

BÁLÓ ANDRÁS

A brazil, chilei, kolumbiai városrehabilitáció tapasztalatai és hasznosíthatósága Budapest VIII. és IX. kerületében

RECENZÍÓ

DOI: 10.56699/MT.2024.110

ABSZTRAKT

A latin-amerikai és a karibi államokban a szegénytelepek, szegregátumok a nagyvárosok szerves részét képezik. Fernanda Magalhães *Slum Upgrading and Housing in Latin America* [Nyomornegyedek fejlesztése és lakhatás Latin-Amerikában] című könyve a régió három országa: Brazília, Chile és Kolumbia lakhatási és városrehabilitációs politikáját vizsgálja. Igaz, a három ország rehabilitációs politikájában találunk közös vonásokat, Brazília, Chile és Kolumbia rendkívül különböző, sokszínű utakat járt be, így akár más államok számára is követendő példaként szolgálhatnak. Jelen recenzió célja Magalhães művének kritikai elemzése, a tapasztalatok áültethetőségének vizsgálata a Budapest VIII. és IX. kerületében zajló városrehabilitációs projektek tükrében.

KULCSSZAVAK: inklúzió, lakhatás, nyomornegyed, városrehabilitáció

Fernanda Magalhães több évtizedes tapasztalatokkal rendelkező várostervezési szakember, aki 2006-ban csatlakozott az Amerika-közi Fejlesztési Bankhoz (IDB). A Rio de Janeiróban található Federal Fluminense Egyetemen szerzett építészeti és tervezési diplomát, majd PhD-tanulmányait a londoni University College Bartlett Doktori Iskolájában végezte.

Jelen könyvkritika témája Fernanda Magalhães *Slum Upgrading and Housing in Latin America* [Nyomornegyedek fejlesztése és lakhatás Latin-Amerikában] című műve, amely 2016-ban jelent meg az IDB gondozásában. A könyv célja, hogy betekintést nyújtson Latin-Amerika nyomornegyed-rehabilitációs és lakáspolitikájába, ezáltal ösztönözve a fejlődő világ hasonló helyzetben lévő régiói közötti tapasztalatcserét, közös gondolkodást

és párbeszédet. Határozott erőssége, hogy három különböző ország vonatkozó politikáit, négy szakértő véleményét ismerteti. Magalhães művéhez hasonló átfogó megközelítéssel elsősorban tudományos cikkek készültek az elmúlt évtizedekben. Josep Maria Montaner 2020-ban megjelent *Remaking Slums: International Examples of Upgrading Neighbourhoods* [Nyomornegyedek újjáépítése – Nemzetközi példák a városnegyedek fejlesztésére] című cikke például a brazil Favela-Bairro programmal és a Buenos Aires-i „Villas Miseria” nyomornegyeddel foglalkozik, Abhas Kumar Jha 2007-es *Low-income Housing in Latin America and the Caribbean* [Alacsony jövedelműek lakhatása Latin-Amerikában és a Karib-térségben] című írása pedig a mexikói és a brazil lakásreformot hasonlítja össze.

Bár a monográfia a fejlődő világ hasonló helyzetben lévő régiói közötti párbeszédet tűzi ki célul, hazánk számára is rejteget hasznosítható, értékes tapasztalatokat. Magyarországot a Világbank (2023) a magas jövedelmű államok között tartja számon, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan lakhatási kihívások, melyekkel Latin-Amerikához hasonlóan szembesül. Kiváltképp érvényes ez Budapestre, ahol többek között a befektetési célú lakásvásárlások magas száma következtében megemelkedő ingatlanárak egyre nagyobb tömegek lakáshoz jutását nehezítik meg. Miközben 2022-ben már a lakások 17,7 százaléka állt üresen (KSH, 2022), sokan túlzásfolt¹ ingatlanokban laktak. Az egész országra vetítve 2022-ben ez az érték 17 százalék volt, a főváros esetében azonban vélhetően sokkal magasabb, hiszen itt valamennyi településtípusnál nagyobb volt a nem lakott lakások aránya.² A lakások értéknövekedésére spekuláló befektetési célú vásárlás kiváltképp jellemző Budapest belvárosára. A megvásárolt lakások sok esetben üresen állnak, még a hosszú távú bérleti piacon sem jelennek meg. Más befektetők a rövid távú bérleti piacon, szálláshelyként hasznosítják lakásukat. E jelenség ugyan városrészenként eltérő mértékben figyelhető meg, azonban olyan, halmozottan hátrányos emberek által jelentős számban lakott területeken is hangsúlyosan megjelent, mint Budapest VIII. és IX. kerülete.³ A befektetési tevékenység, a dzsentifikáció nyomán a két kerület lakossága fokozatosan kicserélődik, és épp azok a kevésbé tehető társadalmi rétegek szorulnak távolabbi, infrastrukturálisan kevésbé ellátott városrészekbe, amelyeknek a megélhetése a belváros közelségét igényelné. E komplex, társadalmi-tér-gazdaságtani probléma Latin-Amerika számos, Magalhães által említett nagyvárosában is jelen van.

A könyv felépítése egyszerű, letisztult: öt fejezetből áll, melyek közül az elsőt és az ötödiket Magalhães írta, a második–negyedik fejezet pedig a latin-amerikai várostervezésre, lakáspolitikára specializálódott további szakértők munkája.

A befektetési tevékenység, a dzsentifikáció nyomán a két kerület lakossága fokozatosan kicserélődik, és épp azok a kevésbé tehető társadalmi rétegek szorulnak távolabbi, infrastrukturálisan kevésbé ellátott városrészekbe, amelyeknek a megélhetése a belváros közelségét igényelné.

Az első fejezetben Magalhães röviden ismerteti Latin-Amerika és a Karib-térség urbanizációjának történetét. Célja a könyv fő témáinak előzetes áttekintése, előrevetítve a lakhatási és nyomornegyed-rehabilitációs politikák megalkotásával és végrehajtásával kapcsolatos főbb kihívásokat és kritikus szempontokat, s megvizsgálva e politikák fontosabb következményeit a lakosság életminőségére nézve. Magalhães szerint a régióban megjelenő vonatkozó politikák alapvetően három fő beavatkozási forma kombinációit alkalmazzák:

1. a kormány által irányított és támogatott szociális lakhatási programok közvetlen biztosítása;
2. piaci alapú, keresleti oldali támogatások, amelyek gyakran nyomornegyedek megszüntetésével párosulnak;
3. nyomornegyedek rehabilitációja.

A fejezet bemutatja a könyvben tárgyalt három ország kiválasztásának főbb motívumait és a lakhatáson túli kvantitatív és kvalitatív tényezőket. E szakasz egyedüli hiányossága, hogy a műben később számos alkalommal előforduló *serviced land* fogalmát nem határozza meg teljes pontossággal. A szerző e kifejezésen lényegében olyan városfejlesztésre alkalmas területet ért, mely jó közlekedési hálózattal, kényelmi szolgáltatásokkal és közösségi terekkel van ellátva.

A második fejezet szerzője, Roberto Moris építész, várostervezési és gazdálkodási szakértő Chile példáját mutatja be, ugyanis a régióban ez az ország érte el a legkomolyabb eredményeket a lakhatás és az alapvető infrastruktúra hiányának csökkentésében. A piaci alapú lakhatási modell mindazonáltal nem volt képes kezelni a városi szegénység számos aspektusát, aminek nyomán a 2000-es évek közepén az ország az integrált, részvételen alapuló megközelítés előmozdítása érdekében az átfogó tervezés irányába tett lépéseket. Chile a lakhatás biztosításán túlmutató, inklúziót támogató megoldásokat is meghonosított. A kormány által végzett átfogó tervezés nem mindenáron a lakhatás biztosítását tekinti a közpolitikai beavatkozás fokmérőjének, alapvetően befogadó és élhető városok kialakítására törekszik. Felismerve a korábbi lakáspolitikák negatív társadalmi-gazdasági hatásait (társadalmi-térbeli szegregáció, a felépített lakásállomány rossz minősége) Chile 2002-ben a Programa de Recuperación de Barrios (Városrész-helyreállítási Program), az eredetileg Quiero Mi Barrio (Szeretem a környéket) néven futó program létrehozása mellett döntött. Ez egyfajta etalon lett azáltal, hogy a politika figyelmét a kedvezményezett családok várostervezési kapacitásának megerősítésére irányította. Chilében a több ágazatot átfogó, szélesebb körű finanszírozási mechanizmusokat és jobb kormányzást biztosító partnerségek fokozatosan felváltották a központosított állami lakásszektoron és kizárólag ágazati szintű intézményi kultúrán alapuló politikákat.

Fernanda Lonardonni a nemzetközi fejlesztésekre, a városi informálisra és az alacsony jövedelmű lakhatásra specializálódott kutató. A könyv harmadik fejezetében Brazília példáját taglalja: itt az állam a 2000-es évektől kettős megközelítést alkalmazott,

és egyszerre célozta a favellák által biztosított életkörülmények, közszolgáltatások javítását, valamint – szigorúan ellenőrzött költségek és alacsonyabb támogatás mellett – új lakások biztosítását, ezáltal gátat szabva a városok további informális terjeszkedésének. E modell számos kihívással néz szembe: beszerzési és állami engedélyezési nehézségek, a megfizethető földterületek hiányából adódó informális városnövekedés, alacsony színvonalú tervezés és lakásminőség a szigorú költségvetési korlátok miatt. Brazília egyike azon kevés országnak, amely nemzeti nyomornegyed-rehabilitációs programot vezetett be. A korábban említett kettős megközelítés ugyan növelte az önkormányzatok beruházási kapacitását, a két legfontosabb állami program, a Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Favela, Növekedésgyorsító Program) és a Minha Casa Minha Vida („Én otthonom, én életem”) ilyen léptékű kiterjesztése nem lett volna lehetséges az érintett szereplők és a kormányzat összehangolt erőfeszítései és elkötelezettsége nélkül. A jól megközelíthető telkek hiánya azonban továbbra is az egyik fő akadálya az alacsony jövedelműek számára hirdetett lakhatási programok sikerének. További problémát jelent a kereskedelmi és a szociális szolgáltatások szűkös rendelkezésre állása e projektekben, illetve az önkormányzatok esetében a magas színvonalú projektervek kidolgozásához és kivitelezéséhez szükséges szakértelem hiánya.

Patricia Acosta Restrepo a bogotái Rosario Egyetemen a városi tanulmányok és tervezés professzora. Az általa írt negyedik fejezet Kolumbia, azon belül is két város, Bogotá és Medellín példáját mutatja be. Erős intézményekkel, pénzügyi lehetőségekkel és a kedvező politikai környezetnek hála e két város figyelemre méltó eredményeket tudhat magáénak az innovatív területi tervezés terén. Azonban e pozitív eredmények, melyek alapvetően a progresszív helyi politikai környezettel és átfogó városfejlesztési eszmékkel forrtak össze, sajnos csak e két városra korlátozódtak, a nemzeti politika egészére nem terjedtek át. Kolumbiában a nemzeti lakhatási politika története három szakaszra bontható, melyek során a közvetlen állami lakásteremtés és a helyi szintű megközelítések váltakoztak. A kormány 2011-ben teljesen átalakította a lakásügyi minisztériumot, és egyetlen szervezeti egységbe tömörítette a megfizethető lakhatással, a városfejlesztéssel és a városrehabilitációval kapcsolatos feladatokat. A területi tervezés, a területrendezés és a városfejlesztés pénzügyi lehetőségeinek kombinációja alkotja azt a területgazdálkodási eszköztárat, amely a kolumbiai önkormányzati tervezési, fejlesztési rendszert sikerre vitte. A vizsgált két városban a polgármesterek a városrehabilitációt a közkiadások elsődleges céljává tették, és az ilyen típusú programoknak az egymást követő mandátum-időszakok során is folytonosságot biztosítottak. Medellín kiváló példája annak, hogyan lehet a meglévő intézményeket nagyobb változtatások nélkül integrált projektek köré szervezni, a lakosságot a nagyszabású városfejlesztési projektek tervezésének, végrehajtásának valamennyi fázisába bevonni. E gyakorlat hozzáadott értéke abban is rejlik, hogy a közösség tagjait az új létesítmények, közösségi terek fenntartására, állapotmegőrzésére is felkészíti. A Medellín által meghonosított új paradigma „társadalmi urbanizmus” néven világszerte ismertté és elismertté vált.

Bogotá legfőbb eredménye ezzel szemben, hogy egy közfeladatot ellátó ingatlanfejlesztő ügynökség (MetroVivienda) létrehozása révén, közvetlen lakásépítés vagy -eladás nélkül tudta biztosítani a projektekhez szükséges megfizethető földterületet s ezáltal az elérhető lakhatást. A MetroVivienda a helyi lakáskínálatot a legalacsonyabb jövedelmű csoportok

Bogotá és Medellín rávilágított, hogy pusztán egy szakpolitikai keret létrehozása nem elegendő a megfelelő lakáskínálat biztosításához, a nemzeti és helyi stratégiáknak is közelíteniük kell egymáshoz, különös tekintettel a lakásteremtéshez szükséges erőforrások elosztására, a nemzeti kormányoknak pedig helyben, az önkormányzatok számára kell megadni a szükséges technikai, pénzügyi segítséget.

felé irányította. Az ügynökség részben az infrastruktúra-fejlesztési költségeket is átvállalta, hogy a lakásépítéshez szükséges *serviced land* költségét alacsonyan tartsa, ezáltal is növelve az elérhető lakóegységmértetet. Ezen túlmenően a kivitelező magáncégek közötti versenyt is előmozdította azáltal, hogy megpályáztatta az egyes projektek kivitelezését. Ez a tervezés és az építés minőségének javítását, valamint a kínált lakások számának növelését is célozta. A nemzeti támogatásokból korábban kizárt legalacsonyabb jövedelmű csoportok hozzáférése érdekében a MetroVivienda olyan helyi támogatásokat biztosított számukra, melyek lehívásához nem volt szükség pénzügyi referenciákra és jelentős családi megtakarításra. A kolumbiai példa úttörő jelentőségét tehát az adja, hogy az említett két városban decentralizált tervezési rendszert vezettek be a földhasználati politikában. Bogotá és Medellín rávilágított, hogy pusztán egy szakpolitikai keret létrehozása nem elegendő a megfelelő lakáskínálat biztosításához, a nemzeti és helyi stratégiáknak is

közelíteniük kell egymáshoz, különös tekintettel a lakásteremtéshez szükséges erőforrások elosztására, a nemzeti kormányoknak pedig helyben, az önkormányzatok számára kell megadni a szükséges technikai, pénzügyi segítséget.

A kötet ötödik fejezetének célja azon fő tanulságok és kihívások összefoglalása, amelyek a könyvben bemutatott politikai döntések elemzéséből fakadnak:

1. A latin-amerikai országok lakáspolitikája még a demokrácia és a decentralizáció ellenére is küzd azzal, hogy megfizethető lakhatást tudjon biztosítani.
2. A szabadpiaci politikáknak nem kívánt negatív következményei voltak.
3. A politikai erőfeszítések ellenére továbbra is lesznek nyomornegyedek.
4. A decentralizáció nem tette lehetővé az önkormányzatok számára, hogy sikeresen szálljanak szembe az urbanizáció kihívásaival.
5. A régió országai nem tudták kielégíteni a nyomornegyedek rehabilitációjára és a minőségi lakhatásra vonatkozó igényeket.
6. A mennyiség és a minőség dilemmája továbbra is fennáll.
7. A minőségi lakhatás fő akadályai továbbra is a strukturális tényezők.

A három ország tapasztalataiból Magalhães alapvetően két fő konklúziót von le: (1) A lakhatási politika fókuszát a mennyiség helyett a minőségre, élhető városok kialakítására kell helyezni. (2) A lokáció fontosabb, mint önmagában a lakhatás biztosítása. Magalhães végkövetkeztetése a szegregátumok felszámolását, a városrehabilitációt korábban megkezdő Ferencváros, illetve azt napjainkban csúcsra járató Józsefváros esetében egyaránt érvényes. A két belvárosi kerület hasonló fejlődési pályát követ, és a vizsgált három országhoz hasonlóan küzd azzal, hogy megfizethető lakhatást tudjon biztosítani. A rendszerváltás után megjelenő szabadpiaci politika spekulációs lakásfejlesztésekhez vezetett, melyek ugyan aktívan hozzájárultak a szegregátumok felszámolásához, és sok rossz minőségű, komfort nélküli, túlsúfolt ingatlanban tengődő lakos életét rendezték, olyan mértékű dzsentifikációt eredményeztek, hogy az itt maradottak egyre kevésbé képesek megfizetni a kialakuló ingatlanárakat, lakásbérleti díjakat. A két kerületi önkormányzat ugyan számos erőfeszítést tesz a hátrányos helyzetű lakosság társadalmi pozíciójának javítása, integrációjának erősítése, a részvételi tervezés terén, várhatóan még évekig, évtizedekig fennmaradnak egyes szegregációval érintett tömbök, kerületszempók. A két kerület jelentős önkormányzati bérlakásállománnyal rendelkezik, a felmerülő igényeket azonban sem mennyiségi, sem minőségi oldalról nem tudják kielégíteni. A megvalósított városfejlesztések (sétálóutcák, parkfejlesztések, térfigyelőkamera-rendszer) alapján mindazonáltal egyértelműen kitűnik, hogy Magalhães egyik legfőbb tanácsának szellemében mindkét kerület élhető városrészek kialakítására törekszik.

Magalhães, Fernanda (szerk.): Slum Upgrading and Housing in Latin America, New York – Washington, D.C., IDB, 2016

Végjegyzet

- 1 A túlszűfolttsági ráta azt fejezi ki, hogy a népesség mekkora része él zsúfolt lakásban, azaz olyan helyzetben, amikor nincs személyes terük, külön szobájuk az életkoruk, családi kapcsolatuk vagy éppen nemük szerint nem összetartozó embereknek (Portfolio, 2023).
- 2 17,7 százalék, szemben a megyei jogú városok 13,6, a többi város 10,5 és a községek 11,9 százalékaival (Stubnya, 2023).
- 3 Míg 2011-ben Budapest VIII. kerületében 15,2 százalék, a IX. kerületben pedig 18,6 százalék volt a nem lakott lakások aránya, 2022-re ez az arány 22,5, illetve 26,6 százalékra nőtt (Stubnya, 2023).

Felhasznált irodalom

- KSH (2022): Népszámlálási adatbázis, <https://nepszamlalas2022.ksh.hu/adatbazis/> (letöltve: 2023. 12. 15.).
- PORTFOLIO (2023): Mennyire zsúfoltak a lakásaink, és hol a legmagasabb a saját tulajdonú lakások aránya?, *Portfolio*, 2023. 12. 08., <https://www.portfolio.hu/ingatlan/20231208/mennyire-zsufoltak-a-lakasaink-es-hol-a-legmagasabb-a-sajat-tulajdonu-lakasok-aranya-656535> (letöltve: 2023. 12. 15.).
- STUBNYA BENCE (2023): Miért van 600 ezer üres lakás az országban?, *G7*, 2023. 10. 09., <https://g7.hu/elet/20231009/miert-van-600-ezer-ures-lakas-az-orszagban/> (letöltve: 2023. 11. 30.).
- VILÁGBANK (2023): Data for World, Low income, Middle income, High income, Panama, Hungary, <https://data.worldbank.org/?locations=1W-XM-XP-XD-PA-HU> (letöltve: 2023. 12. 01.).

Experiences and usability of urban rehabilitation in Brazil, Chile and Colombia in the 8th and 9th District of Budapest

ABSTRACT

In Latin American and the Caribbean slums are an integral part of metropolitan cities. Fernanda Magalhães' book entitled *Slum Upgrading and Housing in Latin America* examines the housing and urban rehabilitation policies of three countries of the region, Brazil, Chile and Colombia. Even though there are common features between the urban renovation policies of the three states, Brazil, Chile and Colombia have followed highly different and diverse paths, so they can even serve as an example for other countries to follow. The purpose of this review is to critically analyze Magalhães' work and to examine the usability of the acquired experiences in the light of urban renovation projects carried out by the 8th and 9th District of Budapest.

KEYWORDS: inclusion, housing, slum, urban renovation

BÁLÓ ANDRÁS | A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola Geopolitika és Fenntartható Fejlődés Doktori Programjának harmadéves hallgatója, kutatási területe a latin-amerikai integrációs szervezetek agrárpolitikája, agrár-környezetvédelmi intézkedései.