

KI VISZI ÁT ... ?

A hosszú távú városfejlesztési tervek megvalósításának intézményi feltételeiről

„Aki az előtte haladót utánozza, sose éri azt utol”

Jelen írás kiemelés a Lukovich Tamás és Csontos János szerkesztésében „A mi Budapestünk” címmel a Pallas Stúdió kiadásában megjelent könyvből. Tettük ezt azért, hogy a legkorszerűbb szakmai gondolatokat összefogó kötet egyes sarkalatos jelentőségű írásait minél szélesebb szakmai közönség ismerhesse meg és azok minél szélesebb értelemben hassanak az ország különböző részeiben élő és tevékenykedő várospolitikusok mindennapi gyakorlatára. Hasonló céllal jelentettük meg a 2002/5. számunkban Lukovich Tamás „Rajtunk múlik: a jövő Budapestje” című írását is.

A főszerkesztő

Bevezető tünődések

Milyen lesz Budapest húsz év múlva? Csúcstechnológiájú városossá válik, légkondicionált, beüvegezett utcákkal, ahol forgalmi dugó nélküli közlekedés lesz, ma még nem használatos járművekkel? Elképzelted. Fürdőváros lesz, pénzügyi központ vagy logisztikai bázis? Ez a kérdés, válaszunk? Netán hulladékhányós hajléknegyedek és ezektől elhatárolódott elittelepek között fogunk élni? Meglehet. Sok zöldet, ligetet látunk majd? Jó lenne. Vagy büszkén emlegetjük, hogy Budapest milyen sikeres, hírnevet és jólétet hozó olimpiát rendezett? Igen, meglesz, sokat fogunk dolgozni érte, de ... Mindez valahogy kevés. A jövőkép formálása nem erről szól, ezek csak extrapolált gondolat kísérletek.

Az elmúlt évek, évtizedek városépítési terveit nézegetve, eltűnődik az ember, vajon milyen vagy melyik Budapesten élénk ma, ha mindaz megvalósult volna, amit a jövőtervezők megálmodtak. A megváltoztathatatlan múlton persze nem érdemes merengeni, viszont tanulhatunk belőle. Elmondhatjuk-e, hogy a jelenünk más is lehetett volna? Igen. Voltak jó és rossz döntések. Pedig valójában mindegyik terv ugyanazt a pozitív jövőképet fogalmazta meg, lényegében ugyanazzal a helytálló és valóra váltandó tartalommal: Budapest legyen *üde és tiszta, innovatív és otthonos, közösségi és biztonságos, gazdasági és kulturális értékekben bővelkedő, egyszerre közép-európai és világvárosi rangú*. A tervek precízen meg is nevezték, hogy milyen projektek kelljenek, és milyen trendekhez kell igazodnia a városnak.

Az igazi kérdés számomra az: *miért nem valósultak meg a jó tervek?* Mit tegyünk azért, hogy a szép elképzelések, az elérhető célok ne váljanak örök, közhelyes silányuló ábrándokká. Ha a jövő rajtunk is múlik, akkor van választásunk. A jelenlegi helyzetet ronthatunk is, nemde? Nem mindegy, *hogyan* építjük a jövőt. Ahhoz, hogy a friss, módos, vonzó és versenyképes Budapest ne legyen megvaló-

sítatlan álom csupán, meg kell vizsgálnunk múlttá váló jelenünket, hogy tanuljunk belőle. „Aki elfeledi a múltat, arra ítélik, hogy újra átélje ugyanazt” – mondják a bölcsek. Mert valamit másképpen kell csinálnunk!

„A szekér megelőzte a lovakat”

Budapest zajos, büdös és piszkos. A város bedugult. Százezrek költöznek ki az agglomeráció kertvárosias övezeteibe, hogy kényelmesebb lakásban és zöld környezetben éljenek. Mégsem jó a közérzetük. Kedvetlenek, mert a város rosszul működik. A gombamód szaporodó, rendszertelenül elhelyezkedő, a szűkös és várható igényméretezések nélkül megvalósuló projekt-halmazok kaotikussá teszik a főváros és környéke életét. *Zsúfoltság van.*

Zsúfoltság van abban a városban, ahol csökken a népesség, ahol a hasznosítható telkek száma szinte beépíthetetlenül magas, ahol több az iskolai férőhely, mint ahány gyerek van, ahol túlkínálat van az iroda- és használtlakás-piacon, ahol nincs műszaki vagy természeti korlát az infrastruktúra fejleszthetőségében, a gazdaság pörög, a tőkebeáramlás rekordokat döntöget. Ahol zsúfoltság van, ott szűk keresztmetszetek vannak. Dugó keletkezik, mert a mai városlakó és a gazdaság sokkal aktívabb, mozgékonyabb, mint évtizedek óta bármikor. A keret azonban alig változott. Budapest *százhusz éves térszerkezetét fessegetik* a gazdasági növekedéssel és a közeledő EU-csatlakozással felgyorsuló befektetési és életminőségbeli igények, melyek városépítő léptéke a Kiegyezést követő évekéhez hasonlítható.

A város nem tudja kihasználni lehetőségeit. Az évtizedek óta megvalósulásra váró híd-, körút- és közműtervek ciklusosan reinkarnálódnak – a tervlapokon. A polgárok, vállalkozók aktivitásához nincs megfelelő fizikai és gazdasági mozgástér, ami sorban állást, egyensúlytalanságot, túlterheltséget, energiapazarlást idéz elő, mivelhogy a szűk keresztmetszetek hátrózzák meg a működőképességet. A változatlan térszerkezetre épülnek rá az újabb projektek. Mint amikor a karácsony-

fa ágainak a szélére újabb és újabb díszeket rakunk, úgy terheljük a meglévő út-, közmű-, oktatási és egészségügyi hálózatot újabb lakó-, bevásárló- és szolgáltatótelepekkel, egyéb ingatlanfejlesztésekkel az zsszeroskadásig.

Látnunk kell ugyanakkor azt is, hogy ahol zsúfoltság van, ott fejlesztési forrásoknak is képződniük kell. *A rendezetlenség és a zsúfoltság annak bizonyítéka, hogy kihasználatlan lehetőségek vannak a városban.* „A szekér megelőzte a lovakat”, vagyis az élet meghaladta a jelenlegi kereteket. A főváros mint városfejlesztő húzóerő és utat törő intézmény nem tölti be hivatását. *„Rossz a rendszer.”*



Podmaniczky Frigyes báró városrendezői gondolatai. «Szent rend, jöjjön el a te országod Poston is!» — Jankó János rajza 1873-ból.

Kell egy fordulat!

A főváros immár egy évtizede átfogó városfejlesztési koncepció nélkül működik, miközben a piaci aktivitás már nem ismer határokat. Nincs olyan városfejlesztési intézmény, amely elkészítené és megvalósítaná a stratégiai terveket. A rendszerváltás óta ellentét feszül a városlakó, az ingatlanfejlesztő, a kerület, a főváros és az állam között, ami bénítja az együttműködést, torzítja vagy megakasztja a projektek megvalósulását.¹ Fejlesztési tervezés döntően a kerületekben folyik, miközben a forrásteremtő vagyon az önkormányzatok felélik. A befektetők nyomására elkészülő, rögtönzéseken alapuló szabályozási tervek csak állandó módosításokkal képesek funkcionálni. Ma a piac és a spontán jelentkező érdekek „fejlesztik” Budapestet, lényegében egvedi ad hoc projekt-menedzselések folynak. A közhatalom az események után kullog. A tehetséges és ambiciózus zenészeket nem fogja össze sem egy új műigézete, sem egy karmesteri pálca. Nem csoda, ha a város szétésoében van.

A városok fejlődésében ciklusok vannak és most, az ezredforduló tájékán is lezárul egy fejezet. *A főváros felújításra és továbbépítésre szorul.* Halaszthatatlanná vált a fővárosi, kerületi önkormányzatok és az állam együttműködési viszonyának rendezése, egy új közigazgatási és önkormányzati finanszírozási struktúra felépítése. Nagyvonalú változtatások szükségeltetnek, amihez bátorságot kell meríteni. Át kell alakítani a térszerkezetet, vagyis át kell rajzolni a térképet. Új korszakot kell nyitni Budapest életében. A fordulathoz pedig *városépítő filozófia, fejlesztési stratégia* és az ezt megvalósító, jogi és gazdasági hatáskörrel felruházott *intézményrendszer* szükséges. Kérdés: milyen felhajtóerőre lehet építeni?

A térkép üzenete

Nézzünk rá Európa térképére! Budapest vonzása leírható az Adria – Bécs – Prága – Krakkó – Kijev – Szófia – Adria óriási ellipszissel. London, Párizs, Berlin és Moszkva kivételével, melyik európai városnak van ekkora hatósugara, ha úgy tetszik *urbanizációs akciórádiusza*? A földrajzi fekvés, a kontinentális léptékű kereszteződési pont kínálta közvetítői szerepkörből integráló, továbbfejlesztő, regionális mintaadó kultúra alakult ki a pest-budai révnél, amely forrásává vált az itt újra és újra főnixmadárként feltámadó *lehetőségeknek*. Melyik európai városban halmozódott föl annyi kultúraféleség, mint Budapesten? Elég, ha csak az építészeti emlékekből veszünk mintát. Az európai „bevett” stílusokon kívül megtalálhatók itt az iszlám, a sajátosan közép-európai romantika, az eklektika és a szecesszió épületei, a bauhaus, a szocreál, a „panel”, a posztmodern, az organikus építészet, a sokféle náció és vallás vagy akár a paraszti kultúra még látható emlékei is. Valamennyi kor kialakította a maga városképét, de ma már egyikükből sem tudunk igazán meríteni, csak együttességükből.

A „lehetőségekből” következik, hogy óvatosan kell bánni azzal a szándékkal, ha megpróbálnánk kijelölni a város jövőbeni fejlesztési „húzóágazatát”. Inkább az a valószínű, hogy egy főprofil erőltetése gyengítené a város lehetőségeit, szűkítve-szűrítve a színességét. Hogy mit hoz a következő húsz év, az nagyrészt rajtunk múlik, az adottság megvan hozzá. Fölfogásom szerint Budapest makrojellegű csomóponti és regionális szerepköréből az következik, hogy potenciálisan alkalmas minden világvárosi funkcióra. Viszont mégsem tudjuk kellő bizonyossággal megjósolni, hogy mit hoz a közeljövő konjunkturális rohama. Kellő felelősséggel nem tudunk javaslatot tenni arra, hogy a város „milyen lapra tegyen”. Csak egyet mondhatunk nagy megkönnyebbüléssel: *mindegyikre*.

Budapest, az integráció városa

Ma már banalitásnak számít, hogy Európa integrációban és azon belül régiókban gondolkodik. Ha Európában nem következik be egy dezintegrációs fordulat, vagyis folytatódik a határok eljelentéktelenedése, az áru, a tőke, a munkaerő, a szolgáltatások, velük együtt az információ és a kultúra szabad áramlása, akkor Budapest városfejlesztési filozófiájának a képe már körvonalazódik.²

Jelenünk és jövőnk kulcsszava: *az integráció*. Integráció a világpiacon, integráció az Európai Unióba, integráció Közép-

Európában, integráció az agglomeráció településeivel és a központi régióval, integráció a budapesti kerületek között, egység állam és fővárosa között. A jövő Budapestjének tehát integrálódnia és integrálnia kell. Az integráció erősödése az egyén (polgár) és a hely (város és térsége) felértékelődésével jár, ami a területi szemlélet reneszánszát is jelenti, mivel – közgazdasági példával élve – az integrált piac a lokális piacok összegeződéséből áll össze, ahol az értéket nem csorbítja vám, ideológia, politikai berendezkedés. Az integrált piacon a helyi, a speciális és a személyes adottságok kihasználásával jobban lehet érvényesülni és fordítva, a helyi és a személyes szükségleteket – a keresletet – megfelelőbben lehet kielégíteni a nagyobb kínálatból. Budapest csak akkor tud integrálódni kifelé, ha már belül is létrejött a hatékony, versenyképes integráció. Ez termeli ki a „húzóágazatot”, és ez képes megvalósítani az olyan nagy, felemelő projektet, mint az olimpia vagy egy világkiállítás megrendezése.

Az európai integráció kiteljesülésével, a határok fokozatos eltűnésével egyre nyíltabbá válik a városok és régiók versenye. A regionális központi szerepkörért folytatott küzdelemben alapvető tényező a versenyképesség erősítése. Budapest közép-európai centrális szerepe megingathatatlanak tűnt a közelmúltig, azonban mára sok tekintetben hátrányba került néhány rivális várossal szemben. Bécs és Prága él a „világháló” lehetőségekkel. Ma már nem Budapest a térség első számú befektetési és székhelyválasztási célpontja vagy kongresszusi találkozóhelye. Az informatika, a kommunikáció, a mobilizáció által lebomló idő- és térbeli korlátok csökkentik a földrajzi adottságok szerepét, de teljesen nem váltják ki. Nyilvánvaló, hogy az a város lesz sikeresebb, amelyik egyaránt épít földrajzi, gazdasági és kulturális adottságaira, amelyek minél kevésbé korlátozza a kreativitást, az értékalkotó folyamatokat, amelyek a kívülről jövő impulzusokat és forrásokat integrálni képes a belsővel.

A versenyképesség kedvező elérhetőséget, bő kapacitású térszerkezetet, alacsony közterheket (adót, járulékot, illetéket), szolgálatkész és precíz bürokráciát, relatíve olcsó, de korlátlan elérhetőségű infrastruktúrát, megbízható és szakképzett gazdasági partnereket (beleértve a közhatalmi szereplőket is), kulturált, egészséges, és biztonságos lakó-, és munkahelyeket, sokféle rekreációs lehetőséget jelent. Nos, Budapest „csak” potenciálisan alkalmas az integrációs főszerepre, mert a kiteljesedést gátolják a város szerkezetében és szervezetében meglévő szűk keresztmetszetek. A környezetvédelemnek, az út- és közműfejlesztésnek, a lakáspolitikának, a gazdasági versenyszférának szabályozása (ösztönzése, orientálása, korlátozása), a kulturális élet alakításának, a rehabilitáció menedzselésének egyazon várospolitikai integrált részét kell képeznie, ami nem külön-külön megalkotott ágazati koncepciók levezénylését, költségvetési „betervezését” jelenti. A város egészét egységes, értékkövető koncepció szerint kell megtervezni és nem projekt menedzselések alapján. Stratégiába illesztett akciótervek kelljenek, hogy elkerüljük a projektek formálta kényszerpályák kialakulását. A fő cél Budapest városszerkezetének és városfejlesztési intézményrendszerének az újraformálása, a kapacitás növelése, melyet kitöltenek az ágazati és egyéb projektek. Közös érdekpályát kell teremteni a főváros, a kerületek, az állam, a polgár és a vállalkozó számára.

Régi-új intézményrendszer szükségessége

Fővárosunk történetében nem először áll elő a maihoz hasonló helyzet, amikor a térszerkezet szűkössége miatt megakad a városfejlődés és nagy, szerkezetátalakító munkához kell hozzálátni. Tanulságos, hogy a várost világszínvonalra emelő, grandiózus fejlesztések akkor következtek be, amikor megvalósult a tetterős, közös akarat a főváros, az állam és a civil, illetve a gazdasági szféra között, amikor ennek következményeként új fejlesztési és szabályozási tervet dolgoztak ki és létrehozták a szerkezetátalakítást végrehajtó új intézményt, megteremtve hozzá az adekvát pénzügyi rendszert és hatáskört. Budapest nagy korszakai elválaszthatatlanul egybeforrtak ezen intézményekkel. Az új városfejlesztési mód keresése tehát együtt jár a múlt tapasztalatainak a mába illesztésével (ismét egy integrációs motívum).

Pest első, modern városszabályozása 1805-ben készült el, melynek fő gondolatát a következő idézettel jellemezhetjük: „... miként lehetne Pest városát mindenki számára kényelmessé, de külsőleg is rendessé szabályozni és díszessé tenni.”³ Az akkoriak – József nádor, Hild János, később Széchenyi – úgy ítélték meg, hogy „a város fejlődni fog, mert arra hivatott és anyagi ereje van hozzá” és tisztán látták azt is, „... hogy mindig csak *alkalmilag* szakértelmet kívánó ügyeket intézni nem lehet.”⁴ Megfogalmazták a célt, hogy Pest a monarchia első városai közé kerüljön. A megvalósítandó jövőkép igencsak hasonlatos volt a maiakhoz: kellemes, szép, lakható és európai jelentőségű legyen a város. Világos volt, hogy – mai szóval élve – csak „projektekből” és napi ügyintézkedések sokaságából ez nem valósulhat meg. Ennek érdekében 1808-ban megalakították „a városi előljáróságtól független *Királyi Szépvítő Bizottságot*” és „gondoskodás történt *Szépvítő Alap*” létrehozásáról,⁵ hogy meglegyen a fejlesztési és szabályozási terv végrehajtásához szükséges szervezeti és pénzügyi rendszer. Az alap egyszerű nagy, induló összegből, a Lechner-hagyatékból, telkek értékesítéséből, a városi költségvetés meghatározott, évi rendszerességgel folyósított részéből állt össze. Az alapot a fejlesztések hasznáiból keletkező bevételek hízalták.

Ismerősen hangzik a hat évtizeddel később elkészült, az egyesítés előtt álló főváros városszabályozásának fő gondolata is: Budapest legyen „gyakorlatias, higiénikus, szép, egyöntetű”.⁶ A terv megvalósítására életre keltett *Fővárosi Közmunkák Tanácsa* feladata volt többek között „... nem csak szép Budapestet ... szolgálni, hanem a *megelégedett* Budapestet is”.⁷ Budapest 1872-es egyesítését megalapozta a hosszú távú fejlesztési és szabályozási terv megalkotása, a kiépítést megvalósító Fővárosi Közmunkák Tanácsa és a pénzügyi háttér intézményes létrehozása. A Közmunkatanács tevékenységének biztosításához, vagyis a városfejlesztési elképzelések megvalósítása érdekében *Fővárosi Pénzalap* „alkottatott”. A Pénzalap legnagyobb részét sorsolási jegyek kibocsátásából (egyszeri, nagy induló összegből), a Főváros által az utak és hidak építésére, a Duna-part szabályozására fölvevett hitelekkel, „a kölcsönből eszközölt kisajátítások és szabályozások által nyerendő telkek eladási árából”⁸ teremttették elő. A Pénzalap bevételi oldalát döntően a hidak jövedelmei – kezdetben a Lánchíd, majd az újonnan épített hidak vámjai – és az újabb hitelfelvételből vásárolt telkek értékesítéséből származó bevételek tették ki. A befolyó bevételekből és további hitelfelvelelekből egyrészt folytatták a tervszerű város-

építést, másrészt a hitelek törlesztették. Ezáltal lépésről lépésre, pontosabban évtizedről évtizedre, megvalósították az egyesített Budapest nagyra törő stratégiai tervét.

Képzelnék el, mi lett volna, ha 1870-ben Pest, Buda, Óbuda és a többi település külön-külön készítette volna el saját, hosszú távra szóló jövőképét és annak terveit különböző pénzügyi konstrukcióban finanszírozta volna, ahogy ez körülbelül ma is történik. Létrejött volna a világvárosi rangra emelkedő Budapest, az a város, amit ma az egyik legszebb városnak tartunk? Nyilvánvalóan nem. 1872-ben a Bécshez és a legfejlettebb európai városokhoz mérhető regionális központ megvalósítása volt a cél. Ez sikerült, hiszen máig annak a kornak a térszerkezetére, szellemi-kulturális és építészeti értékeire építünk.

Mindkét városépítő korszakban egyértelmű volt, hogy a szép, élhető nagyváros nem jöhet létre pusztán néhány jól sikerült ingatlanfejlesztésből, burkolatcseréből. Mindkét esetben kihasználták a gazdasági konjunktúrát, a növekedési pályára állt ország dinamizmusát, bevonva és serkentve a lakosság, illetve a gazdasági élet városfejlesztő hajlandóságát és persze voltak karizmatikus egyéniségek, valódi *városépítők*.

A Szépítő Bizottság és a Közmunkatanács gyakorlati működésének közös alapelve volt, hogy visszaforgatták az ingatlanfejlesztések hasznáiból keletkező bevételeket az újabb, rendezési tervekkel előkészített infrastruktúra- és területfejlesztésekbe. Ha úgy tetszik „közérdekű” telekspekulációt folytattak az ingatlanpiac generálása érdekében. Munkájuk eredményessége szoros összefüggésben volt a területfelértékelődés mértékével, mivel abból finanszírozták intézményük működését és az újabb területfejlesztési akciókat.

Napjainkban, az ezredforduló környékén közel hasonló helyzetben van a főváros, mint kétszáz vagy százharminc éve, amikor az ellehetetlenülő állapotok megoldására belevágtak a nagy térszerkezeti átalakításokba. (Jellemző közös vonás például, hogy a csatornázás és „a forgalom megkönnyítése” mindkét korszakban, miként ma is, kulcsproblémának számított.) A megfogalmazott szép és korszakosan újraképződő jövőkép megvalósításához létrehozták a megfelelő stratégiai szervezeti és finanszírozási intézményrendszert.

A hasonlóságok ellenére azonban alapvető különbségek is vannak a két városépítő század között. A XIX. századi városfejlesztések látványos, mennyiségi növekedések voltak. Valójában mindkét esetben új nagyváros született. Rövid idő alatt megtöbbszöröződött mind a városlakók száma, mind a beépített terület nagysága, jóllehet, a városépítők nem maradtak el a minőségi fejlesztésben sem. A XXI. században a megújuló, világszínvonalra törekvő Budapestnek nem

lehet célja a mennyiségi növekedés, csak a minőségi. Az integráció városának integrált városfejlesztési tervezés és szabályozás felel meg. A megvalósítandó jövőkép persze alig változott: Budapest legyen kellemes, kényelmes, derűs és világvárosias.

Ahhoz, hogy ez beteljesüljön, Budapestnek *előnyhöz* kell jutnia az egységesülő Európa és a globális piac városversenyében. A minőségi Budapest létrejöttéhez nem szükséges új területek bevonása. A követendő cél a jelenlegiek jobb, intenzívebb hasznosítása. Gondoljunk csak a volt nagyipari ún. rozsdáövezetek lepusztult ingatlantömbjeire, a nem használt vasúti területekre, amelyek zárványként terpeszkednek a város közepén, kínai falként elválasztva a városrészeket. Sőt, több vízfelület és „beépítetlen” zöldmező kellene. Az infrastruktúra-hálózat ellenben nagyméretű bővítésre szorul, melyek egy része pótlás, mivel a megépítendő utak, hidak, alagutak, tömegközlekedési vonalak, a Duna bekapcsolása a városi élet vérkeringésébe, a gyalogos-sétáló övezetek kialakítása, a parkolás megoldása már régóta időszerű és többször „megrajzoltatott”, csupán megvalósításra várnak.

Hatáskörök és források

Nézetem szerint ma nagyobb gondot okoz a generális városfejlesztő intézmény megfelelő hatáskörrel és anyagi erővel törté-



A pesti oldal szabályozásának átnézetes térképe (1873)

nő felruházása, mint a XIX. században. Akkor azzal, hogy a várost nagyságrendekkel bővítették, egyrészt megnövelték a meglévő közigazgatási egységeket létszámban és hatáskörben, másrészt új helyhatóságokat hoztak létre. A városfejlesztés kevésbé sértette az érdekeket. Az érdekegyensúly a bővülés mentén rendeződött. Egy mai Közmunkatanács felállítása nem hatáskörbővülést hozna a kerületi önkormányzatoknak, hanem éppen csökkenést és alárendeltséget. Annak idején a város nagyvonalú kialakításához a Közmunkatanács építéshatósági, szabályalkotó, intézkedő, jóváhagyó, fellebbviteli és felügyeleti hatáskört kapott és nagyon sok anyagi forrást. A Királyi Szépitő Bizottságnak például az épületek homlokzatkialakításában és színezésében is volt vétőjoga. Ma mindez az önkormányzatok jogainak a megnyirbálásával járna. Az akkori idők országgyűléseiben viszonylag könnyen átmentek a főváros-fejlesztési törvények, mivel egyöntetűség volt a nagy elképzelés véghezvitelében. Korunkban újra kellene alkotni az önkormányzati és különösen a fővárosi törvényt. Parlamenti jóváhagyással kellene létrehozni egy Közmunkatanács jellegű intézményt, melynek hatáskörét az agglomeráció területére is ki kellene terjeszteni. Emellett városszövetségre, agglomerációs társulásokra, városfejlesztő társaságokra lenne szükség komoly hatáskörökkel. Az új intézmények sok meglévő intézményt és egzisztenciát korlátoznának, illetve kiváltanának. Nehéz eb-

ben az ügyben akárcsak a közeljövőt is belátni. Lehet, hogy ez így volt József nádor és gróf Andrássy Gyula idejében is? A nagy formátumú változásokhoz persze nagy formátumú egyéniségek is kellene.

A hatásköri problémához hasonlóan nehéz feladatnak ígérkezik egy mai Közmunkatanács jellegű szervezet *finanszírozási* konstrukciójának megalkotása is, melynek állandó forrásokon és piacgeneráló gazdasági kezdeményező erőn (jogosítványokon) kell nyugodnia. Mint láttuk, mindkét előző, sikeres városépítő korszakban a nagy nekirugaszkodás tetemes, egyrészt „vissza nem térítendő”, másrészt meghitelezett összeggel kezdődött, amihez folyamatosan rendelkezésre álló költségvetési hányadot rendeltek és olyan bevételnövelő jogosítványt adtak a végrehajtó szervezetnek, ami szervesen összekapcsolódott városfejlesztői hivatásával. Utóbbi tényező volt talán a legfontosabb momentum, hiszen a városépítés gyakorlatilag infrastruktúra- és ingatlanfejlesztést jelent. Ha a városfejlesztő szervezet hosszú távon és egzisztenciálisan érdekelt „közérdekű” tevékenysége eredményeiben, a fejlesztések hasznaiban, akkor fő motorja és nemcsak bürokratikus intézője lesz a város alakításának.

A Közmunkatanács fő forrásai a hídvámokból és a telek-eladásokból származtak. Saját szervezetének fenntartását és a felvett hitelek törlesztését is ebből kellett finanszíroznia. Az

érdekeltségi konstrukció végül is egyszerű volt. Minél hamarabb épülnek meg a hidak és a hidakhoz vezető utak, annál több lesz a hídvámbevétel, annál gyorsabban lehet közművesíteni és új területeket – kisajátítással, szabályozással – előkészíteni, minek következtében emelkednek az építési telkek árai, melyek eladásából újabb utat, hidat, közművet, színházat, más középületet, egyszerűen várost lehet fejleszteni. A szervezet hosszú távon érdekelt volt abban, hogy ne építse el (ne élje fel) a jövő nagy ingatlanfejlesztési lehetőségeit. Példa rá és az előrelátó szabályozásra, hogy a Hungária körút és a Lágymányosi híd helyének a kijelölése, valamint megvalósulása között száz év telt el. A Közmunkatanács, feladatához mérten, stratégiában gondolkodott, amiben a projektek csak alrendszernek voltak. Ilyen típusú fejlesztési módra és finanszírozási rendszerre ma is nagy szükség lenne a fővárosban. A módszer átvehető, de a kezdeményezőképes gazdasági erő hiányzik.

A jelenlegi önkormányzati finanszírozási rendszer mindenképpen átalakításra szorul, a budapesti problémától függetlenül. Ma az önkormányzatok bevételeinek legnagyobb része állami forrásból származik. Ez azonban feltehetően nem fog jelentős mértékben növekedni, mert az ország versenyképesség-



A nagykörút térsége napjainkban, légifotón.

gének javítása és az uniós elvárások szerint is csökkenteni kell az adókat (személyi jövedelemadó, forgalmi adó, társasági adó), ami szűkülő költségvetési forrásokat okoz. Az állami cél-támogatási rendszer amúgy sem a legmegfelelőbb eszköz területfejlesztésre, mert nem tud kellően differenciált, „helyspecifikus” lenni és csak projekteket finanszíroz. Másik forrásteremtő erő lehetett volna az önkormányzati tulajdon hasznosítása, de az önkormányzatok értékesítették a forgalomképes vagyont az elmúlt évtized során, többnyire úgy, hogy az önkormányzatok a befolyt bevételekből a helyi működési kiadásokat finanszírozták. E történelmileg kivételes, csak egyszer igénybe vehető és felhalmozásra, tőkésítésre fordítható források így kimerültek. A harmadik nagy forrással, a helyi – iparüzési, kommunális, idegenforgalmi, építmény-, telek- – adókkal pedig az a helyzet állt elő, hogy az önkormányzatok nem szívesen szánják rá magukat az adók kivetésére vagy emelésére. A jelenleg alkalmazható helyi adófajták sok önkormányzatnál nem növelhetők, mert elriasztanak a befektetőket, gyengítenek a vásárlóerőt, a jövedelemfelhalmozó képességet és a helyi vezetők is ódzkodnak a népszerűtlen adóemelésről.

Az egyetlen igazi városfejlesztő erő ma a magántőke, de az a saját útját járja. Jó példa erre, hogy az elmúlt évtizedben több mint tíz milliárd dollárnyi működő tőke települt a fővárosba, mégis, e hatalmas fejlesztő erő hatása alig látszik a városron. Egyedi, különálló projektek valósultak meg a régi városrendszerben. Az eredmény: nagyobb lett a zsúfoltság.

Mindennek következtében szűkülő gazdasági mozgástér keletkezett az önkormányzati gazdálkodásban. Az állami támogatásokra és a vagyonfelélés pótlására vonatkozó növekvő forrásigény pedig a központi és helyi adók, járulékok növelését vagy adósságszpirál elindítását feltételezné. A növekvő terhek csökkentenék a gazdasági aktivitást, a befektetési hajlandóságot, tehát kevesebb adóbevétele, ezért kevesebb újraelosztható forrásra lehetne számítani. Vagyis, helyi *tőkeképzési problémával* állunk szemben. Az önkormányzatok intézmény- és eszközrendszere nem igazodik a gazdaságban bekövetkezett minőségi fordulathoz. Változtatni kell tehát az önkormányzatok gazdasági rendszerén, a tőkeakkumulációs képesség növelése érdekében. A versenyelőnyhöz relatíve alacsony közterhek, adók kellene, viszont kiépített infrastruktúra és szolgáltatónálzat is kell, amit pedig a költségvetés az adókból finanszíroz. Hogyan és miből teremthető elő a korszerű infrastruktúra és a kívánatos térszerkezet-átalakítás fedezete?

A város átforgalmazásához *mozgásba lendítő* (indító), *állandó* (fenntartható) és *bővíthető* forrásokra van szükség. A nagy, kezdő lökés nem teremthető elő hagyatékból vagy sorsjegyek kibocsátásából, miként a XIX. században. Hídvám, útdíj nem alkalmazható. A paradox helyzetre jellemző, hogy az út- és infrastruktúra-fejlesztéshez szükséges forrás voltaképpen rendelkezésre áll a különböző ágazatoknál (lásd közlekedés- és közműfejlesztési programok), de nem egy városfejlesztő szervezet keretében. Ha lenne egy nagy projekt, például az olimpiai játékok megrendezése, akkor e források összevonása elkerülhetetlenné válik a hatékony menedzselhetőség érdekében. Ami a közcélú ingatlan- vagyongazdálkodást illeti, a főváros hatalmas vagyonhoz jutott a rendszerváltozáskor, de nagy részét felélte, a megmaradókat pedig nem úgy hasznosította, ahogy azt eleink példamutató módon végezték. Valójában a pi-

aci értéken történő számbavétel sem történt meg, nemhogy kihasználták volna a területérték növekedésből adódó lehetőségeket. A fővárosi helyi adókkal is baj van, különösen az évről évre rekordnagyságot elérő iparüzési adóval, amelyet maximális mértéken vetettek ki Budapesten és a legnagyobb önkormányzati bevételeknek számít. Hazai és külföldi üzleti körökben egyöntetű a vélemény, hogy az adó túl magas és inkább „ipar elűzési adónak” nevezhető, mivel egyre több cég költözik ki a városból. Cspadahelyzet alakult ki. A főváros nem tudja kiváltani, behelyettesíteni legjobb bevételi forrását, ugyanakkor a vállalkozások gyorsan döntenek – a kivonulás mellett.

Integrált, értékalapú fejlesztés és finanszírozás

Jövedelem, vagyon a gazdasági életben keletkezik. Az állami és helyi-regionális közhatalmi intézmények feladata az orientálás, a szabályozás, a versenyképesség (az esélyek) feltételeinek a globális gazdasági viszonyokba ágyazott megteremtése. Ha a közberuházások döntően adókból és vagyongazdálkodásból finanszírozhatók – mi másból? –, de a mai adók nem elégségesek és nem növelhetők, a forgalomképes helyi vagyon pedig minimalizálódott, akkor más megoldást kell találni, vagyis *változtatni kell a jelenlegi adózás és vagyongazdálkodás rendszerén*, új súlypontokra van szükség.

Abból kell kiindulnunk, hogy Budapest versenypozíciója a gazdaság versenyképességén alapul. Ha a városból elvándorolnak a városlakók és a vállalkozások, akkor Budapestnek lépnie kell. Budapest regionális integrációs szerepe, de az ország uniós jövője is azon múlik, hogy milyen gazdasági feltételeket teremt. Az emberek, a vállalkozások ott fognak letelepedni, ahol kedvezőbbek az élet- és gazdasági körülmények. Olyan adónemet kell keresni, ami nem az értéktերemtő tevékenységet adóztatja, ami nem az értéktöbbletre rak újabb terhet. Az iparüzési adót és általában a tevékenységekre épülő adófajtákat (pl. idegenforgalmi adó) rövidesen ki kell váltani, mert korlátozzák a kreativitást.

E rövid írásnak természetesen nem célja, hogy kifejtsem egy új adópolitikai rendszert. Annyi bizonyos, hogy a városfejlesztés hosszú távú folyamat és ennek fedezetére folyamatosan képződő bevételi forrás kell, ami követi a piaci változásokat, tisztán értelmezhető és összefüggésben áll a helyi vezetés várospolitikájának minőségével, gazdasági eredményességével. Ez a forrás ugyanaz, mint amire a nagy XIX. századi és a mai nyugat-európai városfejlesztők építenek: az *ingatlan*. Minden vállalkozás, pénzteremtő tevékenység előbb-utóbb „leszáll a földre”. („Pénzt bármiből lehet csinálni, de vagyont csak ingatlanból”). *A területhasználat-tervezéssel irányított városfejlesztés, egyúttal az ingatlan értékére és nem a területére /!/ kivetett adó orientál és ösztönöz a befektetések területén.* Nem a tevékenység folytatása – az „ipar üzése” – ellen hat, hanem a helyszín megváltoztatására készlet, ha az nem a hely értékének megfelelő. Tehát nem bünteti, hanem tereli a tevékenységet és optimalizálja az ingatlanhasználatot. Azt sújtja, aki nem értékének megfelelően hasznosítja az adott ingatlant. Minden tevékenységet lehet máshol, jobb gazdasági körülmények között, például alacsonyabb adókonidíciók mellett folytatni.

Az ingatlanok értékváltozására épített adópolitika fenntartható bevételt jelent, mert az ingatlanérték kevésbé reagál gazdasági és politikai ciklusokra, az adó tárgya nem vihető el, az adó értékarányossá (méltányossá, igazságossá, kiszámíthatóvá) és ezzel társadalmilag elfogadhatóvá tehető. Biztos támasz a jelenlegi helyzetből kivezető út megtalálásában. Olyan *érték-alapú* fejlesztési szabályozás alakítható ki, amely az adóbevételek egy részét infrastruktúra- és ingatlanfejlesztésre fordítja, az arra hivatott intézmény *közmunkája* által. Az így előálló *területfelértékelődés* hasznait pedig ismét visszaforgatja a város fejlesztésébe. Erre akkor is szükség van, ha a város megújításának indító forrása hitelből származik, hiszen a hitelt törleszteni kell, a kamatokat vissza kell fizetni. A módszer akkor sem nélkülözhető, ha az állam rendelkezésre bocsátja a kezdő lépésekhez szükséges milliárdokat, mert azokat befektetendő tőkeként kell felhasználni, hogy a kezdeményező erő fenntartható legyen. Ahogyan a képletet már a XIX. században felállították a nagy városépítők. *Ők a jövőbe láttak*. Tudták, hogy az élhető-éltető városideáért meg kell tenni a város átforgatását, és létre kell hozni a megvalósító szervezeti és finanszírozási intézményrendszert. És bátorságuk is volt hozzá. Következtetésünk nem lehet más, minthogy létre kell hozni Budapest és az agglomeráció integrált fejlesztésére egy *modernizált Közmunkatanácsot* és a működését hosszú távon finanszírozni tudó *Pénzalapot*. A szervezet és pénzalapja gazdasági erejét egyszeri nagy állami támogatás, hitelfelvétel, évről évre rendelkezésre álló költségvetési hányad, értékalapú bevételi források (adók, díjak), a vagyongazdálkodás és területfejlesztés révén keletkező hasznokban való érdekelttség teremtheti meg.

„Aki az előtte haladót utánozza, sose éri azt utol”

Az eddigieket összefoglalva, egyre világosabbá válik, hogy korszakteremtő tettekre kell vállalkozni. A főváros területén jelenleg működő 23+1 önálló önkormányzat („kisköztársaság”) helyett egységes közigazgatásra és közszolgáltatásokra, új, egységes önkormányzati gazdálkodási rendszerre van szükség, ami az eddigitől eltérő város- és térségpolitika (Budapest, agglomeráció, régió) kialakítását és ennek megfelelő új, általános fejlesztési és szabályozási (rendezési) terv elkészítését feltételezi. *A város térbeli, közigazgatási és gazdasági szerkezetét át kell formálni*. A városépítő stratégiának a városlakó, a tőke, az önkormányzatok, a régió és az állam integrált együttműködésén kell alapulnia. Az élre töréshez, a versenyelőny eléréséhez vezető út azonban nem lehet olyan, mint amit más városok bejártak. Az európai minták valószínűleg csak részletekben vehetők át. Ha a tálcán kínált regionális központi és európai kihatású integrációs szerepkört Budapest be szeretné tölteni és meg is kívánja tartani, ha el akarja érni például az „olimpia városa” kitüntető címet, akkor más, jobb utat kell választania, mint versenytársainak. Ahogy a vitorlásversenyzők mondják: *„Aki az előtte haladót utánozza, sose éri azt utol”*.

Nagy kérdés, hogy ki és hogyan fogja megvalósítani a kellemes, attraktív, világvárosias Budapestet? *„Ki viszi át...?”* Ha ugyanis Budapest nem tart lépést a nagy integrációs trendek-

kel, akkor lemarad. Folytatódni fog a városlakók, a vállalkozók eláramlása. Ki viszi át a köztudatba, hogy mit kellene tenni? Ki viszi át Budapestet a XXI. századba? Ki viszi át mindazt, ami ehhez szükséges, például az új törvényeket a Parlamentben? Ki fogja összehangolni a lakossági, üzleti, önkormányzati, politikai, uniós stb. érdekeket? József nádor, Széchenyi, Andrássy, Podmaniczky, Reitter Ferenc típusú városépítők szükségeltetnek.

Új korszak – új jelkép

Ha majd eljön az új városépítő korszak, akkor azt új szimbólumokkal is ki kell fejezni. Például új zászlóval. Budapest első, vörös-sárga-kék lobogóját a város címerével együtt, az egyesítés idején, az új városépítési korszak nyitányaként alkották meg. Az első világháborút követően piros-sárga-zöldre változtatták a színeket, mivel az eredetiek a szomszédos román állam zászlajával voltak azonosak. 1990-ben, a rendszerváltás forgatagában Budapest hivatalos zászlaját ismét az eredeti módon, vörös-sárga-kék színekben határozták meg, ami időnként zavart okoz a közvéleményben, különösen nemzeti ünnepeink idején. Az 1930-as lépés elegáns megoldás volt, még ha Budapest zászlaja előbb is született néhány évvel, mint Romániáé. Ezt a gesztust ismét meg lehetne tenni. Az 1930-as újbóli vagy egy új zászló elfogadása így az új városépítő korszak egyik emblematikus jelképévé válna.

Jegyzetek

1. *Néhány példa az ellenérdekek megnyilvánulására: építési telkek kialakításának módja, száma, helyszíne, a belterületbe vonás gyakorlata, a bevásárlóközpontok és más zöldmezős beruházások elhelyezése, a közlekedési szövetség hiánya, a fővárosi és agglomerációs infrastrukturális beruházások finanszírozásának megosztása, a városrehabilitáció vonatottsága, az adókedvezmények kérdése, a zöldterületek beépítése, a környezetvédelem „teherelosztása”, az autópályák, bevezető szakaszok nyomvonalvitái stb.*
2. *Ha ellenben ismét beköszönt egy határlezárásos, monokulturális korszak, akkor annak a forgatókönyvét már ismerjük. Erőinket az értékmérésre, illetve a pusztítás anatómiájának a dokumentálására kell fordítanunk. Hasznos lesz az újjáépítésnél.*
3. *Siklóssy László: Hogyan épült Budapest? 1870–1930. (Fővárosi Közmunkák Tanácsa, 1931), 22. oldal*
4. *i.m. 25. oldal*
5. *i.m. 25. oldal*
6. *i.m. 51. oldal*
7. *i.m. 554. oldal*
8. *i.m. 86. oldal*

Illusztrációk: Siklóssy László: Hogyan épült Budapest? 1870–1930. (Fővárosi Közmunkák Tanácsa, 1931) és Budapest Ortofotók (Székely és Társa Kiadó, 2001).