

Regionális politika és városrehabilitáció¹

BARÁTH GABRIELLA²–SZÉPVÖLGYI ÁKOS³

A városok belső megújítása, a komplex szemléletű, gazdasági, társadalmi, környezeti és fizikai szempontokat is érvényesítő városrehabilitáció ma már a hazai városfejlesztési politika hangsúlyos eleme. Ezt mutatja az a terjedő szemléletmód, amely szerint a közösségi terek szerepének újradefiniálása, az épületállomány megújítása, vagy az ezekhez kapcsolódó szociális programok végrehajtása a lakókörnyezet-minőség fejlesztése szempontjából elengedhetetlen (CSORBA Z. 2004). Ez a megközelítésmód Nyugat- és Kelet-Közép-Európában egyaránt több évtizedes fejlődési folyamaton keresztül alakult ki (EGEDY T.–KOVÁCS Z. 2003).

A fejlődési folyamat során a városrehabilitáció komplexitása a regionális- és településfejlesztési kompetenciák összekapcsolódása, illetve elkülönítése révén is növekedett. Ezt jelzi, hogy a városrehabilitáció döntően helyi, települési hatáskörre vált, így elsősorban a településfejlesztés feladatkörébe sorolható. Ennek ellenére – bár sokkal kisebb, de feltevésünk szerint növekvő mértékben – a regionális politika eszközrendszere is befolyásolja a rehabilitáció irányait. Növekvő jelentősége miatt jelen tanulmányban elsősorban az utóbbit, vagyis a regionális politika és a városrehabilitáció összefüggéseit kívánjuk áttekinteni.

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy a következő időszakban mely szempontok határozzák meg a városrehabilitáció fejlesztéspolitikai háttérét. Ennek megalapozása érdekében röviden áttekintjük azt is, hogy a regionális politika eszközrendszere a városrehabilitáció szempontjából hogyan változott.

Magyarországi városfejlesztési politika és városrehabilitáció?

A II. világháború utáni magyarországi városfejlesztési politika a nyugati és a szovjet mintákat egyaránt megjelenítő tervezési, rendezési és városépítési gyakorlatot jelentett (BOKOR P.-NÉ 2002). Az 1950-es évek első felétől azonban

¹ Jelen tanulmány a *Tér- és Társadalom* 2006. évi 1. tematikus számában, *A városrehabilitáció fejlesztéspolitikai háttere* címmel megjelent cikk rövidített és részben átdolgozott változata (BARÁTH G.–SZÉPVÖLGYI Á. 2006).

² MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet, Közép-dunántúli Kutatócsoport; H-8000 Székesfehérvár, Budai út 9–11.

³ MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet, Közép-dunántúli Kutatócsoport; H-8000 Székesfehérvár, Budai út 9–11.



egyre inkább a szovjet – központi irányítású – városrendezési iskola vált meghatározóvá (BOKOR P.-NÉ 2002; EKLER D.–HEGEDŰS J.–TOSICS I. 1980; SZIRMAI, G.–BARÁTH, G. 2005).

A központi hatalomtól függő tervezési, fejlesztési környezet korlátai az 1960-as évek gazdasági reformfolyamatai következtében kezdtek oldódni (ENYEDI, GY.–SZIRMAI, G. 1992). Az 1968-as Új Gazdasági Mechanizmus, majd az 1970-es évek közepén jellemző további decentralizációs törekvések hatására rugalmasabbá vált a helyi tervezés, amelyet az 1971-ben elfogadott *Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió*, majd annak 1985-ben elfogadott módosítása⁴ tovább erősített (BLAIS, H.–SZESZLER, ZS. 2000; RECHNITZER J. 1998).

Ezen kezdeti évtizedek lényeges aspektusa a rendezési típusú, azaz a fizikai környezet alakítását, a területfelhasználás szabályozását célzó tervezés dominanciája. A 1980-as évektől azonban fokozatosan elkülönült egymástól a fejlesztési és rendezési típusú tervezés gyakorlata (FARAGÓ L. 2005).

A rendszerváltozás után alapvető módon átalakult a várostervezés és várospolitika. A korábbi központosított fejlesztési és tervezési eszközrendszer helyébe jelentős decentralizáció lépett. Ezen változások lényegesebb elemei a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény*, az *1996. évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. törvény*, valamint a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény alapján, 1998-ban elfogadott *Országos Területfejlesztési Konceptió*⁵ voltak. Továbbá a várostervezést, városfejlesztést illetően speciális, elsősorban a településfejlesztés egyes területeire (így például a területrendezésre, építésügyre) vonatkozó törvények is hoztak változást az 1990-es évtized végén.

Az EU gyakorlatához igazodó városfejlesztési programokkal és konkrét városrehabilitációs célkitűzésekkel a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) programdokumentumaiban találkozhatunk először. A 2004–2006 közötti időszakra vonatkozó I. NFT specifikus, városfejlesztési, azon belül városrehabilitációhoz kapcsolódó fejlesztési célkitűzései a dokumentum *Regionális Fejlesztési Operatív Programja* keretében (RFOP) fogalmazódtak meg. A Program térségi in-frastruktúra és települési környezet fejlesztése prioritásán belül találjuk a magyarországi fejlesztéspolitikai gyakorlat első átfogó városrehabilitációs intézkedését, *Városi területek rehabilitációja* címmel.

Az intézkedés a hátrányos helyzetű területek (leromlott fizikai környezetű, leromlott közterületekkel bíró, környezetszennyezés által sújtott területek, amelyek esetében sokszor a szociális problémák és a rossz közbiztonság is gondot jelent) megújítását célozza az URBAN közösségi kezdeményezés mintájára.

Napjaink városfejlesztési és tervezési gyakorlatának egyik legfontosabb szegmensét és átfogó keretét az *Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió* (OFK) képezi. A 2007–2013 közötti tervezési időszak másik fontos programdokumentuma

⁴ OGY 12/1980–85. számú határozata

⁵ OGY 35/1998. (III. 20.) számú határozata az Országos Területfejlesztési Konceptióról



az *Országos Területfejlesztési Konceptió* (OTK), amelynek megállapításai számos vonatkozásban kapcsolódnak a városrehabilitáció szempontrendszeréhez.

A dokumentum az országos területi célokon belül a Versenyképességi pólusok és városhálózati kapcsolatrendszer fejlesztése célkitűzés keretében fogalmaz meg a városfejlesztéshez és az épített környezet megújításához, rehabilitációjához szorosan kapcsolódó szempontokat (OTK 2005, 39–40). Emellett a külső és belső perifériák felzárkóztatása esetén is kiemelten kezeli a városfejlesztés szempontjait, mint lehetséges kitörési pontokat. Az országos jelentőségű integrált fejlesztési térségek és tématerületek keretében elsősorban a kulturális örökség védelméhez, az egyházi, műemléki, régészeti és a helyi védettségű épített örökségi értékek integrált védelméhez kapcsolódó szempontok jelennek meg a dokumentumban. Végül a városfejlesztés tágan értelmezett szempontjai a szakpolitikák számára megfogalmazott területi prioritások keretében – elsősorban a lakáspolitikához kapcsolódóan – is megjelennek (OTK 2005, 82–83).

A városrehabilitáció az EU kohéziós politikájában

Az Európai Unió nem rendelkezik formális hatáskörrel a városfejlesztéssel, illetve ezen belül a városrehabilitációval kapcsolatban. Ennek ellenére a kérdéskör a kohéziós politikában egyre markánsabban megjelenik. A kapcsolódó dokumentumok négy fő szakpolitikai célt fogalmaznak meg. Ezek a gazdasági teljesítmény és a foglalkoztatás növelése, a társadalmi kirekesztés csökkentése és a városok megújítása, a fenntartható városi környezet kialakítása, illetve helyi kormányzás szerepének erősítése. A második és harmadik cél egyértelmű hatással van a városrehabilitációt érintő tevékenységekre.

Az Európai Közösség 1990-ben fogadta el az első olyan dokumentumot (*Green Paper on Urban Development*), amely a városi gazdasági, társadalmi és környezeti problémák egységes kezelésére hívta fel a figyelmet. Az ebben megfogalmazott célok megjelentek az 1989–1993 közötti első városfejlesztési akciókban, az Urban Pilot Projects megvalósításában, amelyek eredményei alapján 1994–1999 között zajlott a kifejezetten városfejlesztési célú URBAN I. program.

A jelenlegi fejlesztéspolitikai irányokat meghatározó, további fontos dokumentum az Európai Bizottság 1997-es közleménye, a „*Towards an Urban Agenda in the European Union*” címmel, amely egységes elképzeléseket fogalmaz meg a városi térségek fejlesztésére. Szintén lényeges, hogy az 1998–2002 közötti 5. Keretprogram „Holnap városa” elképzelése⁶, illetve az 1998-ban

⁶ A Holnap Városa és a Kulturális Örökség program a városrehabilitáció kérdésköréhez kapcsolódva foglalkozott a fenntartható építés kérdéseivel. Számos projekt fontos előrelépést jelentett a fenntartható építési és felújítási eljárások Európában való meghonosításában és előmozdításában. A PRESCO projekt az Európai Fenntartható Építési iránymutatókat igyekezett meghatározni, a CRISP pedig összehangolt kritériumokat és



megfogalmazott „Sustainable urban development in the European Union: a framework for action” című bizottsági közlemény (amelynek célja a kohéziós politika városérzékenyebbé tétele). Az 1999-ben elfogadott *Európai Területfejlesztési Perspektíva* (ESDP) is érinti a rehabilitáció kérdéseit. A dokumentum szerint öt tényező különös fontossággal bír a városok fenntartható fejlődése szempontjából. Ezek a városok fizikai terjeszkedésének kézben tartása, a különféle funkciók elérése minden társadalmi csoport számára, a városi ökörendszerrel való ésszerű és forrástakarékos gazdálkodás, jobb elérhetőség biztosítása környezetbarát közlekedési formákkal, és a természeti és kulturális örökség megőrzése és fejlesztése. Ehhez kapcsolódik még az elhanyagolt területek és lepusztult ipari telepek helyrehozatala, valamint az olcsó, jó minőségű lakások kiegyensúlyozott biztosítása is.

A fenti tapasztalatoknak és javaslatoknak a 2000–2006 közötti időszakban történő érvényesülését az *URBAN II. program*⁷ biztosította. A program szerint „a zöldterületek fejlesztése helyett a lepusztult ipari területek („barnamezős területek”) rehabilitálásának kell prioritást adni”⁸. Ennek megfelelően támogatja „a barnamezős területek vegyes területhasználatú és környezetbarát helyreállítását, amely csökkenti a zöldmezős fejlesztés és a városterjeszkedés iránti sürgető igényt”.

A kohéziós politika városfejlesztési irányainak kialakításával foglalkozik a 2002-ben közzétett „*Cities for Cohesion – The Urban dimension of European Policy*” szakértői jelentés. A dokumentumban a munkanélküliség, a társadalmi kirekesztés, a városrehabilitáció, a biztonság, illetve a környezeti degradáció mellett új kihívásként megjelenik a zöldterületek és közösségi terek hiánya, a szegregáció csökkentésének igénye, illetve a komplex rehabilitáció szükségessége.

A 2006 utáni kohéziós politika várostervezési és városfejlesztési céljainak megfogalmazásához további adalékokat nyújt az *URBAN I.* 2003-ban elkészült ex-post értékelése (*Ex-Post... 2003*). Eszerint a városfejlesztés sikerének tényezői a következők: programok kombinálása más fejlesztési programokkal, projektek közötti szinergia, helyi közösségek aktív részvétele.

mutatókat dolgozott ki az építési projektek fenntarthatóságának mérésére, különösen a városi épített környezeten belül. A SUREUKO Európában a háború után épített lakások fenntartható helyreállításával foglalkozott, és célja volt gyakorlati kezelési eszközöket adni a fenntartható fejlesztés és a lakók részvételének a folyamatban történő integrálására.

⁷ COM (2000) 1100 – Communication from the Commission to the member States of 8.4.00; laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development – URBAN II.

⁸ Ennek figyelembevételével az URBAN által támogatott projektek mintegy egyötöde a történelmi belvárosok problémáinak megoldását szolgálja, közel fele az ezt körülvevő belvárosi területeket érinti, míg egyharmada a városok és agglomerációk periferiáin lévő városrészek megújítását célozza.



Fejlesztési irányok 2007-től

A 2006-ot követő kohéziós politika fő irányait előrevetítő Lisszaboni, Nizzai és Göteborgi Csúcstalálkozók, valamint a 3. Kohéziós Jelentés iránymutatásai, továbbá a korábban részletezett városfejlesztési elképzelések és javaslatok alapján összesítettük azokat a feladatokat, amelyek a következő költségvetési időszakban a kohéziós politika városrehabilitációs célokat is érintő sarokpontjai lehetnek. Ezek közé tartozik a szegénység kezelése és a társadalmi befogadás, a fenntartható megújítás, a partnerség több szempontú fejlesztése, valamint az új tervezési-fejlesztési megközelítés.

A foglalkoztatás, a szegénység kezelése és a társadalmi befogadás esetében a megoldandó feladatok közé tartozik a szociális infrastruktúra fejlesztése (fiatalok számára beilleszkedés, idősek számára szociális ellátás). Ez a komplex városrehabilitáció egyik sarokpontja lehet a következő hét évben.

A fenntartható megújítás feladatkörébe tartozik a környezetfejlesztés (elsősorban a barnamezős beruházások preferálása a zöld helyett), a közösségi terek és szolgáltatások megújítása, a városi közlekedés modernizációja, a természeti és kulturális örökség védelme, illetve a fizikai városrehabilitációs programok megvalósítása.

Végül *a tervezési-fejlesztési megközelítés változása* nem jelent mást, mint a városi célok mainál jobb érvényesítését a területi politikában (a városfejlesztés és a régiófejlesztés viszonyának átértékelése), a területileg integrált városrész- város-régió stratégiák kidolgozását, és a támogatott területek kiválasztásának rugalmasabbá válását (párhuzamosan a támogatott tevékenységek körének helyi igényekhez igazításával).

A 2006 utáni fejlesztési célok elérését segítheti a már sikeresen megvalósított projektek ismerete, vagyis a jó gyakorlatok átvétele. Ezek eredményei alapján megfogalmazható néhány olyan alapelv, amely a későbbi projektek sikeres megvalósítását segíthetik. Ezek közé sorolható, hogy a városrehabilitációban érintett sokféle szereplő együttműködése pontosan tisztázott szervezeti keretek között történjen, valamint formális és informális módszerekkel biztosított legyen a lakosság aktív részvétele. Lényeges továbbá, hogy a városi lakókörnyezet állapotának javulása mellett a lakók közötti kapcsolatok erősödjenek. A már megvalósult programok tanulsága az is, hogy csak a problémák integrált megoldása vezethet sikerhez, az egyes részproblémák (pl.: fizikai rehabilitáció, vagy egyes szociális problémák kezelése) felszámolása nem.

A leírt célok megvalósulása több egyéb tényezőtől is függ, amelyek erősítik a komplex szemléletmód előtérbe kerülését. Ezt jelzi, hogy a rehabilitáció egyik fontos elemének tekinthető lakásépítés önmagában a Strukturális Alapokból nem finanszírozható tevékenység, bizonyos lakásépítési tevékenységek azonban társfinanszírozásban bevonhatók. Lényeges az is, hogy e tevékenységek is csak akkor támogathatók, ha a célterületre vonatkozó valamely



hosszú távú integrált újrafelújítási terv keretében valósulnak meg (*Kohéziós politika és városok...* 2005). További fontos szempont, hogy a fejlesztéseknek az új gazdasági tevékenység alapjainak megteremtésére, vagy a célterület általános környezetminőségének javítására kell koncentrálniuk.

A Strukturális Alapok forrásai mellett a városrehabilitációs projektek megvalósításában 2007-től is komoly szerepe lehet az Európai Beruházási Bank (EIB), az Európa Tanács Fejlesztési Bankja (CEB) és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) hiteleinek. Az EIB és a CEB egyik, a városrehabilitációhoz kapcsolódó hitelezési területe a szociális lakásépítés. Ezt a 2004-ben csatlakozott tagországok esetében kiemelten támogatják.

A támogatáspolitikai mellett a városrehabilitációs célok megvalósulását segíthetik a Kutatási Keretprogram támogatásával megvalósuló kutatások is. Szerepük különösen nagy lehet a városközpontok, városnegyedek megújításának, szennyezett és barnamezős területek rehabilitációjának illetve az integrált területhasználati és közlekedési tervezés megalapozásában.

Végül éppen a már befejezett kutatási projektek mutattak rá, hogy a rehabilitáció eszköz lehet arra is, hogy a gazdasági, társadalmi, kulturális, környezeti, közlekedési, illetve közbiztonsági szempontokat egyesítve hozzájáruljon a hátrányos helyzetű, a városhálózat periferiáján elhelyezkedő városok fejlesztéséhez, felzárkóztatásához.

Összegzés

A bevezetésben megfogalmazott céloknak megfelelően a szerzők arra vállalkoztak, hogy áttekintsék a hazai városrehabilitáció fejlesztéspolitikai hátterét, valamint az Európai Unió kohéziós politikájának kapcsolódó szempontjait. Mindezt azzal a céllal, hogy a következő időszakban megvalósuló fejlesztések szakmapolitikai megalapozottságát növeljék. Ehhez kapcsolódóan a legfontosabb szempontok a következők:

A városrehabilitáció beépülése a magyarországi városfejlesztési politikába egymástól jól elkülöníthető fejlesztési szakaszokban történt meg. Az 1980-as évek végéig a centralizált tervezés ezt a tevékenységet nem kezelte központi célként, a rehabilitáció nem volt a városfejlesztési politika integráns része. A második fejlődési szakaszban, a rendszerváltást követő évtizedben jött létre az a területfejlesztési eszközrendszer, amely a helyi igényeken alapuló, stratégiai szemléletű városrehabilitáció feltételeit megteremtette.

Az újonnan kialakított eszközrendszer által biztosított lehetőségeket kihasználva az elmúlt öt évben fogalmazódtak meg és épültek be az országos, illetve regionális szintű programozásba olyan fejlesztési célok, amelyek kifejezetten a városrehabilitációt támogatják. Ehhez a kiépülő eszközrendszer mellett az alulról jövő fejlesztési igények megfogalmazása is hozzájárult.



IRODALOM

- BARÁTH G.–SZÉPVÖLGYI Á. 2006: A városrehabilitáció fejlesztéspolitikai háttere. In: TÉT 1. sz. pp. 21–36.
- BLAIS, H.–SZESZLER, Zs. 2000: Városok Magyarországon, avagy az urbanisztika változása. <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/hongrie/hongrois/hongrois.PDF>
- BOKOR PÁLNÉ 2002: Településfejlesztés-, irányítás. www.bkae.hu/download/urbanizacio3.doc
- Cities for cohesion – The urban dimension of European policy, 2002. www.citiesforcohesion.org
- CSORBA Z. 2004: A településrehabilitáció és a parkolás iránti igény. In: Falu – Város – Régió, 2004. évi 6. sz. pp. 31–33.
- EGEDY T.–KOVÁCS Z. 2003: A városrehabilitáció néhány elméleti kérdése. In: Falu – Város – Régió, 2003. évi 4. sz. pp. 10–16.
- EKLER D.–HEGEDŰS J.–TOSICS I. 1980: A városépítés alkalmazott társadalmi-gazdasági modelljének elméleti és módszertani kérdései. BUVÁTI, Budapest.
- ENYEDI, Gy.–SZIRMAI, G. 1992: Budapest – A Central European Capital. Belhaven Press, London, World Cities series.
- Európai Területfejlesztési Perspektíva. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- Ex-Post Evaluation Urban Community Initiative (1994–1999). Final Report, August 2003, GHK Brussels.
- FARAGÓ L. 2005: A jövőalkotás társadalom-technikája. A közösségi tervezés elmélete. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs. 240 p.
- Kohéziós politika és városok: a városok hozzájárulása a régiók növekedéséhez és foglalkoztatási helyzetéhez. Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2005.
- Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió 1. kötet. – A jövőépítés alapjai. Kiindulópontok Magyarországi fejlesztéspolitikájához. Társadalmi vitára bocsátott anyag, 2005.
- Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió 2. kötet. – Célok és eszközök a sikeres Magyarorszáért. Magyarország Fejlesztéspolitikai teendői. Társadalmi vitára bocsátott anyag, 2005.
- Országos Területfejlesztési Konceptió. Országos Területfejlesztési Hivatal Budapest. 2005. október.
- RECHNITZER J. 1998: Területi stratégiák. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 348 p.
- Regionális Fejlesztés Operatív Program Programkiegészítő Dokumentum 2004–2006. Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal. 2004. június 25.
- Sustainable Urban Development in the European Union: a framework for action. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 1998.
- SZIRMAI, G.–BARÁTH, G. 2005: Global urban development in Budapest and the role of architecture. In: BARTA, Gy.–FEKETE, É.G.–SZÖRÉNYINÉ, K.I.–TIMÁR J. (szerk.) Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition. CRS HAS, Pécs. pp. 434–449.
- Towards an urban agenda in the European Union – Communication from the Commission Brussels, 06.05.1997 (COM(97)197)