

Lieszkovszky József Pál<sup>1</sup>

## A városfejlesztés új dokumentuma: az IVS

### 1. Bevezetés

Az integrált városfejlesztési stratégia (továbbiakban IVS) olyan területi alapú tervezést kíván a magyar településfejlesztésben meghonosítani, amely ötvözi a közlekedésfejlesztés, a környezeti fejlesztés, a gazdaságfejlesztés céljait – az érintett partnerek részvételével – valamint ezek finanszírozási és megvalósítási módját. Az IVS további feladata a partnerség, amely az egyik kulcseleme a dokumentumnak, valamint a piaci és az állami beruházások közötti egyensúly megtalálása.

Az IVS mindezekén túl a 2007–2013 közötti Európai Unió pályázatok 2009-től kötelező mellékleteként szolgáló dokumentuma, 2008-ban viszont a különböző ROP-okból támogatásra kerülő városfejlesztési tevékenységekhez szükséges.

A dolgozatban az IVS előzményének tekinthető Lipcsei Charta fő mondanivalója kerül bemutatásra, majd azt követően az IVS készítésének háttere és egyéb részletei kerülnek ismertetésre, megtudhatjuk, hogy melyek a magyar IVS sajátosságai, illetve melyek azok a módszerek, amelyek mentén lezajlik a lakosságnak a településfejlesztés tervezésébe való bevonása. Az anyag végén a következő IVS-ről, illetve a készítés során a tervezők részéről felmerült problémákról esik szó.

### 2. A kezdetek: A Lipcsei Charta

2007 májusában Lipcsében, az EU 27 tagállamának területfejlesztésért felelős minisztereinek informális találkozója során elfogadásra került az ún. Lipcsei Charta. A Lipcsei Charta az EU tagállamok városainak fenntartható tervezéséről szóló dokumentum, amelyben a tagállamok városfejlesztésért felelős miniszterei közös elvekben és stratégiákban állapodnak meg. A szakminiszterek kötelezettséget vállaltak arra, hogy a Lipcsei Chartában lefektetett alapelveket és stratégiákat megpróbálják a hazai viszonyok között alkalmazni, mint például az integrált városfejlesztés eszközeit. A Chartában foglaltak érvényesüléséhez az EU Bizottságot és a Parlamentet is segítségül hívhatják a szakminiszterek.

A Lipcsei Charta összességében arra irányul, hogy az európai városok hosszú távon is a növekedés fő gócpontjai legyenek, s a bennük rejlő számtalan probléma (társadalmi kirekesztődés, környezeti problémák) a lehető legjobb módon, de az adott város sajátosságait figyelembe véve valósuljon meg.

A Chartában foglaltak végrehajtása minden nemzetnek a saját felelőssége. A Lipcsei Charta megvalósulását a gyakorlatban, a tagállamokban egy új, a városok által készített stratégiai dokumentum jelenti, amit többnyire ún. integrált városfejlesztési tervnek vagy stratégiának neveznek. A stratégiai dokumentum tervezési alapját jelentő IVS kézikönyv Magyarországon 2007 novemberében került kidolgozásra. (LIPCSEI CHARTA)

<sup>1</sup> Lieszkovszky József Pál *Széchenyi István Egyetem, Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola, Gödöllő*  
E-mail: lieszko@gmail.com

### 3. A Lipcsei Charta magyarországi változata, az Integrált Városfejlesztési Stratégia

Az integrált városfejlesztési stratégia (továbbiakban IVS) egy középtávú városfejlesztési koncepció tulajdonságaival bír, amelynek külön előnye a stratégiai szemlélete. A Városfejlesztési Kézikönyv által megadott definíció szerint „...Az *integrált városfejlesztési stratégia egy fejlesztési szemléletű középtávot (7–8 év) átölelő dokumentum, célja a városokban a területi alapú, területi szemléletű tervezés megszilárdítása, a városrészeire vonatkozó célok kitűzése, és annak középtávon való érvényesítése.*” (VÁROSFEJLESZTÉSI KÉZIKÖNYV, 2007)

Maga az IVS igazi célja a területi alapú tervezés hazai meghonosítása, amellyel már igencsak adós a hazai területi tervezési szakma. Ennek persze számtalan oka volt (pl. jogszabályi környezet bizonytalansága vagy a kellő politikai akarat hiánya), mindazonáltal ezen mihamarább változtatni kell. Az előbbi gondolathoz kapcsolódóan a műszaki és a társadalmi tervezés közötti kapcsolat megteremtése is szükséges, annak érdekében, hogy a tervezésben jártas építész és társadalomtudományi végzettségű szakemberek legalább néhány kifejezés erejéig, de azonos szakszókészlettel rendelkezzenek, serkentve ezzel a közös gondolkodást, együttműködést. Az „integrált” kifejezésnek továbbá még abban is meg kell nyilvánulnia, hogy a fejlesztés-finanszírozás-megvalósítás és fenntartás módjait együttesen kezelje, illetve olyan beruházások kerüljenek támogatásra, amelyeket a piac közvetlenül nem tud elvégezni, mivel nem lát benne kifejezett nagy nyereséget.

Az IVS elkészültével egy olyan statisztikailag megalapozott cselekvési terv birtokába kerülnek az Önkormányzatok, amely egyrészt középtávon, azaz legalább 2015-ig tartalmazza a város fejlesztési elképzeléseit és az ahhoz rendelt tevékenységeket és pénzüsségeket, másrészt nem csak városi szinten, hanem városrészi szinten is meghatározásra kerülnek a célok és az ahhoz rendelt források. Harmadrészt pedig a már oly sokszor emlegetett és az európai uniós struktúrapolitika alapelvei között is szereplő partnerség valós értelmet nyer – ill. ha szkeptikusan fogalmazunk, akkor: megvan rá az esély – azaz a fejlesztési elképzelések megvitatása partnerségi kapcsolatok során történik meg.

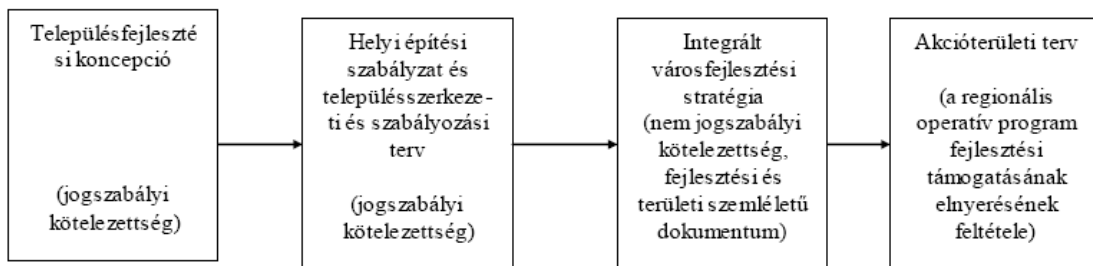
A magyarországi Integrált Városfejlesztési Stratégiákban a fent említett javaslatok ill. cselekvési stratégiák közül leginkább az új városi terek kialakítása és a leromlott területek rehabilitálása a legfőbb szempont, ezek szerepelnek hangsúlyos pozícióban. Az oktatás fejlesztése valamint a panelrehabilitáció más kormányzati kezdeményezésekben és egyéb ágazati fejlesztésekben szerepelnek, nem kimondottan az IVS-ek keretén belül. Ami igen hiányzik a hazai IVS-ek módszertanából, s maga a Városfejlesztési Kézikönyv<sup>2</sup> sem tesz említést róla, az a városi közlekedéshez való viszony tisztázása. Ezt azért is fontos megemlíteni, mivel a Lipcsei Charta kifejezetten nagy hangsúlyt fektet a városi közlekedésre, sőt, nem egy, hanem több szemszögből is.

A hazai IVS-eknek ezzel szemben két sajátossága van, egyik a Városfejlesztő társaság létrehozására való ösztökélés, a másik pedig az antiszegregációs terv, aminek keretében a lehatárolt városrészekben (kisebb egységekben) a hátrányos helyzetű népesség életfeltételeinek ismertetése és ezek javítására való módok kidolgozása szerepel.

Jelenleg az IVS kötelező melléklete az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) Regionális Operatív Programjainak, ezen belül is a településfejlesztési tevékenységekre irányuló pályázatainak.

<sup>2</sup> Városfejlesztési Kézikönyv: Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által kibocsátott, a Vitalpro Kft., a Városkutatás Kft. és a Városfejlesztés Zrt. közreműködésével készült szakmai anyag, amelynek célja, hogy egy összefoglaló dokumentumban rögzítse a városrehabilitációs fejlesztési irányvonalakat és kereteket. Ez a dokumentum többek között az IVS módszertanát is tartalmazza.

Amíg a NFT 1. ROP 2.2 pályázataiban esetében nem kellett ilyen mellékletet készíteniük a pályázóknak, most ez, ha nem is jogszabályi kötelezettség, mint a településfejlesztési koncepció vagy a helyi építési szabályzat, hanem hiánypótló dokumentum. Ráadásul e nélkül az adott pályázat nem is kerülhet befogadásra, a bírálati szakaszba már nem jut be. Az IVS-t az adott város vagy a főváros esetén a kerület képviselő-testülete határozattal fogadja el, ami elvileg biztosíték arra, hogy ne egy néhány fős grémium egyéni fejlesztési elképzelései kerüljenek bele az anyagba, hanem szakmai szinten megalapozott, széles körben egyeztetett, valóban a város fejlődése érdekében történő beruházások szerepeljenek benne. A stratégia ugyan kötelező elem, de apróbb részletekben módosítható; ennek a mikéntje még nem teljesen tisztázott. Fontos hangsúlyozni, hogy az IVS legalább kettő választási ciklusban lesz érvényben – a jelenlegiben, a következőben, s lehet hogy átnyúlik a rákövetkezőbe is – tehát a mostani döntéshozóknak túl kell látniuk 2010-en, még akkor is, ha ez igen nehéz, ill. már most biztosra vehető, hogy nem ők lesznek a vezető pozíciókban.



1. ábra. Az Integrált Városfejlesztési Stratégia által elfoglalt pozíció a településfejlesztési dokumentumok sorában (Forrás: Városfejlesztési Kézikönyv)

Régióként különbözik azon városok köre, amelyeknek előírta a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, hogy kell IVS-t készíteniük, annak érdekében, hogy a városrehabilitációval vagy városfejlesztéssel kapcsolatos pályázatuk befogadásra kerüljön. Míg egyes régiókban a népességszámhoz van kötve (pl. 10 ezer főnél népesebb városok számára kötelező), addig más régiókban a kistérségi központoknak kell csak. Ennélfogva nem lehet azt mondani, hogy hazánkban minden 15 vagy 20 ezer főnél népesebb városnak kell, hogy legyen Integrált Városfejlesztési Stratégiája. (Ezen felül egyes régiókban pl. Közép-Dunántúlon, Észak-Alföldön és Észak-Magyarországon plusz pontot kapnak azok a pályázó városok, akiknek nem kötelező, de mégis elkészítették.) (1. táblázat). Továbbá nem kell minden egyes pályázati intézkedéshez IVS, hanem csak kifejezetten azokhoz, amelyeknek a célja a városi területek megújítása, azaz a különböző regionális programok városfejlesztési célú pályázataikhoz.

1. táblázat. A városfejlesztési pályázatokhoz az alábbi városoknak kell IVS-t készíteniük (Forrás: saját szerk. ROP pályázati anyagok alapján)

Régió	Mely városoknak kell IVS-t készíteniük?
Dél-Alföld	Kistérségi székhely-városok
Dél-Dunántúl	15 ezer fő népességszám feletti városok
Észak-Alföld	20 ezer fő népességszám feletti városok
Észak-Magyarország	25 ezer fő népességszám feletti városok
Közép-Dunántúl	20 ezer fő népességszám feletti városok
Közép-Magyarország	Kistérségi székhely-városok valamint ezen kívül a 25 ezer fő népességszám feletti egyéb városok
Nyugat-Dunántúl	10 ezer fő népességszám feletti városok

#### 4. Az IVS felépítése

A Városfejlesztési Kézikönyv az IVS elkészítésére vonatkozóan tartalmaz egy javasolt – erősen kötött, alpontokig részletező – szerkezetet, amelyet már csak abból a szempontból is érdemes követni, mivel ha ez nem történik meg, akkor fontos pontoktól esik el a városfejlesztési pályázat (ami lehet a városközpont felújítása vagy egy lerobbant városrész rehabilitációja) s ez épp akár a pályázat elbukását is jelentheti.

A dokumentum elkészültével egy olyan városfejlesztési stratégia birtokába kerülnek a készített városok, amelyet könnyűszerrel össze tudnak hasonlítani más városok IVS-eivel, így ez már nem csak a szakavatottak privilégiuma lesz, hanem a laikus, városfejlesztéshez nem értő közönség számára ismertté válnak a – már korábban is gondolt vagy vélt – városok közötti különbségek és hasonlóságok. Ráadásul ez nem csak kifejezetten a városok közt értendő, hanem egy adott városon belül a városrészek között is. Nem szabad azonban arról megfeledkeznünk, hogy a települések döntő többsége rendelkezik fejlesztési koncepciókkal, azonban ezek felépítése, minősége, a benne foglaltak megalapozottsága igen tág határok között mozog; nem beszélve arról, hogy a települések elenyésző hányada rendelt komolyan átgondolt fejlesztési forrásokat a dokumentumban foglalt tervezett tevékenységeihez. Természetesen ott, ahol megalapozott igények mentén készült el a városfejlesztési stratégia, célszerű minél több hasznos ötletet, információt – főleg a helyzetelemzés rész számára – átvenni belőle.

Jelen dolgozatban nem mutatjuk be részletekbe menően az IVS elkészítésének módszerét, hanem csak azok a fő csapásvonalak kerülnek ismertetésre, amelyeket mindenképp kell tartalmaznia az anyagnak.

- **Helyzetelemzés** – A Stratégia első nagyobb egysége, amelyben a város vagy kerület általános elemzése történik meg gazdasági, társadalmi, környezeti és közszolgáltatási szempontból. Nemcsak magának a városnak, hanem az alkotóelemeinek is, azaz a városrészeknek, ill. kerületrészeknek bemutatása is a fejezet része, itt a hangsúlyt főként a hiányosságok feltárására kell tenni, s fejlesztési szemléletmódot kell tükröznie. Az adatok forrása a KSH 2001-es népszámlálási adatbázisa. A városrészeket olyan formában szükséges lehatárolni, hogy azok rendelkezzenek társadalmi-gazdasági szempontból központi vagy alközponti jellegű maggal, s teljes egészében lefedjék a várost, ezen felül meg kell nevezni azokat a városrészeket, amelyek fejlesztésének kiemelt szerepet szánnak. A helyzetelemzésnek nem szabad hosszúnak lenni; sok IVS-t átböngészve arra a következtetésre jutottunk, hogy nem válik előnyére az anyagnak a hosszú helyzetelemzés, csak akkor, ha ahhoz megfelelő minőségű stratégia is társul.
- **Stratégia** – Az IVS véleményünk szerint egyik legfontosabb fejezete, mégis ennek elkészítésével kapcsolatban ír legkevesebbet a kézikönyv. A város hosszú távú jövőképeinek ismertetését követően a jövőbeni fejlesztési célok három szinten kerülnek kibontásra; egyrészt hosszú- és középtávon városi szinten, másrészt pedig rövid távon városrészi szinten. A célok között a megfelelő koherencia elengedhetetlen. Ezekon kívül a Stratégiának be kell mutatnia, hogy más, már meglévő fejlesztési dokumentumokhoz (városfejlesztési koncepció, önkormányzat gazdasági programja, környezetvédelmi program stb.) miként illeszkedik.
- **Akcióterületek lehatárolása** – Az előző egységhez szorosan kapcsolódik, amelynek alkalmával a lehatárolt városrészekben belül olyan konkrét fejlesztési területek kerülnek meghatározásra, ahol a tényleges beruházás létre fog jönni. Ez lehet lakótelepi terület, városközpont, zöldterület vagy régi városnegyed. Nem szabad túl sok akcióterületnek lenni (max. 10), nehogy az egész város egy „nagy” akcióterületté váljon, mert az eléggé hiteltelen; főleg abból a szempontból is, mivel minden

akcióterületen a megvalósítani kívánt fejlesztéshez pénzüsszegeket is kell rendelni. Az önkormányzati/állami tervezett beruházások mellett hatalmas előny, ha a magánszféra fejlesztései is feltüntetésre kerülnek.

- **A megvalósíthatóság** egységben a partnerség lépéseinek dokumentálása, az ingatlangazdálkodási terv valamint a városfejlesztési egység létrehozására tett lépések szerepelnek. Ez utóbbi okozhatja a legnagyobb fejtörést az Önkormányzatoknak, mivel (elvieken) ez a társaság fogja az IVS-ben szereplő fejlesztéseket levezényelni, s ilyenén tapasztalatokkal kevés város rendelkezik, ezért bizonyos szintig a magánszféra bevonás is szükségeltetik.

## 5. IVS módszertan

A módszertannal kapcsolatban sokkal kevésbé egysége a korábban említett „kezelési útmutató”, nagyobb szabadságot ad, illetve jóval kevesebb a sötét folt. A korábbiakban említett városfejlesztési koncepciók és egyéb más szakági (sport, turisztikai, kereskedelmi stb.) fejlesztési dokumentumok áttanulmányozását követően a készítők a várossal/kerülettel kapcsolatos alapvető információk birtokába kerülnek, amelyekre mindenképp szükségük lesz az IVS készítésének további szakaszaiban.

Az önkormányzati oldallal való folyamatos kapcsolattartás mellett az interjúk készítése jelentheti a partnerség legfontosabb lépését. Ennek keretében – egyéni vagy csoportos formában – a Polgármesteri Hivatal IVS-ben illetékes osztályainak prominens munkatársai és az önkormányzati képviselők mellett a civil szervezetek, helyben élő és dolgozó vállalkozók fejlesztési elképzeléseit is kell, hogy tartalmazza az anyag. Természetesen a lakosság véleményét is kikérjük, ez lakossági fórum formájában valósul meg. A különböző kerületekben és városokban végzett munkáink alapján elmondhatjuk, hogy nagyon fontos odafigyelni ezek szervezésére; előre el kell dönteni, hogy a csoportos formában tervezendő interjúk esetében az azonos véleményen/politikai oldalon állókat egy csoportba hívjuk-e meg vagy sem. Kérdés az, hogy mit várunk: vitát, amely során új elgondolások is felszínre kerülhetnek, vagy egyöntetű véleményeket.

A lakosság bevonására a Városfejlesztési Kézikönyv különböző módszereket javasol, az előbbieken említett mélyinterjúk és fókuszcsoporthos interjúk kívül a kérdőíves közvéleménykutatás valamint a mentális térképezés is szerepelt. Az internet előnyei is kihasználhatók a lakosság aktivizálására, pl.: egyik munkahelyszínünkön az önkormányzat honlapjára is felkerült az IVS-sel és magával a településfejlesztéssel kapcsolatos online kérdőív, amit ezen kívül a lakossági ötletbörzéken is kitölthettek a résztvevők.

## 6. Hogyan tovább IVS?

2008 júniusának közepén leadásra kerültek a ROP ezévi településfejlesztési pályázatai, amelyeknek kötelező melléklete volt az IVS. (Ezek elbírálása jelenleg is folyamatban van.) A következő pályázati kör 2009 elejére várható. Az IVS készítése közben felmerült problémák és javaslatok összegyűjtése idén tavasszal és nyáron folyamatosan zajlott, s ezek alapján a szakminisztérium 2008 novemberének elejére tervezi, hogy olyan városfejlesztési kézikönyvet ad ki, amely az eddigi tapasztalatokat is figyelembe veszi, s ennek függvényében határozza meg a következő pályázati körben az „új” IVS elkészítésének módját.

Végezetül az alábbiakban a legfontosabb észrevételeket ismertetjük, amelyek a tervezők részéről az IVS-sel kapcsolatban felmerültek:<sup>3</sup>

- Valójában mi célt szolgál az IVS? Egyszerű forrásszerző dokumentum, s szerepe mindössze annyi, hogy a településfejlesztési pályázatok kötelező melléklete, s ezzel „ki is van pipálva”; vagy egy olyan fejlesztési anyag, amely stratégiai szemlélete és többszintű rendszere következtében egy újszerű dokumentum a hazai településfejlesztésben. Ennek a felmerült problémának a tisztázása jelenleg is tart. A politikai üzenet főleg a forrásszerző jelleg, nem az előremutató stratégiai.
- Jóval kevesebb, de naprakészebb adatokkal érdemesebb dolgozni, azaz ne az adminisztratív (2001-es KSH) adatokat kelljen használni, hanem amelyek relevánsak, s valóban az akcióterületi fejlesztésekhez kellenek. Ezek legtöbbször helyben, az önkormányzat birtokában vannak.
- Igen rövid volt az a határidő, amely a városok és a fővárosi kerületek számára rendelkezésre állt, hogy a június 16-i településfejlesztési pályázatok beadási határidejére mellékelni tudják az IVS-t. Egy valódi stratégia elkészítése ennél jóval hosszabb időbe kerül, 3 hónap alatt nem lehet elkészíteni. Egyes kerületek és városok a rövid határidő okán inkább a következő körben akarnak pályázni, amikor viszont jóval kevesebb lesz a kiosztható pénz összege.
- Igen nagymértékben különböznek egymástól az elkészült dokumentumok. A települések egy részének már egy jól felépített és használatban lévő fejlesztési koncepciója volt, azokból könnyűszerrel át lehetett venni részeket, így a munka is sokkal gyorsabb haladt, míg más településeken egy régebbi koncepcióból nem lehetett annyi mindent átvenni, így a helyzetelemzés rész elkészítése a vártnál jóval hosszabb ideig tartott.
- Településenként igen eltérő volt a tervező szakemberek mozgástere. Egyes önkormányzatok megszabták a stratégiakészítésnek a menetét, a partnerségbe bevonható és be nem vonható emberek számát és személyét, míg más helyeken sokkal szabadabb kezük volt a szakembereknek, nem álltak „irányítás alatt” így a teljes körű partnerség létrejöhetett.
- A kézikönyv nem említette, hogy léteztek már korábban is stratégiák, amik mentén egyes városokban ill. kerületekben zajlottak a fejlesztési munkálatok. Ahhoz hogy ezek a már meglévő stratégiák a kézikönyv metodikájához illeszkedjenek, át kellett alakítani őket, ami sok időt és pénzvesztést jelentett az önkormányzatok számára.

## Irodalom

Lipcsei Charta. Forrás: [www.vati.hu](http://www.vati.hu)  
 Városrehabilitáció 2007-2013-ban. Kézikönyv a városok számára. ÖTM, 2007  
[www.studiometropolitana.hu](http://www.studiometropolitana.hu)

<sup>3</sup> A bekezdés alapul veszi az ún. „IVS reggeliken” elhangzott nyilatkozatokat is, amelyek a [www.studiometropolitana.hu](http://www.studiometropolitana.hu) honlapon is elérhetők a nagyközönség számára. (Az „IVS reggelik” a Studio Metropolitana Kht. szervezésében zajlottak le, a meghívott résztvevők a fővárosi IVS-eket készítő szakemberek voltak.)