

# A VÁROSREHABILITÁCIÓ NÉHÁNY ELMÉLETI KÉRDÉSE<sup>1</sup>

(Appendices to the Theory of Urban Regeneration)

EGEDY TAMÁS – KOVÁCS ZOLTÁN

*Kulcsszavak:*

*városrehabilitáció, városregeneráció, stratégiai gondolkodás, együttm ködés, bérlakásprogramok*

*1990 után Magyarország városaiban a társadalmi-gazdasági átalakulás következtében új, korábban nem tapasztalt folyamatok indultak meg. A pozitív fejlemények között említhet , hogy a települések fokozatosan felismerik a leromlott városrészek felújításának és az ezekben jelentkező társadalmi problémák felszámolásának szükségességét. A korai városrehabilitációs programok sikerén felbuzdulva egyre több f városi és vidéki önkormányzat dolgozza ki és indítja el saját programját.*

*Jelen tanulmányunk a városfelújítás elméletéhez kíván hozzájárulni. Írásunkban felvázoljuk a városregeneráció történeti hátterét, a városrészek gazdasági, fizikai és társadalmi rehabilitációjának fontosságát, valamint áttekintjük a városfelújítások során felmerül legfontosabb stratégiai, együttm ködési és finanszírozási kérdéseket.*

## *Bevezetés*

A rendszerváltozás el tt a kelet-európai államok – köztük Magyarország – évtizedeken keresztül nem fordítottak kell figyelmet az épületállomány karbantartására, a szükséges felújítások elvégzésére és a technológia okozta hiányosságok kezelésére, így az épített környezet problémái a kelet-európai országokban halmozottan jelentkeztek. Mindezek következtében a rendszerváltozáskor az elhanyagolt lakás- és épületállománnyal rendelkező városrészek jelent s hátránnyal indultak a lakáspiacon, amihez gyakran társadalmi problémák megjelenése is párosult.

1990 után Magyarország lakáspiacán a társadalmi-gazdasági átalakulás következtében új, ma is ható pozitív és negatív folyamatok indultak el. A negatív folyamatok között említhet k például az állami lakásépítés drasztikus visszaesése, illetve a privatizáció okozta lakáspiaci feszültségek. Ugyanakkor rendkívül pozitív fejlemény, hogy a települések fokozatosan felismerik a leromlott városrészek felújításának és az ezekben jelentkező társadalmi problémák felszámolásának szükségességét. A korai városrehabilitációs programok (pl. a ferencvárosi rehabilitáció) sikerén felbuzdulva egyre több f városi és vidéki önkormányzat dolgozza ki és indítja el saját városfelújítási programját. A programok többsége gyakran még csak kezdeti (pályázati) szakaszban van, egyes településeken azonban már évek óta sikeres rehabilitációs tevékenység folyik. Általános tapasztalat, hogy a városfelújítási programok társadalmi hatásainak és következményeinek vizsgálata messze elmarad az épített környezet megújulását célzó vizsgálatok mögött, holott a vizsgálandó városrészek épített környezetének felújítása csak az indukált társadalmi folyamatok együttes megismerésével töltheti be kívánt szerepét.

Tanulmányunk röviden bemutatja a városrehabilitáció legfontosabb elméleti kérdéseit, érintve történeti fejlődésének f bb állomásait, valamint a startégiái gondolkodás, együttm ködés-partnerség és finanszírozás rehabilitációval kapcsolatos f bb ismérveit.

## Fogalmak, elméletek

A városrehabilitáció, a bels városrészek felújítása hazánkban azon folyamatok közé sorolható, amelyek az elmúlt évtizedekben nem kaptak elegendő figyelmet a döntéshozók részéről. A nyolcvanas évek kísérleti jellegű próbálkozásai után csak az elmúlt évtizedben történt jelentősebb áttörés ezen a téren.

Városfelújítás (városrehabilitáció) alatt általában a leromlott állapotú városrészek lakóházainak és lakásainak, közösségi intézményeinek és infrastruktúrájának felújítását értjük, melynek során törekedünk arra, hogy a városrész jellegzetes szerkezetét, beépítési módját és épületállományának értékes részét megtartsuk. A városfelújítás típusait leggyakrabban a beavatkozás mértéke szerint különböztetjük meg egymástól, azaz azt vesszük figyelembe, hogy a felújítás során milyen mértékben és mélységben kell beavatkoznunk a városrész korábbi szövetébe. Ennek alapján beszélhetünk *renoválásról*, amely a lakóházak és lakások jelentősebb alaprajzi változtatások nélküli felújítását jelenti, és *rehabilitációról*, amely gyakran együtt jár a korábbi szerkezet (pl. lakás-, háztömb-, utcaserkezet) átalakításával. A beavatkozás mértékét természetesen az adott városrész épület- és lakásállományának állapota alapvetően meghatározza. Elfordulhat, hogy az átalakítás csak jelentősebb bontásokkal valósulhat meg, így a rehabilitáció tipizálása például a lebontott lakások aránya alapján is történhet (*enyhé* és *kemény rehabilitáció*). További csoportosításra ad lehetőséget annak figyelembe vétele, hogy mire irányul a felújítási tevékenység. Célul tiszteket ki ugyanis nemcsak a lakásállomány feljavítását, a lakóházak felújítását, hanem új lakások építését, vagy a lakókörnyezet színvonalának emelését is.

Miért van szükség a városrészek rehabilitációjára? A kérdést építészeti és társadalmi nézőpontból is megközelíthetjük. Az elmúlt politikai rendszerben a kelet-európai államok, köztük Magyarország évtizedeken keresztül nem fordított kellő figyelmet a lepusztuló városrészek felújítására, így az épített környezet problémái ezekben az országokban halmozottan jelentkeztek. A politika – gyakran ideológiai tényezők által vezérelve – túlzottan az intenzív városbővítésre koncentrált (pl. az első 15 éves lakásépítési program 1960-tól, lakótelepek felépítése), és elhanyagolta a belvárosi épületállomány rehabilitációját. A rendszerváltozás után a piaci átalakulással beinduló privatizáció következtében a jobb állapotú lakások magántulajdonba kerültek, és az önkormányzatok kezében gyakran a legrosszabb állapotban lévő épület- és lakásállomány maradt (pl. Budapesten a Középső - Józsefváros esete). Amellett, hogy a városfelújítás elmaradása hosszú távon a lakóházak és lakások elértéktelenedéséhez vezet, napjainkban jelentős lakásgazdálkodási-lakáspiaci és költségvetési gondokat okoz az érintett önkormányzatok számára (pl. *kedvezőtlen lakásmobilitás*, veszteséges bérlakásállomány finanszírozása). Az épített környezet leromlása és pusztulása általában együtt jár a terület társadalmi lesüllyedésével is. Ez azt jelenti, hogy megindul a városrészben a tehetősebb, mobilisabb rétegek elköltözése és a rosszabb állapotú olcsóbb lakásokba a hátrányosabb helyzetű, kevésbé tehető rétegek beáramlása (*lefelé filtrálódás* – *filtering down*), ami végső soron az épületállomány leromlásának felgyorsulásához vezet. A városrehabilitáció elmaradása tehát nemcsak az épített, hanem a társadalmi környezetben is negatív folyamatokat eredményezhet. Ezek a folyamatok együttesen jelentkeznek és szorosan összefüggnek egymással, illetve együttesen is kezelendők, ugyanis a tapasztalatok azt mutatják, hogy kizárólag városépítészeti intézkedésekkel a társadalmi problémák ezekben a városrészekben nem kezelhetők sikeresen. A társadalmi problémák kezelése azért is nélkülözhetetlen, mert gyakori jelenség, hogy a megújult városrészbe a megnövekedett lakhatási

költségek miatt nem az eredeti, hanem magasabb státuszú népesség költözik vissza és az alsóbb rétegek máshol telepednek le (*dzsentrifikáció – gentrification*). Így természetesen a problémák sem szűnnek meg, csak a város más területére fognak áthelyezni.

E negatív tendenciák kiküszöbölésére az állam – jobb esetben – felújítási tevékenységgel válaszol. A „*tiszta piacgazdasági*” modell szerint ezt többnyire kizárólag gazdasági tényezők indokolják és az állam célja elsősorban a lakás- és ingatlanpiaci mechanizmusok negatív hatásainak kiküszöbölése, míg a „*szociális jóléti*” modell szerint az állam a társadalmi egyenlőségek megszüntetése és a hátrányos helyzetű rétegek helyzetének javítása érdekében avatkozik be. A két modellt függetlenül általában jól behatárolható azon tényezők köre, amelyek a városfelújítást hátráltatják és problémaként jelentkeznek: a) a felújítás a probléma súlyához viszonyítva elmarad a szükséges mértéktől, és gyakran nem is a legrosszabb állapotú területen valósul meg; b) hosszas és gyakran nehézkes tervezési-kivitelezési folyamat; c) pénzügyi források szűkössége és ennek következtében a programok gyakori elhúzódnása és felaprózódása; d) legproblematisabb és legköltségesebb lépés a rehabilitálandó terület kiürítése és a lakosság elköltöztetése; e) tulajdonviszonyok rendezetlensége, illetve szétaprózottsága (pl. vegyes tulajdonosi összetétel a lakóházakban)(*Lichtenberger–Cséfalvay–Paal 1995*).

### *Történeti visszatekintés*

A városrehabilitáció fejlődésében meghatározó szereppel bír a II. világháború utáni időszak, melynek során többször megváltozott a városépítési és rehabilitációs politika Európában (*1. táblázat*). A világháborút követő évek az európai államokban a háborús pusztítások eltakarításának és az újjáépítésnek a jegyében teltek el. Ez a nemzeti jelentéssel bíró folyamat gyakorlatilag találkozott a helyi döntéshozók célkitűzéseivel is, így a *rekonstrukció* keretében a korábban elmaradt városépítési törekvéseknek is jobban meg lehetett felelni (*Couch 1990*). Emellett ismét felgyorsult a szuburbanizáció, s a közigazgatási határok mentén szédületes sebességgel épültek és növekedtek az új városok és városrészek. Az 1940-es évek második felében és az 1950-es években tehát az épített környezet korábbi problémáinak rekonstrukcióján, megszüntetésén és csökkentésén volt a hangsúly. A slumok felszámolása és az állam által irányított, helyi önkormányzatok és a magán szektor által támogatott folyamat azonban szinte mindenütt az iparosított építészeti technológiák térnyeréséhez és a lakótelepek sokat bírált elterjedéséhez vezetett. Az 1960-as években egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az előző időszak eredményei végső soron csak áthelyezték és megváltoztatták, de megoldani nem tudták a városi problémákat. Fokozatosan nőtt az elégedetlenség a slumok felszámolásának módjával és a városszéli lakótelepekkel. A városrehabilitáció fokozatosan kezdte (újra)felfedezni a belvárosi negyedeket, áthelyezve a hangsúlyt a lakókörnyezet és épületállomány fejlesztésében, felújításában. Ez a *revitalizáció* – amely korai városrehabilitációs tevékenységként értékelhető – az 1970-es években is folytatódott, s a városszéli lakónegyedek megújítása kiegészült a világháború előtti épült épületállomány felújításával és helyi kezdeményezések elterjedésével. Az 1970-es években megindult *felújítás* legjelentősebb vonása talán az volt, hogy létrejött az együttműködés a várospolitikai korábban különálló gazdasági, szociális és fizikai alrendszerei között. Az 1980-as évek ugyanakkor az együttműködés és finanszírozás kérdéskörében hoztak alapvető változásokat (*Turok 1996*). A várospolitikai lépésről lépésre távolodott el attól a felfogástól, hogy az évtizedre jellemző *fejlesztés* számára minden szükséges forrást a

központi hatalomnak (államnak) kell biztosítania, s a középpontba az együttműködés (partnerség) szerepének hangsúlyozása került. Az 1990-es években a konszenzuális politizáláshoz történő fokozatos visszatérés, valamint az új problémák és kihívások felismerése a várospolitikára is hatást gyakoroltak. Ez vezetett el a fenntartható városfejlés elméletének elterjedéséhez a várospolitikában, s ez az alapja és legfontosabb célkitűzése az 1990-es évek rehabilitációs tevékenységének, melyet az európai szakirodalom összefoglalóan *regeneráció* néven jegyez. A városregeneráció lényegében olyan átfogó és integrált szemléletmód és beavatkozás, amelynek célja a városi problémák megoldása és a fejleszteni kívánt terület gazdasági, fizikai, társadalmi és környezeti feltételeinek tartós javítása (Roberts–Sykes 2000) (1. ábra).

### 1. TÁBLÁZAT

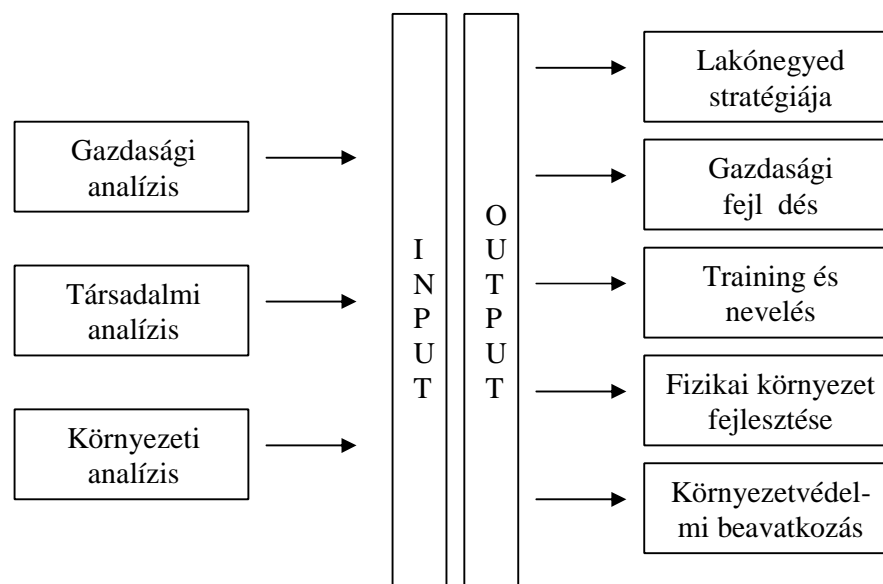
*A városrehabilitáció fejlődési szakaszai Európában*  
(The Evolution of Urban Regeneration in Europe)

<i>Évtized</i>	<i>Fejl. dési szakasz</i>	<i>Stratégia, fejl. dési irány</i>
1950-es évek	rekonstrukció (reconstruction)	régi városrészek rekonstrukciója gyakran „masterplan” alapján, szuburbanizáció
1960-as évek	revitalizáció (revitalisation)	szuburbanizáció, városszéli negyedek felépítése, korai rehabilitációs kísérletek
1970-es évek	felújítás (renewal)	in situ felújítások, lakónegyed szint tervek, periféria fejlődése
1980-as évek	fejlesztés (redevelopment)	nagy fejlesztési tervek, „zászlóshajó” projektek
1990-es évek	regeneráció (regeneration)	átfogó várospolitikai és gyakorlati, integrált problémakezelés

*Forrás:* Stöhr (1989) és Lichfield (1992) alapján.

### 1. ÁBRA

*A városregeneráció folyamata*  
(The Urban Regeneration Process)



*Forrás:* Roberts-Sykes (2000) alapján.

## *A városrészek gazdasági, fizikai-környezeti és társadalmi regenerációja*

A városregeneráció esetében elsősorban a városrészek gazdasági (ökonómiai), fizikai-környezeti és társadalmi megújításáról kell szólnunk. A *gazdasági regeneráció* esetében keresleti és kínálati oldalról beszélhetünk, azaz egy város, illetve városrész regenerációja kettős folyamatot takar. A keresleti oldalt alapvetően a helyi kiadások mértékének megváltozása és a külső források területre vonzása határozzák meg, és ennek megfelelően ez az oldal leggyakrabban a termelés és a szolgáltatás iránti igény formájában jelentkezik és mérhető. A gazdasági regeneráció kínálati oldalának feladata elsősorban a beruházások és fejlesztések infrastrukturális hátterének a megteremtése, ami alatt természetesen nemcsak a vonal- (műszaki) infrastruktúra fejlesztését (pl. utak építése), hanem a humán (szociális) infrastruktúrába történő beruházásokat is értjük (pl. oktatás és kutatás kapcsolatának megteremtése, kommunikációs kapcsolatok kiépítése stb.).

A *fizikai környezet regenerációjának* legfontosabb feladatai és célkitűzései között említhetjük a terület potenciáljának emelését (azaz meglévő adottságainak és lehetőségeinek fejlesztését), a lakosság és a látogatók részéről megnyilvánuló igények kielégítését, beruházások csábítását a területre (illetve helyi beruházások megvalósítását), új látogatók vonzását a városrészbe, végül a helyi aktivitás emelésén keresztül a lakóközösség erősítését is. A fizikai környezet rehabilitációja egy terület teljes regenerációjában többféle szereppel is bírhat:

- *Hátrányok megszüntetése:* ennek klasszikus és elterjedt példája az, amikor egy lepusztuló városrészt „piacképes” állapotba hozunk. Ahhoz, hogy az adott területen további fejlesztéseket hajthassunk végre, jelentős költségráfordításokat kell eszközölnünk még akkor is, ha a piaci kereslet az adott pillanatban ezt nem indokolja. Ide sorolható többek között a tulajdonviszonyok és a területhasznosítás túlzott szétaprózottságának feloldása, vagy a terület infrastrukturális elmaradottságának megszüntetése is.
- *Vezető szerep az átalakulási folyamatban:* a fizikai környezetben végbemenő kézzelfogható és látható eredmények fontos szerepet játszanak egy terület átalakulásában, imázsának megváltozásában, és úttörő, zászlóvivő szerepüknél fogva további beruházásokat is indukálhatnak (*zászlóshajó projektek - flagship projects*).
- *A lehetőségek kiaknázása és továbbfejlesztése:* sok városrész fizikai környezetének minősége önmagában nem indokolja a felújítást, azonban ezek a negyedek is továbbfejleszthetők és alakíthatók (pl. zöldterületi fejlesztés, vízfelületek kialakítása, pihenőparkok létesítése stb.).
- *Kínálati beruházások:* ide sorolhatók mindazok a beruházások, amelyek a hagyományos szolgáltatások helyzetének vagy a szállítási-közlekedési lehetőségek javítására irányulnak, de a speciális beruházások is (pl. turisztikai célpontok kialakítása), melyek célja végső soron a terület vonzerejének növelése.
- *Integrált társadalmi-gazdasági és fizikai megújulás:* az elmúlt években egyértelműen bebizonyosodott, hogy egy városrész kizárólag fizikai környezetének rehabilitációja nem feltétlenül jár együtt a terület felértékelődésével és felemelkedésével. Igazi sikereket a társadalmi, gazdasági és fizikai regeneráció együttes alkalmazása hozhat.

A társadalmi-gazdasági változások jóval gyorsabban mennek végbe, mint a fizikai környezet változásai, éppen ezért nélkülözhetetlen, hogy a fizikai környezet regenerációja során figyelembe vegyünk ezen folyamatok trendjeit is. A társadalmi-gazdasági folyamatoknak ugyanis van költségvonzata, így a regeneráció sikeres kivitelezéséhez feltétlenül ismernünk kell nemcsak a jelenlegi, hanem a jövőre vonatkozó piaci, gazdasági és társadalmi feltételeket is.

A *társadalmi környezet regenerációja* jelenti talán a legnagyobb kihívást a városrészek felújítása során, ami alapvetően a környezeti alrendszer sokrétű ségére, összetettségére vezethető vissza. Maga a fogalom is értelmezhető tágabban és szűkebben értelemben, tanulmányunkban és kutatásaink során viszont elsősorban a szűkebb értelemben vett megközelítést alkalmaztuk. Eszerint a társadalmi környezet egy adott területen az egyénnel együtt élő emberek és az együttélés, mint az egyéni és közösségi tevékenységek viszonyainak összessége (Farkas 2000). A városrészek társadalmi környezete közösségek formájában jelenik meg, így a városrészek társadalmi megújításának kihívásait is közösségi szinten kell megoldani.

A közösségek és végső soron a társadalmi környezet regenerációja során olyan problémaköröket kell megvizsgálni és behatóan feltárni, amelyek önmagukban is számtalan feladatot állíthatnak a beavatkozás elé. Ha megpróbáljuk számba venni, hogy a munkalehetőségek biztosítása és a munkanélküliség kezelése, az oktatási-nevelési és egészségügyi helyzet javítása, a bűnözés visszaszorítása, az etnikai kérdések megoldása és a társadalom szélére sodródott csoportok támogatása milyen kihívásokat jelenthet egy városrész megújítása során, beláthatjuk, hogy ezen problémák kezelése óriási erőfeszítéseket igényel és csak az összes érintett aktív részvételével, integrált módon oldható meg.

Különösen nagy hangsúlyt kap ebben a szempontból a kisebbségek és marginális csoportok társadalmi integrációja, ugyanis napjainkban a *two-speed-society* és a *dual city* elmélete a szegénység vizsgálatáról a figyelmet a *társadalmi kirekesztés (social exclusion)* és *szegregáció* jelenségének feltárására irányította, melyek különböző társadalmi és kulturális helyzetben jelentősen eltérhetnek egymástól. Így nem elég kizárólag a szegény rétegek anyagi helyzetét, ellehetetlenülését vizsgálni, hanem arra is figyelmet kell fordítani, hogy ezek a rétegek képtelenek társadalmi, kulturális és politikai jogaik (pl. munka, egészséges élet, oktatás, minimálbér stb.) gyakorlására. Az ezen a téren tapasztalható hátrányos helyzet (szegénység, tartós munkanélküliség, rossz egészség, alacsony életszínvonal, alacsony mobilitás stb.) és ezek kombinációi akut kirekesztettséghez vezethetnek, ami a társadalom legszélére történő kiszorulást eredményez. Ez a folyamat gyakran térben is megjelenik és manifesztálódik, s megtalálható mind individuális, mind pedig szomszédsági szinten (Ladányi 1988; Ladányi–Szelényi 1997; Beluszky–Szirmai 2000).

### *Stratégiai gondolkodás*

A városregeneráció fent említett definíciója is egyértelműen rámutat arra, hogy a problémák átfogó kezeléséhez a nyolcvanas évekre jellemző opportunisták szemlélet helyett egy átfogó, együttműködésen alapuló integrált fejlődési modellre van szükség. Az elmúlt évek gazdasági változásai és a globalizáció ugyanis sok városban a gazdasági, társadalmi és fizikai (épített) környezet problémáinak a növekedéséhez vezetett. A városregenerációban résztvevő szervezetek egyre inkább felismerik, hogy a problémák sokrétű sége miatt a városfelújítás csak egy stratégiaileg megalapozott, lokális cselekvésre alapozott, multiszektoriális és a kölcsönös partnerség keretei között zajló tevékenységként működhet sikeresen (Parkinson 1996; Roberts 1997).

Az 1980-as évek várospolitikai megközelítésére különösen jellemző volt a stratégiai gondolkodás és hosszú távú tervezés háttérbe szorítása, s gyakran kizárólag központi (állami vagy önkormányzati) döntés alapján ad hoc jellegű projektek indultak anélkül, hogy azok városi, vagy akár regionális szintű hatásait, a település strukturális fejlődésébe illeszkedésének kérdéseit részletesebben és körültekintően feltárták volna. A probléma feloldására a városregenerációban az izolált város-átalakítási projektek helyett egyre inkább előtérbe került a gazdasági, társadalmi és környezeti regeneráció feltételeinek a megteremtése. A stratégiai tervezés pedig megteremti az alapot ahhoz és lehetővé teszi azt, hogy a környezeti és társadalmi tényezők figyelembevételével a városrészek hosszú távú gazdasági fejlődését se veszélyeztessük (Healey 1997) (2. táblázat).

A stratégiai tervezés jelentőségére az Európai Unió több kiadványában is felhívja a figyelmet. Az *Europe 2000+* dokumentumban többek között felvázolta azokat a fejlődési trendeket, amelyek a stratégiai tervezést és gondolkodást különösen időszerűvé és szükségessé teszik. Az első és már korábban is említett fejlődési irány annak a felismerése és tudatosulása, hogy a területi tervezés nem kizárólag csak fizikai értelemben vett tervezés és területhasznosítási tevékenység, hanem társadalmi, gazdasági, környezeti és politikai folyamatok összessége, amelynek megvalósításához stratégia kidolgozása és alkalmazása nélkülözhetetlen. A második fontos tényező, hogy nem elég kizárólag stratégiai irányokat meghatározni, hanem a különböző szintű stratégiai célkitűzéseket egy átfogóbb és összetett területi tervezési folyamatba kell integrálni. A stratégiai megközelítés harmadik indukáló faktora a döntéshozatal növekvő decentralizációja regionális és lokális szintre, miáltal egyre több helyi szervezetnek is lehetősége nyílik a folyamatba történő bekapcsolódásra.

## 2. TÁBLÁZAT

### *A stratégiai megközelítés legfontosabb elemei* (Strategic Approach to Urban Regeneration)

- egyértelműen megfogalmazott célkitűzés és stratégia
- milyen mechanizmusokkal és forrásokkal valósítható meg a hosszú távú célkitűzés
- a gazdasági, környezeti és társadalmi prioritások egyértelmű integrálása a regenerációs stratégiába
- a támogatandók körének és a támogatások jellegének meghatározása
- a privát, állami és önkormányzati (közösségi) források szintjének és felhasználásának meghatározása
- a privát, állami és önkormányzati (közösségi) szektor szerepének és együttműködésének tisztázása
- a partnerek várospolitikájának, tevékenységének és forrásainak horizontális és vertikális integrálása egy átfogó stratégiába
- kapcsolódás más átfogó programokhoz (pl. bérletépítés, oktatás, közlekedés javítása stb.)
- rövid, közép- és hosszú távú célok közötti kapcsolatok tisztázása
- a beavatkozás előtti gazdasági, társadalmi és fizikai feltételek, paraméterek pontos felmérése és ismerete
- a folyamat „mérőköveinek” kijelölése és elfogadása
- a stratégia folyamatos monitoringja és hatásainak értékelése

*Forrás:* Parkinson (1996) nyomán.

### *Együttműködés és a partnerség*

A partnerség kiépítésének egyik legkézenfekvőbb magyarázata, hogy nemcsak az európai uniós, hanem általában a hazai pályázati kiírások is előnyben részesítik azokat a pályázatokat, amelyeket együttműködő szervezetek nyújtanak be, vagy amelyben egyértelműen kimutatható különböző intézmények kooperációja. Az 1990-es években

a különböző európai városfelújítási programok közül els sorban azok jutottak jelent sebb finanszírozási forrásokhoz, amelyek a magán és az állami szektor, illetve az önkormányzat és a helyi közösségek, szervezetek széles kör együtm kódésével számoltak. Ugyancsak a partnerség kialakításának irányába hat a városi problémák már korábban is említett multidimenzionális és komplex jellege, amely a városrehabilitációban érintett szerepl k lehet legszélesebb körben történ bevonását és integrált koordinációját követeli meg. Ugyancsak ezek közé a tényez k közé sorolható az is, hogy a hatalom viszonylagos centralizációja általában a kötelezettségek és helyi szervezetek szétaprózottságával párosul. Ugyanakkor az eddigi tapasztalatok bebizonyították, hogy a helyi aktorok minél szélesebb körben történ bevonása a döntéshozatali folyamatokba egyértelm en el segíti a források megfelelő elosztását, a koordinációs tevékenységet és a hagyományos várospolitikai és egyéb gátak áttörését. Emellett nem szabad megfeledeznünk a helyi közösségek egyre növekv igényér l arra, hogy aktívabban beleszólhassanak életük és lakókörnyezetük alakításába (Roberts–Sykes 2000).

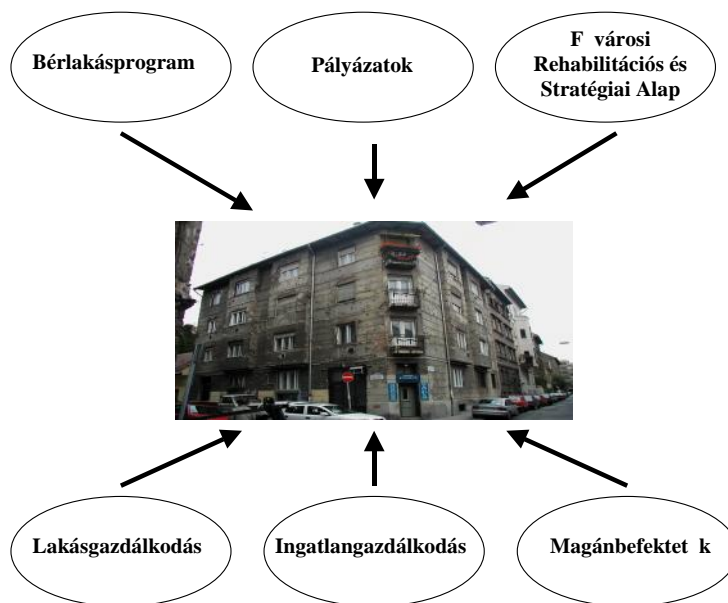
A városfelújítás során alkalmazott partneri viszonyra nincs egyetlen univerzálisan alkalmazható modell. A szakirodalom általában három alapvet együtm kódési modellt különböztet meg egymástól (. A *szinergikus modell* szerint az együtm kódés során a tudás, a források, a különböző szemléletmódok kombinációja által együtm többet képesek elvégezni és teljesíteni a partnerek, mint ha egyedül dolgoznának, vagyis „az egész több, mint a részek összege”. A *költségvetés-növel modell* azon a felismerésen alapul, hogy az együtm kódés által olyan pluszforrásokhoz és pénzekhez juthatnak a partnerek, amelyekhez egyedül nem volnának képesek. A *transzformációs modell* ugyanakkor – mivel a közrem kód felek munkamódszerei, szemléletmódja és követelményrendszere gyakran eltér ek – az együtm kódésb l származó, partnerek által is kiaknázható innovatív el nyökre hívja fel a figyelmet. Az együtm kódések jelenleg mind külföldön, mind pedig hazánkban alapvet en az els két modell szerint m kódnek (Mackintosh 1992).

### *Finanszírozás*

A városfelújítási programokat hazánkban a rendszerváltozás el tt kizárólag állami pénzb l finanszírozták (nagyvállalatok, ingatlankezel vállalatok), a magánt kének nem volt lehet sége a bekapcsolódásra. A piaci átalakulás után – lévén az állami források jelent sen csökkentek – a helyzet visszájára fordult, és napjainkban a magánt ke támogatása nélkül városrehabilitációs tevékenység gyakorlatilag elképzelhetetlen. Mivel a felújításokat önkormányzati (állami) forrásokkal manapság csak indukálni lehet, az önkormányzatok célja éppen ezért az, hogy minél kisebb önkormányzati beruházással minél nagyobb magánt két mozgósítsanak meg. A rehabilitáció „alulról” érkező forrásai között említhet k az önkormányzat lakás- és ingatlangazdálkodásából befolyó összegek, valamint a magánbefektet k t kéje, „felülr l” pedig különböző pályázatokon keresztül (pl. Széchenyi Terv, a f városban a Stratégiai és Rehabilitációs Alap) juthatnak pénzhez az önkormányzatok (2. ábra). Kétségtelen, hogy források nélkül városrehabilitációs tevékenység nem folytatható. Budapesti mintaterületeken – a Józsefvárosban, Újpesten és K bányán – végzett kutatásaink mégis arról tanúskodnak, hogy eredményes városfelújításhoz nem szükségesek feltétlenül óriási összegek, lépésr l lépésre haladva is garantálható a siker. A rehabilitációs szakemberek többségének véleménye szerint ebben a tekintetben hazánkban célravezet bbek a kisebb lépték mikroprojektek.



**2. ÁBRA**  
*A városrehabilitáció lehetséges forrásai Budapesten*  
 (Financial Resources of Urban Rehabilitation in Budapest)



Forrás: Saját szerkesztés.

*A szociális bérlakásprogramok mint a városrehabilitáció lehetséges  
 elemei*

A magyar lakás piac elmúlt évtizedben tapasztalt problémái mellett (állami lakásépítés visszaszorulása, alacsony lakásmobilitás, privatizáció negatív hatásai stb.) a szociális lakáshelyzet romlását feltétlenül ki kell emelnünk. A szociális bérlakások aránya 2002-ben a lakásállomány 6%-át sem érte el, ami nemzetközi összehasonlításban rendkívül alacsonynak mondható, ráadásul az önkormányzatok kezében éppen a legrosszabb minőségű lakások maradtak. Emellett a lakhatási kiadások rendszerváltozás utáni drasztikus emelkedéséről is szólnunk kell. Míg a nyolcvanas években a háztartás összjövedelmének 10–12%-át tették ki a lakáshoz kötődő költségek, addig ez napjainkra elérte a 25–30%-ot, szegényebb családok esetében pedig megközelítheti a 45–50%-ot is. Mindez elsősorban az energia- és a közüzemi díjak drámai megemelkedésére vezethető vissza. Nélkülözhetetlen lenne tehát egy modern szociális lakáshálózat fenntartása, ami azonban Magyarországon jelenleg még hiányzik (Hegedűs 1998; Egedy 2001).

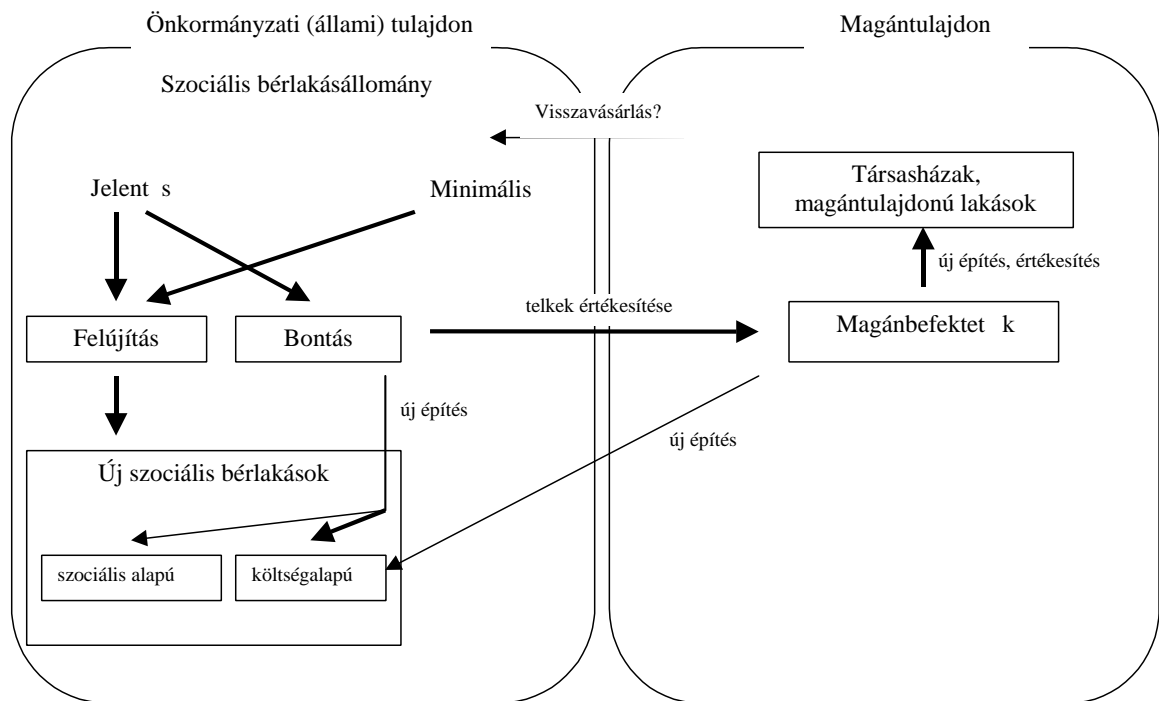
A negatív tendenciák megállítására a kilencvenes évek második felében több fővárosi és vidéki önkormányzat hozzáállott bérlakásprogramja kidolgozásához. Ezek a programok jelentős segítséget kormányzati szinten is felismerték, és 2000-ben állami szintű programot dolgoztak ki és indítottak el a szociális lakáshelyzet javítására<sup>2</sup>. E program keretében az önkormányzatok állami támogatásért pályázhatnak szociális bérlakások építéséhez, felújításához vagy új lakások vásárlásához a szabad lakás piacon. Jelenleg még csak kevés eredményről lehet beszámolni, a programok jelentős része ugyanis tervezési vagy pályázati szakaszban van.

A közeljövőben – köszönhetően többek között a pozitív kormányzati lépéseknek is – a bérlakásépítések felgyorsulása várható. A bérlakásszektor megerősítésében ugyanakkor fontos szerepet játszhatnak a lakásfelújítások is (3. ábra). Ebben a

tekintetben ahhoz az alapproblémához jutunk vissza, hogy az önkormányzati lakások állapota és min sége általában rossz, s ennek jelent s költségvonzata van. Mivel a rossz állapotú bérlakások fenntartása is veszteséges, az önkormányzatok nem ritkán azt a megoldást választják, hogy a lakásokat a lakáspiacon értékesíthet állapotba hozzák és eladják, s inkább új lakások építésére fordítják az így befolyt összegeket. Emellett a f városban több helyen (pl. K bányán és Újpesten) sikeresen alkalmazzák a szociális bérlakásprogramokat a városrehabilitációval párhuzamosan. A beruházás ezáltal nemcsak sikeres járul hozzá a városrész megújulásához, hanem a szociális lakáshelyzet javításán keresztül a lakáspiacon gyengébb érdekérvényesít képeség rétegek helyzetén is javíthat, egészséges lakámobilitást indukálva a lakónegyedben.

### 3. ÁBRA

#### A bérlakásállomány felújításának lehetséges formái Renewal of Social Housing Sector



Forrás: Saját szerkesztés.

### Összefoglalás

Tanulmányunkban érintettük a rehabilitáció elmaradásának lakáspiaci következményeit, felvázoltuk azokat a tényez ket, amelyek a városfelújítást hátráltatják és problémaként jelentkezhetnek. A történeti visszatekintésben megállapítottuk, hogy maga a rehabilitáció is szerves fejl désen ment keresztül az elmúlt évtizedek során, s eljutottunk a napjainkban Nyugat-Európában alkalmazott városregeneráció elméletéhez és gyakorlatához, amely a városrészek integrált gazdasági, fizikai, társadalmi és környezeti megújítására törekszik. A városrészek felújítása során nélkülözhetetlen az átfogó szemléletmód alkalmazása, hiszen az eddigi tapasztalatok egyértelm en bizonyították, hogy az épületek és lakókörnyezet kizárólag fizikai rehabilitációja önmagában nem garantálhatja a városrész sikeres

felemelkedését, a terület gazdasági és társadalmi integrálására is nagy hangsúlyt kell fektetni.

A stratégiai gondolkodás, az együttműködés és a finanszírozás aktuális kérdéseinek felvetésével célunk az volt, hogy rávilágítsunk a felújítási tevékenység néhány kritikus elemére, s további információkkal járulhassunk hozzá a városrehabilitációs tevékenység hazai gyakorlatának elmozdításához. Hazánkban a bérlakásprogramok sikeresen kapcsolhatók össze városrehabilitációs programokkal. Megállapítottuk, hogy az elmúlt években pozitív irányú elmozdulás tapasztalható a bérlakáspiacon, s a közeljövőben várható a bérlakásépítések számának további emelkedése, ezáltal a rászorulókat helyzetének javulása, valamint a lakásmobilitás felgyorsulása.

### *Jegyzetek*

- <sup>1</sup> A tanulmány az OTKA D42178 kutatási program támogatásával készült. Írásunk szorosan kapcsolódik a Falu Város Régió 2002/8. számában megjelent „Városrehabilitációs programok eredményei és tapasztalatai Budapesten” c. tanulmányhoz, amely a városrehabilitációs gyakorlati tapasztalatait veszi számba, pozitív példákon keresztül bemutatva a városi rehabilitáció aktuális eredményeit.
- <sup>2</sup> Az Állami Támogatású Bérlakás Program 2000. júliusi megindítása óta összesen 8366 lakás felépítéséhez, megvásárlásához, illetve kialakításához közel 40 milliárd forint összeg állami támogatást kaptak az önkormányzatok. Ennek az összegnek a felhasználásával 3855 szociális bérlakással, 2228 költségalapú bérlakással, valamint 605 fiatalok részére épült garzonlakással, 1156 idős otthonában létrehozott lakóegységgel és 522 nyugdíjas lakással gyarapodnak az önkormányzatok, illetve egyházak. Az állami támogatás több mint 70 százaléka a szociális helyzetük alapján rászorulókat lakhatását segíti.

### *Irodalom*

- Beluszky P.–Szirmai V. (2000) A települések társadalma. – Enyedi Gy. (szerk.) *Magyarország településkörnyezete*. Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián. MTA, Budapest, 77–98. o.
- Couch, C. (1990) *Urban renewal theory and practice*. MacMillan, Basingstoke.
- Egedy T. (2001) A lakótelepek társadalmi környezetének átalakulása a rendszerváltozás után – *Földrajzi Értesítő*, 50., 1-4., 271-283. o.
- Farkas P. (2000) *A humánökológia alapjai*. Szent István Társulat, Budapest.
- Healey, P. (1997) A strategic approach to sustainable urban regeneration. – *Journal of Property Development*. 3. 105–110. o.
- Hegedűs J. (1998) A magyar lakásszektor piaci átalakulásának ellentmondásos folyamata. – *Info-Társadalomtudomány*. 43. 49–58. o.
- Ladányi J. (1988) A lakóhelyi szegregáció alakulása Budapesten 1930–1980 között. – *Valóság*. 3. 70–81. o.
- Ladányi J.–Szelényi I. (1997) Szuburbanizáció és gettósodás. – *Kritika*. 7. 4–12. o.
- Lichfield D. (1992) *Urban regeneration for the 1990s*. London Planning Advisory Committee, London.
- Lichtenberger E.–Cséfalvay Z.–Paal M. (1995) *Várospusztulás és -felújítás Budapesten. Az átmenet trendjei 2*. Magyar Trendkutató Központ, Budapest.
- Mackintosh M. (1992) Partnership: issues of policy and negotiation. – *Local Economy*. 7. 210–224. o.

- Parkinson, M. (1996) *Strategic approaches for the area regeneration: a review and a research agenda*. Paper prepared for the Area Regeneration Programme for the Joseph Rountree Foundation.
- Roberts, P. (1997) Opinion. – *BURA Journal*. October.
- Roberts, P.–Sykes, H. (2000) *Urban Regeneration*. A Handbook. SAGE Publications, London.
- Stöhr, W. (1989) Regional policy at the crossroads: an overview. – Albrechts, L.–Moulaert, F.–Roberts, R.–Swyngedouw, E. (eds.) *Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives*. Jessica Kingsley, London. 191–197. o.
- Turok, I. (1996) Continuity, change and contradiction in urban policy. – Donnison, D.–Middleton, A. (eds.) *Regenerating the Inner City*. Routledge & Kegan Paul, London. 34–60. o.

## **APPENDICES TO THE THEORY OF URBAN REGENERATION**

TAMÁS EGEDY – ZOLTÁN KOVÁCS

Before of change of economic and political system the Eastern European countries – including Hungary – had not paid enough attention to the maintenance of the building stock, to renovations and to handling defects caused by the technology, thus problems of the built environment in these countries appeared in an accumulated way. The cities of Hungary, and especially Budapest, are suffering from massive urban decline, deprivation and social exclusion which is mainly the result of a long lasting neglect of the building stock, the radical withdrawal of state from the housing market and the increasing social polarisation generated by the capitalist transformation of the economy. Following the collapse of state-socialism hardly anything happened in terms of the modernisation and regeneration of the existing dwelling and building stock. Local governments already recognised the importance of urban regeneration, they worked out their rehabilitation plans, strategic thinking appeared, however, theoretical background is often missing yet.

This paper highlights some theoretical questions, concepts and models touching the main stages of historical development of urban regeneration, as well as the most important features of physical, economic and social regeneration, strategic thinking, cooperation, partnership and financing.