pozitív irányba mozdította elő a tervezést a beruházó ötlete, célja. Az esetek egy részében a beruházó „nyertesként” kerül ki a folyamatból, más részében viszont „előfordul, hogy próbál befolyásolni, de nem biztos, hogy jóváhagyják, amit szeretne”.

A tervezők több mint a fele keveredett konfliktusba a lakossággal, és sokan érzik úgy, hogy a konfliktusok nem visznek előre: „itt sem érdemi dolgok szoktak lenni”. Sőt „nem logikus a tiltakozás a lakoságnál, attól függ hogy van-e helyi hangadó”, ám a kialakult konfliktus „egyeztetésekkel eddig mindig rendezésre került”.

Sokkal konfliktusosabbnak érzik a helyzetet a hazai civil szervezetekkel, bár csak a tervezők majdnem fele keveredett már komolyabb konfliktusba velük. Mivel az Étv. szerint a véleményezési folyamatba kötelező bevonni őket, a bevonás a válaszolók 84%-ának praxisában meg is történt, ám a hasznosságról megoszlanak a vélemények. Többen vélik úgy, hogy az egyeztetésnek nem volt haszna, és a civilek képtelenek a területet illetően, „későn jut el hozzájuk az információ, vagy képtelen-lehetetlen dolgokat képviselnek”, sőt gyakran ellenségesek és kevésbé együttműködők: „Olyan mértékben buták hogy nem értik-nem indokolják meg a véleményüket.” Más vélemények szerint nincs igazán haszna a civilek bevonásának, „a civil szervezetek lényege, hogy a lakossággal foglalkozzanak”, az ő szélesen vett érdekeiket képviseljék. Ez azonban ma még gyakran nem így sikerül, ezért több tervező gondolja úgy, hogy „civil szervezet fogalmát, játékszabályait pontosítani kellene”.

A tervezők 42,1%-a gondolja úgy, hogy a lakossági és/vagy civil fellépés szűkebb érdekek érvényesüléséhez vezetett, a közérdek sérelmére. Ugyanakkor 63,7% érezte úgy, hogy a civil, illetve lakossági részvétel új, használható ötleteket (is) hozott a tervezésbe. A helyzet tehát igen bonyolult, konfliktusokkal teli többdimenziós térben értelmezendő. Sokan érzik úgy, hogy az egyeztetés semmi pluszt nem ad a tervezéshez, hiszen a laikusok nincsenek abban a helyzetben, hogy érdemben hozzá tudnának szólni a „dolgokhoz”.

Van, amikor ezek az érdekek, ötletek nem is a civilektől vagy a lakoságtól erednek, hanem láthatatlanul bár, de a politika áll mögötte: „politikus által felkeltett módon, nem önállóan történt. Új használható ötletekre lenne szükség, de Magyarországon ilyen nem létezik.”

És van olyan is, amikor valamelyik civil szervezet ebből a pozícióból akar belépni a politikai erőterbe, bizonyos értelemben hatalmat kíván magának szerezni:

„A ... kerületben szűkebb civil érdekcsoport befolyásolta a terveket. Nagyon kevés valódi érdeket képviselnek. Kvázi civilként akarnak bemenni a hatalomba. Az a baj a városfejlesztési folyamattal, hogy úgy tesznek, mintha tudnák, mit játszanak. És talán ez utóbbi a legveszélyesebb, ha meggondoljuk, hogy a döntéseknek időben milyen messzire nyúló hatásai vannak.”

Van, hogy a tervezők értetlenül állnak a lakosság viselkedése előtt, mely szerintük nem magyarázható meg a racionális keretek felhasználásával: „belvárosi slumos tömbben az önkormányzat rendet akar vágni. A tömb lakói gazdaságilag is jobban járnának, és mégis megakadályozzák a rekonstrukciót.”

Az egész folyamatot gyakran inkább már csak időpocsékolásként élék meg maguk a tervezők is, és sok esetben tapasztaltuk, hogy már nem is igazán kíváncsiak a véleményekre, csak „lezavarják” az egyeztetést.

Több esetben viszont kiderült, hogy mégis van értelme megismerni a véleményeket, hol önvédelemből (a terv és a tervező pozíciójának védelme miatt), hol pedig azért, mert néhány momentumban megfontolandó, esetleg jónak tartott ötletmorzsák kerülnek elő, melyek aztán kidolgozásra, beépítésre érdemesnek találhatnak.

Konklúzió

A rendszerváltás után az építész-várostervezők újfajta erőviszonyok közé kerültek a várostervezési folyamatban. Újfajta kötöttségként jelentkezik a piaci befektetőktől való erős függőség, az, hogy az önkormányzatok (eltérően a rendszerváltás előtti helyzettől, amikor az állami fejlesztési forrásokért folyt a verseny) most a piaci (és EU-s) fejlesztési forrásokért versengenek, ami újfajta dilemmákat vet fel a tervezők számára (hogyan definiálják a szerepüket a befektetőkhez képest)? Egyértelművé vált az is, hogy a tervezők a korábbiaknál erősebben függnek a helyi politikától, a tervezési folyamat sikeressége érdekében el kell hogy helyezték magukat az adott önkormányzat erőviszonyai között. Összességében – figyelembe véve a lakosság, civil szervezetek növekvő aktivitását is – megnövekedett a laikus vélemények szerepe a tervezési folyamatban. Mindez a korábbi tervezői szerep elbizonytalanodásával, újradefiniálásának szükségességével jár, ami viszont az építész-várostervező szakma és a kapcsolódó szakmák intenzív párbeszéde, vitái, együttgondolkodása révén formálódhat ki.

Jegyzetek

- ¹ A tanulmány a település- és várostervezési folyamatnak azt az oldalát igyekszik elméletileg és empirikus anyag mentén is bemutatni, melyben a lakossági vélemények artikulálódnak, elsősorban a várostervezés néhány elméleti megfontolása és erre vonatkozó empirikus vizsgálatok alapján. A kutatómunka a következő kutatások keretében folyt: Studio Metropolitana Kht.–ELTE TÁTK „A településtervezés tényleges gyakorlata az önkormányzatoknál (2002)” esettanulmányok az FVM Terület- és Településrendezési Főosztálya számára (2009). Bolyai János Kutatási Ösztöndíj. Az OTKA 47142. számú „Várostervezés és a térbeni-társadalmi szerkezet változásai Budapesten”, és a 68509. számú „A városrehabilitáció társadalmi hatásai” kutatásai, valamint a Norvég Alap által támogatott „Fenntartható termelés, fogyasztás és kommunikáció” kutatás „Városrehabilitáció történelmi környezetben” című alprojektje.
- ² A participáció kifejezés alatt – bár önmagában mindössze részvételt jelent – sokszor automatikusan a lakossági részvételt és/vagy a civil szervezetek részvételét (amelyek valójában igen sokféleek lehetnek, a lakossági civil szervezetektől a professzionális, ügyképviseleti szervezetekig) szokás érteni. Mint később látni fogjuk, a két említett szereplő (szereplőcsoport) részvétele igen eltérő jellegű lehet.
- ³ Lukovich Tamás értelmezésével szemben (Lukovich 1997) Arnstein ezt nem mindkét, a részvétel hiányával jellemezhető fokozattal, csak a terápia fokozatával kapcsolatban állítja.
- ⁴ Az aarhusi egyezményt az EU és a csatlakozásra váró országok – közöttük Magyarország – miniszterei írták alá 1998-ban Dániában.

- ⁵ A törvényt a 2008. évi XLIX. törvény több helyen módosította, ez azonban nem érinti az itt tárgyalt szempontból lényeges részeket.
- ⁶ A cél- vagy folyamatorientáció kérdése a tervezésemélet egyik alapvető témája az utóbbi évtizedekben (lásd pl. Taylor 1999).
- ⁷ Eltekintünk az igen gyakran emlegetett, többé-kevésbé nyílt korrupció problémáitól. Nem azért, mintha ezt az aspektust lényegtelennek tartanánk, hanem azért, mert szociológiailag az a lényeges, hogy milyen feltételek teszik lehetővé a működését. Itt ennek elemzésére nincs elég helyünk.
- ⁸ Nem részletezzük, de jól elgondolható, hogy az ezt az álláspontot képviselők hogyan vélekednek arról, ha az érintetteknek nem csupán az igényeit próbálják felmérni, hanem a döntésbe való aktívabb beleszólás mechanizmusainak kialakítása is felmerül.

Irodalom

- Amstein, S. (2000) A ladder of citizen participation. – LeGates, R.T.–Stout, F. (eds.) *The City Reader*. Routledge, New York. 240–252. o.
- Athéni Charta (1979) Az Athéni Charta. – Vidor F. (szerk.) *Urbanisztika*. Gondolat, Budapest. 150–161. o.
- Atkinson, R. (2001) The emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy? – *European Planning Studies*. 3. 385–406. o.
- Davidoff, P. (2000) Advocacy and pluralism in planning. – LeGates, R.T.–Stout, F. (eds.) *The City Reader*. Routledge, New York. 423–433. o.
- Fogarasi Gy. (1995) Területfejlesztés és participáció. – *Társadalomkutatás*. 1–4. 24–34. o.
- Geddes, P. (1915 [2000]) City Survey for Town Planning Purposes, of Municipalities and Government. – LeGates, R.T.–Stout, F. (eds.) *The City Reader*. Routledge, New York. 330–333. o.
- Hall, P. (1996) The City of Theory. – LeGates, R.T.–Stout, F. (eds.) *The City Reader*. Routledge, New York–London. 383–396. o.
- Hall, P. (2000) *Cities of tomorrow*. Blackwell, Oxford.
- Jacobs, A.–Appleyard, D. (2000) Towards an Urban Design Manifesto. – LeGates, R.T.–Stout, F. (eds.) *The City Reader*. Routledge, New York–London. 492–502. o.
- Krémer A.–Várnai G. (1996) Területpolitika és kommunikáció. – *Comitatus*. 7–8. 90–92. o.
- Lukovich T. (1992) A közösségi részvételről. – *Valóság*. 11. 19–29. o.
- Lukovics T. (1997) *A posztmodern kor városéptészetének kihívásai*. Szószabó Stúdió, Budapest.
- Maier, K. (2001) Citizen Participatin in Planning: Climbing a Ladder? – *European Planning Studies*. 6. 707–719. o.
- Mayer, M. (2000) Post-fordist city politics. – LeGates, R.T.–Stout, F. (eds.) *The City Reader*. Routledge, New York. 230–239. o.
- Meggyesi, T. (1985) *A városéptés útjai és tévútjai*. Műszaki Kiadó, Budapest.
- Ongjert R. (1999) *A párbeszédben álló város*. Gyakorlati útmutató a társadalmi részvétellel történő településtervezéshez. Studio Metropolitana Urbanisztikai Kutató Központ Kht., Budapest. Kézirat.
- Potapchuk, W.R. (1995) Public Participation. – *National Civic Review*. Tavasz. Public Participation Manual Canadian Urban Institute.
- Selman, P. (2001) Social Capital, Sustainability and Environmental Planning. – *Planning Theory and Practice*. 1. 13–30. o.
- Stephenson, R. (2000) Technically Speaking: Planning Theory and the Role of Information in Making Planning Policy. – *Planning Theory and Practice*. 1. 95–110. o.
- Szelényi I. (1973) Bevezető tanulmány. – Szelényi I. (szerk.) *Városszociológia*. KJK, Budapest. 7–38. o.
- Taylor, T. (1999) Town planning 'social' nor just 'physical'? – Greed, C.H. (ed.) *Social Town Planning*. Routledge, London–New York. 29–43. o.
- Thompson, R. (2000) RE-definig planning: The roles of theory and Practice. – *Planning Theory and Practice*. 1. 125–134. o.

PARTICIPATION IN URBAN PLANNING

GÁBOR CSANÁDI – ADRIENNE CSIZMADY – LEA KŐSZEGHY

The city development is determined partly by spontaneous processes generated by the capitalist market economy and also by urban policy and planning. As a consequence of these processes some groups of the society gain advantages while others suffer damages. When we try to analyse sociologically the urban policy and planning our focus is not on realised physical results, but on the system of explicit or hidden social interests, power relations and conflicts. (How it is related to external interests and power structures, how much it is capable of autonomous it functioning and representing its own ethos, when and how much it serves or is exposed for the stronger power structures around it.) In this study we start to unfold this very complex issue – for the sake of simplicity called: the sociology of urban planning – with the research of publicity and public participation.