



## A városrehabilitáció eredményei és korlátai Budapesten<sup>1</sup>

KOVÁCS ZOLTÁN

### Bevezetés

Vélhetően nem állunk messze a valóságtól, ha kijelentjük, hogy az ezredforduló Budapestjének egyik legaktuálisabb, a médiát és a lakosságot leginkább foglalkoztató kérdése a városrehabilitáció. Ez összefügg egyfelől a városfelújítás terén a korábbi évtizedek során felhalmozódott deficittel, illetve ebből fakadóan az épített és szociális környezet egyre súlyosbodó és vizuálisan is megfogható leromlásával, másrészt kitüntetett figyelmet keltettek az akadozva beinduló városrehabilitációs programok első eredményei is (EGEDY T. et al. 2002; EGEDY T.–KOVÁCS Z. 2003).

Budapest a többi kelet-közép-európai városhoz hasonlóan a II. világháború után kiszakadt az urbanizáció „normális”, az ingatlan- és munkaerőpiac szabad mozgásfolyamatain alapuló menetéből (BELUSZKY P.–KOVÁCS Z.–OLESSÁK D. 2001). A politika erőszakosan és egyoldalúan beavatkozott a város fejlődésébe, amelynek eredményeként a város térbeli növekedése sajátos mintát követett. A belső lakónegyedek presztízse a felgyorsuló slumosodás nyomán csökkent, míg a külvárosokba telepített lakótelepek, a beköltöző fiatal és képzettebb népesség révén az övezet társadalmi státusának hirtelen emelkedését eredményezték. A Nyugat-Európa történelmi városrészeiben megismert, stratégiáját és technikáját tekintve egyre sokszínűbbé váló városrevitalizációról, illetve regenerációról Budapest és a többi szocialista város esetében nem beszélhettünk.

Jelen tanulmány elsősorban annak kíván utánajárni, hogy miként jellemezhető a rendszerváltozás óta eltelt időszak a városfelújítás szempontjából, illetve milyen tényezők akadályozzák a városrehabilitáció (regeneráció) folyamatát Budapesten, s miért nem működnek a nyugat-európai városokban megismert mechanizmusok. Nem kívánunk tehát valamiféle recepttel, gyakorlati megoldással szolgálni az aktív várostervezők és döntéshozók részére, sokkal inkább a városrehabilitáció eredményeit és korlátait szeretnénk feltárni objektív megközelítésben, lehetőséget kínálva a várospolitika számára a lehetséges stratégiák újragondolásához.

<sup>1</sup> A tanulmány az OTKA T 042807 számú téma támogatásával készült.



## A városrehabilitáció története Budapesten a rendszerváltozás előtt

Bár a tanulmánynak nem közvetlen célja a városrehabilitáció történeti fonalának felgöngyöltése, mégis úgy véljük, napjaink folyamatainak jobb megértéséhez segíthet hozzá a városrehabilitációs beavatkozások fővárosi előzményeinek vázlatos áttekintése.

A második világháborút követően az államszocialista hatalom megszilárdulásával – az élet annyi más területéhez hasonlóan – a hazai városfejlődés és városfejlesztés feltétel- és eszközrendszere is jelentősen eltávolodott a kontinens nyugati államaitól. A valódi önkormányzatiság felszámolása, a magánbérlet-szektor megszüntetése, a városfejlesztés piaci szereplőinek „likvidálása”, a központi állam mindenre kiterjedő befolyása meglehetősen leegyszerűsítette a hazai városok, így Budapest fejlesztési kérdését is. A második világháború után az a város fejlődött és úgy, ahogyan azt a központi döntéshozók (a pártvezetés) jónak látták.

Az 1940-es évekre a háborús romok eltakarítása, illetve az újjáépítés nyomta rá bélyegét, ami a források szűkössége és a kommunista hatalom más irányú törekvései nyomán csak vontatottan és részben valósult meg. Ennek messze ható következményei még a rendszerváltozás idején is érzékelhetőek voltak, Budapest „tömör városias” belső negyedeiben végzett felmérés során még az 1990-es évek elején is mintegy 450 foghíjtelket regisztráltunk (KOVÁCS Z.–WIESSNER, R. 1996).

Lényegében nem sokat változott a helyzet az 50-es évtized során sem, előbb az erőltetett ütemű iparosítás, majd 1956, és az azt követő konszolidáció vonta el a politika figyelmét az infrastruktúrafejlesztés, azon belül a városfejlesztés kérdéséről. Csupán a szocialista iparvárosok kialakítása szerepelt napirenden mint kitüntetett cél, a nagyvárosok és különösen Budapest régi építésű, elavult városnegyedeinek modernizációja nem.

Az 1960-as évektől kezdve hazánkban a városfejlesztés kérdése mind szorosabban kapcsolódott a központi lakáspolitikához. Utóbbi kereteit az 1960-ban meghirdetett 15 éves lakásépítési program jelölte ki, amely 1975-ig országosan 1 millió lakás felépítését tűzte ki célul, ebből Budapestre 250 ezret irányozva elő. Az állami lakásépítés a gyorsan növekvő lakásigények (illetve a súlyosbodó lakáshiány) következtében egyre „tömegesebbé” és koncentráltabbá vált. Ennek legnyilvánvalóbb jelét a lakótelepek számának és méretének időbeli gyarapodása, a házgári technológia elterjedése jelentette. Az 1960-as évektől megjelenő budapesti lakótelepek térbeli elhelyezésére elvben két lehetőség kínálkozott vagy a már meglévő beépítés, vagy a peremeken még rendelkezésre álló „zöldterületek” rovására. Az 1960-as, de még az 1970-es évek lakótelepeinek egy részét is a telephely-kijelölés előbbi módozata jellemezte, s a lakótelep építkezéseket az elavult, alacsony színvonalú városrészek szanálásos rekonstrukciójával kötötték egybe (LOCSMÁNDI G. 1998). Ennek klasszikus példái előbb a József Attila lakótelep, majd Óbuda, Kőbánya vagy Pesterzsébet központjának részleges átépítése. A városrehabilitáció első csirái tehát furcsa módon egész városrészek letarolásával és lakótelepekkel történő beépítésével jelentek meg Budapesten. Nem mellékes ugyanakkor, hogy ekkor még komoly városépítészeti kritériumnak minősült az az elképzelés, miszerint a lakótelepek építése nyomán a város beépített



területei lehetőség szerint érdemben ne növekedjenek. Ez az elképzelés az 1970-es évek derekától egyre inkább háttérbe szorult, s a lakótelepek új generációja már a beépített övezet határán túl, döntően zöldmezőn létesült (Békásmegyer, Káposztásmegyer stb.). Mindeközben a zárt beépítésű tömbházas lakónegyedek felújításáról kevés szó esett, ezeket a városrészeket továbbra is a hanyatlás, az épületállomány felújításának teljes hiánya jellemezte.

A „városrehabilitáció” fogalma csak megkésve, az 1970-es ART-ben került először említésre, s ott sem a bérházas övezet átfogó felújítása, hanem egyes jobb helyzetű központi területek (pl. Váci utca) átépítése kapcsán. A terv továbbra is a Nagykörúton kívüli, régi építésű, elavult lakónegyedek bontásos átépítését irányozta elő. Kiderült azonban, hogy a zárt beépítésű területeken a bontások miatt pótlandó lakásszámvesztés (közkeletű nevén a „szanalási százalék”) túlságosan magas, s a beavatkozás meglehetősen költséges, így a hatalom hamar letett a város belső részének ilyenét „átgyúrásáról”.

Egyedül a Középső-Józsefvárosban (a Baross, Szigony, Práter, Tömő utcák közötti területen) indult meg a bontás és átépítés, de a magas fajlagos költségek miatt a program ott is leállt az 1980-as évek elején. Ezzel összefüggésben elmondható, hogy a kelet-német városokban általánossá vált „panelos rehabilitáció”, azaz a történelmi városrészek foghíjainak, elavult épületeinek házgyári technológiával történő pótlása Budapesten és a magyar nagyvárosokban nem vált gyakorlattá.

Budapesten az 1970-es évek második felétől vált fokozatosan városi programmá a városrehabilitáció, amely „tömbrehabilitáció” néven vonult be a köztudatba. A megnevezés utal a kor divatos elképzelésére, miszerint a városfelújítás minimális egysége a lakótömb (ti. utcák által határolt házecsoport), amelyen belül a felújítás az épületek részleges vagy teljes bontásával egybekötve zajlik, s a beavatkozás hangsúlyos elemét jelenti a környezet minőségének radikális javítása (pl. zöld terekkel). Az első hivatalos rehabilitációs koncepciót, amely az eredeti városszerkezet megtartásával és a meglévő építészeti értékek megőrzésével számolt, a Fővárosi Tanács 1978-ban hagyta jóvá. Ebben nem kis szerepet játszott az időközben felépült lakótelepek hiányosságainak felismerése.

Hosszas huzavona után elsőként a VII. kerületben a Klauzál tér és a Kazinczy utca közötti tömb felújítási munkálatai kezdődtek meg 1985-ben. A kísérleti rehabilitáció hármas célrendszert fogalmazott meg:

- a lakásállomány műszaki-infrastrukturális felújítása;
- új, nagyobb alapterületű, komfortosabb lakások kialakítása;
- a helyi társadalom „felfrissítése”, demográfiai és szociális szerkezetének javítása.

A beavatkozás az Ingatlankezelő Vállalat (IKV) irányításával vette kezdetét, s alapvetően a „ciklusos rehabilitáció” sémáját próbálta követni. Ennek lényege, hogy a folyamatosan felújításra kerülő tömbökből a lakók mindig az éppen felújított új tömbbe költöznek. Ez a logika azonban már eleve feltételezi, hogy az első felújítandó tömb



lakóinak véglegesen el kell hagyniuk lakásukat. Valóban ez történt az erzsébetvárosi 15-ös tömbben, ahol az eredeti népesség a munkálatok révén nagyrészt kicserélődött magasabb státusú, korosabb lakókra, akik nem kis részben – a Honvédelmi Minisztérium közreműködése okán – a szocialista hatalom társadalmi bázisához tartoztak. A felülről, állami segédlettel végrehajtott kényszerű népességcserére illesztették rá a „szocialista dzsentrifikáció” szellemes fogalmát (HEGEDŰS, J.–TOSICS, I. 1991).

A beavatkozás gazdasági szempontból sem mutatkozott túlzottan sikeresnek, mivel a felújítások és az új építés együttesen számolt átlagos költsége alig volt alacsonyabb, mint az új lakásépítés fajlagos költsége, így a fővárosi döntéshozók túlzónak, pazarlónak, tovább nem folytathatónak ítélték a rehabilitációnak ezt a módját.

Az első beavatkozás ellentmondásai ellenére a tervezőmunka tovább folyt, s 1986-ban elkészült a „Budapest belső területeinek rehabilitációs koncepciója” című dokumentum, amely elsősorban a városrehabilitációs beavatkozás szervezeti kereteit és eszközeit jelölte ki, s közel 400 lakótömb, összesen 104 ezer lakás differenciált mértékű felújítását tűzte ki célul (LOCSMÁNDI G. 1998).

Az 1980-as évek legsikeresebb városfelújítási tevékenysége a Középső-Ferencvárosban folyt, ahol három tömb rehabilitációját végezték az első fázisban (7., 10., és 13. számú tömbök). A kijelölt célterület beruházási programterve 1986-ban készült el, ekkor született döntés arról, hogy gazdasági okok miatt állami pénzekből csak a felújításokat finanszírozzák, az új épületeket az OTP építeti és értékesíti. 1989 júliusában indult meg az építkezés, de a források időközbeni elapadása miatt lelassult a megvalósítás üteme, s az első két tömb (7. és 13.) végül csak 1994-re készült el teljesen.

### **A városrehabilitáció 1990 utáni tapasztalatai Budapesten**

A rendszerváltozással bekövetkező politikai, gazdasági és társadalmi változások a városrehabilitáció budapesti feltételeit is alapjaiban átrendezték. Az 1990. évi Önkormányzati Törvény újraszabályozta a főváros és a kerületeinek viszonyát, a rehabilitációval kapcsolatos tevékenységet a kerületek hatáskörébe utalva. Megkezdődött az állami bérlakások privatizációja, a lakók jelentős része bérlőből tulajdonos lett, s létrejött a valódi ingatlanpiac. Ezzel egy időben megjelentek és egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a rehabilitáció megvalósításában résztvevő gazdálkodó szervezetek és profitorientált fejlesztési társaságok.

Mindez a lehetséges rehabilitációs alternatívák és stratégiák mozaikos sokszínűségét eredményezte Budapesten. A kerületek városfejlesztésben betöltött pozíciója a fővárossal szemben mind a tervezés, mind a gyakorlati megvalósítás terén megerősödött. Továbbra is a Fővárosi Önkormányzat feladata maradt ugyanakkor az általános rendezési terv (ÁRT), a fővárosi településszerkezeti terv, a szabályozási keretterv és a fővárosi városrendezési keretszabályozás, amelyek révén közvetlenül is hatást gyakorolhatott a városrehabilitáció folyamatára.



Budapest utolsó általános rendezési tervét a Fővárosi Tanács 1989-ben hagyta jóvá. A rendszerváltozás okozta mélyreható átalakulás azonban az ÁRT gyors avulását eredményezte, s szükségessé vált egy új rendezési terv elkészítése. Az új általános rendezési tervet a Fővárosi Közgyűlés végül 1997 januárjában hagyta jóvá, amely már nagy jelentőséget tulajdonított a városfelújításnak, ezen belül a lakó- és barnaövezetek rehabilitációjának. Ennek szellemében jött létre az ÁRT városrehabilitációs alprogramja 1997-ben.

Időközben a városrehabilitáció koncepcionálisan is új alapokra helyeződött. A Fővárosi Közgyűlés 1993-ban határozatban fogadta el a „Budapest reneszánszáért” című javaslatot, s kidolgozta a városrehabilitációhoz szükséges jogi, pénzügyi és szervezeti feltételrendszert. 1994-ben rendeletileg létrehozták a Fővárosi Városrehabilitációs Keret pályázati rendszerét, amely lökést adott a kerületeknek helyi rehabilitációs stratégiák kidolgozására, s a rehabilitációs tevékenység feltételeinek megteremtésére.

Fordulat következett be a városrehabilitáció egész értelmezésében is, hiszen míg korábban rehabilitáció alatt csak a belső lakónegyedek felújítását értették, addig Budapest átfogó, 1997-ben megfogalmazott rehabilitációs programja már kiemelt rehabilitációs feladatnak tekintette a korábbi iparterületek, valamint a lakótelepek felújítását is. Újdonsága a programnak az is, hogy Budapest belső kerületeiben krízisterületeket határolt le, mintegy serkentve a kerületek saját rehabilitációs stratégiájuk megfogalmazására, illetve átgondolására. Az elképzelés szerint a városrehabilitáció ügye az egész várost érinti, így annak finanszírozásába a kerületek mellett a Főváros is beszáll (a költségek 50%-ával). Ehhez azonban több kritériumnak is teljesülnie kell, például a kerületnek rendelkeznie kell saját rehabilitációs stratégiával, konkrét kijelölt akcióterülettel, illetve be kellett fizetnie a helyi lakásprivatizációból befolyó összeg 50%-át a Fővárosnál külön erre a célra felállított kasszába<sup>2</sup>.

A nehezen formálódó fővárosi szintű keretfeltételekkel szemben üde színfoltot jelentett a belső lakóövezetek átalakulása, a meginduló rehabilitáció. Ezek közül élre kívánkozik a Középső-Ferencváros rehabilitációja, ahol francia mintára 1992-ben jött létre a SEM IX Rt. vegyes gazdasági társaság a városfejlesztési akció céljából. A társaság tulajdonosai a kerületi önkormányzat (51%), az OTP (24,5%) és a francia CDC (24,5%). A társaság a városfejlesztési akciókat (lakóépületek és közterületek feljavítása, zöldterületek kiépítése stb.) a kerületi önkormányzat megbízásából, az erre a célra kijelölt akcióterületen végzi. A beavatkozás költségeit a területen található üres, illetve bontással üressé tehető telkek értékesítésével fedezik, a beruházások (lakó- és üzleti ingatlanok) túlnyomó részét pedig magáncégek végzik. 1998-ban a Ferencvárosi Önkormányzat sikeresen pályázott a már elkészült városrehabilitációs térséghez kapcsolódva három új tömb (5., 14., és 17.) akcióterületté nyilvánítására és az ezzel járó társfinanszírozásra a fővárosnál. 2003 végén a kerületi önkormányzat a SEM IX. Rt. akcióterületét tovább bővítette, ami azt jelentette, hogy a rehabilitáció immár a Mes-

<sup>2</sup> A rendelet 1998-as módosításával a társasházi lakóépületek a kerületi befizetésektől függetlenül is pályázhatnak támogatásra.



ter u. – Haller u. – Soroksári út által határolt területre is átterjedt. Ha ehhez hozzászámítjuk a Duna parti volt MÁV terület barnaövezeti rekonstrukciós munkálatait a Trigránit Rt. közreműködésével, akkor elmondhatjuk, hogy a pesti belváros déli szektorában az ezredfordulóra kialakult Budapest legdinamikusabban átalakuló, megújuló lakónegyede.

Az 1990-es évek végén ugyancsak áttörés történt a főváros talán legrosszabb helyzetben levő városrészének, a Középső-Józsefvárosnak a rehabilitációja terén is. A városnegyed felújítását a Fővárosi és a Józsefvárosi Önkormányzat összefogásával életre hívott Rév8 Rt. végzi, s a beavatkozás első eredményei a századforduló éveiben már jelentkeztek. Újdonságot jelent nemcsak a Józsefváros, de Budapest egész eddigi városrehabilitációjában, hogy a városrehabilitáció kérdését egyetlen „megaprojekthez”, az ún. Corvin-Szigony projekthez kötik. A 2013-ig tervezett városrehabilitációs-városfejlesztési beavatkozás legfőbb célja egy 20 hektáros slumövezet komplex megújítása, ahol a felújítandó 1400 lakás és az újonnan épülő 2500–3000 lakás mellett új funkciók (üzleti, irodai stb.) telepítésével egy városközpont közeli, a lakosság számára is vonzó multifunkcionális városrészt alakítanak ki.

A fenti eredmények ellenére elmondhatjuk, hogy Budapesten a rendszerváltás után a városrehabilitáció csak akadozva indult meg, s gyökeres fordulatot mindeddig nem hozott. Legalábbis nem nevezhető sikeresnek a budapesti városrehabilitáció abból a szempontból, hogy a rehabilitációra „érett”, mintegy 250 ezer lakásból, a rendszerváltás óta alig 5 ezret (kb. 2%) sikerült felújítani, vagy bontással és építéssel „lecserélni”. Ennek túlnyomó többsége is jórészt egyetlen területre, a Középső-Ferencvárosba koncentrálódik (EGEDY T. et al. 2002).

Nem tekinthető sikeresnek a fővárosi rehabilitáció abban tekintetben sem, hogy az eddig megvalósított rehabilitációs programokban minden esetben csak az épületállomány megújulására, kicserélődésére került sor, miközben a társadalmi érdekek és a helyi kulturális értékek, illetve hagyományok súlyosan sérültek. Az ismert beavatkozások az érintett területek ingatlanpiaci felértékelődéséhez, egyszersmind a lakosság gyors kicserélődéséhez vezettek. Közös jellemzőjük a piaci alapú, vállalkozói tőke túlsúlya és a közszféra korlátozottabb szerepvállalása, ami egyoldalúan a dzsentifikációs nyomás felerősödéséhez vezetett. Az eredeti népesség kicserélődése, az épületállomány drasztikus átalakítása egyúttal az eredeti társadalmi-kulturális milió radikális megváltozását eredményezte (lásd bővebben: *A szociális városrehabilitáció: „Konceptió, eszközrendszer és modellkísérletek” című zárótanulmány Városkutatás Kft., 2004., Bp*)

Ennek nyomán született a 2000-es évek elején az a gondolat, hogy a piaci orientációjú városrehabilitációs programokat az ún. szociális városrehabilitáció eszközrendszerével kell kiegészíteni. Így a komplex rehabilitációs problémára komplex válasz adható közösségi pénzekből, méghozzá úgy, hogy az ne vezessen a városrész lakosságának teljes kicserélődéséhez (ibid. 3–4 pp). A főváros támogatta az elképzelést, s a Fővárosi Közgyűlés 2005. januárjában döntést hozott a budapesti városrehabilitációs programon belül az ún. „szociális városrehabilitációs” modellkísérletek elindításáról. A négy évig tartó, mintegy 1,8 Mrd. Ft-tal megvalósuló program legfontosabb célja, hogy a nagy szegénységben élők szegregált lakónegyedeinek



fizikai megújulása egy erős szociális programmal kiegészítve képes legyen elérni azt, hogy a helybeliek kirekesztettsége csökkenjen, s a beavatkozás végén a lakosság legalább 70%-a továbbra is helyben maradjon. A modellkísérlet első szakasza három mintaterület szociális rehabilitációjával számol: a józsefvárosi Magdolna-negyed, Kőbányán a Bihari úti szegénytelep és a ferencvárosi „Dzsumbuj”. A fizikai rehabilitáció és a társadalmi kohézió erősítésének gondolata, illetve a kettő összekapcsolása természetesen nem magyar ötlet. Nyugat-Európa nagyvárosaiban számos sikeres kísérletet, beavatkozási módszert találunk, amelyek hazai adaptálása, a kétség kívül meglevő társadalmi-gazdasági különbségek ellenére is lehetséges (HOLT-JENSEN, A. et al. 2004).

### A városrehabilitáció korlátai Budapesten

A városrehabilitáció eddigi történetének áttekintéséből már kiviláglott, hogy Budapesten a rendszerváltozást követően a városrehabilitációs folyamat feltételei közel sem voltak optimálisak. Egy mélyreható és átütő eredményeket hozó rehabilitációs folyamatot számos tényező hátráltatott, ezek egy része a politikai keretektől, illetve a város morfológiai és társadalmi adottságaiból adódott. Súlyosbította a helyzetet, hogy a hátráltató tényezők időben egyszerre, s igen gyakran egymást erősítve jelentkeztek. A gyorsabb és hatékonyabb rehabilitációt, s a társadalmilag fenntartható városfejlődést az 1990-es években Budapesten az alábbi tényezők korlátozták:

- politikai feltételek;
- lakáspolitikai feltételek;
- környezeti, városszerkezeti adottságok;
- demográfiai trendek;
- szegregációs viszonyok;
- lakásmobilitás.

A *politikai feltételrendszer* oldaláról nézve Budapesten nem kedvezett a fenntartható városfejlődésnek és az átfogó rehabilitációs folyamatnak a kétszintű közigazgatás megjelenése 1990 után. Gondot jelentett a kerületek kompetenciájának esetenkénti túlzott kiszélesítése (pl. a lakáspolitikai terén), ami gyengítette a központi, egész várost érintő, átfogó programok megvalósítását. Fokozta a széttöredezett önkormányzati struktúrából fakadó hátrányokat, hogy a 23 kerület adottságai (épített környezet, társadalmi miliő stb.) és ezzel együtt érdekei nagymértékben eltérnek egymástól, így – például a városrehabilitáció terén is – nehezen képzelhető el konszenzus közöttük. A belső zárt beépítésű lakónegyedek problémája a kertvárosokban ismeretlen, miként a lakótelepek kihívása is hidegen hagyja a belső kerületek vezetését.

Hátrányosan érintette a városrehabilitáció kérdését az is, hogy a rendszerváltozás óta a mindenkori kormány és Budapest viszonya váltakozóan hol ellenséges, hol tartózkodó, de semmiképp sem barátságos. Ez egyrészt minimálisra csökkentette az – ilyenkor egyébként joggal elvárható – erőteljesebb központi szerepvállalást, a kor-



mányzati támogatások esélyét, sőt a működéshez szükséges források időnkénti megkurtítása éppen azoknak a tartalékoknak a felélésére kényszerítette a kerületeket és a fővárost, amiből egy nagyobb léptékű beavatkozás elindítható lett volna.

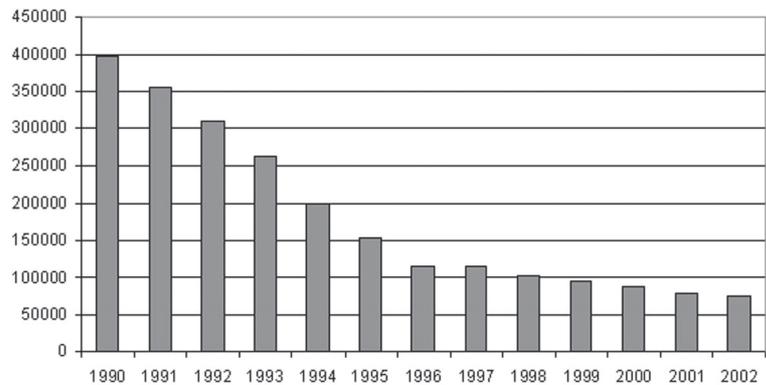
Új jelenségként fogható fel hazánk európai uniós csatlakozása után a 2004-ben meghirdetett, s uniós forrásokból is támogatott Regionális Operatív Program (ROP), amely a városrehabilitációt is kiemelt beavatkozási területként kezeli. Gátat szab viszont a források lakónegyed-rehabilitációs felhasználásában, hogy támogatás közvetlenül lakóépületek felújítására nem adható. A program másik szépséghibája, hogy a pályázati rendszer eddig lezárult szakaszában Budapest és kerületei nem igazán jutottak lehetőséghez. A megítélt támogatások súlypontja sokkal inkább a vidéki kis- és középvárosokra esett, s ott is inkább presztízsjellegű beruházások (pl. „főtér projektek”) mintsem átfogó városnegyed-felújítások történének.

Nem kedveztek a városrehabilitációnak az 1990 után kialakuló lakáspolitikai és a nyomában formálódó *lakáspiaci feltételek* sem. Ahhoz ugyanis, hogy a város átfogó és összehangolt rehabilitációja megvalósulhasson, szükség van az egész városra kiterjedő programokra, lakáspolitikai beavatkozásokra. Az 1990-es önkormányzati törvény, illetve ennek budapesti adaptációja éppen ennek feltételeit szüntette meg. Azzal ugyanis, hogy a lakáspolitikát kivette a főváros kezéből és a kerületekhez rendelte, egyszeriben 22 (majd Soroksár létrejöttével 23) egymástól sok tekintetben eltérő lakáspolitikai kereteit teremtette meg. Ez megpecsételte a kerületek által megörökölt bérlakásállomány további sorsát, a rehabilitációs gyakorlatot, a lakásépítés feltételeit, s végső soron Budapest lakáspiacának további fejlődését is.

A lakáspiac 1990 utáni átalakulásában a korábbi állami szektor gyors ütemű privatizációja jelentette a legnagyobb változást. Budapest rendszerváltozás utáni történetét a „partatlan lakásprivatizáció” jellemezte, s az egykor 400 ezer lakást számoló állami bérlakás-szektorból 2002-re 74 ezer maradt, az összes lakásállomány kevesebb, mint 10%-a (1. ábra).

Gondot okozott, hogy a privatizáció folyamata lakások, s nem lakóépületek (esetleg tömbök) szintjén zajlott, ezzel igen gyakran kevert tulajdonviszonyok jöttek létre a lakóházakon belül, akadályozva a felújítással kapcsolatos döntések meghozatalát, a finanszírozási kérdések tisztázását. Tovább fokozta a gondokat, hogy a privatizáció során az önkormányzatok bérlakásvagyonuk komfortosabb és nagyobb, ennél fogva értékesebb részét „árusították ki”. A megmaradt állami bérlakások többségét kis alapterületű, alacsony komfortfokozatú, erősen leromlott lakások alkotják, amely egyre inkább a szociálisan hátrányos helyzetű, nagyfokú társadalmi kirekesztettségben élő rétegek számára jelent hajlékot. A korábbi szociális bérlakásállomány maradéka elsősorban a pesti oldal sűrű beépítésű belső városrészének Nagykörúton kívüli szektorába koncentrálódik (2. ábra).

Összességében tehát elmondható, hogy a 90-es évtized lakáspolitikája igazából a nagyvárosi problémák (szegregáció, gettósodás stb.) fölerősödéséhez járult hozzá, mintsem a meglévő problémákat (hajléktalanok, slumosodás stb.) orvosolta volna, és a városrehabilitáció szempontjából kifejezetten károsnak ítélnélhető.



1. ábra Az önkormányzati bérlakások száma Budapesten, 1990–2002



2. ábra Az önkormányzati bérlakások aránya Budapest belső városrészeiben

A városrehabilitáció *környezeti, városszerkezeti adottságait* szemlélve sincs különösebben kedvező helyzetben Budapest. Hátrányos helyzete kivált akkor tűnik elő, ha a közép-európai térség más városaival (pl. Bécs) hasonlítjuk össze. A zsúfolt és elavult belső lakónegyedek zömmel a pesti oldalra koncentrálnak, amihez csupán egy karnyújtásnyi távolságra fekszik a zölddel gazdagon átszőtt, magas színvonalú lakókörnyezetet kínáló budai hegyvidék. A természet tálcán kínálja a lehetőséget a jobb módú lakosság számára az erőteljes szegregációra. Ugyancsak hátrányt jelent, hogy a korábbi Kis-Budapest közigazgatási határához illeszkedő, főként ipari és közlekedési, illetve raktározási tevékenységnek, valamint más nagy térigényű intézményeknek (te-

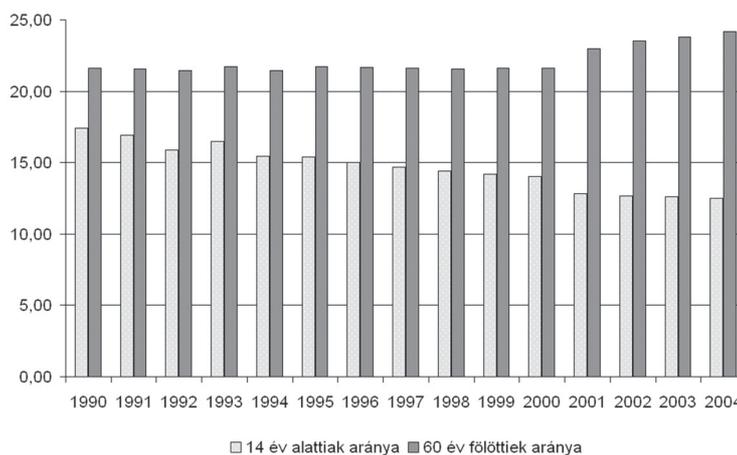




metők, laktanyák stb.) otthont adó zóna napjainkra egy erősen lepusztult, „alulhasznosított” övezetté vált. A barnaövezet súlypontja szintén a pesti oldalon található, s az 1950-es csatolások következtében belső választóvonalat, „puffer-zónát” képez a várostesten belül a bérházak öve és az egykori elővárosok öve között. A barnaövezet megújulása, átfogó rehabilitációja továbbra is várta magára (BARTA GY. 2004). Bár pozitív példák elszórtan már akadnak (pl. Váci út, Óbudai Gázgyár területe stb.), ezekre a beruházásokra az üzleti, kereskedelmi-irodai funkció egyoldalú túlsúlya a jellemző, s lakófunkció – mint például a XI. kerületben a Prielle Kornélia utcánál, vagy a XIII. kerületben a Duna Plaza projekthez kapcsolódóan a Marina-parton – csak elvétve jelenik meg (KOVÁCS Z. 2004).

Nem kedveztek a budapesti városrehabilitáció társadalmi keretfeltételeinek a városban az 1980-as évek óta kibontakozó és a rendszerváltozás után tovább romló *demográfiai trendek* sem. Budapest társadalma a többi európai metropoliszhoz hasonlóan mára nagymértékben elöregedett, s az idős és a fiatal korosztályok közötti egyensúly egészségtelenül megbomlott (3. ábra).

A 60 éven felüliek aránya a város népességén belül az 1990-es 19,8%-ról 2001-re 21,8%-ra nőtt. Az eltartott gyermek nélküli háztartások aránya 2001-ben itt volt a legmagasabb az országban (68,1%), míg a falvakban ez az érték átlagosan csak 59,1% volt. A túlzott elöregedés és az elvándorlás következtében a főváros lakosság-száma a két népszámlálás, 1990 és 2001 között 244 ezer fővel (14,3%) csökkent. Az elöregedő és fogyó társadalom negatív hatással van a városrehabilitációra, hiszen az időskorúak beruházási kedve, s főként anyagi lehetősége e tekintetben meglehetősen korlátozott. Tovább fokozza a gondokat, hogy az időskorúak aránya éppen azokban a belváros közeli lepusztult lakónegyedekben a legmagasabb, amelyek leginkább igényelnék a rehabilitációs beavatkozásokat.



3. ábra A 14 év alatti és 60 év fölötti korcsoport aránya Budapesten





Nincs szerencsés helyzetben Budapest a *lakóhelyi szegregáció* történelmileg kialakult viszonyait tekintve sem. A természeti adottságok értékelésénél már utaltunk arra, hogy a főváros természetföldrajzi adottságai (hegyvidék-síkság találkozása), illetve az abból fakadó környezeti különbségek eleve determinálják a jelentős mértékű lakóhelyi szegregációt. A budai hegyvidék és a pesti bérházás övezet markáns státusbeli különbségei lényegében már a második világháború előtt körvonalazódtak, s ha némileg alacsonyabb intenzitással, de a szocialista időszakra végig jellemzőek maradtak (CSANÁDI G.–LADÁNYI J. 1992). Erre a történelmileg kialakult szegregációs mintára rakódott rá a rendszerváltozás társadalmi „hozadéka”. A növekvő jövedelmi különbségek és a nyomában megjelenő új társadalmi csoportok a társadalmi ranglétra két pólusát feszítik (extrém gazdagok és szegények), ami a térre is kivetül (4–5. ábra).

A társadalmi polarizálódás és a nyomában fellépő új típusú lakóhelyi mobilitás nyomán 1990 után egyrészt tovább erősödött a budai hegyvidék elit-koncentráló szerepe, másrészt megnőtt a városperem, a szuburbiák dinamizmusa. Ezzel együtt felgyorsult a belső bérházás öv leglepusztultabb részeinek etnikai gettósodása, főként a roma népesség erősödő térbeli koncentrációjának köszönhetően.

A városhanyatlás megfékezése és az átfogó rehabilitáció ellenében hatott Budapest városrégiójában a rendszerváltozás után a népesség *lakóhelyi mobilitása* is. A lakóhelyi mobilitás viszonyait szemlélve megállapítható, hogy hazánkban a lakosság átlagos mobilitási hajlandósága jelentősen elmarad a fejlett államokban tapasztalt szinttől. Ezzel hazánk nincs egyedül, hiszen a többi poszt-szocialista kelet-közép-európai államra is hasonlóan alacsony mobilitás a jellemző (1. táblázat).

Az alacsony lakásmobilitási ráta háttérében a lakáspiac torz szerkezete, a bérlakásszektor csekély súlya, illetve a magánlakások mindenhatósága éppúgy szerepet játszik, mint a társadalom előregedése, vagy a lakáshitelezés késői és vontatott megjelenése. Az alacsony mobilitási hajlandóság nem kedvez a rehabilitációnak, hiszen annak elengedhetetlen kelléke a népesség „egészséges” fluktuációja az egyes lakástípusok és lakónegyedek között.

Tovább rontotta Budapest megújulási esélyeit, hogy a rendszerváltozást követően a városrégióon belül a lakásmobilitás egyoldalúan az elővárosi övezetbe irányult. Mivel Budapest főváros népességszáma 1990 és 2001 között 14,3%-kal csökkent, ad-

*1. táblázat A lakóhelyi mobilitás szintje Európában az 1990-es évek végén*

Ország	Éves mobilitási index (%)
USA	26,5
Svédország	13,7
Nagy-Britannia	13,3
Görögország	12,0
Ausztria	10,8
Franciaország	8,0
Magyarország	4,4
Csehország	3,4
Lengyelország	2,6



4. ábra A felsőfokú végzettségűek aránya Budapesten, 1990



5. ábra A felsőfokú végzettségűek aránya Budapesten, 2001





dig az agglomerációs övezet 18,9%-kal, 566 ezer főről 674 ezer főre nőtt. A népesség egyre gyorsuló ütemű dekoncentrációja révén 1990 és 2001 között megváltozott a városrégió belső népesedési egyensúlya is. 1990-ben az agglomerációs öv részesedése a városrégió népességéből 22% volt, ez az érték 2001-re 27,6%-ra emelkedett.

A városrégió belüli vándorlás, a szuburbanizáció klasszikus modelljének megfelelően szelektív volt, ami a népesség demográfiai és társadalmi összetételét is átrendezte. A szuburbán öv folyamatosan fiatalodott és státusa egyre emelkedett. Ezt jelzi, hogy a diplomások aránya a 15 évnél idősebb népesség körében az agglomerációs övezetben az 1990. évi 3,2%-ról 2001-re 12,7%-ra nőtt. Ez ugyan még így is jelentősen elmarad Budapest egészének értékétől (21,4%), ugyanakkor egyöntetűen jelzi az elővárosi övezet státusának látványos emelkedését.

Az elővárosokba irányuló vándorlás a lakáspiac térszerkezetét is számottevően átrajzolta. Budapest területén a lakott lakások száma – az üresedés és az irodai áthasznosítás jóvoltából – 1990 és 2001 között 791 ezerről 742 ezerre csökkent, ugyanakkor az agglomerációs öv lakott lakásainak száma jelentős mértékben, 21%-kal bővült. Mindez jelzi, hogy a városrégió igazán dinamikus térszerkezeti része a rendszerváltozás után a szuburbán övezet lett. Míg a főváros lakásállománya tovább öregeedett, s minőségi szempontból sem igazán javult, addig a periféria lakáspiacán egy robbanásszerű fejlődés ment végbe.

Ugyanakkor egy 2003-as mobilitási vizsgálat szerint Budapestnek elég jó esélyei vannak a vándorlásból fakadó negatív hatások kivédésére. A költözésüket kimondottan fontolgató háztartások körében végzett felmérés szerint a lakóhely-változtatásukat a következő öt évre tervező háztartások 58,5%-nak lakóhelyi preferenciája Budapestre irányul, s csak negyedük tervezi kimondottan az elővárosi övezetbe áttenni lakóhelyét (2. táblázat). Mindez azt is jelenti, hogy él a főváros lakóiban bizonyos ragaszkodás városuk iránt, s a családok többsége, ha lakáspiaci számításait megtalálná, vélhetően szívesen maradna Budapesten. Erre utal a korábbi szuburbanizációs dinamika megtorpanása is a 2000-es évek elején, sőt bizonyos visszaköltözési tendencia is megfigyelhető.

2. táblázat A költözés iránya a költözésüket tervező háztartások körében Budapesten, % (2003)

A közeli környéken	15,1
A kerületen belül	24,0
Más kerületbe	19,4
Budapest környékére	25,7
Közeli faluba	1,6
Közeli városba	0,8
Távolabbi helyre	2,0
Ahol munkát kap	1,4
Ahol lakáshoz jut	4,7
Még nem tudja	5,4

Az elmondottakból látható, hogy Budapesten a rehabilitáció ügye számos akadályba ütközik, amelyek együttesen a lakásállomány megújulásának alacsony szintjét ered-



ményezték. A felsorolt nehézségek és gátló tényezők ellenére Budapest rendszerváltozás utáni fejlődésére ugyanakkor nem csupán a hanyatlás, a lakáspiaci leértékelődés volt a jellemző, hanem kétség kívül kimutathatók voltak felértékelődő, dinamikus városrészek is. A továbbiakban a városfejlődés dinamikus övezeteit próbáljuk lehatárolni.

### Hol vannak Budapest dinamikus városrészei?

Annak a kérdésnek az eldöntésére, hogy hol található Budapest dinamikus városrészei, társadalomstatistikai adatokon alapuló elemzést végeztünk. A vizsgálat földrajzi keretét Budapest városrendezési körzetei képezték (neighbourhood szint), az adatok pedig az 1990-es és 2001-es népszámlálás állományából származtak. A vizsgálat során az alábbi mutatókat vettük figyelembe:

- A népességszám változása 1990–2001 között;
- A diplomások arányának változása 1990–2001 között;
- 1990 és 2001 között épült lakások aránya;
- A fürdőszobás lakások arányának változása 1990–2001 között.

Természetesen a városrészek dinamizmusának megragadása ilyen kevés számú – és egyoldalúan a helyi népesség és lakásállomány mennyiségi és minőségi változásaira koncentráló – mutatóval aligha lehetséges. Ugyanakkor a számításba vett változók arra alkalmasnak tűnnek, hogy kimutassuk azokat a városrészeket, ahol a legnagyobb volt a fejlődés dinamikája a rendszerváltozás utáni bő egy évtizedben. A négy kiválasztott mutató segítségével faktoranalízist végeztünk, amellyel kimutathatók voltak Budapest rendszerváltozás utáni legdinamikusabb, leggyorsabban megújuló városnegyedei (6. ábra).

A térkép alapján megállapítható, hogy Budapest dinamikusan megújuló városrészeit a rendszerváltozást követően elsősorban a város közigazgatási határához közel fekvő területeken találjuk. Ezek olyan korábban alulhasznosított, vagy mezőgazdasági hasznosítású területek, amelyeket a rendszerváltozás utáni lakópark-építési hullám, illetve a kerületek által gerjesztett családi házas építkezés a leginkább érintett. Vizsgálataink szerint a hagyományos zárt-beépítésű városrészeket a felújítás még alig érintette, s esetükben csak elszórtan találunk megújulásra utaló jeleket (pl. Középső-Ferencváros, Újlipótváros stb.). Az ábrán ismét visszaköszön az a dilemma, hogy – jóllehet a város nagy kiterjedésű, felújításra szoruló belső lakónegyedekkel rendelkezik –, a lakáspiaci dinamika súlypontja nem a belvárosra, hanem a perifériára összpontosul.

Mindez azzal magyarázható, hogy ellentétben az európai reurbanizációs trendekkel, az 1990-es évek Budapestjén még mindig könnyebb és jövedelmezőbb volt beépítetlen telekhez jutni a periférián, mint a már meglévő beépített városnegyedeket felújítani és újrahasznosítani.



6. ábra Budapest megújuló városrészei 1990–2001

## Összefoglalás

Az elemzések alapján elmondhatjuk, hogy Budapesten az eddig végzett rehabilitációs programok a krízisterületek csupán elhanyagolható részét érintették, s ott sem a kívánt hatást eredményezték. A rehabilitáció egyoldalúan az épületállomány fizikai felújítására koncentrált és más szociális (pl. munkahelyteremtő), vagy kommunális programokhoz nem kapcsolódott. Ennek eredményeként nem meglepő, hogy a rehabilitációs tevékenység a lakosság kicserélődéséhez, dzsentifikációjához vezetett, s erősítette a városon belüli szegregációs folyamatokat. Az átfogó programok hiánya egyrészt a város belső irányítási-igazgatási szétdaraboltságából, másrészt az erősen eltérő helyi érdekekből fakadt.

A szinte kizárólag a magánszektor által kezdeményezett új lakásépítések döntő hányada a városperemen, a rendelkezésre álló beépítetlen területeken valósult meg, s nem kapcsolódott a már hasznosított területek feljavításához. Ennek nyomán a városi területhasználat pazarló, Budapest fokozatosan feléli még meglévő tartalékterületeit, amelyek nem kis részben zöldterületek. Ezzel előáll az a paradox helyzet, hogy miközben a rek-



reációra rendelkezésre álló területek aránya egyre jobban zsugorodik, addig a belső lakónegyedek és a barna zóna fizikai állapota tovább romlik, s részben kihasználatlanul áll.

A problémák megoldásához az eddigi városrehabilitációs és városfejlesztési gyakorlat gyökeres átértékelésére van szükség. Nagymértékben javítaná a helyzetet a nyugaton már több helyen hatékonyan működtetett „land-recycling” rendszer bevezetése, amely megdrágítaná a még üresen álló területek beépítését, s egyben ösztönözné a beruházókat a leromlott, vagy alulhasznosított területek feljavítására. A pusztán fizikai felújításokról a hangsúlyt az átfogó szociális-környezeti szempontokat is célul tűző programokra kell helyezni, amelyek elősegítik a népesség helybemaradását és a környezet minőségének javulását (pl. új zöldterekkel), valamint a helyi társadalmi és kulturális miliő megőrzését. A város versenyképességének javítása érdekében a rehabilitáció ügyét központi kormányzati és Európai Uniósi programokkal is támogatni kell.

#### IRODALOM

- A szociális városrehabilitáció: Koncepció, eszközrendszer és modellkísérletek. Zárótanulmány. Városkutatás Kft. (GERÓHÁZY É. et al.), 2004. Budapest. 105 p.
- BARTA GY. (szerk.) 2004. A budapesti barnaövezet megújulási esélye. – MTA Társadalomkutatási Központ. Budapest. 347 p.
- BELUSZKY P.–KOVÁCS Z.–OLESSÁK D. (szerk.) 2001. A terület- és településfejlesztés kézikönyve. – CEBA Kiadó. Budapest. 423 p.
- CSANÁDI G.–LADÁNYI J. 1992. Budapest térbeni-társadalmi szerkezetének változásai. – Akadémiai Kiadó. 159 p.
- EGEDY T.–KOVÁCS Z.–SZÉKELY J.–SZEMZŐ H. 2002. Városrehabilitációs programok eredményei és tapasztalatai Budapesten. – Falu Város Régió. 8. pp. 3–10.
- EGEDY T.–KOVÁCS Z. 2003. A városrehabilitáció néhány elméleti kérdése. – Falu-Város-Régió. 4. pp. 10–16.
- HEGEDŰS, J.–TOSICS, I. 1991. Gentrification in Eastern Europe: the case of Budapest. – In: J. van WESEEP and S. MUSTERD (eds.) Urban Housing for the Better-Off: Gentrification in Europe. – Utrecht: Stedelijke Netwerken.
- HOLT-JENSEN, A. et al. (eds) 2004. New Ideas for Neighbourhoods in Europe. Handbook. – TUT Press, Tallinn. 330 p.
- KOVÁCS Z.–WIESSNER, R. 1996. A lakáspiac átalakulásának főbb jellemzői és városszerkezeti következményei Budapest belső városrészeiben. – In: DÖVÉNYI Z. (szerk.) Tér-Gazdaság-Társadalom. Budapest. pp. 29–48.
- KOVÁCS Z. 2004. A budapesti barnaöv lakófunkciójának helyzete és fejlesztési lehetőségei. – In: BARTA GY. (szerk.) A budapesti barnaövezet megújulási esélye. MTA Társadalomkutatási Központ. Budapest. pp. 109–128.
- LOCSMÁNDI G. 1998. Városépítés és településfejlesztés. – In: BELUSZKY P.–KOVÁCS Z. (szerk.) Budapest Kézikönyve I. kötet. Magyarország Megyei Kézikönyvei 20. CEBA Kiadó. Budapest. pp. 82–98.