

TERVEZÉS ÉS SZABÁLYOZÁS A VÁROSALAKÍTÁSBAN

(Planning and Regulation in Urban Formation)

SZABÓ JULIANNA

Kulcsszavak:

tervezés szabályozás társadalomtechnika település város településtervezés városszabályozás településrendezés

A városalakítás két nagy hagyományának, a tervezési típusú gondolkodásnak, illetve a szabályozás hagyományának ütközése számtalan konfliktus forrása a településalakítás gyakorlatában. A tervezési és a szabályozási szemlélet társadalomfilozófiai szinten megfogalmazott különbsége segíthet ennek feloldásában. Tanulmányunk első részében ezért a tervezést és a szabályozást általánosan, mint társadalmi technikát hasonlítjuk össze, a tervezés és a szabályozás céljának, gyökereinek, szereplőinek, hatókörének, legitimitásának, folyamatosságának, belső struktúrájának és paradigmikus változásokhoz való alkalmazkodóképességének összevetésével.

A városok alakításában a kezdetektől fellelhető a tervezési, a 19. századtól pedig a szabályozó jellegű gondolkodás is, ennek történeti alakulását elemezzük e tanulmány utolsó harmadában. A mai településrendezés túlnyomóan tervezési jellegű, ezért nehezen alkalmazkodik a városalakítás mai követelményeihez. A szabályozási jellegű technikák erősödése a településrendezésben hozzásegíthet városaink hatékonyabb alakításához.

A település alakításában valami módon érintett szakemberek – építészek, településrendezők, településfejlesztők, ingatlanfejlesztők stb. – két olyan hagyomány keresztezésében dolgoznak, amely a munka során számos félreértésnek, konfliktusnak forrása. Az egyik hagyomány a tervezési típusú gondolkodás, amely elsősorban az építészeti tervezésből, kisebb részt a nemzetgazdasági tervezés logikájából ered. A másik hagyomány a szabályozás hagyománya, amelynek őse a középkori városkönyvekig vezethető vissza, a 19. században pedig a nemzeti közigazgatás, a városi öngazgatás és az építésigazgatás fejlődésével teljesedett ki.

A tervezési és a szabályozási szemlélet különbsége a városalakításnál mélyebben és általánosan is megfogalmazható, és ez a társadalomfilozófiai szinten megfogalmazott különbség segíthet abban, hogy a városalakítás mai eszközrendszerét később elemezni tudjuk.

Tanulmányunk első részében ezért a tervezést és a szabályozást általánosan, mint társadalmi technikát hasonlítjuk össze. Tervezésnek nevezzük azt a folyamatot, amikor a társadalom nevében annak elkülönült szereplői egy jól körülhatárolt jövőbeli állapotot határoznak meg, az állapot megvalósításához szükséges módszertannal és erőforrásokkal együtt. A tervezés triviális példáit mindnyájan ismerjük, ilyen például egy épület építészeti terve, a fejlesztési tervek rendszere, a költségvetési tervezés, egy önkormányzat intézménypolitikája stb. Szabályozásnak nevezzük

ezzel szemben azt a folyamatrendszert, amikor a társadalom szereplőinek egyéni akcióira a társadalom oly módon reagál, hogy az az akciók összességét – tudatosan vagy anélkül – valamely társadalmi cél irányába befolyásolja. A szabályozásra is sok példát hozhatunk. Ezek közül némelyik a tudatosságnak és a kodifikációnak magas szintjét érte el, mint a törvények, adók, támogatások, pályázatok orientáló rendszerei. Mások szubtilisabb módon fejtik ki hatásaikat, mint például a szokások, a divat, az ingatlanpiac árszabályozó mechanizmusai stb. A tervezés és a szabályozás, mint társadalomtechnika ilyen módon áthatja környezetünket. A konkrét példáktól eltekintve is hasznos lehet azonban a kétféle társadalomtechnika elemzése, ha azokat később hatékonyan szeretnénk használni társadalmi céljaink elérésében. A tanulmány első felében ezt az elemzést a tervezés és a szabályozás céljának, gyökereinek, szereplőinek, hatókörének, legitimitásának, folyamatosságának, belső struktúrájának és paradigmatiságához való alkalmazkodóképességének összevetésével végezzük el. Szakmai tapasztalataim miatt az általános elemzés során példáimat többször veszem a városalakítás gyakorlatából. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ebben a részben a tervezést a várostervezéssel, a szabályozást a városszabályozással azonosítanánk: annál szélesebb értelemben, társadalmi technikaként értelmezzük őket.

A városok alakításában a kezdetektől fellelhető a tervezési, a 19. századtól pedig a szabályozó jellegű gondolkodás is. A ma általánosan településrendezésnek nevezett eszközrendszer szintén mindkét társadalomtechnika keveredését mutatja. Ennek történeti alakulását elemmezzük e tanulmány utolsó harmadában. A mai településrendezés történelmi okok miatt túlnyomóan tervezési jellegű, és éppen e jellegzetessége miatt alkalmazkodik nehezen a városalakítás mai sokszereplős, nagy rugalmasságot követelő világához. A településrendezés jellegének átalakulása, a szabályozási jellegű technikák erősödése hozzásegíthet nem csak a fejlesztéssel való integrációhoz, de általában is városaink hatékonyabb alakításához.

A tervezés és a szabályozás társadalomtechnikájának különbségei

Társadalomtechnikák

A társadalomban lejátszódó folyamatokat az egymásra hatások bonyolult szövedéke köti össze, éppen ezt a szövedéket nevezhetjük civilizációnak. A civilizáció egyik ismérve ezáltal, hogy a kölcsönhatások folytán az egész működése nem értékelhető pusztán a társadalmat alkotó egyének cselekedeteinek összegével. A pusztán egyéni cselekvésekből összeadódó folyamat számtalan veszélyt hordozna az embercsoportra nézve, más esetekben pedig valamely érték érvényesülését akadályozná, vagy valamely cél elérését nehezítené meg. Mindennek elkerülésére a különböző társadalmakban számtalan olyan társadalomtechnika alakult ki, amely az egyének befolyásolását szolgálja annak érdekében, hogy döntéseikben ne csak a közvetlen egyéni szükségletek érvényesüljenek. A társadalomtechnikák első tipizálása, feltér-

képezése nem véletlenül az antropológiának köszönhető, mert a saját kultúrkör ilyen technikáit annyira sikerül interiorizálnunk, hogy nehéz objektív képet alkotnunk róla. Ilyen módon az első társadalomtechnikák közé tartoznak a mítoszok, hiedelmek, szokások stb. Csak később tudatosult, hogy a mítoszok továbbadásának egyenesági leszármazottja az oktatás, a hiedelmeké – már maga a kifejezés is kitűnően érezteti, hogy a 19. század fehér civilizációja mennyire tartotta igaznak és hatékonynak a megfigyelt népek narrációját! – a vallás, a szokásoké a jog, és így tovább. A társadalmak tudatosulásával idővel számos elterjedt társadalomtechnika igazsága, igazságossága és hatékonysága megkérdőjeleződött, ahogy ez történt például a vallással a felvilágosodás gondolkodásában, vagy ahogy ez manapság történik éppen a felvilágosodás, a racionalizmus tudományelveivel.

Azok a társadalomtechnikák, amelyekről ennek a tanulmánynak a keretében beszélünk, a tervezés, illetve a szabályozás technikája, mind a társadalom tudatosulásának és szervezetségének magasabb fokát jellemzik csak. A kétfajta gondolkodás ősi formái ugyan már a legrégebb társadalmi képződményekben tetten érhetők, tudományos felismerésük, kidolgozásuk, értékelésük csak a 19–20. századhoz köthető. Nyomaik azóta, mint a társadalomirányítás versengő, időnként együttműködő módszertanai ismerhetők fel. Ma a tervezés és a szabályozás a társadalom szinte minden szegmensében jelen van, azonban csak kevés olyan területet ismerünk, ahol annyira szorosan összefonódik, s mégis annyira ellentmond egymásnak, mit a városalakításban.

A mai város születése, pontosabban az ipari nagyváros diszfunkcióinak kibontakozása egy időszakra esett egyrészt a szabályozási társadalomtechnika nagy fejlődési korszakával, másrészt az abszolutisztikus államhatalmak utolsó fellendülésével, amelyhez a tervezési tradíciók szervesen kapcsolódtak. Ilyen módon az európai társadalom a nagyváros kérdéseinek orvoslására egymással párhuzamosan próbálta alkalmazni ezt a két, rendelkezésre álló eszközt. Annak ellenére, hogy a tervezés és a szabályozás elmélete és gyakorlata azóta jelentős fejlődésen ment keresztül, az egyes városi beavatkozások azóta is besorolhatók a tervezési, illetve a szabályozási jellegű technikák sorába, vagy a legváltozatosabb módon keverik eszközrendszerükben ezt a két logikát, hozzáállást.

A mai helyzetben éppen azért tűnik hasznosnak a kétféle társadalomtechnika modellszerű megkülönböztetése, elválasztása és elemzése, mert a keveredés nem vált az átfogó eszközrendszer hatékonyságára. Az azonosítással lehetővé válik, hogy a kétféle technika előnye-hátránya az önmagának megfelelő helyzetben érvényesülhessen, és az ellentmondásokból adódó hátrányokat kiküszöbölhessük.

A tervezés és szabályozás célja

A tervezés és a szabályozás, mint társadalomtechnika célja nem fedik egymást olyan pontossággal, hogy valójában egy társadalmi problematika kétféle megoldásáról beszélhetnénk. A társadalmi szintű tervezés célja a jövő tudatos alakítása, amely feltételezi, hogy a tudatos alakítással egy – az adott értékrend szerint – jobb eredmény

érhető el, mint pusztán „kivárással”, vagy nem tudatosan a jövőre irányuló meg gondolással. A tervezés, mint társadalomtechnika célja így egyfajta cselekvési koherencia és hatékonyság. Ugyanakkor nem tekinthetünk el attól, hogy a tervezés maga mindig egy konkrét cél megvalósítására is irányul, legyen az egy fizikai, építészeti mű létrehozása, vagy egy meghatározott állapot elérése. A szabályozás ezzel szemben feltétlenül a társadalom kialakulásához kötődik, hiszen csak az egyéni cselekvések eredményének értékelése vezethetett oda, hogy ezeknek a cselekvéseknek irányába a társadalom bele kívánjon szólni. Az ideális szabályozási rendszer működése hasonlít a Darwin által felismert evolúciós alapelvhez: a folyamatok szabadságának és a változatoságnak lehető legnagyobb megtartása mellett csak azok az egyedek – genetikai variációk – selejteződnek le, amelyek tulajdonságai veszélyeztetik az egyed és/vagy a faj fennmaradását. (A hasonlathoz persze Darwinhoz méltatlanul feltételeznünk kell, hogy az evolúció legalábbis látens céllal rendelkezik.)

A cél tekintetében a tervezés kiterjesztése az egyéni cselekvésről a közösségre, a tervezés, mint eszköz társadalmi használata azt feltételezi, hogy ismerjük, de legalábbis elő tudjuk állítani a társadalomnak azt a kívánatos formáját, amelynek megvalósítására törekszünk. A szabályozás társadalmi bevezetése ezzel szemben azzal a feltételezéssel él, hogy tudjuk, melyek azok a viselkedések, folyamatok, amelyek feltétlenül megakadályozandók az egyén és a társadalom túlélése érdekében. Hogy az emberiség viszonylag egységesen desztillálta ezeket a cselekvéseket, mutatja, hogy a vallások alapvető erkölcsi dogmái – talán az első, mindenesetre a leghatékonyabb társadalmi szabályozások – a tízparancsolattal igen hasonló tilalmakat fogalmaznak meg, mint például a gyilkosság, a lopás, a vérfertőzés, a társadalmi felettes elleni lázadás stb. tilalmát. Később a jól-létet célzó elképzelések (például a társadalmi utópiák sora) és az ehhez kapcsolódó előírások elmosták a célrendszer tisztaságát, és megkönnyítették az utat afelé, hogy a modern társadalomirányítási rendszerekben a tervezés és a szabályozás egymással párhuzamosan használt eszközzé válhasson.

A tervezés és szabályozás gyökerei

A társadalmi tervezés történetileg az egyéni tervezésben gyökerezik. A saját cselekvés előrelátása és tervezése annyira emberi tulajdonság, hogy többen az állatvilágból való kiemelkedés egyik ismérvének és okának tartják. Minél bonyolultabbá válik a cselekvés által elérendő, létrehozandó cél, annál nagyobb jelentőségre tesz szert a tervezés folyamata, ami egyrészt a tervezési szakemberek – például az építész –, másrészt a társadalmi tervezés megjelenésének irányába hat. Az átalakulás azonban a látszat ellenére sohasem lehet folyamatos, és fontos észrevennünk minden esetben azt a meghatározó pillanatot, amikor az egyéni tervezés – döntései lehetőségeiben, szereplőiben vagy hatásaiban – társadalmi jelleget kezd ölteni. Ezeknek az átalakulásoknak az előrehaladottsága, egymással való egyensúlya ugyanis nagyban befolyásolja a tervezés mint társadalomtechnika igazságosságát és hatékonyságát. Lewis Mumford a nagy ókori társadalmak kapcsán gépként írja le

azt a történeti társadalomformációt, működést, amikor az információk és a döntési lehetőségek minden határon túl való koncentrációja mellett csak a legprimitívebb kivitelezési folyamatok társadalmosodása történt meg. Értelmezése szerint a piramisok, a khmer öntözőrendszerek, a kínai nagy fal, de a háború is a nem kellően, azaz nem egyensúlyban társadalmosodott tervezés eredménye (*Mumford 2000*).

A szabályozás a tervezéssel szemben abból a helyzetből ered, amikor az egyéni cselekvések nagy számát lehetetlen kontrollálni és alakítani. Bizonyos formái így már a közösségekben élő állatoknál előfordulnak, s az ilyen szabályozáshoz hasonló formák – például a rangsorrend fenntartására, az utódok gondozására, a csoporton belüli konfliktusok feloldására stb. – sokszor megfigyelhetők az emberi közösségekben is, az etológusok és antropológusok örömeire. Szabályozás azokban az ókori birodalmakban is működött, amelyek kapcsán a központosított tervezésről az imént írtunk. A feltételezések szerint a piramisok építómunkásai, akik a tervezett projektet megvalósító mumford-i gép legkisebb fogaskerekei voltak, az építkezés idején kívül a birodalom egyik távoli sarkában földet művelve teremtették elő azokat az anyagi alapokat, amelyeket a projektekhez fel lehetett használni. A mezőgazdasági termelés, amely a távolságok és az időjárás szeszélyei miatt eleve nehezen tűrte a központi társadalmi tervezést, a birodalmak anyagi alapjait csak igen kifinomult közigazgatási-adminisztrációs rendszerbe tagolva, fejlett szabályozó-rendszeren keresztül tudta megteremteni. Az ószövetségi József álmanak története viszont a mezőgazdaságban is a központi tervezés jelentőségére hívja fel a figyelmet, hiszen szabályozási technikákkal csak a hét bő esztendő javainak lefölözése volt elérhető, a fáraói előrelátás – a központi tervezés – híján pedig a hét szűk esztendő alatt a birodalom alapjai rendülhettek meg. Ez a példa finoman érzékeltetheti, hogy a társadalmi tervezés és szabályozás megfelelő együttese hogyan támogathatja egy társadalom teljesítőképességét. A szabályozási technikák azonban nem csak birodalmi léptékben voltak használatosak. A városrendezés későbbi elemzéséhez, de a szabályozás, mint társadalomtechnika általános körülírásához is fontosabb a kisebb emberi közösségekben kifejlődő önszabályozó mechanizmusok hagyománya. Ilyen mechanizmusok esetenként már a családban is felfedezhetők, hagyományként talán fontosabb a kis-közösségek, falvak öngazgató hagyománya, amely az afrikai törzsektől a kínai vagy orosz falvakon át Észak-Amerika telepes közösségeiig mindenhol megfigyelhető. Ezekben a szabályozásokban az alapvető túléléshez kapcsolódott egyrészt a közös védekezés, másrészt a földművelésre áttért közösség megélhetésének alapja, a föld használatának szabályozása. Európában a közösségi földtulajdon idejében részletes szokásjog szabályozta a dűlők váltott használatát, később a föld öröklésének rendjét. A legkifinomultabb szabályozási rendszert a sivatagi arab falvak máig használják: a rendelkezésre álló víz megosztását a családok között az öntözőrendszer manipulálásával a családok összetétele, nagysága stb. szerint alakítják.

A tervezés és szabályozás szereplői

A tervezés – és különösen igaz ez az építésztervezésre, s az ennek hagyományai-ból táplálkozó direkt várostervezésre – hangsúlya a tervező szerepén, annak általánosított ideáin, s az ideák lehetőleg szabatos megvalósításán van. A tervezői szerep elkülönülése a létrehozandó mű vagy az alkotások nagyobb bonyolultságával függ össze, ami jól tetten érhető az építészet fejlődésében. Az általánosan használt emberi hajlék – a parasztház – létrehozásához Európában a 19. századig nem kellett szakember, az építés mintáit és fogásait – a földfalak, az ollós fedélszék, a zsuptető, a tapasztás technológiáit – a szokásjog szabályozta, és mindenki a földművelés fő foglalkozása mellett is ismerte. A technológiák bonyolódásával váltak ki az építőmesterek (először is az ácsok). Pest klasszicista bérházainak jó része építész nélkül, építőmester irányítása alatt épült. Az építész és az építőmester fogalmának különbsége témánk szempontjából úgy magyarázható legjobban, hogy a műépítész átlátása az építőmesterrel szemben a technológiák ismeretén túl az esztétika, a szervezés és magának a terv kommunikációjának körére is kiterjed. A mű bonyolultságával nő az átlátandó összefüggések ismerete, és ez kikényszeríti a speciális ismeretekkel rendelkező tervező, mint szakma elkülönülését. A tervező értéke ugyanakkor egyre inkább a speciális ismeretek körén alapul, illetve azon, hogy ezek az ismeretek a társadalomban mennyire monopolizálhatók. Az építészeti ismeretek monopolizálásának történetéhez tartozik a kamarák létrehozása, a tervezésnek a kamarai tagsághoz kötése, illetve az engedélyezési terv kötelezettségének szélesítése. Az 1960-as években például az erős városrendezői szakmának a településtervezés monopolizálásának folyamatában sikerült elérnie, hogy a legkisebb falunak is szaktervező csapat által készített rendezési tervvel kell rendelkeznie. A tervezési folyamat elkülönülése a tervező személyében ugyanakkor általában jelentősen növeli a tervezés hatékonyságát.

Ahogy nőtt azonban a tervezés bonyolultsága és ezért egy kézben koncentrálódása is, úgy vált egyre lehetetlenebbé az egyszemélyes kivitelezés. Az első gerenda használatától – amit egy ember nem tudott felemelni – egyre szélesedik a megvalósításban résztvevők köre, a közöttük való koordinációt pedig a szabályozás jellegű mechanizmusok – munkahelyi megbeszélések – helyett egyre inkább a tervezői irányítás – művezetés – veszi át. A tervezés, mint társadalomtechnika tehát nem csak egyre jobban elkülöníti a speciális ismeretekkel rendelkező tervező személyét, de a megvalósításban résztvevők szerepét is újradefiniálja. A hatékonyság érdekében számukra egyre szűkebbé válik az egyéni döntések, stratégiák lehetősége.

A szabályozás társadalomtechnikája ezzel szemben feltételezi számtalan aktor részvételét és érdemi döntési helyzetét az alakítási folyamatban. A résztvevők érdekelttsége, érintettség, kompetenciája ráadásul sokféle lehet, így magukat a döntéshelyzeteket, a döntési eredményeket sem lehet tipizálni, egységesíteni, legfeljebb bizonyos köreit – az érintettek, a szaktudás stb. alapján – elhatárolni. A történeti szabályozási rendszerekben természetesen gyakran kialakul, hogy a szabályozó szerep a hatalommal kölcsönhatásban az érintettektől többé-kevésbé elhatárolódik,

és hasonlóvá válik a tervező társadalmi elkülönüléséhez. A szabályozó legitimációjának kérdésében itt egyre jobban keveredik a szaktudás a politikai hatalommal. A „központi szabályozás” és a „központi tervezés” a hatalom és a legitimációs minta alapján konvergálnak egymáshoz. Az ideális szabályozási körökben viszont az elkülönült szabályozói szerep csak az érintettek részvételével, a habermasi ideális beszédhelyzetben legitimizálódhat.

A szabályozás sokszereplős értelmezése azt jelenti, hogy számtalan tematikában nem az egész szereplőgárda érintett, s az érintettek pontos körülhatárolásával az adott kérdés eldöntése esetenként pontosabbá és egyszerűbbé válhat. A szabályozásban létrejött egyezségek különböző szinteket jelölhetnek az alapértékektől az alkalmi alkukig. A tervező szerepe a terv létrehozásakor ezeknek a szinteknek a teljes képviselője az alapértékektől a végső döntésekig. (A településrendezők sok esetben fenntartják maguknak a jogot, hogy akár a település alapértékein is felülemelkedve meghatározott állami és általános emberi(!) értékeket is érvényesítsenek!) A szabályozásban ezzel szemben nincs főszereplő: minden szereplő csak a hozzá visszaérkező információk alapján, a saját kapcsolatrendszere által meghatározott szinten dönthet és hozhat létre hatásokat.

A tervezés és szabályozás megcélzott hatóköre

A tervezési gondolkodás jellemzője, hogy a létrehozandó művet vagy helyzetet totalitásban tekinti, lezárt és teljes művet akar létrehozni. Ez a kiindulás könnyen értelmezhető a műszaki tervezés világában, de definíciós és technológiai problémákat okoz a gazdasági vagy társadalmi tervezés körében. A várostervezés egyik megoldása az volt, hogy igen sokáig műszaki, illetve később esztétikai műnek tekintette a várost, amely kialakítása után egy ideális statikus formát vehet fel. Az 1970-es évek elején érezhető volt a városalakításban a tervezés egy újfajta, részben a gazdasági és társadalmi folyamatokat is integráló totális törekvése, amely a feladat információs és koordinációs követelményein megbukott. Azóta a számítástechnika az adattárolási kapacitások növekedésével, az adatkapcsolatok és egyes téri, morfológiai viszonyok modellezhetőségével nagy lépést tett előre. A feldolgozható adatok mennyiségének sokszorozódása a totális tervezés álmát ma is megvalósíthatónak tünteti fel számos településtervező számára.

Míg a tervezés a szereplőknek és akcióknak a teljességét, de legalábbis bizonyos fő áramait fölülről lefelé teljes körűen próbálja megadni, a szabályozás csak azokba a relációkba kíván beavatkozni, ahol „baj” van. Ez a „puha” definíció érzékelteti, hogy a szabályozás társadalomtechnikája általában kevesebb beavatkozást integrál. Ugyanakkor a beavatkozás intenzitása nem homogén, szinttől, tematikától, az érintettek értékpreferenciáitól, szerveztségétől függő, egyes relációk szorosabban szabályozottak, míg mások kevesebb beavatkozással érintettek. Az egyedi cselekvések minősítésében mindig tetten érhető egyfajta küszöb, amely a szabályozás adekvát tárgyává teszi az akciót. Például az építésigazgatásban ma is hasonlóan, a

szereplőknek és az akcióknak is valamiféle alsó küszöbével, illetve tipizálásával definiálja a beavatkozás szükségességét. Az építési engedély-köteles tevékenységek jogszabályi definíciója meghatározza azokat a tevékenységeket, amikor az építés-igazgatás szabályozó tevékenysége beindul. Az eljárásban „érintettek” meghatározása pedig meghatározza a szabályozási körben részt vevő szereplőket. Ez teszi lehetővé, hogy az eljárás behatárolható és ésszerű keretek között tartható legyen.

A tervezéssel szemben a szabályozás nem célozza meg egy mű, egy teljes értékű új valóság létrehozását, hanem csak a meglévő folyamatok javítását. A szereplők sokfélesége, a körülmények változtathatatlan adottságai, az interakciók jó részének küszöb alatti hatásszintje lehetetlenné teszi a beavatkozás totális ambícióját. Ezt jól illusztrálja a város alakításának erős megkötöttsége. Még az újjáépítések tervezésénél sem lehet eltekinteni a hely földrajzi adottságaitól, a településhálózati, gazdasági, társadalmi környezettől, a kultúra által lehetővé tett technológiai szinttől, civilizációs követelményektől stb. Sőt, a meglévő folyamatok esetében sem azok optimalizálásáról, csak egy jobb irányba térítéséről beszélünk. A beavatkozás attól a ponttól kezdődik, ahonnan a probléma a rendszer működését hátrányosan befolyásolja, s addig a küszöbértékig tart, amely a hatékony beavatkozást még lehetővé teszi. A tervezés, mint társadalomtechnika alkalmazása mindig egy konkrét kérdésfeltevéshez kötött, amelyre a tervezés folyamatának eredményeként választ kapunk. A tervezés folyamán a kérdés maga nem változhat, hiszen annak az adott formában való megfogalmazása a tervezési folyamat elindításának és időbeli, szakmai, területi stb. körülhatárolásának is kulcskérdése volt. Új kérdések, új szempontok, új szereplők legfeljebb csak egy következő tervezési körben, folyamatban merülhetnek fel. A szabályozásban a „problémás folyamatok”, mint kérdésfeltevések maguk is, és a rendszerre gyakorolt hatásaik küszöbértékei is folytonosan változhatnak. A változásokat a szabályozás nyílt rendszere jobban képes követni, minden egyes esetben a problémás folyamatról szükséges információkat, a döntésben érintettek körét meghatározva. A szabályozás területének ilyen folytonos alkalmazkodása az egyenes, tervezési jellegű logikához képest társadalmi energiát takarít meg, egyben lehetővé teszi, hogy a szabályozás témakörei a felmerülő kérdések mindegyikét – a neki megfelelő szükséges és elégséges szinten – kezelni tudják.

A tervezés és szabályozás legitimitása

A társadalmi tervezés egyik legnagyobb dilemmája manapság a legitimitás kérdése, amely filozófiai síkon elsősorban Habermas és követőinek elvei alapján, a gyakorlatban – a városalakítási gyakorlatban különösen – a „közösségi tervezés” különféle kísérleteiben támadja a hagyományos tervezési gyakorlatot. A tervezés társadalomtechnikájában a tervező – legyen az személy, csoport vagy intézmény – kiemelt szerepe meghatározza értékeinek, ítéleteinek elsődlegességét, amelyek a terv rögzítése után már nem – csak egy új tervben – változtathatók. Az elkülönült szereposztás

elkülönült érdek- és értékrendszerek érvényesülésére ad lehetőséget, és a terv érték-tartalmát nagyban a szereplők közti hatalmi viszonyrendszer szabja meg.

A tervezés gyakorlatában a közösségi formák bevezetésére irányuló kísérletek több-kevesebb sikerrel próbálják tágítani a tervezésben valóságosan résztvevők körét. Ideális esetben ez a folyamat a tervező szakmai tudását és értékrendszerét egy helyhez kötődő tudás- és értékrendszerrel egészíti ki, amely egy kommunikatív iterációs folyamatban új tudást hozhat létre. Faragó László ezt a tudást létrehozó folyamatot alkalmazza a közösségi tervezésben létrejövő új tudásra (Faragó 2005). Valójában azonban a közösség és a tervező nem egyenlő esélyekkel állnak szemben egymással, hiszen a tervezőt a rá ruházott szerep – a terv végső elkészítésének szükségessége – felhatalmazza a közös tudás rendszerezésére és szintetizálására, amelyben a saját szempontjai érvényesülnek.

A szabályozás, mint társadalomtechnika ideális rendszere nem tartalmaz a rendszertől elkülönülő szabályozót (személy, közösség vagy testület formájában), így nem fenyegeti az értékeknek ez a dezintegrációs csapdája. A szabályozás köreiben a döntések mindig azon a szinten integrálódnak – akár a közösség nagyságát, akár az érdek- vagy értékegyeztetés szintjét tekintjük –, amelyen ez lehetséges, anélkül, hogy az eredmény meghatározásához külső, elkülönült hatalomra vagy tudásra lenne szükség.

A környezetünket érintő döntések megítélésekor ma még csak lappangva merül fel a közösségi tervezés módszereivel sem bevonható „érintettek” kérdése. Az érintetteket ugyanis az adott tervezési folyamatból nem csak hatalmi, de áthidalhatatlan téri – például a turisták esetében – vagy időbeli – például a jövő nemzedékek esetében – távolság választhatja el. A tervező személyében, tudásában az objektivista tervezés egyik mitológiája szerint részben éppen ezeknek a nem bevonható érdekelteknek a képviselője jelenik meg. A tervezéshez szükséges térbeli és időbeli lehatárolás valójában rögtön a térbeli határon túl és a tervezés lezárásának pillanata után megkérdőjelezi a terv legitimitását. Természetesen a szabályozás sem képes megoldani a nagy térbeli és időbeli távolságok kérdését. A térben és időben folyamatos és a tervezésnél finomabb „szemszerkezetű” szabályozási rendszer azonban a tér és az idő minden pontján jobb közelítést adhat az ideális kommunikáció legitimációs helyzetéhez.

A szabályozás, mint társadalomtechnika diskurzusa természetesen – a társadalom más döntés-megelőző diskurzusához hasonlóan – sohasem érheti el a habermasi ideális kommunikációs helyzetet. A szabályozás ideálesete ráadásul folyton változó ideális kommunikatív közösséget feltételez. A valós megoldások – ma és a közeljövőben – ezért sokszor szintén tartalmazzák egy elkülönült szabályozó (személy vagy intézmény) valamely érték- vagy érdekítéletét, szintetizálását. A szabályozási módszernek – több jellemzője miatt – még ezzel együtt is több esélye van a feltételezett ideális kommunikatív helyzetből keletkező döntésekkel való konvergenciára.

A tervezés és szabályozás folyamatossága

A tervezés, mint társadalomtechnika azokat a folyamatokat, amelyeket értelmez és irányít, ciklikus körökbe rendezi. Ezeknek a ciklusoknak a definíciója megszabja a tervezés témáját, résztvevőit, értékeit, idejét stb. A tervezési ciklus végén előálló jövőkép ezeknek a keretfeltételeknek megfelelően kerek egész, és egy következő ciklusban már maga is, a valósággal összevetve, mint újabb keretfeltétel szerepelhet. A szabályozás folyamata a tervezéssel szemben nem ciklikusan záródó, hanem nyílt. A szabályozási rendszer a tervezett jövőképpel szemben nem kerek egész, így megengedhető a részeinek módosulása anélkül, hogy az egész rendszer értelmét, működőképességét vesztené. Mindez fokozott értelmet ad a visszacsatolásoknak, amelyek akár nem az egész szabályozási rendszerről, hanem csak egy szeletéről, annak működéséről hoznak új információt. A visszacsatolás integrálása egybevág a szabályozás rendszerelméleti definíciójával. A szabályozó irányítás feltételezi, hogy az irányító rendszeresen információkat kap az irányított folyamatok jellemzőiről, eredményeiről, s ezeket az információkat értékelni, felhasználni képes, módosítva a beavatkozást, ezzel új szabályozási kört elindítva. A rendszerelmélet matematikája szerint az ilyen jellegű beavatkozási folyamat a beavatkozási ciklusok során folyamatosan csökkenti a kilengéseket, s végül egy egyensúlyi állapothoz vezet¹. A város-tervezés elmúlt 50–100 évének megépített és ma is álló „kilengéseivel” szembesülve csak áhíthatjuk ezt az egyensúlyt.

A visszacsatolások, a tanulási körök hangsúlyozása első látásra közelíti ezt a szabályozás-fogalmat a tervezésnek ahhoz a felfogásához, amelyet Faragó László képvisel. A szabályozást, mint társadalomtechnikát a visszacsatolásnak ugyanolyan szerkezetű köröi jellemzik, mint a tervezést Faragó (2005) értelmezésében. A különbség ebben a tekintetben az, hogy míg a tervezésben a visszacsatolás az egész komplett folyamatra értelmezhető, addig a szabályozásban a részleteket illetően kisebb-nagyobb visszacsatolási körök működhetnek, amelyeknek ciklusideje és a komplex folyamatra vonatkozó hatása nem egyforma. Minél nagyobb a szabályozási rendszerben a visszacsatolási körök száma, annál nagyobb a matematikai esély arra, hogy a komplex folyamat összességében nem mutat fel folytonossági hibákat, töréseket.

A szabályozás lényeges eltérése a tervezéshez képest az eltérő időtávlat és a folyamatosság konnotációja, amely nem ciklikus vagy spirális képet mutat. Különösen fontos ez a városra vonatkoztatva, ahol a sokszázados urbánus kultúra olyan időben tartós, de legalábbis nehezen változó feltételeket hozott létre, mint az épített környezet maga, illetve annak kulturális, esztétikai, használati stb. mintái. A város-morfológiát elemezve az épület, amely szintén túllépi egyéni létünk időhatárait, a leggyorsabban változó elem. A telekrendszer már generációk nyomát őrzi, az utcahálózat sok száz év lenyomatát. A településhálózat kultúrákon ívelhet át, mint a Római Birodalom városai. A fizikai környezet alakítására, használatára, értelmezésére a városi kultúra szintén hosszú távú mintákat alakít ki, ezeket nevezte Christopher Alexander pattern-eknek (Alexander et al. 1981). A településfejlesztés

tervezése napjainkban a mérhetőség, hatékonyság, politikai eredményesség, a gazdasági folyamatoknak való megfeleltethetőség érdekében egyfajta középtáv – 4–8 év – által meghatározott ciklus-időhöz közelít, amihez jól alkalmazhatók a tervezési ciklusok. A szabályozási társadalomtechnikának azonban a városban egyszerre kell megfelelnie a történelmi folyamatosság szinte minden elképzelhető ciklusidejének: az ökológia évmillió, az épített örökség évszázados, a közösségi identitás évtizedes, az ingatlanfejlesztés páréves és a látvány befogadásának másodperces időtávtávanak. Úgy is mondhatnánk: a jól működő (város)szabályozás rendszerének nem csak folyamatosnak, de kényszerűen időben léptékfüggetlennek kell lennie.

A tervezés és szabályozás belső struktúrája

Ha a tervezés folyamatát önmagában zárt folyamatnak látjuk, amely a kezdeti kérdésfeltevéstől egyenes úton halad a válasz megfogalmazásáig, és amelynek egyes ciklusai új kérdések, célok stb. nem kerülhetnek bele, akkor feltételezhetjük, hogy a folyamat zártsága a belső strukturáltságot is erősen meghatározza. A mai közösségi tervezés hangsúlyozza a tervezésnek széles körű vélemények egyeztetésére, integrálására irányuló szerepét, amelyből a tárgyra vonatkozó új ismeretek származhatnak. De a folyamat kezdő lépése, a tervezés szüksége és elindítása éppúgy, mint a cél megfogalmazása, sőt az elérendő eredmény – a terv – tartalmi és formai követelményei előre, kívülről és állandó módon meghatározottak. A tervezés folyamata ilyen értelemben nem csak zárt, de monolitikus és homogén is.

A szabályozás, mint általános társadalomtechnika folyamata ezzel szemben számtalan kisebb-nagyobb szabályozási kör együttesével írható le. A szabályozási körök céljai, az érintettek köre, a döntések és megegyezések szintje a legváltozatosabb lehet. A szabályozási körök nem csak önmaguk jellemzőivel – mint például az érintettek csoportja és szervezettsége, a tematika vagy a visszacsatolások gyakorisága és mikéntje, stb. – írhatók le, hanem a szabályozási rendszeren belüli helyzetükkel, a többi szabályozási körhöz való viszonyukkal is. Ez a viszony sokféle lehet, amelybe beletartozhat a teljes függetlenség is. Két szabályozási kör ok-okozati kapcsolatban lehet egymással, ha az egyik a másik által módosított folyamatot inputként értelmezi. Vagy időbeli kapcsolat jöhet létre köztük, ha azonos folyamat egymás utáni szakaszaira vonatkoznak. Egy nagyobb kör bennfoglalhatja a kisebbet, ha az például egy részfolyamat szabályozására vonatkozik stb. Elképzelhető két szabályozási kör egymással ellentétes működése is. A szabályozási körök létrejötte, belső kapcsolódásai általános esetben matematikai értelemben véletlenszerűek².

A szabályozás, mint társadalomtechnika általunk felvázolt képe nagyban hasonlít a Karl R. Popper által javasolt, kis lépésekben történő társadalomirányítási modellhez. Popper a kis lépések technikájának előnyeit elsősorban abban látja, hogy a csökkentett létszámú közösségekben, egyszerűsített problematikára nagyobb valószínűséggel lehetséges értelmes megegyezésre jutnunk (Popper 2001). A kis lépések – azaz kis hatókörű, alacsony szinten megvalósuló szabályozási körök jelenléte azonban nem

jelenti a nagyobb, átfogó körök tilalmát. A szabályozásban kétféleképpen is keletkezhetnek a fenti értelemben vett nagyobb, több kisebb kört átfogó, integráló körök.

Egyrészt egy adott időben és helyen létrejöhet a kis léptékű szabályozási körök „véletlen” egy irányba hatása, összekapcsolódása. Ennek oka minden valószínűség szerint annak a külső valóságnak a megváltozása, amely a szabályozást külső környezetként befolyásolja. Például a városalakításban megjelenő szabályozási körök külső környezetének tekinthető a termelési mód, a gazdasági szerkezet, a társadalmi folyamatok, a technikai lehetőségek, az ideológia stb., ennek hatására pedig éppen a városi formák és folyamatok megváltozása is. A külső környezet elemeinek változása a városi környezet szoros egymásrataltsága miatt sokszor a város alakulásában és alakításában alakít ki először ilyen felismerhető irányultságot. Ezeket, az egy bizonyos küszöböt elért irányultságokat nevezhetjük trendeknek. A trendek minél korábbi felismerése igen fontos, hiszen az összekapcsolódó körök egymást erősítve a később leírt módon „hálórengést”, paradigmaváltást eredményezhetnek. A trendek jelzésére hagyományosan bevált eszközünk az intuíció, de ma már matematizálható – bár igencsak munkaigényes – módszerek, mint például a hálózatelemzés vagy a tartalomelemzés is segíthetik ezt a munkát.

Másrészt nagyobb szabályozási körök jöhetnek létre elvben „felülről” is, amelyeket egy nagyobb csoport³ hatása, jellemzően az érték kategóriájába tartozó megegyezések jellemeznek. (Ennek alapformájára használatos a politológiában az óhajtott „társadalmi szerződés” [Rousseau], „társadalmi konszenzus” kifejezése.) Ilyen nagy körök létrejötte lehetséges a trendek szervesülése, formalizálódása útján – ez a gyakoribb, természetesebb út. Elvben lehetséges a nagyobb közösség megegyezése például a városi értékek egy nagyobb csoportját illetően is. Ilyen formán ez a második minta a hagyományos városalakítás idealizált helyzete: amelyben az intakt települési közösség kultúrája hoz létre és tartat be olyan szabályokat, amelyek a települési környezet koherenciáját – szépségét, egységességét, működőképességét, igazságosságát stb. – eredményezi. Valójában csak nagyon ritkán, térben és értékrendszerében a világtól erősen elzárt településeken jöhet létre ma is ez a fajta szabályozási kör. Legjobb példa talán az amerikai német vallási kisebbség, az amishok falvai, épített környezete. Létrejöttét itt is külső hatások, bár nem a való világ folyamatainak, hanem a kultúrának, ideológiának, vallásnak stb. hatásai alapozzák meg.

A szabályozás, mint társadalomtechnika teljes struktúrája így magában foglalja a kis lépések politikájának mindennapos eszközét, köreit, de ugyanúgy tartalmazza a nagyobb köröket is. Természetesen minél nagyobb egy kör a résztvevőket, az időtávlatot tekintve, minél jobban eltolódik a megegyezés szintje az érdekek felől az értéktartományok felé, annál ritkábban jöhet létre ehhez kapcsolódó szabályozási kör. A hálóelemzés analógiájával azt mondhatjuk, hogy az egészséges szabályozási rendszer nem csak időben, de belső struktúrájában, az elemeit alkotó körök nagyságában is léptékfüggetlen⁴.

Tervezés és szabályozás paradigmaváltása

Azt, hogy a tervezésben a paradigmaváltás milyen könnyedén megtörténhet, jól szemlélteti egy építészettörténeti mozzanat: 1948-ban a legjobb magyar modernista építészek egy sztálini művészetelméleti megnyilvánulás és egy szovjetunióbeli látogatás után egyik napról a másikra kiváló szocialista realista stílusban kezdtek alkotni. A városra alkalmazott társadalomtechnikaként a szabályozásnak kell az egyik fő biztosítéknak lennie arra, hogy a város alakulását ne törhessék meg efféle mesterséges szakadások⁵. Mint láttuk, a szabályozásnak, mint társadalomtechnikának belső struktúrájából fakadóan sajátja a történelmi folytonosság és léptékfüggetlenség biztosítása. Végtelen leegyszerűsítéssel élve: minél teljesebb és részletesebben kiépült egy társadalom szabályozási szövedéke, annál kisebb esélye van egy kívülről jövő gondolatnak vagy diktátornak a rendszer alapvető felborítására. A kis lépések taktikájának leggyakrabban megfogalmazott kritikája ugyanakkor, hogy alapvető változások menedzselésére nem alkalmas, pedig – például a fenntartható fejlődés érdekében – a közeljövőben biztos irányváltoztatás szükséges a társadalom irányításában. Bár a szocialista realizmus kapcsán a paradigmaváltás veszélyeiről szóltunk, mégis meg kell vizsgálnunk, hogy miképpen teszi lehetővé a szabályozás, mint társadalmi technika az eszközrendszer esetleges – reményeink szerint jó irányba forduló – paradigmikus váltásait.

Thomas S. Kuhn a tudomány fejlődésében ciklikusan különbözteti meg a folyamatos építkezés és a tudományos forradalom, azaz a paradigma és a teljes eszközrendszer váltásának szakaszait (Kuhn 2002). A paradigmaváltás csak akkor következik be, ha a régi paradigmára alapozott, aprólékos és lassankénti munkával felépített elméletekkel a világ megismerésének lehetőségei már kimerültek. A felállított-felállítható modell a tapasztalatok egy – a paradigma válságának elmélyülésével párhuzamosan egyre nagyobb – részét már nem képes megmagyarázni, szükségessé válik új alapok lerakása. A szabályozásban, mint társadalomtechnikában a forradalmi átalakulásnak értelmezésünk szerint más, az építkező szakaszoktól nem élesen elváló definíciója lehetséges. Ahhoz hasonlóan, ahogy a megmagyarázhatatlan tapasztalatok halmozódásával növekszik egy-egy tudományos paradigma válsága, elképzelhető a szabályozás válságának mélyülése egyre több szabályozási kör rossz hatékonysága révén. Azok az időszakok, amelyek a társadalmi környezet – a város – alakulásának és működésének különösen sok szempontjában, résztechnikájában hoznak változást, feszültségeket okoznak a működésben, és ettől a szabályozás visszacsatolási köreinek is nagyobb csoportját aktivizálják. A szabályozási körök azonban egyénileg, a helyben felmerült hatékonysági probléma függvényében képesek reagálni a válságos helyzetre. Új szabályozási körök alakulhatnak, a meglévő kapcsolatok átrendeződhetnek és más módon szervesülhetnek. Mindezek azonban nem egy újfajta vezérlési elv érvényesüléséhez kapcsolódnak. A rendszerben ráadásul a visszaható változások mennyiségi növekedése új és új szempontok változását ránthatják magukkal.

A szabályozási rendszerben kialakuló paradigmaváltást könnyebb felvázolni, ha a környezeti adottságoknak, az azokra irányuló szabályoknak összefüggés-rendszerét nem monolitikus rendszerként képzeljük el, mint Kuhn tette az egy-egy paradigma-rendszerre alapuló tudományos elméletek esetében, hanem hálónak tekintjük⁶. A paradigmaváltás idején így a hálóelméletben „hálózati rengés”-nek nevezett jelenség lép fel, ami az elemek jelentős számán túl a kapcsolatokat és az egész háló viselkedését is megváltoztatja. A rengések alapja mindig olyan impulzus- illetve információmenyiség megjelenése, amelyet az eredeti hálóstruktúra nem képes eloszlatni, levezetni, feldolgozni. A rengések nyomán a háló széteshet, egész részek válhatnak le és halhatnak el, ugyanakkor eddig nem létező kapcsolatok épülnek ki (Barabási 2003). Ezeket a hálórengéseket tekinthetjük a városok történetében használt korszakolások alapjainak és a városalakítás paradigmaváltásainak is.

A hálórengések értelmezése a hálóelméletben csak igen „fejlett”, komplex, sok pontot és azoknak magas szinten integrált kapcsolatrendszerét tartalmazó hálók esetére kidolgozott. Az ilyen hálók lehetnek képesek egy „hálórengés”-re a szerkezet átalakításával és a működés alkalmazkodásával válaszolni. E matematikai elmélet alapján reménykedhetünk abban is, hogy a fejlett szabályozási rendszerekkel rendelkező társadalmak megfelelően „rengésbiztosak” lehetnek.

Tervezési és szabályozási jelleg a városalakításban, a településrendezésben

Láthatjuk, hogy a tervezés és a szabályozás társadalomtechnikája rendkívül különbözik számos jellemzőjében, ezért alkalmassága is eltérő a társadalom különböző problématerületeinek kezelésében. A következőkben a kétféle társadalomtechnika jelenlétét a városalakítás, később ezen belül a településrendezés eszközrendszerében vizsgáljuk.

Szabályozási és tervezési jellegű technikák változása és váltakozása

Az ipari forradalom nagyvárosi problémáinak, és ezekre válaszul az urbanisztikának kifejlődése óta a szabályozási és tervezési jellegű eszközrendszerek egymás mellett, részben egymással összefonódva, részben egymással versengve folyamatosan jelen voltak a városalakításban. Ezt az elmúlt másfélszáz évet az ideológiák és a társadalmi formációk változatossága és váltakozása jellemezte, és ugyanígy szinte hullámokban változott a legitimebbnek, hatékonyabbnak tartott városalakítási eszközök jellege. Az urbanisztika története számtalan példát szolgáltat arra, hogy a városalakítás gyakorlatában egy-egy eszköz hogyan került előtérbe vagy háttérbe. Hajlamosak lennénk a településrendezést – amelyet sokszor városszabályozásnak is nevezünk – tisztán szabályozási logikájú rendszernek tekinteni, pedig a rendezésben is megfigyelhető a tervezési és a szabályozási jellegű módszerek keveredése.

Az abszolutorikus hatalom általában a tervezés direkt eszközeinek kedvezett, ahogy ezt a barokk városalakító tevékenységén látjuk. A barokknak a tervezésből kifejlesztett eszközrendszere, mintái – mint a beépítési terv, a modell, a rendezett utcahomlokzat, a „középület és előtere” toposza stb. – azonban később a szabályozás jellegű településrendezés alapelemeivé váltak. A folyamat ilyen iránya jellemző: a tudatos rendezési gondolkodás mindig is hajlamos volt átvenni a városmélethez és különösen a tervezés eredményeire. A modern építészet a tervezési elvek alapján alakította ki a sávházás beépítést. Harrer Ferenc az 1937-es építési törvény előkészítésekor kísérletet tett arra, hogy ezeket a tervezésből származó elveket a szabadon álló, illetve a zártos beépítéshez hasonlóan integrálja a szabályozás logikájába⁷.

A szabályozási típusú gondolkodás mindig jellemző volt azokban a közösségekben, ahová a hatalom nem ért el. A falvak építészetét – eltekintve a telepítésektől és külső rendezésektől – erőteljes szabályozási gondolkodás jellemezte⁸. Ugyanígy módon szabályozási jellegű gondolkodás uralkodott a városok azon területein, ahová a központi projektek nem értek el.

Tervezés és szabályozás hatékony egyensúlya a nagy város-átalakításokban

Történetileg a deduktív, szabályozási jellegű gondolkodás virágzása a 19. századra, a liberális államelmélet, gazdaságirányítás, a jog és közigazgatás kialakulása idejére esik. A városi építkezések szabályozása is ennek a századnak az elején kezdődik el. Körner Zsuzsa és Nagy Márta a század első felének Magyarországról Debrecen (1804, 1808), Buda (1810), Sopron (1828), Pest (1838) és Újpest (1840) építési szabályrendeleteit ismertetik (Körner–Nagy 2004). A szabályrendeletek ebben az időben még leginkább a tűzvédelem kérdéseire koncentráltak, és nem kapcsolódtak sem fizikai tervekhez, sem szerkezetalkító városi projektekhez; legtöbbször kompetens végrehajtó vagy ellenőrző szervezeti megoldással sem rendelkeztek a városházán belül. A településrendezés szabályozási jellegű technikájának fejlődése csak a 19. század második felére érte el azt a szintet, hogy a barokk tervezési gyakorlatával egyenrangú átfogó eszközzé válhasson. A kor nagy város-átalakító lendülete⁹, ennek hihetetlen eredményessége éppen annak volt köszönhető, hogy ekkor rövid időre egyensúlyba került a tervező és szabályozó társadalomtechnika a városalakításban. Az új szerkezeti elemek, a vivő lendület a tervezési módszerekből származott, de csak a szabályozási technika tette lehetővé, hogy – például a barokk városalakításoktól eltérően – a bevágott sugárutak és körutak, parkok a város többi területére, a magán ingatlanok fejlesztésére is hatással legyenek. Ez a fejlett egyensúly azonban leginkább csak a fővárosokra volt jellemző, esetleg néhány szerencsés kivétel akadt vidéken is (például Szeged árvíz utáni újjáépítése). A településrendezés frissen kialakuló tudománya kifejezetten nagyvárosi tudomány volt, hiszen alapvetően a nagyváros anomáliáinak orvoslására jött létre, a kisebb települések fejlődésében nem alakultak ki hasonló problémák.

Tervezés és szabályozás szereposztása a két világháború között

A huszadik század első felében a városok rendezésében a szabályozás kerekedett felül, részben a gazdaság teljesítőképességének csökkenése miatt, részben a rendezés egyre teljesebb integrálódásával a városok öngazgatásába és az állam közigazgatásába. Jellemző, hogy amikor a tervezést sürgető gondolatok – immár a város egészére vonatkoztatva – újra megjelentek, már a rendezés által kialakított környezetbe illeszkedve képzelték a további fejlődést. Ennek a korszaknak eredménye a „szabályozási terv” fogalma, amely a szabályozás és a tervezés, mint társadalomtechnika fenti összevetése alapján önmagában tautológia. Az ekkor kialakuló városrendezési ideált az 1937-es építési törvény kiválóan illusztrálta, egy folyamatban egyesítve a tervezés és a szabályozás technikáját. Míg a város egészében – építészeti, formai és később más szempontoknak is alávetett – tervezés tárgya volt, addig a részletek megvalósítása a magán ingatlanfejlesztés szabályozásával volt elképzelhető¹⁰.

A tervezési gondolat újbóli előtérbe kerülése nem választható el a totalitárius ideológiák térnyerésétől a két világháború között. A gondolatok lényege, hogy – a városi bajok gyökerét a telekspekulációra visszavezetve – egyre többen megkérdőjelezték az ingatlanpiac szabályozásában rejlő lehetőséget. A kérdés megoldására akadtak szabályozási jellegű javaslatok is, mint például Henry George követőie, akik a földjára adó általános növekedéséből adódó „méltatlan” magán telektulajdonosi profitot a földre kivetett általános, alapadóval fölőzték volna le. Mások viszont a megoldást a föld részleges vagy teljes közösségi ellenőrzés és tervezés alá vonásában látták. A gazdaság irányításában is egyre inkább teret nyert a keynesi szabályozó beavatkozás helyett az átfogó közösségi tervezés ötlete. Marx és Engels kapitalizmuskritikáján alapulva a Szovjetunió a totális népgazdasági tervezést vezette be, s a szovjet gyakorlat erőteljes hatással volt az európai urbanisztika gondolkodására is. A tervezés két léptékben is elérte a várost. Egyrészt a terület-felhasználás az állami gazdasági tervezés és elosztás részévé vált, és kialakult a területi (rendezési) tervezés és az ennek megfelelő településpolitika, amelyben a város az allokáció egy alacsonyabb szintje volt. Ennek a tervezési logikának felelt meg az új városok építésének nagy hulláma is. Másrészt a városon belül egyre nőttek és arányában egyre nagyobb területet foglaltak el az állami tervezésű – és megvalósítású – beruházások, mint a lakótelepek, közlekedési- és iparterületek. Ez a két tervezést erősítő változás a Szovjetunió mintájára a világháború után jellemzővé vált a kelet-európai országokban, de kisebb léptékben Nyugat-Európában is megfigyelhető volt a jóléti társadalom idején.

A tervezési jellegű rendezés kodifikációja

Miután a településrendezés a legtöbb európai államban a második világháború után nyerte el nemzeti szintű kodifikációját, ezekre a rendszerekre a tervezési és a szabályozási jellegű eszközök keveredése volt jellemző. A településrendezési rend-

szerek a liberális jogi eszközrendszerre épültek ugyan, de a metodika kidolgozásánál a tervezési jellegű eszközök egyre nagyobb szerepet nyertek. A tervezési jellegre áruklódó volt például az a folyamat, ahogyan az idő folyamán a tervező kiemelt szerepe kristályosodott ki. Ebbe a kérdéskörbe tartoztak a tervezői jogosultságnak, a tervező és a megbízók kapcsolatának, a tervnek, mint szellemi tulajdonnak a jogi kérdései, amelyeknek szabályozásával a felkent településtervező és az általa készített terv egyre nagyobb hatalomra tett szert. Ugyanilyen módon szilárdult meg a totális – az egész városi közigazgatási területre kiterjedő és minden „szakágat” magában foglaló – tervezés igénye, illetve az eljárásrend magas szinten központosított és lineáris szabályozása. A szabályozási logikával időnként ennek ellenére konfliktusba került a direkt állami projektek tervezése, amire ellentmondásos jogrendszeri megoldások születtek. A VÁTI-ban a nyolcvanas években kifejlesztett rendezési terv-típus például közvetlenül a nagyberuházás műszaki terveit „fordította le” rendezési szabályokra. A terv a település rendezési tervei közül kiemelte a beruházás területét, eljárásában is megkönnyítve a projekt végrehajtását.

Az olajválság gazdasági hatása nem csak csökkentette a központi beavatkozásokra fordítható erőforrásokat, de megkérdőjelezte a központi tervezés gazdasági hatékonyságát is. A tervezéssel alakított városrészeknek a rossz tapasztalatai is a hetvenes évek végére erősen a tervezés ellen hatottak. A várostervezésen belüli kritikák elsősorban a tervezés módszertanát, és nem magát a tervezést, mint társadalomtechnikát illették. Ezeknek a kritikai hangoknak a hatására indultak el olyan szakmai mozgalmak, mint a komplex tervezés, a közösségi részvétel, később a stratégiai tervezés módszertana. Ugyanakkor a nyolcvanas évek konzervatív politikai erőinek beavatkozását a tervezési intézményrendszer lebontására – a Nagy-London Tanács megszüntetését vagy a francia regionális tervezésben jelentős szerepű DATAR megkérdőjelezését – a szakma egyértelmű vereségként élte meg (Barta 1992).

Egy új egyensúly keresése a rendezés és a fejlesztés között

A nyolcvanas évektől a városfejlesztési technikák fejlődése már nem a teljes város tervezésének tökéletesítése irányában kereste az utat. A konkrét városi beavatkozások eszközrendszere vált fontossá, amelyet egyrészt a hagyományos településrendezési módszerbe, a szabályozási technikák közé kívántak illeszteni, másrészt a piac hatékonyságával működtetni. Ilyen volt például a német „különleges városjog”-hoz kapcsolt eszközök rendszere, amely a rehabilitációs területekre és az új fejlesztésű területekre definiált különleges kapcsolatot a szabályozási és tervezési jellegű eszközök, szerepek, jogosítványok között. Magukon a projekteken belül is előtérbe kerültek a magán és piaci szereplők együttműködésén alapuló formák, mint például a különböző PPP (Public Privat Partnership) konstrukciók, az angol vállalkozásfejlesztési övezetek, a francia SEM-ek stb. A településfejlesztés-rendezés kutatásának máig egyik legfontosabb témája így, hogy milyen módon teremthető hatékony egyensúly a rendezés szabályozás jellegű technikái és a konkrét fejlesztés között.

Az egyensúly kérdése különleges jelentőségűvé vált a volt szocialista országok gyakorlatában a rendszerváltás után. A közösségi források visszaesése, a települési önkormányzatok újszerű szabadsága, gazdálkodási szerepe, ugyanakkor alulfinanszírozottsága szembekerült az erős tervezési típusú hagyományokat őrző település-tervezői, -rendezői szakmával a településrendezés megújuló jogi kereteinek definiálása során. Mindez azt eredményezte, hogy az új keretek rendkívül erősen terv-szerű rendezési jogosítványokat, metódust fogalmaztak meg. Ennek fő szerepe lett volna az urbanisztika szakmai értékeinek óvása a – valóban – kaotikus politikai-gazdasági átmenet folyamán. A gyakorlatban azonban a rendezési jogosítványok nem annyira az – urbanisztikában többé-kevésbé konszenzusos – értékek védelmét eredményezték, hanem a települési önkormányzatok saját gazdálkodásában alkalmazott fegyverré váltak. Ez a folyamat felerősítette az önkormányzati testületek és az érintettek elkülönülését a település-tervezési, rendezési folyamat során, a döntésekben. A magyar helyzet sajátossága volt, hogy az 1937-es építési törvénnyel olyan fejlett, a szabályozási és a tervezési eszközöket integráló hagyományhoz lehetett visszanyúlni, ami nagyban segíthette – volna – a hatékony irányítási rendszer kialakítását¹¹. A körülmények hatására azonban ebből a hagyományból és a német szabályozás példájából is csak az erős tervezési jellegű, restriktív elemek érvényesülhettek.

A városi paradigmaváltás és a rendezési paradigmaváltás lehetősége

A tervezés és szabályozás, mint társadalomtechnika jellegzetességeinek összevetéséből általánosan következik, hogy a szabályozás sokkal alkalmasabb eszköz a város belső, integráns irányítására, mint a tervezési jellegű eszközök, hiszen szereplőit, hatókörét, legitimitását, térbeni és időbeli folyamatosságát, belső struktúráját tekintve a komplex városi valóság hűbb, részletesebb és hatékonyabb leképezésére képes. (Ebben a kijelentésben, ahogyan a tervezés nem csak a település-tervezés mai gyakorlatát fedi le, úgy a szabályozás is sokkal tágabb értelmű, mint a ma város-szabályozásként használt – mint láttuk, sok vonatkozásában sokkal inkább tervezési, mint szabályozási jellegű! – technikák.) Egy ideális szabályozási rendszer sajátja, hogy a társadalomban, gazdaságban, elméletben bekövetkező paradigmaváltásokat követni tudja, sőt, megjelenésüket már az új trendek születése pillanatában – inkább: folyamatában – megjeleníteni képes. A városi valóság napjainkban a gazdaságban, társadalomban és a kultúrában érezhetően korszakváltás közepén tart. Reményeink szerint ennek a korszakváltásnak egyik megnyilvánulása kell, legyen a városalakítás paradigmaváltása, amelynek során a városirányítási formák között az eddigi tervezési jellegű eszközök helyett túlsúlyba kerülnek és rendszerbe integrálódnak a szabályozási jellegű beavatkozások.

Ez a folyamat más megközelítésben megfogalmazva azt jelenti, hogy a már jelen lévő szabályozási jellegű eszközök, formák esélye a paradigmaváltás túlélésére sokkal nagyobb, mint a tervezési jellegű eszközöké. Nem mondható ki természetesen ez

utóbbiak elhalása – ez a szabályozási logikával ellentétes lenne. A tervezési jellegű irányítás területe marad(hat) minden olyan tevékenység, ahol a résztvevők és érintettek köre szűken behatárolt, a tevékenység érték- és érdekvezéreltsége jól meghatározott és egyértelmű normává merevedett, vagy a tevékenység vezérlésére elegendő alkalmi érdekegyezés kialakítása. Jó példája lehet az ilyen területnek a „mindennapi” épülettervezés túlnyomó része.

A szabályozás logikája ma számos területen emberi beavatkozás nélkül is jelen van a város életfolyamatai között, elég például az ingatlanpiac árszabályozó mechanizmusaira, a forgalom és a kereskedelem területi mintáinak egymásra hatására stb. gondolnunk. Az ember által befolyásolt szabályozási körök száma is jelentős, de csak részlegesen, sokszor tudattalanul és egymástól jobbára elszigetelten működnek.

A településrendezés – és részben az ezzel Európában egyre jobban összekapcsolódó közösségi településfejlesztés – eszközrendszere ma jobbára tervezési logikájú, még sokkal inkább, mint például a két világháború között volt, amikor a várostervezés ideálja kialakult és uralkodóvá vált, de a városirányítás még a mainál kiterjedtebb és integráltabb szabályozási eszközrendszerrel működött. A városi valóság átalakulásának megatrendjei azonban azt vetítik előre, hogy a településrendezés folyamata szabályozási jellegű rendszerre alakulhat át, pontosabban a város komplex szabályozásának egy elemévé, részrendszerévé válhat.

Hajlamosak lennénk arra, hogy – meggyőződve a szabályozás hatékonyságáról – ezt az átalakulást a szokásos módon, a törvényi szabályozás átalakításán, majd az annak megfelelő végrehajtási rendeletek, közigazgatási egységek, szervezetek létrehozásával gondoljuk el. Sajnos azonban ez a megoldás ugyanolyan tervezési típusú rendszer-alapon épülne fel, s a létrehozott rendszer ugyanazokat a hibákat mutatná. Társadalmi alapértékeinknek jobban megfelel az alulról való építkezés: ki kell várunk, amíg a szabályozás alsó körei kiépülnek, ebből esetleg trendek formálódnak, nagyobb, magasabb szintű szabályozási folyamatok desztillálódnak és formalizálódnak ki. Az urbanisztikának és szakembereinek szerepe ebben az átalakulási folyamatban nem azoknak az alapértékeknek a kinyilatkoztatása, amelyek mentén a szabályozás körei egyenirányíthatók, hanem a jól működő visszacsatolások megnevezése és támogatása, a formálódó trendek minél korábbi felismerése, mindazon módszereknek az alkalmazása, amelyek a szabályozás legitimitását és hatékonyságát elősegítik.

Legfontosabb, hogy saját gondolkodásunkban, az általunk befolyásolt városalakító folyamatokban azonosítsuk a tervezési, illetve a szabályozási jelleget és minden esetben kritikusan értékeljük ezeknek hatékonyságát, alkalmazhatóságát!

Jegyzetek

- ¹ A matematikai levezetés környezetétől elzárt rendszerre vonatkozik, ami természetesen nem alkalmazható a település komplexitására. De a mechanizmus mindenféleképpen csillapítást visz a folyamatok lefolyásába.
- ² Társadalmi értelemben természetesen nem. A társadalom felépítése strukturálja a szabályozási rendszert, amely így eltávolodik a klasszikus véletlenszerű felépítéstől. Minél jobban meghatározzák a társadalmat a hatalom kiépült mechanizmusai, annál nagyobb a valószínűsége, hogy a szabályozási körök kapcsolódási mintázata tiszta hierarchikus felépítéshez közelít.
- ³ Az értékegyeztetések ilyen kívánatos csoportjait sokféleképp nevezték az ideológiák: lehetett bölcsék tanácsa, nemzet, nép, közösség stb.
- ⁴ Azaz a szabályozásnak nincsen jellemző vagy ideális szintje. A szabályozási körök között nagy számban megtalálhatók kisléptékű, akár parciális döntéseket vezérlő körök. Ugyanakkor ugyanebbe a rendszerbe illeszkedhetnek központi – állami vagy akár nemzetközi – szabályozási mechanizmusok.
- ⁵ Természetesen most eltekintünk a természeti és társadalmi katasztrófák tőlünk függetlennek tekinthető hatásaitól.
- ⁶ Az analógiát a városi közegre alkalmazva a városalakítás szereplői és objektumai lehetnek a háló pontjai, a közöttük lévő szabályozási körök pedig a háló kapcsolatai. Így értelmezve az urbanisztika ennek a hálónak a viselkedését leíró modell.
- ⁷ Végül a sávházás beépítés nem került be a törvény szövegébe.
- ⁸ Ezt a szabályozást éppen a formalizált keretek és az elkülönült szabályzó hatalom hiánya miatt ritkán soroljuk a településrendezés történetébe.
- ⁹ Elsősorban Párizs, Barcelona és Bécs nagyszabású átalakítását soroljuk ide, de ugyanezzel a tervezést és szabályozást kombináló eszközrendszerrel vált lehetővé Budapesten a Nagykörút és az Andrásy út kialakítása is. Hasonló jellegű városfejlesztési akciók azonban sok más európai nagyvárosban is ismeretek ebből a korból.
- ¹⁰ Ez az építési törvény a településrendezés fogalmait és szerepeit illetően szakmai gondolkodásunkat máig – pontosabban: ma újra – meghatározza.
- ¹¹ Az 1937-es törvény településrendezési elvei és a megvalósítást segítő eszköztára miatt a legkorszerűbbek közé számított Európában, de a világháború miatt az ennek megfelelő tervrendszer és településalakítási gyakorlat kiépítésére már csak töredékesen kerülhetett sor.

Irodalom

- Alexander, Ch.–Ichikava, S.–Murray, S. (1981) *The Pattern Language*. University Press, New York.
- Barabási A.L. (2003) *Behálózva – A hálózatok új tudománya*. Magyar Könyvklub, Budapest.
- Barta Gy. (1992) Fordulóponton a magyar területfejlesztési politika, avagy szem elől veszítjük-e a francia mintát? – *Tér és Társadalom*. 1–2. 17–36. o.
- Faragó L. (2005) *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 80–83. o.
- Körner Zs.–Nagy M. (2004) *A városrendezési szabályozások története Magyarországon*. Műegyetemi Kiadó, Budapest. 42–44. o.
- Kuhn, T.S. (2002) *A tudományos forradalmak szerkezete*. Osiris, Budapest.
- Mumford, L. (2000) *Az óriásgép tervezete*. – Mumford, L. *A gép mítosza*. Európa Könyvkiadó, Budapest. 5–29. o.
- Popper, K.R. (2001) *A nyitott társadalom és ellenségei*. Balassi Kiadó, Budapest. 156–158. o.

PLANNING AND REGULATION IN URBAN FORMATION

JULIANNA SZABÓ

The contradictions of the two great traditions of urban planning, namely of the characteristic thinking of urban designers/planners and the traditions of regulation are source of numerous conflicts. These conflicts could be resolved by making clear the differences between the planning-type and regulatory-type thinking on a social-philosophical level. That's why in the first part of the paper planning and regulation are compared as social technics in a generalised way by confronting their goals, sources, actors, their general scope, legitimacy, continuity, interim structure and adaptability to paradigmatic changes.

The planning-type thinking can be detected since the origins of cities, since the 19th century the regulatory-type thinking has appeared as well. This historic development is analysed in the last third part of the paper. The present-day urban planning practice is predominantly planning-oriented, thus it adapts to the recent conditions and requirement of urban development with serious difficulties. The strengthening of regulatory-type technics could help in a more effective shaping of our cities.



TÉR ÉS TÁRSADALOM • SPACE AND SOCIETY