



## Városrehabilitáció az Európai Unióban

SOÓKI-TÓTH GÁBOR

### Bevezetés

A városrehabilitáció egy átfogó jövőkép megvalósítása érdekében tett intézkedés-rendszer, amelynek célja a sajátosan városi problémák helyben történő megoldása, törekedve az érintett területek gazdasági, társadalmi és környezeti helyzetének fenntartható módon történő javítására. A városrehabilitáció fő feladata, hogy a spontán városfejlődésből fakadó kedvezőtlen folyamatokat módosítsa, ill. tudatos városfejlesztési lépésekkel részben korrigálja. Ennek érdekében jelentős nagyságrendű közcélú források felhasználására van szükség, aminek hatékony, célorientált felhasználása a program egyik fő feladata.

A városok az Európai Unió gazdasági és társadalmi életének kiemelkedő színterei, az Unió össznépeségének 80%-a, mintegy 300 millió ember városokban és városkörnyéki településeken – ún. „metropolisz terekben” – él és dolgozik. A városi tér az innováció és a gazdasági növekedés központja, ugyanakkor itt jelentkeznek a legkoncentráltabban a gazdasági visszaesés kedvezőtlen következményei, mint a munkanélküliség, a városi területek leromlása, szociális feszültségek stb. Még a gazdagabb városok gazdasági teljesítményét és társadalmának egyensúlyát is fenyegetik a „várospusztulás” egy-egy szűkebb városi körzetet érintő problémái.

Tanulmányunk az Európai Unió városrehabilitációs politikáját, a felújítási folyamatát, a legfontosabb városrehabilitációs programokat, valamint a finanszírozással kapcsolatos kérdéseket foglalja össze.

### A városrehabilitáció folyamata az Unióban

A városok rehabilitációjával kapcsolatos jelenlegi uniós programok egy 1997-ben kiadott közlemény<sup>1</sup> nyomán körvonalazódtak, amely a gazdaság fejlesztését (ezen belül a foglalkoztatás bővítését), a társadalmi egyenlőség biztosítását, a városi környezet minőségének fejlesztését és a politikai döntéshozatal során a helyi demokrácia érvényesítését tekintette a városrehabilitáció alapvető feladatának. Az Európai Bizottság a

<sup>1</sup> Towards an Urban Agenda in the European Union.



városrehabilitáció akcióterületi megközelítését támogatja, amely a gazdasági, a szociális, a kulturális, a környezetvédelmi, a közlekedési és a közbiztonsági szempontokat együttesen és egyforma hangsúllyal kezeli.

A városrehabilitáció akcióinak végrehajtása során az intézkedésekben résztvevő között feladatmegosztás működik. A szubszidiaritás elvének érvényesítése lehetővé teszi, hogy a döntéshozás a lehető legalacsonyabb, legalkalmasabb szinten történjen. Az uniós forrásokból, elsősorban a Strukturális Alapokból támogatott rehabilitációs projektek akkor a leghatékonyabbak, ha nemzeti, regionális és helyi kezdeményezéseket egészítenek ki és ezzel az EU hozzáadott értéket tud biztosítani a projektnek, tehát az EU szerepvállalás nem cél, hanem eszköz.

A városi területek jellegzetes problémái többdimenziósak és részben arra vezethetők vissza, hogy vertikálisan az adminisztráció különböző szintjei között, horizontálisan pedig a különböző államigazgatási szervek között nincs együttműködés a közsféra tevékenységében. A partnerségre azért van nagy szükség, mert a komplex városi problémákat egyetlen kormányzati testület vagy szervezet sem tudja önállóan megoldani. A problémamegoldás ugyanakkor megosztott felelősségvállalást kíván. Minden érintettnek cselekvőként kell fellépnie, ezért is fontos az állampolgárok, a magán és a közösségi szektor (gazdasági társaságok, vállalkozók, non-profit szféra, érdekképviseletek stb.) bevonása a rehabilitációs folyamatba, amit idegen szóval participációnak neveznek. Végül, de nem utolsó sorban a rehabilitáció során a természeti források hatékony felhasználása, a hulladék és szennyezőanyag kibocsátás minimalizálása is fontos célkitűzés, amely megköveteli az öko-szisztéma(k)ban való gondolkodást. Uniós forrásból éppen ezért nem támogathatók a környezeti fenntarthatóság elvét sértő beavatkozások.

A városrehabilitációnak az EU vonatkozó dokumentumainak értelmezése szerint a piaci hatékonyság elvén kell működnie, azaz amennyire csak lehet, a piac működését kell felhasználni a városnegyedek és a városban működő rendszerek gazdasági potenciáljának erősítésére, valamint a megjelenő gazdasági és társadalmi igények kielégítésére. Ugyanakkor beavatkozásra is szükség van, hiszen a piac nem tökéletes. A piaci elv a kereslet, a végfelhasználói igény kielégítésén valamint a magánszektorral történő együttműködésen alapul. A keresletnek és a valós igényeknek meghatározniuk a rehabilitációs beavatkozásokat, nem pedig a szakmai vagy politikai elit elképzeléseinek. Ezért fontos a projektek kidolgozása és megvalósítása során a közösségi részvétel szervezése, ami ugyan több ráfordítást és bizonyos politikai résztvevők számára esetleg kellemetlen meglepetéseket is tartogat, de biztosítja, hogy a beavatkozások hatása tartós maradjon (SOÓKI-TÓTH G.–TASAN-KOK, T. 2003).

Az Európai Unió városrehabilitációs projektjeinek előfeltétele, hogy a regionális fejlesztési programokban karakteresen megjelenjenek a városi elemek. Így a Strukturális Alapokból finanszírozandó programozási dokumentumokban is szerepelniük kell az adott régió főbb városi területeire vonatkozó integrált városfejlesztési intézkedéseknek. Azért, hogy a program céljai teljesüljenek, a városrehabilitációs stratégiáknak egy sor alapelvnek kell megfelelniük. Ilyen alapfeltétel a kritikus lakosság-



tömeg és a kapcsolódó támogatási rendszerek, valamint a működő helyi partnerkapcsolatok megléte. Ez utóbbiakkal szemben elvárás, hogy széleskörűek és hatékonyak legyenek (nem elég a formális együttműködés kinyilvánítása) és magukba kell foglalniuk a gazdasági és társadalmi (civil) szervezeteket, lakossági csoportokat, beleértve a környezetvédőket és egyéb hasonló – a politikai döntéshozatal számára nem mindig „könnyen kezelhető” érdekképviselőket.

Fontos szempont az integrált területi megközelítés, beleértve az intézményközi partnerkapcsolatok erősítését. Az akcióterület stratégiai tervének kapcsolatban kell lennie a gazdasági, a társadalmi, a környezeti és a műszaki hálózatokkal és a tágabb értelemben vett városi régió stratégiáival. Nagyon hangsúlyos elem a gazdasági, a szociális, a környezetvédelmi, a közbiztonsági és a közlekedéspolitikai szemlélet integrációja. További szempont az esélyegyenlőség biztosítása a munkához jutás és a képzési lehetőségek terén és minden egyéb olyan területeken, ahol koncentráltan jelentkezik a társadalmi kirekesztettség. Végül, de nem utolsó sorban a projekteknek explicit módon kell támogatniuk az EU környezetvédelmi politikájának és vonatkozó intézkedéseinek helyi szinten történő alkalmazását.

### Az URBAN I. és URBAN II. program

A városrehabilitációs tevékenységet az Európai Unió az Európai Regionális Fejlesztési Alapon (ERDF) keresztül támogatja. Az ERDF-et 1975-ben hozták létre, céljai közt szerepel az Unión belüli regionális különbségek mérséklése, illetve a régiók fejlődésének és átalakulásának elősegítése. Az ERDF keretén belül a városrehabilitációra vonatkozó tevékenységek a 2. Célkitűzés alapelveit valósítják meg<sup>2</sup>. A Strukturális Alapok 2. számú Célkitűzése azt célozza meg, hogy újraélesszen minden olyan területet, amely strukturális nehézségekkel küzd, legyen az ipari, agrár, vagy halászattal foglalkozó terület. Jóllehet ezek a területek olyan régiókban találhatóak, amelyeknek a

<sup>2</sup> 1. Célkitűzés (területi): Azon régiók fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának támogatása, amelyek fejlettsége elmarad a többitől. Azok a régiók tartoznak ebbe a csoportba, amelyek egy főre jutó GDP-je – vásárlóerő paritáson mérve és az EU utolsó háromévi rendelkezésre álló adatainak bázisán számolva – kevesebb, mint a közösségi átlag 75%-a. Elsősorban az alapvető infrastruktúra fejlesztése és az üzleti célú beruházások ösztönzése a feladat. Ez mintegy 50 régiót érint, ahol az EU összlakosságának 22%-a él. Ezen térségek a megszerezhető támogatás 70%-át kapják.  
2. Célkitűzés (területi): A gazdasági és társadalmi szerkezetátalakítás miatt strukturális nehézségekkel küzdő területek támogatása. Ide tartoznak az ipar és szolgáltatások területén változásokon keresztül ment régiók, a hanyatló vidéki körzetek, a halásztól függő, válságba jutott területek és a nehézségekkel küzdő városi térségek. Ezek a válság sújtotta területeken az Unió lakosságának mintegy 18%-a él és a teljes támogatásból 11,5%-ot kapnak.

3. Célkitűzés (tematikus): Az oktatási, képzési politikák modernizációjának támogatása, foglalkoztatás javítása. (forrás: BOCSOR M.–KENGyel Á.–SZÜCS A. 2000. A területfejlesztési politika új irányai az Európai Unióban, Közgazdasági Szemle, november).



fejlettségi szintje közel áll az uniós átlaghoz, viszont a különféle társadalmi és gazdasági nehézségek következtében ezeken a területeken nagy a munkanélküliség. A 2. számú Célkitűzés alatti akciók az ipari területek és a lerobbant városnegyedek rehabilitációját, a vidéki, valamint halásztól függő területek elérhetőségének javítását és ezek újraélesztését célozzák a területi tervezés, a rehabilitáció, az építés, a környezetvédelem, és az infrastruktúra és egyéb létesítmények fejlesztésének eszközeivel.

Az ERDF keretén belül került meghirdetésre az URBAN kezdeményezés. Az URBAN I. program 1994–1999 között zajlott, az URBAN II. pedig most van folyamatban (1. táblázat). Az ERDF első Községi Kezdeményezése 1994–1999 között valósult meg az URBAN I. program keretén belül. Ennek célja az volt, hogy beindítsa a fenntartható fejlődést az uniós tagállamok problematikus városnegyedeiben 2000–2006 között. Az 1994–1999 között zajló tervezési szakaszban az URBAN I. összesen 118 városrészben finanszírozott programokat. Ezzel párhuzamosan 1989–1999 között 59 mintaprojekt is megvalósításra került az Európai Regionális Fejlesztési Alap innovációs kezdeményezéseinek keretében (TASAN-KOK, T. 2003).

1. táblázat Az URBAN I és URBAN II program összehasonlító adatai

	URBANI	URBAN II
Résztvevő területek száma	118	70
Résztvevő területek lakossága (fő)	3,2 millió	2,2 millió
Legnagyobb program (fő)	Bécs (130 000)	Amsterdam (62 000)
Legkisebb program	Bari (8000)	Amadora (10 000)
ERDF-támogatás	953 millió €	700 millió €
ERDF-támogatás/program	8,1 millió €	10 millió €
ERDF támogatás/fő	300 €	320 €
Teljes beruházás	1800 millió €	1580 millió €
Teljes beruházás/fő	560 €	720 €

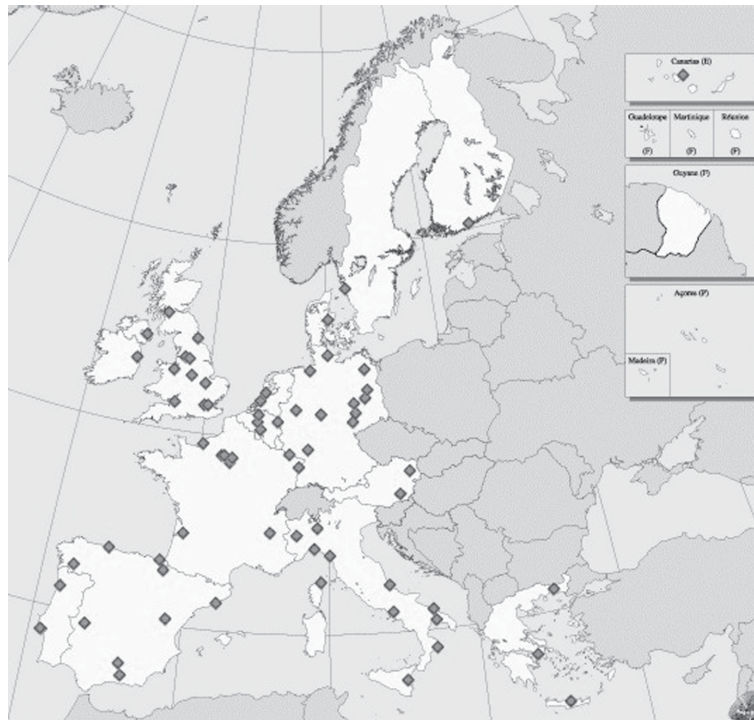
Az URBAN II. programot, a Bizottság 1998 októberében fogadta el, mint az URBAN I. folytatását. Az URBAN II. még hangsúlyosabban tűzi ki azt a célt, hogy problematikus városnegyedek gazdasági és társadalmi rehabilitációjának innovatív modelljeit dolgozzák ki és alkalmazzák. A program épít a térségi dimenzióra a Bizottság által hozott intézkedésekben és elsősorban azokra a lehetőségekre helyezi a hangsúlyt, amelyeket a Strukturális Alapok által részben finanszírozott regionális fejlesztési programok nyújtanak. Magyarország korábban nem csatlakozott ezen kezdeményezésekhez és az Uniós tagsággal a folyamatban lévő URBAN II. program sem nyílik meg számunkra, viszont a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programja lehetőséget ad a városrehabilitációs célok támogatására a Strukturális Alapokból származó forrásokból (sajnálatos módon 2004–2006 között országosan rendkívül csekély forrást irányoz elő a ROP). (ERŐ Z.–SOÓKI-TÓTH G. 2003).

Az URBAN II. kezdeményezés során a városrehabilitációs tevékenységre kiválasztható területek lakosság száma minimum 20 ezer körüli, ez a szám 10 ezerre csökkenthető megfelelően indokolt esetekben. Minden támogatandó nagyvárosnak, városnak, városrésznek egyetlen orvosolandó problémát kell bemutatnia egy adott



koherens földrajzi területen belül (1. ábra). Minden egyes területnek igazolnia kell, hogy szüksége van a gazdasági és társadalmi rehabilitációra. A támogatandó városrészek az 1. és 2. számú Célkitűzések alapján a támogatható területeken belül vagy ezen kívül is lehetnek. Az alábbi kritériumok közül legalább háromnak meg kell felelniük:

- hosszan tartó és nagyarányú munkanélküliség,
- alacsony gazdasági aktivitás,
- a szegénység és a társadalmi kirekesztettség magas szintje,
- a helyi gazdasági és társadalmi nehézségekből fakadóan jól meghatározott igény az átalakulásra,
- a bevándorlók, etnikai és kisebbségi csoportok vagy menekültek magas száma,
- alacsony képzettségi szint, jelentős készséghiányok, magas iskolai kimaradási arány,
- magas fokú bűnözési ráta,
- bizonytalan demográfiai trendek,
- különösen lepusztult környezet.



1. ábra Az URBAN II programban résztvevő városok



Ezen felül a tagállamok egyéb kritériumokat is alkalmazhatnak. A kidolgozásra kerülő stratégiáknak maximalizálni kell a kiválasztott területeknek a tagállamban és a közösségi szinten érvényesülő hatását és ki kell hangsúlyozniuk kell a javasolt akció megkülönböztetett szerepét. Emellett a következő alapelveket kell figyelembe venniük:

Vegyes használatú területek kialakítása és környezetbarát barnamezős fejlesztés (beleértve az épületek és közterületek fejlesztését, valamint a történelmi és kulturális örökség megőrzését) oly módon, hogy fenntartható munkalehetőségek jöjjenek létre. Fontos az etnikai kisebbségek és a helyi közösségek jobb integrációja, a közbiztonság fejlesztése, a fiatalkorú bűnözés megelőzése, a zöldmezős beruházások és a városi terjeszkedés által létrehozott feszültség csökkentése.

Szükséges olyan vállalkozási és munkavállalási megállapodások (partnerség) létrehozása, amelyek igazodnak a helyi munkaerő-politikai kezdeményezésekhez és munkalehetőségeket teremtenek. Elsősorban olyan intézkedésekről van szó, amelyek a negatív környezeti hatásokat akarják kiküszöbölni, illetve védeni és fejleszteni akarják a lakókörnyezet minőségét. A kultúra megőrzése és terjesztése mellett fejleszteni kell az alternatív gondozó és egyéb szolgáltatásokat is, figyelembe véve a népesség változó összetételét.

Fejleszteni kell a kirekesztés ellenes stratégiákat olyan akciók segítségével, amelyek egyenlő lehetőségeket biztosítanak és olyan csoportokat céloznak meg mint a nők, a bevándorlók és a menekültek.

Fejleszteni kell a hatékony, gazdaságos és környezetbarát integrált tömegközlekedést. Segíteni kell a gyalogos, kerékpáros közlekedést, hogy ezáltal csökkenjen a motorizált egyéni közlekedés.

Csökkenteni kell a szemétermelést, a zajszintet és hatékony vízfelhasználást kell bevezetni. Vissza kell szorítani a széndioxid alapú energiafelhasználást azáltal, hogy hatékonyabb energiafelhasználási rendszereket és megújuló energiaforrásokat alkalmaznak. Az intézkedések célja az, hogy csökkenjen a CO<sub>2</sub> és egyéb mérgező anyagok kibocsátása.

Fejleszteni kell az információs társadalom technológiája nyújtotta lehetőségeket azért, hogy a közösség érdeklődésére számot tartó szolgáltatások a kisvállalkozások és az állampolgárok rendelkezésére álljanak. Ezzel is hozzájárulhatnak a szociális integrációhoz, a gazdasági innovációhoz, az integrált környezetvédelmi politikához és működtetéshez, az emberi erőforrások irányításához, a munkahelyteremtéshez, valamint olyan szolgáltatások menedzseléséhez, mint az egészségügy, az oktatás és a képzés.

Bármennyire is meglepő a hazai a pénzforrások körül forgolódo, alapvetően beruházói logikán alapuló várostervezési, fejlesztési gyakorlatunk számára, az URBAN program tanulsága szerint a leghatékonyabb eszköz a városok lepusztulásának megelőzésére az, ha egy jól behatárolt területen világos, konkrét – tegyük gyorsan hozzá az adott terület és az ott élők problémái szempontjából releváns – célokat tűznek ki. A problematikus területek természetesen nem elszigetelt egységként kezelendők.

A végső cél tulajdonképpen az egyes akcióterületek integrálása a megközelíthetőség fejlesztésével, a látogatók vonzásával, a magánvállalkozókkal való együttműködés-



sel. Fontos cél továbbá egy olyan helyi fejlődés megteremtése, amely lehetővé teszi a város számára, hogy szervesen magához kapcsolja a problematikus területet.

### **A programok finanszírozása**

A 2000-es Közlemény kitér arra, hogy minden akció, amelynek részfinanszírozását az ERDF vállalja, – összhangban az egyéb közösségi intézkedésekkel, beleértve a versenyszabályokat is – a Strukturális Alapok eljárásrendje szerint történhet. Az ERDF a lakásszektorra nem finanszírozza, de mivel a lakáskörülmények elválaszthatatlanok a rehabilitációtól, ezért a programoknak fel kell mutatniuk, hogy az URBAN II. kezdeményezés támogatásán túlmenően rendelkeznek egyéb nemzeti vagy helyi pénzforrással, amelyet lakásügyi célokra különítettek el.

A komplex rehabilitációs projektek megvalósításához nemcsak a Strukturális Alapok, hanem az Unió fejlesztési bankja, az Európai Beruházási Bank (EIB) által nyújtott hitelek is felhasználhatók. A bank 1958-as megalapítása óta elsősorban a hátrányos helyzetű régiókban az infrastruktúra fejlesztésének és a termelő beruházások finanszírozásában vett részt. 1988-tól szerepvállalása a városrehabilitáció területén tovább szélesedett komplex rehabilitációs programok, a természeti és épített környezet, a kulturális örökség megőrzésére irányuló kezdeményezésekkel.

1997-től a finanszírozható projektek köre tovább bővült: a bank a városrehabilitáció sikeres megvalósításához elengedhetetlen lakásprojektek és a humántőke fejlesztését célzó oktatási és egészségügyi infrastruktúra és szolgáltatásfejlesztési komponensek megvalósítását is támogatja.

Az EIB 1990 óta az Európai Unióhoz csatlakozó országokban közel 20 milliárd eurós hitelkihelyezést hajtott végre. A térségben – az illetékes hatóságokkal együttműködve kidolgozott prioritások mentén – a közlekedés, a távközlés, az energiatermelés, és -hálózatok, az iparfejlesztés (külföldi tőkebefektetések finanszírozása), a környezetvédelem és életminőség, valamint az egészségügy és az oktatás területén van jelen társ-finanszírozóként a bank.

A városi infrastruktúra területén számos projekt mellett kifejezett városrehabilitációs programot Lengyelországban és Romániában valósítottak meg EIB hitelből. A keleti régióban lényegesen kiterjedtebb a bank városi infrastruktúra-fejlesztési, illetve általában a közlekedési (út és vasút), az energia és a vízi közmű beruházásokkal kapcsolatos hitelezési tevékenysége.

### **Összefoglalás**

Tanulmányunkban áttekintettük az Európai Unió városrehabilitációs politikáját és folyamatát. Bemutattuk, hogy a rehabilitációval kapcsolatos jelenlegi programok az 1990-es évek második felében körvonalazódtak. A felújítási programokban kiemelt



szerepe van a szubszidiaritás elvének, a participációnak, valamint a partnerségnek és az együttműködésnek. Mint azt láthattuk, a felújítási folyamatnak a piaci hatékonyság elvén kell működnie, ugyanakkor megkülönböztetett figyelmet kell szentelni a környezeti fenntarthatóságnak. Mindezt egy integrált területi megközelítés keretében kell megvalósítani, amelyben a társadalmi szempontokat is figyelembe kell venni. A problematikus városnegyedek társadalmi és gazdasági megújításának elősegítésére hozták létre az URBAN programot, amely 1994 óta a városrehabilitációs tevékenység meghatározó programja az EU-ban. A rehabilitáció finanszírozásában a központi szerepet az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF), az Európai Fejlesztési Bank (EIB) és a Strukturális Alapok töltik be.

#### IRODALOM

- Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Member States of 28.4.00 URBAN II., Brüsszel.
- EIB Lending in the Future Member States of Central Europe, 2003 február. [www.eib.org](http://www.eib.org)
- ERŐ Z.–SOÓKI-TÓTH G. 2003. Budapest Városrehabilitációs Program felülvizsgálat és továbbfejlesztési javaslat. Ecorys Magyarország Kft. Palatium Stúdió Kft. – Kézirat.
- SOÓKI-TÓTH G.–TASAN-KOK, T. 2003. Városrehabilitáció az Európai Unióban. – In: Ingatlan és Befektetés, VI. pp. 14–15.
- TASAN-KOK, T. 2003. European Union and urban regeneration activities: URBAN I. and II. and Community Initiative Programmes.