

A VÁROSTERVEZÉS REGIONÁLIS KERETEINEK KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE NAGY-BRITANNIÁBAN

(Evolution and Development of Regional Framework for Town
Planning in Britain)

NAGY ERIKA

A területi tervezéssel foglalkozó tanulmányokban, vitákban időről időre felvetődik a regionális szerepkörökkel rendelkező megyei városok és a megyék, illetve régiók viszonya. A városhálózat ezen elemei a gazdasági fejlődés, az intézmények és a társadalmi szervezetek csomópontjai, ezért az utóbbi években készült területfejlesztési stratégiák egyik alapkérdése lehetőségeik, potenciáljaik kutatása. A konkrét fejlesztési lépések összehangolásához város és vidék esetében azonban hiányoznak az intézményes keretek. Vannak példák olyan stratégiai tervekre (például Veszprém esetében) és általános rendezési tervekre (például Sopronban), ahol a környező falvakkal közösen alakították ki elképzeléseiket a jövőbeni fejlődés fő irányairól. Gyakoriak azonban az olyan hírek, ahol egy-egy település úgy hozza meg saját közigazgatási területét érintő döntéseit, hogy az a szomszédok kárára válik. Egy regionális jelentőségű bevásárlóközpont felépítésének hatásai és jelentősége kétségtelenül túlnyúlik egyetlen város, vagy akár község határain. A regionális és várostervezés kapcsolatrendszerére tehát nyitott kérdés. Ezért nem haszontalan olyan példák után kutatni, ahol már működő modellek léteznek, amelyek hibái és előnyös vonásai tanulságokkal szolgálnak a hazai szakemberek számára.

Az első kísérletek a városi környezet átalakítására

Nagy-Britannia lakossága tapasztalta meg legkorábban az európai országok közül a városok növekedésének negatív következményeit: 1801-ben a szigetország lakosságának kétharmada élt városokban, 1901-ben már négyötöde. A századfordulón négymillió metropolisz, London, Manchester, Birmingham és Glasgow nötte túl saját igazgatási határait, és hasonló folyamat zajlott Közép-Angliában, a Fekete-vidék kisebb centrumaiban is. A gyors növekedés következményeként már az ipari forradalom kezdetén jelentkezett a túlszűfoeltség, a környezetszennyezés és a városi infrastruktúra kapacitásai is szűknek bizonyultak. A városi környezet és a közbiztonság romlása a múlt század közepén elindította az arisztokrácia mellett a középosztálybeliek kiáramlását a város peremére. A London szélén felépülő villák az ideális életforma megtestesítői voltak a korabeli Angliában nem csupán a tehetősek, hanem a társadalom egésze számára. A társadalmi reformerek és az építészek, akiket a várostervezők előfutáraiként tartanak számon, a kertés családi ház és a vidéki(es) környezet megteremtésében látták a harmonikus

társadalom megteremtésének alapfeltételét, s ez a brit tervezés sajátos alapelveként vált ismertté a kontinensen és azon túl.

Miközben a 19. századi brit városok népessége tovább duzzadt, a liberalizmus szellemében kormányzó brit politikusok óvakodtak minden olyan lépéstől, amely a magántulajdont megsérthette. A *slumok* valóságát a vidéki idillhez legfeljebb távolról közelíthették a közegészségügyi és az ezzel szorosan összefüggő lakóház-építési szabályozásokkal. Mivel a helyi kormányzat hatáskörébe csupán az utak fenntartása, a csatornázás, a légszennyezés ellenőrzése, továbbá a tűzvédelmi építési szabályok betartatása tartoztak korábban, a városi életkörülmények javítása a helyi hatóságok (jogi) mozgásterének folyamatos növelését feltételezte. A lakosság romló egészségi állapotát és erkölceit szoros összefüggésbe hozták a lakáskörülményekkel, ezért olyan beavatkozások sorozata indult el, amelyek célja a spekulatív magánberuházások korlátozása volt. Ennek egyik csúcspontja az *1890-es lakástörvény*, amely lehetővé tette a helyi kormányzat számára a nyomornegyedek lerombolását és bérházak építését a munkások számára. (Sutcliffe 1981)

Az urbanizáció problémakörének leszűkítése a lakáskérdésre több okkal magyarázható. Ekkor még nem léteztek olyan iskolák, amelyek a városi környezet egészével foglalkoztak: az építészek mellőzték a közlekedési hálózat fejlesztésének kérdését, a szociológia tudományának előfutárai pedig ideológiai vitákba merültek. A helyi kormányzatok döntéshozói olyan tisztességes, középosztálybeli polgárok közül kerültek ki, akik nem léphettek túl (tudás és információ híján, továbbá neveltetésükénél fogva) a rész megoldásokon, nem vállalkozhattak átfogó reformokra. (Knox 1987) Ezek megindítását lassította az is, hogy a népsűrűség alacsonyabb volt a brit városokban, mint a kontinens többi országában, ami alapvetően elfogadhatóvá tette a létező városszerkezetet az 1890-es évek végéig, megváltoztatása legfeljebb a slumok átalakításával viszonylag kis területen volt elképzelhető.

Az 1890-es évek több szempontból is alapvető változást hoztak a várostervezés fejlődésében. A helyi hatóságok hivatalaiban többségbe kerültek a képzett szakemberek, a helyi döntéshozatalba pedig bejutottak az első munkások a választójog kiterjesztésének köszönhetően. A helyi kormányzat szintjén tehát kialakultak az átfogó reformok feltételei. Ennél is fontosabb azonban, hogy a tömegközlekedés fejlődésnek köszönhetően (a villamos vasút, majd metró hálózatának folyamatos bővítésével) elérhetővé vált az áhított családi ház, vagy legalább sorházbeli lakás a munkások növekvő hányada számára. (Az utóbbihoz jelentősen hozzájárult az évtized gazdasági fellendülése és a bérek növekedése.)

Megkezdődött tehát a tömeges szuburbanizáció korszaka Nagy-Britanniában, ami megoldást kínált hosszú távon a városi környezet problémáira. A folyamat azonban egy sor új gondot is jelentett. Ezek közé tartozott a növekvő forgalom szervezésének szükségessége, illetve az úthálózat kapacitásának növelése, továbbá a város terjeszkedésének, az újonnan beépített területeknek a megtervezése. Az utóbbi feltételeit az *1909-es várostervezési törvény* volt hivatott megteremteni, amely a helyi kormányzat számára biztosította a jogot az utcahálózat tervezésére, építési szabályok bevezetésére a lakóterületeken és tartalékterületek fenntartására középületek és -terek számára. A törvény sokak számára kiábrándulást jelentett, mert az elsőbbséget adott a magántulajdonnak, hiszen nem tette lehetővé átfogó terv

megvalósítását a város egész perifériájára, és nem tisztázta az önkormányzatok területvásárlási jogait sem. (Hall 1993; Cherry 1974)

A város terjeszkedése felvetette egy új szakma (az 1950-es évektől: tudományterület) elméleti és oktatási háttere megteremtésének igényét is. Az első várostervezési iskolákat Liverpoolban (1909) és Londonban (1914) hozták létre, amelyek a brit várostervezés fejlődésében napainkig meghatározó szerepet játszanak. Az egyetemi szintű képzés egyrészt olyan a szakembereket bocsátott ki, akik építészeti, mérnöki és geodéziai ismeretekkel is rendelkeztek. Másrészt képviselték a brit tervezés paradigmáját, amely a 20. században, Európában és azon túl is meghatározó szerepet játszott a tervezésben.

Az elmélet - vagy inkább - modell kidolgozója E. Howard, aki 1898-ban összegezte Észak-Amerikában¹ és Európában szerzett gyakorlati tapasztalait, a kortársak elképzeléseit a szükséges társadalmi reformról az anarchistáktól a fábiánusokig, továbbá H. Spencer elképzelését a föld kisajátításáról és A. Marshall javaslatait London lakosságának dekoncentrációjára vonatkozóan. Howard tervei nem csupán a létező városi környezet javítására vonatkoztak, hanem egy teljes, alternatív városrendszer megteremtésére. Ez kezdetben versenytársa volna a meglévő centrumoknak, majd az utóbbiak lassú elsorvadásával, új, a város és vidék harmóniáját megteremtő településszerkezet alakulna ki. A modell, bár a város gondjaira keresett megoldást, a sorvadó, évszázadok óta népességet veszítő falusi-agrár térségeket sem hagyhatta figyelmen kívül. Sem ez utóbbiak helyzete, sem a város belső nyomornegyedeinek körülményei nem javultak a városi népesség dekoncentrációja ellenére, ezért folyamodott Howard egy új utópiához.

Az olcsó mezőgazdasági területen felépített városrendszerek egyesítették magukban város és vidéke kedvező vonásait. Az előbbieket iparuk és szolgáltató intézményeik révén jövedelmet és kulturált életkörülményeket biztosítottak lakóiknak, lehetőséget a művelődésre, tanulásra, az egészség megővására. A környezet minőségét e város határain belüli, kiterjedt zöld területek biztosították. A várost körülvevő mezőgazdasági területek nem csupán az agrárnépesség megélhetését biztosították, hanem külső zöldövezetet is a városlakók számára. A városok mérete korlátozott, a modell szerint nem növekedhettek a környező vidék rovására. A növekvő igényeket újabb városok építésével elégítették volna ki.

Az új városok sejtekbe szerveződő egységek Howard elméletében: a központi, 58 ezer lakost számláló város körül térben egyenletesen hat, egyenként 32 ezer főt tömörítő kisebb városi település helyezkedne el (együttesen: *the Social City*). Egyik sem túl nagy ahhoz, hogy akadályozza helyi közösségek kialakulását, amelyek képesek önmaguk (és környékük) kormányzására. Ezek a kedvező életfeltételeket kínáló városok a zsúfolt, egészségtelen nagyvárosi környezetből toboroznak népességüket, amely végül az utóbbi hanyatlásához, a spekuláción meggazdagodó építési vállalkozók szerepének csökkenéséhez vezet. (Howard 1994) Az utóbbiak helyét az új közösségek vennék át, melyek a város és környéke fejlődésének minden aspektusát felügyelnék. Ennek forrása a javak és jövedelmek újraelosztása a városi földtulajdonosok rovására és az új lakóközösségek javára.

Howard tehát, bár a város jobbításának szándéka vezérelte, végső soron utópista terület- és településfejlesztési modellt dolgozott ki. Ennek ellenére mégsem őt tekintik a brit területi tervezés atyjának. Az elképzelés gyakorlati következményei

ugyanis szórványosak voltak 1946-ig. Egyetlen igazi, *howard*-i kertváros épült fel (Letchworth Garden City, 34 mérföldre Londontól), és csupán néhány kertvárosi jellegű szuburbán lakónegyed (Hampstead Garden Suburb, London), elsősorban London környékén. A legnagyobb gondot a földterület megvásárlásához, illetve az építkezések elindításához szükséges tőke előteremtése jelentette. A beépítés minősége követte *Howard* elképzeléseit, de a tervek megmaradtak egy-egy város keretein belül.

A regionális tervezés születése

Ahhoz, hogy a brit tervezők a gyakorlatban is túllépjenek a városok közigazgatási határain, a két világháború között a nagyvárosok peremén zajló építkezések adtak lökést: a korszakban évente 375 ezer lakás épült. A helyi önkormányzatok, amelyek növekvő számban foglalkoztattak képzett várostervezőket, aktív résztvevői voltak a folyamatnak: több mint egymillió lakást építettek, túlnyomórészt a városi perifériákon (London, Manchester, Liverpool, Glasgow). Ezek eredményei szuburbán lakónegyedek és szatellitvárosok voltak, a kontinens nyugati és középső részéhez hasonlóan. Egy részük - a kisebbség - gondosan tervezett, tömegközlekedési kapcsolatokkal rendelkező és zöld területekkel tűzdelt terület. Nagyobb részük azonban monoton, viszonylag sűrű beépítésű (sorházak, zsebkendőnyi hátsó kerttel), szolgáltatásokkal gyengén ellátott lakónegyed.

Szükség volt tehát a város terjeszkedésének ellenőrzésére és tervezésére. Ez azonban jogi-igazgatási gondokat vetett fel, hiszen egyrészt a városi önkormányzatok tervezési jogköreinek bővítésére volt szükség (földvásárlás, átfogó tervek készítése, a magántulajdonosok érdekeinek korlátozásával), másrészt a helyi kormányzatokon túlnyúló tervek készítéséről, s a megvalósítást irányító, új igazgatási szervezetek létrehozásáról. Nem véletlen tehát, hogy a városnövekedés gondjait orvosolni hivatott regionális tervezés a két világháború között született meg Nagy-Britanniában.

A regionális tervezés elméleti alapjait *P. Geddes* teremtette meg, aki merített a francia emberföldrajzi iskola régió-értelmezéséből, módszereiből (a természeti- és kultúrtáj egysége, mint a régiófogalom alapja; a régió tanulmányozása, feltérképezése a terv elkészítése előtt) és az anarchista hagyományokból (városok, régiók önálló és önként együttműködő közösségeire épülő civilizáció). A szétterülő és összenövő városok - konurbációk - negatív vonásai és hatásai *Geddes* szerint kiküszöbölhetők a város és régiója fejlődésének együttes tervezésével. A folyamat emberibb teszi a városokat (*howard*-i kertvárosok építésével) és megakadályozza a vidék kiszákmányolását, illetve elnéptelenedését. (*P. Geddes* 1915)

Geddes elképzelései keretbe foglalták a várostervezési elképzeléseket, irányzatokat. Hatása nem tágabb hazájában², hanem az Egyesült Államokban jelentkezett elsőként. Ennek okai a magasabb jövedelmekben, a személyautók gyorsabb elterjedésében és ennek következtében a dekoncentrációs folyamatok nagyobb léptékében keresendők. Az 1922-23-ban alapított Amerikai Regionális Tervezési Társaság (Regional Planning Association of America, RPAA) kapcsolatai szorosak voltak *Geddes*-szel, és az elsők között készítettek terveket regionális léptékben. Elképzeléseikben hangsúlyozták a természeti környezet megóvásának

szükségességét, és meghatározták a nagyváros és vidéke viszonyát. A szervezet egyik alapítója, L. Mumford szerint a regionális tervezés feladata „nem egy-egy metropolisz vonzásterületének vizsgálata, hanem a népesség és a városi szolgáltatások optimális térbeli eloszlásának kutatása a természeti (éghajlati, talaj- és növény-) földrajzi, gazdasági és kulturális szempontból egységet alkotó régiókon belül. Az eloszlás közelítése az optimálishoz a tervezés feladata, hogy elősegítse és ösztönözze az alkotó tevékenységet és a fejlődést a térség egészében”.³ A regionális tervezésnek kellett megteremtenie a kereteket az új, jobb társadalom számára az RPAA elképzelései szerint, míg a howard-i kertváros a tartalmat, az elérendő célt jelentette: a mindennapi élet kellemes, falusias környezetének és a városi szolgáltatások kombinációját. (Hall 1993)

A szervezetben tömörülő mérnökök, építészek és társadalomtudósok erősen bírálták az első, New York-i régióra készült tervet (1928) annak mérsékelt célkitűzései miatt, amelyek út- és parképítés, illetve az építési szabályozás eszközeivel törekedtek egy hatékonyabb és kellemesebb városi környezet megteremtésére. T. Adams és munkatársai, a regionális terv készítői az RPAA idealistáival szemben úgy vélték, hogy a régió térszerkezete már kialakult, azt csak szerény léptékű beavatkozásokkal csupán módosítani lehet. A hatékonyságot csökkentő centralizáció alternatívája szerintük nem a teljes decentralizáció, amelyet az RPAA támogatott, hanem a centralizációs folyamatok irányítása az új alközpontok felé. Mivel a regionális szintű tervezési-igazgatási szervezet gondolatát elutasították, a végrehajtás az egyes alrégiók tervezési tanácsai és magánvállalkozások együttműködésén alapult.

A regionális tervezés szerepéről és gyakorlatáról folytatott elméleti jellegű vita tükrözte Geddes gondolatainak ellentmondásosságát: mindkét oldal hivatkozott 1915-ben írott alapművére.⁴ Kétségtelenül ez volt azonban az első átfogó szakmai vita a regionális tervezés szerepéről és eszközeiről angolszász területen. A két oldal - az RPAA és a New Yorki tervezőcsoport - kiindulópontja azonban megegyezett abban, hogy a növekvő nagyvárosok gondjaira, terjeszkedésük ellenőrzésére, irányítására kerestek megoldásokat, és a felhasznált eszközök, módszerek is a várostervezés kelléktárából kerültek ki.

Az európai nagyvárosok közül elsőként London számára készült a várost és annak tágabb környékét is magában foglaló terv. A minták és a képzett szakemberek R. Unwin, L. P. Abercrombie személyében készen álltak. Az 1920-as, 30-as években készültek tervek a város terjeszkedésének korlátozására a beépített területek zöldövezettel történő lezárásával és szatellit-városok tervezésével. A törvények azonban nem tették lehetővé ezeknek a lépéseknek az összehangolását egyetlen regionális terv keretei között. Az egyetlen kísérlet erre, a Nagy-London Regionális Tervezési Tanács (1927-1933) 45 helyi kormányzat képviselőit tömörítette a főváros 40 kilométeres körzetén belül. Unwin elképzelései szerint a London környéki beépítetlen területek tervezése és a terv végrehajtása egyetlen hatóság kezébe került volna. A kísérlet megbukott törvényi (és politikai) támogatás híján, amiben nem kis része volt a tervezők (elsősorban R. Unwin) által javasolt, az építési befektetők érdekeit sértő beépítési korlátozásoknak. Geddes és az RPAA radikális elképzeléseinek megvalósítása a városi és regionális fejlődés tervezésére vonatkozóan tehát nem valósulhatott meg. (Cherry 1974)

Nagy-London regionális rendezési terve végül a városból kiindulva született meg. A radikálisok idealizmusát félretéve, *Abercrombie* elkészítette London megye⁵ tervét, amely Nagy-Londonnál jóval kisebb területet foglalt magában és nem számolt a létező térbeli struktúrák drasztikus átalakításával. A terv tartalmazta a pusztuló belső lakó- és ipari negyedek megújítását, a zöld területek bővítését és az úthálózat átalakítását. Az utóbbi lépések új térszerkezet kialakításának eszközei voltak: az új, hierarchikus úthálózat⁶ (körutak és sugárutak, illetve mellékutak rendszere), a parkok és zöld sávok segítségével sejtyszerű városszerkezetet tervezett, amelyben a beépítés sűrűsége cellánként változó volt. A külső körgyűrűn, a beépített terület határán túl szatellit-városok építését tervezték, amelyek a rurális térségben szigetszerű urbanizációs szigetek voltak.

A tervezés tehát szükségszerűen túllépett London megye határain 1944-ben, *Abercrombie* Nagy-London számára készült tervével. Az eredeti, kisebb terület számára készült vázlat elég rugalmasnak bizonyult ahhoz, hogy az utak és zöld területek gondos megtervezése révén a város terjeszkedése ne a környező zöld területek pusztításával, hanem többé-kevésbé irányítottan és harmonikusan történjen. A terv évtizedekre meghatározta a londoni régió térbeli fejlődésének fő irányait, mert figyelembe vette a természeti környezet megóvásának szükségességét, lehetővé tette helyi közösségek kialakulását és számolt a politikai-gazdasági körülményekkel a tervezési folyamatban. (*Hall* 1985, 1993; *Foley* 1963)

Növekedés és dekoncentráció: tervezés az ötvenes, hatvanas években

A második világháború után fölerősödő dekoncentrációs folyamatot a gazdaság és a jövedelmek növekedése, illetve a személygépkocsi-állomány gyors bővülése ösztönözte. A város- és regionális tervezés célja az ötvenes, hatvanas években a dekoncentrációs folyamat keretek között tartása, irányítása volt oly módon, hogy megőrizték az eredeti, koncentrált városi térszerkezetet. Ennek legfontosabb eszközei a zöldövezet (green belt) tervezése a már megépült elővárosok körül, amelyre szigorú építési tilalmat rendeltek el; továbbá az 1947-es Város- és Vidékfejlesztési Törvény által támogatott átépítési (slum clearance) programok, amelyek célja a belső, slumosodó lakóterületek újjáépítése volt. Ezzel igyekeztek megőrizni a városok társadalmi és gazdasági egyensúlyát, illetve a lehető legkisebbre csökkenteni a városok által elfoglalt falusi területek nagyságát. Az utóbbi célt sikerült elérni: az észak-amerikainál tömörebb városszerkezetet sikerült megőrizni és a környezet minőségét megóvni az urbanizáció káros hatásaitól. Az elővárosok növekedését azonban nem állíthatták meg. A folyamat megalkuvásra kényszerítette a brit városlakókat: vagy vállalták a hosszú, napi ingázás terheit, és a környező falvakban kerestek lakóhelyet, vagy megelégedtek a szűkösebb, ám a korlátozások miatt gyorsan dráguló városi ingatlanokkal. A tervezők két alternatívát kínáltak: a többnyire városperemeken épülő, állami támogatást élvező önkormányzati lakásokat (többnyire ötemeletes, vagy magasabb tömbházakban) és az új városokat.

A legnagyobb nyomás a nagyvárosok ingatlanpiacaira nehezedett a második világháború után. Ennek feloldására, az *új városokról* szóló törvény (New Towns Act, 1946) elfogadása után megkezdődött a szatellit-városok építése London, illetve

a nagy ipari centrumok (elsősorban Liverpool, Manchester és Glasgow) környékén. A programok tehát a városi fejlődés problémáit regionális szinten kezelték. Maga a fejlesztés állami támogatással, bürokratikus fejlesztési szervezetek irányításával történt, amelyek jól-rosszul együttműködtek az „anyavárosokkal” az *1952-es Városfejlesztési Törvény* értelmében. Ez utóbbi csak London esetében volt harmonikusnak nevezhető, a vidéki nagyvárosok általában tartottak adóbázisuk meggyengülésétől, és kifejezetten ellenségesen viselkedtek az új településekkel szemben. (Carter 1984)

A fejlesztési szervezetek felállításával sikerült elkerülni a nehézségeket, amelyek a helyi kormányzatok együttműködéséből (vagy annak hiányából) következtek, és az intézmények megfeleltek a munkáspárti kormány centralizáló-bürokratikus irányítási stílusának is az 1940-es években. Az állami ellenőrzés kiterjesztése érvényesült a városok gazdasági bázisának megóvása érdekében is. Az *1947-es Város- és Vidékfejlesztési Törvény* értelmében közvetlen kormányzati kontroll érvényesült a jelentősebb ipari beruházások esetében, amely a nyolcvanas évek elejéig, a város és regionális tervezési politikában bekövetkezett tory fordulatig fennmaradt. (Horváth 1987) Bár az ötvenes éveket a brit szerzők a város- és regionális tervezés szempontjából is stagnáló szakasznak tekintik, az új városok építése folytatódott és nagyszabású infrastruktúra (elsősorban autópálya-építési) programok indultak az évtizedben. (Smigielski 1971; Hall 1993)

Az 1950-es, 1960-as években beértek az új szatellit városokba fektetett szellemi és pénzügyi erőfeszítések. A településeken az eredeti, Howard-i, Geddes-i elképzelések közül sikerült megvalósítani a városi és természeti környezet harmóniáját a laza, kertvárosi jellegű beépítéssel; továbbá a kellemes és konfliktusmentes lakókörnyezetet. E települések gazdasági bázisa viszonylag szilárd volt az idetelepült szolgáltatásoknak és környezetbarát ipari tevékenységeknek köszönhetően, amelyek többnyire a szomszédos nagyvárosból települtek „ki” (különösen jellemző volt ez London és bolygóvárosai esetében). Nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a településhatáron túl nyúló tervek sem oldják meg a városi társadalom és környezet gondjait, és a decentralizációs folyamat vesztesei a város hagyományos, belső lakónegyedeiben és a gyengébb minőségű, önkormányzati tulajdonú lakótömbökben élők. Ők a városi környezeti problémák mellett a városi (és regionális) gazdasági bázis gyengülését is különösen megszenvedték.

A hatvanas években az újra „felszálló ágba” kerülő várostervezés a kis léptékű, értékmegőrzésre és felújításra koncentráló városi programokkal reagált, amelyekben gyakran alkalmazták specializált övezetek (precincts) kialakítását, kirekesztve az autóforgalmat az adott területéről. Ezeknek a rendezési terveknek a célja továbbra is a város hagyományos struktúrájának megőrzése, a szuburbanizáció térbeli kereteinek korlátozása volt.

A városi gazdaság megújítása azonban nem volt többé elképzelhető helyi, illetve városkörnyéki fejlesztési tervek keretei között. Az ipari és szolgáltató tevékenységek dekoncentrációja, amely a hatvanas évek autópálya-építkezései következtében felgyorsult, továbbá a hagyományos ipari struktúrával rendelkező területek gondjai a munkáspárti politikusokat a regionális tervezés rendszerének kiépítésére ösztönözték. A hatvanas évek közepén kialakított régiókból, a megyékből és a településekből felépülő tervezési hierarchiát az ún. strukturális

tervek (structure plans) foglalták keretbe, amelyek kidolgozásáról az 1968-as *Város- és Vidékfejlesztési Törvény* rendelkezett. Minden tervezési hatáskörrel felruházott (regionális, megyei és nagyvárosi) hatóság köteles volt ilyen hosszú távú tervet készíteni, amely regionális szinten általános ajánlásokat és alapelveket határozott meg a gazdaság és a közlekedési hálózat térbeli fejlődésére vonatkozóan. Ezek a tervek jelentették a kapcsolatot a nemzeti szintű, a regionális és a helyi tervezés között. Ezek voltak hivatottak kijelölni a kormányzati beavatkozás területeit is a következő 10 éves időszakra. A tervet a környezeti ügyekért felelős miniszter hagyta jóvá, aki egyben felelős volt koordinációért is a stratégia megvalósítása során.

A tervek tehát egy-egy térség egészét érintő kérdések átfogó kezeléséhez biztosította a kereteket. Így volt ez például a kereskedelmi hálózat fejlesztése esetében. Ennek megtervezése egy, a helyi üzletektől a regionális vonzású bevásárló központokig terjedő hierarchiát érintett. A városi népesség dekoncentrációja következtében egyre gyarapodó, nagy alapterületű, városszéli beruházások hatása egy-egy régió kereskedelmi hálózatának egészére kiterjedt. A hierarchizált területi és településtervezés lehetővé tette az új elemek lehető legkevesebb feszültséggel (üzletek bezárása a hagyományos kiskereskedelmi centrumokban és alcentrumokban) történő megjelenését, beiktatását a rendszerbe. Mivel a városok elérhetősége jelentősen javult az évtizedben, egy-egy település kereskedelmi ellátása regionális rendszer keretei között történt. Ezért az új beruházás helyének kijelölésekor számba vették a potenciális vonzásterület népességének várható keresletét, növekedését és a rendelkezésre álló kapacitásokat nem csupán a közvetlenül érintett településeken, hanem a szomszédos városok kiskereskedelmi tömörülési esetében is.

Az urbanizációs folyamat ugyan már évtizedekkel korábban túllépett a városok határain, de tervezésének, intézményes irányításának, befolyásolásának feltételei csak a második világháború után alakultak ki. A folyamatot ösztönözte a népesség, az ipar és a szolgáltató tevékenységek gyorsuló dekoncentrációja, a munkáspárti politikások neki-nekilendülő törekvései a regionális egyenlőtlenségek csökkentésére és az általános igény a várostervezők és politikusok körében az urbanizációs trendek bizonyos keretek között tartására. A város- és regionális tervezés hatvanas években kialakított közös kereteit, amelyeket a növekvő városi gazdaságra és népességre szabtak, már a következő évtizedben támadások érték, amelyek bevezették a tervezés történetének újabb, defenzív korszakát.

Visszavonulás

A hetvenes években alapvetően megváltoztak a tervezéssel kapcsolatos elvárások: véget ért a gazdaság hosszú, növekedéssel jellemezhető korszaka, és felszínre kerültek a brit gazdaság szerkezeti gyengeségei. (White 1988) A kormányzati beavatkozás elsődleges céljává a hanyatló területek megújítása, a gazdasági növekedés serkentése vált. A hetvenes évtized a habozás, a bizonytalanság korszaka volt a területi- és várostervezésben is. Felmérték a válság fizikai jeleit - elhagyott ipari, kereskedelmi területek növekvő mennyisége, hasznosítatlan városi telkek megjelenése a gazdasági tevékenység hagyományos színhelyein - háttérben álló

tényezőket, amelyek a városi gazdaság meggyengülésére, sőt válságára utaltak. A legfontosabb cél tehát a gazdasági bázis erősítése volt, elsősorban ipartelepítés révén.

A munkáspárti kormány által a hetvenes évek közepén támogatott programok azonban nem vették figyelembe a gazdaságban ekkor már jól látható strukturális átalakulás jeleit, elsősorban az ipar tévesztését a szolgáltató szektor javára, amely pedig a város és regionális szintű területi különbségekre is magyarázattal szolgált. Jó példa erre a munkáspárti Nagy-London Tanács által támogatott program a londoni kikötő (the Docklands) megújítására. A területről az ipari és nagykereskedelmi tevékenysége mellett az állami nagy szolgáltatók (British Rail, British Gas) is kivonultak. Az ingatlanokat ipari, nagykereskedelmi, raktározási és (olcsó) lakófunkció ellátására tervezték. A piaci igényeket figyelmen kívül hagyva, csekély teret hagytak a szolgáltató tevékenységeknek, elsősorban az irodáknak. A szűkülő fejlesztési források ennek a változatnak a végrehajtását meghiúsították.⁷

A munkáspárti politikusok tehát újraelosztó szerepet szántak a tervezőknek, akik feltárták a szükséges beavatkozási területeket, és el is költötték az adófizetők pénzét. Ezzel a konzervatív politikusok és a lakosság többsége számára támadhatóvá váltak, ami a nyolcvanas években a regionális és várostervezés intézményeinek és hatáskörének megkurtításához, továbbá a tervező szakemberek jelentős részének elbocsátásához vezetett. Mindezt a tervezés növekvő átpolitizálódása következményének tekinti a legtöbb brit szerző. (Harrison 1982; Hall 1993)

Az 1979-ben kormányt alakító konzervatívok a tervezés szerepét az ingatlanok lehető leghatékonyabb hasznosításában jelölték meg. Az 1983-as Fehér Könyv⁸ elvetette a stratégiai tervezés szükségességét, a területhasznosítási problémák eseti kezelését jelölte meg a tervezők feladatául. Ezzel párhuzamosan megkezdődött a tervezési jogkörrel rendelkező hatóságok megszüntetése, illetve hatáskörük korlátozása. Az 1980-as tervezési törvény a megyék ilyen jellegű jogköreit nagyrészt alacsonyabb igazgatási szinthez, a kerületekhez (districts) rendelte, majd 1986-ban a megyék teljesen elvesztették szerepüket a tervezésben. Ezzel párhuzamosan megszűnt a Nagy-London Tanács és nyolc másik, vidéki városregió igazgatási-tervezési hatósága is.⁹

A tervezés eseti beavatkozásai a nyolcvanas években a belső lakóterületek és a belvárosok folyamatosan zajló megújítási programjai mellett az ún. *vállalkozói zónák* (Enterprise Zone) voltak. Utóbbiak megtestesítették a neoliberais kormányzati politika alapelveit. Létrejöttük célja a városi gazdaság megújítása volt kormányzati beavatkozással. A magánbefektetők beruházásai a remények szerint a befektetett közpénzeken többszörösét tették volna ki. Az utóbbiak számára a zónák kedvező adózási feltételeket, lazább építési szabályokat és garantáltan gyors ügyintézkést kínáltak, és természetesen viszonylag olcsó városi ingatlanokat, hiszen minden esetben elhagyott, üres telkekről volt szó. A londoni kikötő újrahásznosítása a programok közül a legismertebb, amely a terület fizikai megújítása mellett az itt koncentrálódó szerepkörök átalakítását eredményezte a kiterjedt irodaház- és (igen drága) lakóház-építkezésekkel. A közel 300 millió fontnyi állami beruházást annál hatszor nagyobb tömegű magánbefektetés követte.

A zónák sikere, vagy sikertelensége a tory gazdaságpolitika eredményein túl a kormányzat területi tervezéssel kapcsolatos magatartásának kritikája is. A *Docklands* megújulása akár sikerként is elkönnyelhető, hiszen egy városrész fejlődésnek indult és új munkahelyeket teremtettek. Az ehhez hasonló övezetek létrehozását mégis bírálják, mert nem oldják meg azokat a társadalmi feszültségeket, amelyek a régi (ipari, szállítási stb.) funkciók megszűnésével keletkeztek. Az innen elköltözők sem találnak lakást a megújult, ezért megrágult területen. A fejlesztési területek kijelölésének ugyanakkor nincsenek tervszerű keretei, a városi gazdaság válságának eseti kezelése pedig egyelőre nem hozott látványos javulást. (Hall 1985, 1993) Ráadásul az egyedi fejlesztési tervek elbírálása a bürokratikus minisztériumi hivatalokban történik, ami egyrészt hosszadalmas folyamat, másrészt többnyire távol van magától a beavatkozási területtől.

A tervezés új, konzervatív definíciója önmagában tehát nem vezetett sem a városok gazdasági bázisának számottevő erősödéséhez, sem az azokkal összefüggő társadalmi feszültségek (szegénység, bevándorlók helyzete, pályakezdő munkanélküliség, illetve e jelenségek koncentrációja a pusztuló belső lakóterületeken) enyhítéséhez. Ugyanakkor továbbra létezik az igény a (helyi és központi) kormányzati beavatkozásra az említett konfliktusok kezelésére, illetve távol tartására a társadalom nyugalmat és elkülönülést kedvelő többsége, a középosztály, továbbá maguknak a társadalmi ranglétrán lecsúszó csoportjai részéről.

Jegyzetek

- ¹ Az amerikai tervezés, európaiakat megragadó vívmánya a természeti környezet védelme (nemzeti parkok), illetve a városzépítés eredményei, amelyet nagy területű parkok kialakításával értek el (mint például a F. Olmstead tervezte Central Park New Yorkban).
- ² Geddes skót volt.
- ³ A szerző fordítása.
- ⁴ Geddes, P. 1915: *Cities in Evolution*. London: Williams and Norgate
- ⁵ A közigazgatási egység (London megye, London County) és az azt irányító, demokratikusan választott testület (London County Council, LCC) 1888-tól létezett, és rendelkezett tervezési-rendezési hatáskörrel.
- ⁶ A hálózat megtervezése Alker Tripp, a Scotland Yard közlekedési felügyelőjének nevéhez fűződik, aki a modern, növekvő személygépkocsi forgalmat áteresztetni képes, hierarchizált úthálózat koncepcióját kidolgozta (1938).
- ⁷ A projekt a becslések szerint folyó áron 900 millió brit fontba került volna 1974-ben.
- ⁸ G.B. Department of the Environment, 1983
- ⁹ G.B. Department of the Environment, 1986.

Irodalom

- Cherry G. E. (1974) *The Evolution of British Town Planning*. London: Leonard Hill
 Geddes, P. (1915) *Cities in Evolution*. London. Williams and Norgate
 Foley, D. L. (1963) *Controlling London's Growth: Planning the Great Wen, 1940-1960*. Berkeley: University of California Press
 Hall, P (1985) *The People: Where will they go?* *Planner*, 71.4. 3-12.
 Hall, P. (1993) *Cities of Tomorrow*. Longman, London
 Hall, P.- Hass-Klau, M. (1983) *Can rail save the city?*

- Harrison, B. (1982) *The Politics and Economics of Urban Enterprise Zone. A Critique*. International Journal of urban and Regional Research, 6, 422-428
- Hass-Klau, M. (1988) *The pedestrian in the city in Britain and Germany*. Oxford Press, London-Berlin, pp. 122-251
- Healy, P. (1991) *Urban Regeneration and the Developemnt Industry*. Ekistiks, 349, pp. 83-98.
- Horváth Gy. (1997) *Fejlettségi különbségek és fejlesztési politikák az Egyesült Királyságban és Irszágban*. In: Régiók felemelkedése és hanyatlása. MTA RKK, Pécs, pp. 17-97.
- Howard, E. 1898. *To-morrow: a Peaceful Path to a Real Reform*. London: Swan Sonnenschein
- Improving inner city shopping centres*. Public Sector Management Research centre, Aston University, 1989
- Lawlets P. (1989) *Britain's Inner Cities* Longman, London
- Matthews H. (1995) *British Inner Cities*. Oxford University Press: Oxford
- Parker, A. J. (1975) *Hypermarkets: the Changing Pattern of Retailing*. Geography, 60. pp. 120-134.
- Mumford, L. (1938) *The culture of Cities*. Lonodn: Secker and Wartburg
- Policy for the Inner City. Structure and Processes*. Centre for Mass Communication, Univ. of Leicester, 1983
- Potter, R. B. (1982) *The Urban Retailing System: Location, Cognition and Behaviour*. Aldershot, Gower. Pp. 71-183.
- Robertson K. (1994) *Pedestrian Malls and Skywalks*. Aldershot, Avebury Press
- Street Program as a Community Economic Developemnt Tool*. Urban Design and Preservation Quarterly 15, pp. 51-55
- Smigielski F. (1971) *Draft for the 1971 Structure Plan for the City of Leicester*. Leicester City Council
- Sutcliffe A. (1981) *Towards the Planned City*. Blackwell, Oxford
- White P. (1988) *The West European City. A Social Geography*. Longman: London and New York. pp. 134-151, 191-212

Források

- Census of Population*, 1961 General Register Office, 1962
- Census of Population*, 1981. General Register Office, 1984.
- Postcode Census Monitor, Office of Population Census and Surveys*, 1994
- Improving inner city shopping centres*. Inner City Research Program. Department of Environment, 1986
- The Future of the High Street*. Distributive Trades EDC, London, 1988
- Assessing the Impact of Urban Policy*. Department of the Environment Inner Cities Research Programme. London, HMSO, 1994
- The Leicester City Shopping Survey, 1995 Leicester City Council
- Leicester City Development Plan*. Written Analysis . Leicester, Town Hall, 1952
- City of Leicester Local Planning Background papers*. Leicester City council, November, 1992
- City Centre Action Programme Review*. Second Draft, June 1995. Leicester City Council