

„Mindent a maga helyén”, múzeumliget vagy tudatos városfejlesztés
MUT konferencia az MTA nagytermében
2015. április 17.

Döntési mechanizmusok a városfejlesztésben

„Hallgasd meg a városod szívét!”¹

Előfeltétel

Tudatában vagyok, hogy a várossal való foglalkozás politika, hiszen maga a politika szó is a város görög nevéből a poliszból ered. Ugyanakkor meggyőződésem, hogy nem minden politika pártpolitika, sőt talán az igazán a közjót szolgáló politika nem pártokhoz kötődik. Magam semmilyen pártnak nem voltam és nem vagyok sem tagja, sem szimpatizánsa.²

Nem most állok, állunk elő ezekkel a problémákkal és javaslatokkal, hanem a tervezet megismerése óta, 2013 tavaszától következetesen ezt az álláspontot képviselem, képviseljük.

A témáról

Az önkormányzati döntéshozatal igen terjedelmes, szinte kimeríthetetlen téma, sokan kutatják különböző összetevőit, a települések lélekszámával való összefüggését, a társadalmi berendezkedés (a demokrácia formája) hatását, a vezetők személyiségétől függését. Egy, a közelmúltban készült doktori értekezés a felhasznált irodalom jegyzékében 119 művet sorol fel, köztük 53-at külföldi szerzőktől.³ A politológia, a szociológia, a pszichológia, a közgazdaságtan, a jog, ... képviselői művelik, ezért nagy bátorság tőlem, építészből lett településtervezőtől, hogy e témába ártsam magam. A településtervezés művelésében (11 év), minisztériumi irányításában (20,5 év) és oktatásában (immár 6,5 év) való munkálkodás mégis feljogosíthat arra, hogy néhány eleméről állítsak valamit, hogy bizonyos elérendő célokról szóljak önöknek. Jelen esetben, amikor egy főváros kérdéseiről gondolkodunk, tovább árnyalja

¹ Gen Rosso: A béke reménye

² Ehhez feltehetően hozzájárul az életem jelentős szakasza, amikor egy párt közül lehetett választani, no meg az a tapasztalatom, hogy az ember két lábán jár: egy jobban és egy balon. Egyiken csak ugrándozni lehet vagy manóval bicegni. Ha bárki a mandandómból pártpolitikai szöveget vél kihallani, az az ő félreértelmezése, nem az én szándékom.

³ Zsebéné Dobó Marianna: Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál. PhD értekezés, Pécsi tudományegyetem Interdiszciplináris Doktori Iskola, Pécs, 2012.

a képet az erőteljes kormányzati „ráhatás”, sőt aktív részvétel.

A városok jellemzően a sikerességre törekszenek, s ez a különböző döntéelméleti modellek és módszerek központi kérdése is. A sikeresség többféle lehet, bár kétségtelenül a gazdasági sikeresség korunk „fétise”, hiszen világunk egyre inkább eszközigenyes, és a fizikai nagyság ígázatában él.

A téma szakmai kérdéseiről

A városfejlesztés - dokumentumait illetően mindenképpen - alapvetően kétféle részre osztható: az egyik az általános, átfogó elképzeléseket rögzítő, általában hosszabb időszakra előretekintő koncepció/terv (nevezhetjük kínálati, orientáló dokumentumnak), a másik az egyedi, egyszeri döntésekre, elképzelésekre épülő terv (ami gyakorta az előbbiek módosítását vagy elvetését igényli/hozza magával, ezt egyesek ún. keresleti tervnek nevezik). Az előbbire a döntéshozók és a részvevők kissé szabadabb hozzáállása jellemző – hiszen távlati, átfogó ügyek képezik a tárgyát, az utóbbi kapcsán gyakran egymásnak feszülnek az érdekek és az értékek, mert konkrét dolgokat, környezetet, embereket érint. Az utóbbi tűnik sokak számára komolyabbnak, de az az igazság, hogy az előbbi tudja harmóniába rendezni a dolgokat, vezérfonalat nyújtani a konkrét igények összehangolásához. Nem véletlen, hogy az EU támogatások elnyerésének hosszú évek óta szilárd előfeltétele a hosszú távú városfejlesztési koncepciók, integrált stratégiák megléte, s a tervezett beruházások ehhez való illeszkedése (bár egyesek hajlamosak a dokumentumok meglétével megelégedni, s az illeszkedéstől, a terveknek való megfeleléstől eltekinteni). Az átfogó tervekhez való igazodást nem az EU kényszerítette ránk: már 1937-ben az Országgyűlés a városok számára kötelezővé tette a városfejlesztési terv elkészítését, majd ennek alapján az általános és fokozatosan a részletes rendezési tervek elkészítését, jóváhagyását (a településszerkezeti tervnek megfelelő ÁRT-k kihirdetéséhez a belügyminiszter és az iparügyi miniszter ellenjegyzése volt szükséges).⁴

Az egyedi döntések szétzilálják a társadalmat és a jogrendet, ezekben válik érzékelhetővé, amiről Niklas Luhman írt, amikor korunk társadalmát önálló

⁴ A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk.

darabokra hullottként írta le, ahol minden „darab” tökéletességre törekszik, de a széttöredezettség következtében „auto-poétikus” remekeket alkotnak.⁵ Ilyen az a hirtelen felindulásból elkövetett jogalkotás – ami az elmúlt éveket jellemzi. Álljon itt egy példa: a kulturális örökség védelméről szóló, 2001-es törvény – azóta – kilencszer módosult, de még ezen is túlszaz a régészeti és műemléki értékekről szóló egyik kormányrendelet, ami 2012. év végi létrejöttétől számítva két és egynegyed éves léte során (napjainkban veszítette hatályát) ugyancsak kilencszer módosult.⁶ Mire alkalmazói megismerték volna, már nem volt igaz!

A hatalommegosztás és vezetés újkori társadalmi törekvései – emlékezve az ókor két próbájára, az athéni demokráciára (ahol a túlzott hatalom vált gyanússá) és a köztársasági Róma szenátusára – kitaróan arra irányultak és irányulnak, hogy az egyszemélyi döntéseket felváltsa a közösségi döntéshozatal. Igaz ez akkor is, ha a „vaslédi” életét bemutató film érzékletesen mutatta be, hogy a falklandi háború felvállalásakor mennyire magára maradt a döntésben a kormányfő, Margaret Thatcher. Ez a vágy abból a felismerésből táplálkozik, amit évszázadok leszűrt tapasztalataként a magyar közmondás ekként rögzített: „Több szem többet lát”. Hasonló eredményre jutottak Közép-Afrikában is, amikor Kamerunban ezt mondják: „Egy fej nem tartalmazza a bölcsességet”. Jürgen Habermas azt állítja, hogy a mai társadalom a középkor alkonyán a polgári szalonokban született, ahol kiművelt emberfők közösen megtárgyalták, hogy mi jó, mi hasznos a társadalomnak – elvileg így kellene születnie a döntéseknek/törvényeknek. Az idilli képet az egyéni és csoportérdekek zavarják, ill. törlik meg, amelyek háttérbe szorítják, szoríthatják a közjót (nem véletlenül mondom közjót, és nem közérdeket). A kollektív döntés nem a felelősség elmaszátolását jelenti, hanem a közös bölcsességet állítja az őt megillető helyre. Több ember között egészen új valóság jöhet létre (ha ismerik és tartják magukat a szigorú előfeltételekhez, pl. a másik tiszteletéhez, szavainak érdemi megfontolásához stb.), ami több mint a résztvevők egyszerű összegzése (az eleggyel szemben a vegyület példája teszi, teheti ezt érthetővé). Az utóbbi évek norvég tapasztalata az, hogy az állami vállalatok-

⁵ Önmagukban tökéletes (tökéletességre törekvő) művek, műveletek, amelyek azonban figyelmen kívül hagyják a társadalom egészének érdekeit és javát, a közjót.

⁶ 2001. évi LXIV. tv., ill. a 393/2012. (XII. 20.) Kormányrendelet.

ban – ahol előírás a nők megfelelő arányának biztosítása – a nők részvételével felelősebb döntések születnek, s a vállalatok eredményesebbek. (Vö.. Férfinak és nőnek teremtette őket – azaz kiegészítik egymást, együtt adják a teljesebb látást).

A város olyan összetett valóság – mint a társadalom – aminek építéséhez, fejlesztéséhez sokféle szakértelemre van szükség. A MUT-ot annak idején több mint tíz – ha jól emlékezem tizenegy – szakma képviselői alapították. Egyik sem uralhatja el a döntéseket, nem lépheti át komoly, káros következmények nélkül a saját kompetencia-határát. /A modern városépítésben, s napjaink „mutatványos építészetében” ezt az egyoldalúságot, torz létet érzékeljük. Hasonló a helyzet most a Ligettel és a Várral kapcsolatban is./ Ez az összetettség is a közös munka és a közösségi döntések mellett szól. Ehhez a történelem folyamán kiforrott szisztémához igazodott és igazodik a magyar önkormányzati törvény, amikor a lényeges kérdések eldöntését a képviselőtestület, vagy bizottságának hatáskörébe utalta, utalja.⁷

Minél jelentősebb hatással van a társadalom életére egy-egy döntés, előkészítése annál kényesebb, bonyolultabb és időigényesebb, s a döntés annál szigorúbb feltételeknek kell, hogy megfeleljen (minősített többség). A képviselőtestület elé kerülő ügyek a bizottságokban méretnek meg, s a bizottságok feltételeznek tagjaiktól némi szakértelmet, elmélyülést az adott témában. Sőt a bizottságoknak nem egyszer külső szakértő tagjai is lehetnek.

Jelen korunk általános állami és önkormányzati irányítási rendszere a képviselői demokrácia. E területen is ősi kételyek és bölcsességek érvényesülnek, ezek közül most egyre utalok: „De ki vigyáz az örre?” A problémát a háremekben még csak-csak megoldották, de más vonatkozásban újra meg újra felvetődik a kérdés, a döntéshozók „ellenőrzése”, számonkérése. Azaz: mire szól a választóktól kapott felhatalmazás (szociológusok, politológusok évtizedek óta felvetették a képviselő és a választók között kötendő megállapodás, szerződés szükségességét – ehhez természetesen hozzá tartozik a visszahívhatóság).

A demokráciát régebben gyakorló Svájcban pl. igen gyakori a népszavazás, mert az tudatosult bennük, hogy a társadalmat érintő alapkérdésekben a dön-

⁷ Az 1990. évi LXV. törvény, valamint a helyébe lépő Magyarország helyi önkormányzatiról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

téseket az emberek közösségének a maga kezében kell tartania, s azt részvételi demokrácia formájában teszi, teheti. Mi köze e gondolatoknak a mai nap témájához? A város, a települési környezet alakítása az embereket oly közelről érinti, s lakóhelyüket, életterületüket oly mértékben befolyásolja, hogy évtizedek óta (hazánkban 193 óta) jogszabály biztosítja számukra a településfejlesztési és településrendezési tervekbe való beleszólás jogát.⁸ Nyugodtan azt mondhatjuk: a város mi vagyunk, hisz több európai nyelvben a város szó nemcsak a fizikai valóságra, hanem az emberek közösségére is vonatkozik. Nálunk a község szó őrzi eredetét, a közösséget. Ezért a település életébe való változtatás valójában „húsba markoló”, húsba vágó. A hatályos építési törvény azt rögzíti az általános követelmények között, hogy „az épített környezet alakítását és védelmét a résztvevők együttműködésével kell megvalósítani”, továbbá, hogy e területen „a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét”. „Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.”⁹

Hogy fér ezzel össze az utóbbi időkben egyre gyakrabban hallott és észlelt titoktartási kötelezettség a településfejlesztési és rendezési tervezésben? Vajon arra gondolt a jogalkotó, hogy a kész terveket az érdemi döntések után „véleményeztessük” (mint a Városliget estében történt a törvény hatályba lépése után), vagy akkor biztosítuk a lehetőséget a „javaslatételre”? Miféle „partnerség” az, amikor a megkérdezettek csak igent mondhatnak, egyéb észrevételeiktől meg eltekintenek (hiszen nem a kérdésre válaszolnak)? Hogyan biztosítatik a nyilvánosság, amikor irodák mélyén születnek az érdemi döntések? Az egyedi úton, önálló képviselői indítvánnyal születő törvények – ha településfejlesztési, -rendezési kérdésbe avatkoznak - teljességgel elkerülik az előírt utat: a nyilvánosságot, a javaslatételi lehetőséget és a véleményezést. Ez lenne a cél?

A mottómul választott sor így szól: „Hallgasd meg a városod szívét”, majd így

⁸ Annak idején a 7/1983. (Ép. Ért. 23.) ÉVM utasításban konkretizálódott, jelenleg pedig 1997 óta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.

⁹ 1997. évi LXXVIII. tv. 3. § (1) és (2) bekezdés.

folytatódik: „hogyan dobog egy csendes éjszakán”? Számomra ez azt jelenti, hogy a társadalom valós igényeire kell tervezni egy város fejlesztését, még hozzá a zajok elültével, azaz amikor a halk hangok is érzékelhetővé válnak. A vezetésnek nem a nagyhangúakra, a fülükbe szirénhangokat éneklőkre kell figyelniük (Odüsszeuszként árbochoz kötözve persze hallgathatják a fülsiklandó hangokat, ígéreteket), hanem a sokszor csendes többség szavára. Hogy ez nehezebb, sőt majdnem lehetetlen? Igen, így van. De az élet törvénye az, hogy az igaz értékek a nehézségekből születnek.

Ilyen csalfa szirénhang – meggyőződésem szerint – a múzeumliget egetverő látogatószám-növekedési előrejelzése, meg a budai várban és az országban az 1944 áprilisa és az 1990 közötti időszak törölhetősége a magyar államiság történetéből, valamiféle folytonosság megteremtésének illúziója (mintha a „múltat végképp eltörölni” jelszava köszönné vissza, immáron erre a 45 évre s annak eredményeire vonatkozóan). Tudom, nem mindig könnyű eldönteni, hogy egy jelentős, országos intézmény igazgatójának panaszja a fizikai adottságok, keretek avultságáról, hibáiról, tökéletlenségéről vajon szirénhang-e vagy valós igény. Éppen ezt szolgálja a széleskörű egyeztetés, véleményezés. Egy országos múzeum fejlesztési terveihez köze van legalább a többi országos és térségi múzeum szakembereinek.

A csendes többség szava szólalt meg a majd' húszezer zuglói ellenzőben, meg a Ligetre kiírt pályázattól való távolmaradásra felszólító ötezer aláírásban (köztük számos neves építész és várostervező). A társadalmi elégedetlenség mérésével foglalkozók állítása szerint egy tiltakozó valójában négy-hat fő elégedetlenségét fejezi ki; azaz a zuglóiak kb. 80-120 ezer emberét, az Építészfórumon aláírok meg 20-30 ezerét (ami szakmai kérdésről lévén, igen jelentős embercsoport).

Ajánlom a javaslattevők és a döntéshozók figyelmébe Habsburg József főherceg példáját, aki az ország nádora volt, s a Pesti Szépészeti Bizottmány elnöke. E szerepében több javaslatot fogalmazott meg – pl. a pesti városháza előtt egy méltó tér létrehozását, a szervita templom és rendház áthelyezésével a lipótvárosi plébániatemplom kijelölt helyére¹⁰ -, s bár alighanem megtehetette

¹⁰ Kemény Mária: a Szent István-bazilika – Építészet, város, történelem. TERC Kiadó, 2011.

volna, mégsem erőltette elképzeléseit sem az általa vezetett Bizottmányra, sem az uralkodó képviselőtében a nemzetre. Erős volt, erőszak nélkül, példakép a mi számunkra is.

Budapest, 2015. április 17.

Körmendy Imre

