

A szociális városrehabilitáció esélyei Középső-Józsefváros és Külső-Erzsébetváros szlömösödő negyedeiben

Futó Péter

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
Szociológia és Szociálpolitika Tanszék

Budapest, 2003. szeptember 30.

Tartalomjegyzék

Többszintű kormányzással a szlömösödés ellen	2
Középső-Józsefváros	6
Rehabilitáció.....	6
Lakáspolitiká	11
Szociális ügyek.....	15
Romák és kisebbségpolitika	17
Deviancia- és bűnmegelőzés	19
Külső-Erzsébetváros.....	20
Rehabilitáció.....	20
Ingatlan- és lakásgazdálkodás	23
Deviancia- és bűnmegelőzés	24
A rehabilitációhoz kapcsolódó egyes részpolitikák fővárosi, országos és uniós szintjei.....	24
A főváros építészeti rehabilitációja	24
Lakáspolitiká	26
Területfejlesztés	29
Deviancia- és bűnmegelőzés	31
Ajánlások.....	33
A Világbank ajánlásai a szegénynegyedekben megvalósítandó várospolitikára	33
Hazai ajánlások a szegénytelepekkel kapcsolatos várospolitikai eszközök kialakítására....	35

Többszintű kormányzással a szlömösödés ellen

Nincs olyan biztosító, amely a világ bármely városát hosszú távra bebiztosítaná az ellen, hogy történelmi negyedeiket egyszer majd elhagyják azok a rétegek, amelyek számára azok épültek, tehát a fokozatos vagy menekülésszerű lakosságcserek és az alacsonyabb státusú, hátrányos helyzetű, részben kisebbségi csoportok térnyerése ellen, továbbá az ellen sem, hogy az épületállomány műszakilag leromoljon és leértékelődjön - részben e vándorfolyamat miatt, részben pedig azt tovább gerjesztve. De ha lenne ilyen évtizedes léptékben számoló pénztintézet, ahol a szlömösödés ellen, a település e megbetegedése ellen egyfajta egészségbiztosítást lehetne kötni, akkor a biztosítás díjtételének megállapítása a polgármesteri hivatal átvilágításával kezdődne. A biztosítási szerződésben pedig a városnak köteleznie kellene magát a helyi ügyek jó kormányzását érintő néhány alapvető szabály betartására.

Egy-egy városnegyed szlömösödését hosszú távú folyamatként vizsgálva megállapítható, hogy ahhoz nemcsak az egész országot sújtó viszontagságok, hanem legalább akkora mértékben az érintett városok és városrészek által néhány évtizeddel korábban megválasztott rossz stratégia is hozzájárult. Rövid távon vizsgálódva pedig a szlömösödés gyorsulása még inkább az aktuális várospolitika csődjét mutatja.¹

Vertikális együttműködés. A jó kormányzás egyik legfontosabb - korábban íratlan, most már sokak által leírt - szabálya az irányítási szintek összehangolása. Az Európai Unió által a tagállamok számára javasolt többszintű kormányzás (multi-level governance) a főváros és a kerületek esetében régóta megvalósult, de sok tekintetben még javítandó gyakorlat. Budapesten a városépítéssel, a városrész-rehabilitációval többé-kevésbé szorosan összefüggő politika-területek kormányzási stílusában a vertikális kapcsolatok központi jelentőségűek. A társasházak, lakótömbök és kisebb vagy nagyobb negyedek felújítása feltételezi a főváros és a kerület közötti kölcsönös ellenőrzési, adminisztratív és finanszírozási kapcsolatok működtetését és ezek intézményesítésének folyamatos reformját. A fővárosban a felújításokkal, rehabilitációkkal, valamint azok migrációs és társadalmi velejáróival kapcsolatos vertikális együttműködés taktikai szinten megvan, de stratégiaileg elhibázott. A kerületek egy része által megválasztott rehabilitációs modellben a problémák helyben megoldódnak, de fővárosi szinten újratermelődnak.

¹A dolgozat elkészítését a következő személyek segítették azzal, hogy interjút adtak és/vagy írásos anyagokat bocsátottak rendelkezésünkre: Alföldi György (a Józsefvárosi Rév8 Rt. igazgatója), Balázs László (Józsefváros főépítésze), Balázs Norbert rendőr őrnagy (a VIII. kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztály - Bűnüldözési Alosztályának vezetője), Balogh István (a VIII. Mátyás tér 9. sz. alatti társasház Számvizsgáló Bizottságának elnöke), Danielisz Béla (a Fővárosi Közgyűlés Városrendészeti Bizottságának elnöke), ifj. Erdősi Sándor (Városkutatás Kft.), Gál György (Erzsébetvárosi Önkormányzat, a Gazdasági Bizottság elnöke), Gergely József (Erzsébetváros kerületfejlesztésért felelős alpolgármestere), Loydl Tamás (Tanácsadó, Miniszterelnöki Hivatal) Molnár György (a Józsefvárosi Önkormányzat lakásügyi tanácsnoka), Pessl Gábor (VII. kerület Garay téri lakos), dr. Révész Márta (a Józsefvárosi Önkormányzat Szociális és Egészségügyi Bizottságának elnöke) és Varga Márta (az erzsébetvárosi Elő-Tér Iskola igazgatója). Kutatási asszisztensek: Csoma Róbert és Harsányi Emese.

Horizontális együttműködés. Egy másik ilyen, a jó kormányzásra jellemző, inkább horizontálisnak tekinthető arany szabály, hogy az egyes részpolitikák működtetői ne csak tudjanak egymásról, hanem harmónikusan működjenek is együtt. A jelenlegi fővárosi gyakorlat azt mutatja, hogy a városigazgatás egyes, önkormányzaton belüli ágazatai (vagyongazdálkodás, szociális ellátás, városépítészet stb.) együttműködnek ugyan, de a kooperáció stílusa formális. Ez a gyakorlatban a szakterületek éles elválasztását jelenti. Egymás között mind az egyes ügyosztályok, mind pedig a városigazgatás mellett működő, a feladatok "kiszervezése" miatt kvázi-hatóság szerepét betöltő gazdasági társaságok túlzottan is tiszteletben tartják egymás önállóságát. Ennek a magatartásnak az a célja, hogy a több igazgatási ágazatot is érintő konkrét esetekben egy-egy feljegyzés, átirat segítségével elháríthassák maguktól a felelősséget. Márpedig a rehabilitáció által felvetett problémák mindegyike interdiszciplináris jellegű, és az összehangolatlanosság - vagy még inkább a rossz elvek mentén megvalósuló összehangolás - nagyobb veszélyeket rejthet, mint az itt-ott fellelhető szakmai elvakultság, a szakbarbárság. A kutatók szükség esetére úgynevezett területileg célzott politikákat javasolnak.² Ennek megvalósításában központi szerepe lehet az egyablakos rendszernek: ez egy olyan hivatal, ahol az ügyfél lakáspiaci, munkaerő-piaci és szociális panaszaival első körben ugyanaz a személy foglalkozik.

Ugyanakkor az önkormányzatoknak jól bejáratott és együttműködési megállapításokban is intézményesített kapcsolata van a tőlük jogilag független decentralizált államigazgatási szervezetekkel, így például a helyi rendőrkapitányságokkal. Ezeket a viszonyokat néha beárnyékolják a pénzügyi és emberi erőforrásokkal kapcsolatos kisebb-nagyobb alkuk újratárgyalása, de egészében véve ebben a relációban a fontos napi ügyekben mindkét félnek sikerül úgy tenni a saját dolgát, hogy amikor szükséges, közösen is fel tudnak lépni.

A vertikális és a horizontális együttműködés szabályok ötvözése is követelmény. Ez azt jelenti, hogy a szakigazgatás egyik ága ne csak a kerületen belül, hanem a városirányítás mindkét szintjén legyen tekintettel a szakigazgatás többi ágára, sőt ez a fajta az összehangolás terjedjen ki felfelé is, egészen az Európai Unióig és tovább. Konkrétan ez azzal illusztrálható, hogy a ferenc- vagy józsefvárosi városépítési hatóságok rehabilitációs döntései ne adjanak szükségtelen többletfeladatokat sem más kerületek szociális osztályainak, sem a főváros bűnmegelőzési szerveinek, sem pedig a kanadai vagy francia bevándorlási hatóságoknak. Ahhoz, hogy ez megvalósuljon, tovább kell fejleszteni az önkormányzati munkát övező állami garanciákat, a megelőzési, visszacsatolási és ellenőrzési mechanizmusokat.

² A területileg célzott várospolitikákról ld. Jan Vranken, Pascal De Decker & Inge Van Nieuwenhuyze: Social inclusion, urban governance and sustainability - towards a conceptual framework. UGIS - egy kilenc országra kiterjedő európai városkutatás eredményei. Antwerpen, 2002. Forrás: www.ufsia.ac.be/ugis

Konzultáció az érdekcsoportokkal. A jó kormányzás harmadik szabálya arról szól, hogy folyamatosan, változatos módon, sok közvetítő szervezetet igénybe véve kell konzultálni azokkal, akiknek életét a döntések megváltoztatják: a politikusoknak a polgárok különböző csoportjaival, a szabályozóknak a szabályozottakkal. A fővárosban a legnagyobb kapcsolati problémák azonban az önkormányzatok és az érdekszervezetek kapcsolataiban mutatkoznak. A lakossági, civil és vállalkozói érdekcsoportok szervezettsége annyira felszínese, a létező lobbik érdekképviseleti munkája pedig sokszor annyira rövidlátó és alacsony színvonalú, hogy számos esetben akkor sem lehetne őket bevonni a helyi döntésekbe, ha az önkormányzatok erre különösebb súlyt fektetnének. A fővárosi közéletnek ez a gyenge pontja már rövid távon - például az uniós segélyek befogadására való alkalmasságunk tekintetében is - ütközni fog az EU követelményeivel. Polgárosultabb társadalmakban ugyanis a politikai folyamatban egyre aktívabban vesznek részt a köz- és magánszektor, valamint a civil társadalom szereplői, és pedig anélkül, hogy a nem-kormányzati szereplők hangsúlyosabb megjelenése a hatalom felesleges diffúziójával vagy fokozódó korrupciós veszéllyel járna.³

Hosszabb távon Budapest vonzerejét és versenyképességét, a helyi közpolitikák tervezésének, végrehajtásának sikerét nem annyira az egyedi intézmények és vállalkozások erényei fogják meghatározni, hanem inkább az intézményi szereplők és az érdekcsoportok által alkotott hálózatok kapcsolatgazdagsága, működőképessége, harmóniája lesz mértékadó. Ha Budapesten lenne felelőse, egyfajta fővárosi biztos a szlömösödés elleni lépések koordinációjának, egyfajta "szlömötör", akkor feladatának java részét azoknak a kapcsolattartási visszasságoknak az orvoslása tenné ki, amik a közintézmények, a versenyszféra és a civil érdekcsoportok hálózatát jellemzik.⁴ Ez az a hálózat, amelynek sikeres működtetését többszintű kormányzásnak hívják.

Szemléleti kérdések. A városrészek rehabilitációjával kapcsolatos felelősség számos helyi és fővárosi intézmény és érdekcsoport között oszlik meg. Valamennyi érdekelt és érintett⁵ siet elismerni, hogy a főváros szlömösödő belső területeinek rehabilitációja nem csupán városépítési, területrendezési probléma. A mértékadó döntéshozók a rehabilitációhoz vezető szociális- és lakásproblémákat a diagnózis részének, a rehabilitáció által kiváltott - hasonló léptékű, de területileg esetleg máshol jelentkező - gondokat pedig a terápia szükséges velejárójának tekintik.

A diagnózis megfogalmazásában, valamint a szlömösödési folyamat társadalmi mechanizmusának ismertetésében alig van eltérés az érdekeltek és érintettek között. A folyamat megítélését azonban már befolyásolja, hogy az oksági láncolat ördögi körének kezdőpontját hol választják meg, hol a világnézetnek, hol pedig a szakmai- és faji előítéleteknek megfelelően. Van aki szerint a rossz minőségű lakások kínálata indítja el a folyamatot, van aki szerint a vidék alacsony népességmegtartó-képessége, és persze vannak akik mindent cigány kisebbségi polgártársaink magatartásából eredeztetnek, természetesen nem hivatalos minőségükben, "ha leírod-letagadom" alapon. A kezdőpont megválasztása tehát mindig leegyszerűsítést, önkényességet takar. Akárcsak az önkényes lakásfoglalás, a szlömösödés lefelé irányuló spiráljának sűrűsödési pontja. A lakásfoglalók azonban nem egy városrész ördögi körének elejét keresik, hanem önkényes jelleggel pontot akarnak tenni. annak az ördögi körnek a megtalálási vélt végére, ami őket és családjukat sújtja.

³ Futó Péter és Fleischer Tamás: A közpolitikákra ható EU-integrációs mechanizmusok bemutatása a hulladékgazdálkodás példáján. Budapest, 2003. Kézirat, 24 oldal, megjelenés alatt az Európai Tükör c. folyóiratban.

⁴ Futó Péter: Pest romló városrészei és a hiányzó anti-slum politika. Falu - város - régió, 1997/7-8. sz.

⁵ Az angol szakirodalomban: stakeholder

A vélemények, értékítéletek igazi sokfélesége akkor jelentkezik, amikor az érdekeltek és érintettek a rehabilitációs terápia által okozott nem kívánt mellékhatások értékelésére térnek rá. Nem könnyű elfogulatlanul és szakszerűen számba venni a terápia által okozott fájdalmakat, sem pedig a szociális városrehabilitációnak a megválasztott terápia kedvéért elmulasztott lehetőségeit. Az elemzés egyik iskolája már a terápia szót is helytelennek tartja, mert szerintük a városi szegénynegyed sajátos szabályok szerint működik, meghatározott feladatokat tölt be, annak jelenségét nem is lehet megérteni a gyógyításból vett analógiával.⁶ A szegénység és a szegregáció hazai kutatói viszont a jogorvoslásból kölcsönzött kifejezés használatát támadják, amikor megkérdezik: vajon rehabilitál-e valamit egyáltalán, amit a fővárosi kerületek így neveznek?⁷ Az érintett helyi politikusok és a rehabilitáció lebonyolítói szavakban szociális érzékenységről tesznek tanúbizonyságot, de esetenként kell eldönteni, hogy emögött mikor vannak valós tettek, az mikor elméleti jellegű és mikor kampányfogás. Mindenesetre a döntéshozók legtöbbször elhallgatja, mások felelősségi körébe utalja vagy csúsztatásos érveléssel a szőnyeg alá seprti a megválasztott rehabilitációs modell esetleges hibáit, a kiköltöztetések jelentőségét.

Ahol néhány utcán belül ezres nagyságrendű lakást bontanak, ott a rehabilitáció nemcsak a polgárosultabb életmód térnyerését hozza magával, hanem fővárosi szinten rengeteg feladatot bővítetten újratermel, még hozzá pénzt és embert pazarló módon. Ezeken az akcióterületeken a kiköltöztetetteket lakással vagy pénzzel kárpótolják, sőt van olyan kerület, ahol az eredeti lakó a piaci ár feléért vásárolhat lakást, ha a rehabilitáció után visszatér. Mindez azonban nem pótolja legszegényebbek felemelésére irányuló, jól célzott és jól adminisztrált programokat, és gyakorlatilag fordított lakosságcserehez, úgynevezett dzsentrifikációhoz vezet.⁸ Továbbá az akcióterületi jelleggel megvalósuló elszigetelt rehabilitációs beavatkozások elhomályosítják az ennél egy nagyságrenddel nagyobb területű, de szintén leromlott városnegyedek megoldatlan kérdéseit. Abból, ahogy a belső kerületek szlömösödéssel kapcsolatos társadalmi problémáit az érintett önkormányzatok továbbgörgetik, újra meg újra a környezetvédelemből jól ismert "ne az én udvaromba" attitűd köszön vissza.

A társadalmi tőke – mint egy közösség adottsága – a szereplők közös értékeit, elkötelezettségét, pozitív hagyományait, együttműködési képességét integráltan kifejező fogalom, melynek mértéke szorosan összefügg a helyi intézményrendszer alkalmazkodó- és tanulási képességével. Ebben az értelemben Pest romló városrészeiben nem annyira az ország alultőkésítettsége jelenik meg - pedig az érintettek tekintélyes hányada szeretne mindent kényelmesen a pénzügyi források hiányára fogni. Valójában a málló homlokzatok mögötti, komfort nélküli kis lakásokba zsúfolt polgártársaink inkább a társadalom egészének alultőkésítettségéről, a társadalmi tőke hiányáról árulkodnak. Ha lenne olyan biztosító, ahol a az elszlömösödés kockázatát mérlegelnék, akkor a biztosítás díjtételének megállapítása az ország, a város és a városrész társadalmi tőkéjének felmérésével kezdődne.

⁶ Jan Vranken, Pascal De Decker & Inge Van Nieuwenhuyze: Social inclusion, urban governance and sustainability - towards a conceptual framework. UGIS - egy kilenc országra kiterjedő európai városkutatás eredményei. Antwerpen, 2002. Forrás: www.ufsia.ac.be/ugis

⁷ Ladányi János: A főváros féltője. Európai füzetek 1999-2000.

⁸ Egedy Tamás, Kovács Zoltán, Székely Gáborné, Szemző Hanna: Városrehabilitációs programok eredményei és tapasztalatai budapesten - A NEHOM projekt aktuális eredményei. Falu Város Régió, 2002/8.

Középső-Józsefváros

Rehabilitáció

Története. A Középső-Józsefváros három-négy-ötemeletes házakkal való beépítését az első világháború után nem tudták befejezni, így akkor sok földszintes-egyemeletes kis ház megmenekült a lebontástól. Az 1960-as évektől kezdve a kisebb-nagyobb házak rendszeres bontása folytatódott, ezúttal először a lakótelepek építése, majd a rehabilitáció céljából. Mára a terület heterogén és foghíjas, és bár vannak építészeti értékei, a beépítési szerkezet javítása kevés építészeti áldozattal megoldható. A Józsefváros egészére kiterjedő átfogó építészeti rehabilitáció gondolata már 1984 óta napirenden van. A 90-es évek önkormányzati dokumentumai a Középső-Józsefváros jelentős részét krízisterületnek tekintik. A rehabilitációs elképzelés azonban nehezen intézményesült, és a várospolitikai koncepciót csak 1996-ban fogadták el. A rehabilitációhoz a sikeres - részben példaképnek tekintett, részben bírált - ferencvárosi projekt mintájára egy gazdasági társaságot hoztak létre, a Rév8 Rt.-t, melynek fő tulajdonosai a főváros, a kerület és az OTP voltak, jelenleg az Önkormányzat a többségi tulajdonos. A program 1997-ben támaszkodott először a fővárosi rehabilitációs rendelet által nyújtott pénzügyi lehetőségekre, 1998-ban pedig elfogadták a Józsefvárosi Rehabilitációs Stratégiát.

A fókusz áthelyezése. Először a kerület Nagykörúton belüli részét, a Belső-Józsefvárost kezdték felújítani, ennek azonban az első két évben nem látszottak az eredményei, és nem sok hatása volt hatása az ingatlanpiacra. Mára viszont az Önkormányzatban az a vélemény uralkodott el, hogy a Belső-Józsefváros fejlődési lendületét immáron a magántőke is biztosítani tudja és, hogy a figyelmet inkább a Középső-Józsefvárosra kell összpontosítani. Az itt sűrűsödő problémákat a kerület stratégiai dokumentumai⁹ így fogalmazzák meg: "A Középső-Józsefváros, amely a kerület központja, a Horváth Mihály tér körül alakult ki, általánosan lepusztult, egyes részein nyomornegyedek kialakulása veszélyezteti."

Középső-Józsefvárosban az önkormányzati épületek felújítása többé-kevésbé folyamatos¹⁰. A komfort nélküli lakásokban fürdőszobát, ahol kell konyhát alakítanak ki, ahol pedig erre nincs szükség ott csak a lakáson kívüli javításokat, felújításokat végzik el. Van, ahol kiköltöztették a lakókat a felújítás idejére, máshol az épületet lakottan újították fel, sőt arra is volt példa, hogy a lakók a felújítás alatt az épületben maradtak és egyik lakásból a másikba költöztek a munkálatok során. Rosszabb a helyzet a már privatizált, majd társasházzá alakult épületekben, ahol minden azon múlik, sikerül-e a lakóközösségnek megszerveznie önmagát, és megfelelő közös képviselőt találnia a ház ügyeinek intézésére. Van ahol a közös képviselő megtalálásához önkormányzati ösztönzés és segítség, tájékoztatás és képzés kell.

⁹Józsefváros Kerületfejlesztési Koncepciója, 2002. január.

¹⁰ Egedy Tamás, Kovács Zoltán, Székely Gáborné, Szemző Hanna: Városrehabilitációs programok eredményei és tapasztalatai budapestben - A NEHOM projekt aktuális eredményei. Falu Város Régió, 2002/8.

A *kiköltöztetések mechanizmusa*. Az akcióterületen található 2500 lakásból 1100-at lebontanak és ebből mintegy 6-700 lakást építenek a kerület különböző pontjain, 8-10 éven belül. A területen lévő lakások fele jelenleg alacsony színvonalú, komfort nélküli egyszobás vagy annál is kisebb lakás. A területről kitelepített családok választhatnak, hogy lakásuk piaci ellenértéket, vagy egy ugyanilyen értékű lakást kapnak, az akcióterületen való maradás alternatívája azonban nem áll nyitva előttük. A kiköltöztetésre felszólított lakók közül a legtöbben pénzt kérnek, és akik a felajánlott lakhatási lehetőségek közül az alacsony komfortfokozatú lakás alternatíváját választják, azok azért tesznek így, mert jobb minőségű lakásokban képtelenek lennének fizetni a közüzemi díjakat.

A *hiányzó érdekképviselés*. A rehabilitáció tehát jelentős migrációt szül, mégsem figyelhető meg, hogy a lakosság különböző csoportjai, így az átköltöztetett lakosok jelentős részét kitevő roma kisebbség szerveződései, non-profit intézményei vagy kisebbségi önkormányzatai tárgyaló félként jelentek volna meg az önkormányzattal vagy a projektet bonyolító társasággal szemben. A kiköltöztetések gyakorlatilag mindenütt a családokkal folytatott közvetlen tárgyalások révén valósulnak meg, közösségi érdekképviselőnek vagy egyeztetésnek az akciótervvel kapcsolatban az érintettek oldaláról nincs nyoma. A projektet bonyolító szervezet nyitott arra, hogy akár egy ombudsmani rendszerben, akár valamilyen non-profit szervezet által megvalósított civil kontroll keretében bonyolítsák a kerület életét jelentősen befolyásoló lakáscserét. Már 1998-ban felhívták az Önkormányzat figyelmét arra, hogy indítsa meg az érintett érdekcsoportokkal való egyeztetést.¹¹ Ilyen jellegű szerveződések vagy intézmények azonban azóta sem jöttek létre és így a jelentős átalakítások szociális vonatkozásait a fővárosban megszokott módon az Önkormányzat szakosodott osztályainak bevonásaival valósítják meg. A projektet bonyolító társaság véleménye szerint az akcióterületen jelenleg lakók túlnyomó többsége örül a fejlesztésnek.

¹¹Józsefvárosi Rehabilitációs Programterv, 1998. Rév8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Rt. Kézirat, 63 oldal, Budapest 1998.

Összekötni vagy szétválasztani. A városrész-rehabilitációs projekt vezetőinek az a véleménye, hogy szét kell választani az Önkormányzat vagyongazdálkodását, másfelől az Önkormányzat szociális gondoskodási rendszerét. Más helyen viszont úgy fogalmazznak, hogy szociális értelemben a projekt célja, hogy a kiköltözők (kb 1000 család) lehetőleg a kerületben maradjanak, és senki ne kerüljön rosszabb lakásba. A két önkormányzati politika-terület szétválasztásának gondolata direkt módon jeleníti meg a rendszerváltás utáni önkormányzatok egyik alapvető identitás-problémáját, nevezetesen hogy gondoskodó vagy vállalkozó önkormányzatok megteremtése-e a cél. Számos véleményt lehetne azonban idézni, amelyek szerint a várospolitikának ezt a két területét inkább összekötni, semmint elválasztani kellene. Ezt a kérdést társadalomtudományi szinten elsősorban azon konfliktusok kapcsán vetették fel, amelyek egyik oldalról a szegények és a cigány közösségek, másfelől a települési önkormányzatok között robbantak ki a városokban.¹²

Miért épp itt? Az akcióterület sokkal kisebb, mint Középső-Józsefváros krízisterülete. Az Önkormányzat illetékesének magyarázata szerint a Corvin-Szigony projekt akcióterületét azért választották meg épp itt, mert a terület 1956-ban sok kárt szenvedett, a rendszerváltásig nem volt felújítás és itt volt a legkönnyebb utcát nyitni. Azt remélik, hogy a projekt fel fogja értékelni a szomszédos területeket is.

Területfüggő rehabilitációs stratégia. A Józsefvárosi Önkormányzat rehabilitációs koncepciója megkülönbözteti a kerület egyes lakókörnyékeit és a szociális, valamint az építészeti beavatkozások aránya lakókörnyékenként eltérő. Míg tehát a Corvin-Szigony Projekt akcióterületén a városépítési beavatkozások dominálnak, addig a Középső-Józsefváros külső részein, így például a Dobozi utca környékén az uralkodó koncepció szerint először szociális rehabilitációra, intézményi erősítésre van szükség és csak ennek sikere után gondolnak építészeti beavatkozásokra.

Ellenvélemények. A megválasztott stratégia bírálói azonban éppen a beavatkozások területi és ágazati egyenetlenségeit vetik az alkalmazott rehabilitációs modell megálmodóinak szemére. Véleményük szerint nem helyes az erőforrások java részét az akcióterületekre koncentrálni, még akkor sem, ha ennek hasznából sokkal kisebb mértékben és nagyon lassan a kerület többi válságos negyede is részesül. Továbbá a bírálók szerint a rehabilitáció során túlzottan dominálnak a szűken értelmezett lakáspolitikai szempontok, a városépítési jellegű beavatkozási eszközök. A bontás és építés fontos eszközök, de középpontba helyezésük helyett a várospolitika valamennyi részterületét harmónikusan összehangolva, a szociális, környezeti, etnikai, deviancia- és bűnmegelőzési és más szempontokat érvényesítve, az intézmények megerősítésével és a ma ott élő lakosság életminőségét javító beavatkozásokkal, kiegyensúlyozottabb megközelítéssel kellene az akcióterületen túlmenően az egész válságos területet rehabilitálni.

¹²Ladányi János: Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. Kritika, 2000 szeptember.

A szociális városrész-rehabilitáció ígérete. Az MSzP egyik józsefvárosi önkormányzati képviselője nyilatkozataiban elutasítja az olyan rekonstrukciós programokat, amelyek csak az arra érdemesnek tartott emberek számára építenek szép lakóhelyet, vagy - akár áttételesen - a körülmények alakításával szelektálják a lakókat¹³. Ehelyett - véleménye szerint - azoknak kell jobb körülményeket teremteni, akik a városban élnek, kilakoltatás helyett szociális munkával, támogatással, komplex eszközrendszerrel kell elérni, hogy az önkényes lakásfoglalók lakhatóvá tegyék saját lakókörnyezetüket, meg kell szüntetni az állandó fenyegetettség érzését, fel kell csillantani a reményt, hogy ha hajlandók együttműködni, akkor maradhatnak. Így azok, akiktől ezt a társadalom többsége sose várta volna, fejleszteni kezdik környezetüket és saját életkörülményeiket. Erre a megoldásra Pécsset, a volt bányászlakások szlömösödésével kapcsolatban van pozitív példa. Az Önkormányzat több fórumon hangoztatott álláspontja szerint tehát a rehabilitációnak nem az a célja, hogy kiszorítsa a szegényebb rétegeket a kerületből. Sőt, azt a többször is nyilvánosságra hozott, az Önkormányzat többségi véleményét tükröző célt tűzték ki, hogy oly módon kell megállítani a leromlási folyamatot, hogy a szegények egy része maradjon a kerületben. Az Önkormányzatban készített interjúk alanyai úgy látják, hogy a IX. kerületi modell egyik hibája éppen az, hogy a korábbi lakóknak nem volt pénzük visszatérni a rehabilitált területre. Ezeket az ígéreteket a választásokon számon fogják kérni a képviselőktől.

Ébredő tulajdonosi öntudat. Józsefvárosi társasházak tapasztalatai szerint a lakásprivatizáció folyamata elősegítette a tulajdonosi öntudat fejlődését. Ahogy egy társasházban a magántulajdonú lakások lassan többségbe kerülnek, úgy válik egyre működőképesebbé a társasházi közgyűlés, és úgy lehet fokozatosan egyre hatékonyabban elszigetelni azokat a tulajdonostársakat, akik semmit sem kívánnak áldozni a ház állagának megóvására, a szükséges felújításokra.

Felújítás és deviancia. Józsefvárosban számos példa van arra, hogy a társasház felújítása nem csupán műszaki és esztétikai okokból szükséges, hanem a közös vagyon védelméért, a deviáns magatartás visszaszorítását is szolgálja. Vannak olyan társasházak, ahol egyes lakók úgy lopnak áramot a lépcsőházban vagy a közös WC-ben futó vezetékekről, hogy lakásaikból megfűrik a falat, sőt arra is volt példa, hogy az így lopott árammal nagy mennyiségű akkumulátort töltöttek fel. A társasháznak ilyenkor elemi érdeke, hogy a felújítás keretében időkapcsolóval szerelje fel a lépcsőház és a közös WC világítását.

Lakossági kapcsolatok. Józsefvárosban az Önkormányzatnak egyetlen intézménye van a lakosságnak a kerületfejlesztési döntésekbe való bevonására: a közmeghallgatás. Az ilyen alkalmakkor először panaszkönyv-szerűen összegyűjtik a kerületi lakosok véleményét, majd az Önkormányzat tisztségviselői gyűléseken válaszolnak ezekre. Ezzel a helyzettel maga a polgármester is elégedetlen. Véleménye szerint a közterek, homlokzatok építészeti megoldása közügy, amit az érdekeltek bevonásával kell megvitatni¹⁴. Elméletben a település életében három fő döntéshozó csoportnak kell szorosan és jól együttműködni:

- a lakosságnak és az azt képviselő civil szervezeteknek,
- az üzleti élet résztvevőinek

¹³Politika, város, építészet. Kerekasztal beszélgetés VIII. kerületi politikusokkal. Józsefvárosi önkormányzati honlap, 2003

¹⁴Politika, város, építészet. Kerekasztal beszélgetés VIII. kerületi politikusokkal. Józsefvárosi önkormányzati honlap, 2003.

- és a közhatalom gyakorlóinak, vagyis a döntéshozóknak és a professzionális városi alkalmazottaknak.

Az ilyen típusú egyeztetés azonban a polgármester szerint nem működik, mert a kötelező lakossági fórumok híre nem jut el a véleményt nyilvánítani akarók táborához, a későn beérkező panaszokat a hatóságok azzal hátrítják el, hogy már kiadták az engedélyeket, és minden eldőlt.

A többszintű kormányzás költségvetési vonatkozásai. A főváros által pályázati keretek között a kerületnek juttatott rehabilitációs pénzek jelentős mértékére jellemző, hogy e támogatás miatt fogadta el a józsefvárosi önkormányzat a főváros és a kerületek közötti úgynevezett éves "forrásmegosztás" eredményeit. A Fővárosi Közgyűlés ugyanis 1994 óta évente köteles megosztani a kerületekkel a központi költségvetésből Budapestnek járó összegen. Ez az összeg a központi költségvetésből származó normatívákból adódik össze, és budapesti szinten 2002-ben 187, 2003-ban pedig 250 milliárd forintba rúgott. Célja, hogy fedezze azokat az államtól átvállalt - oktatási, szociális, infrastrukturális - feladatokat, melyeknek ellátására a kerületeket az önkormányzati törvény kötelezi. A viták és a látszat ellenére a forrásmegosztás háttérében nem olyan osztozkodási feladat áll, amelyben az egyik fél épp annyival jár jobban, mint amennyivel a másik fél rosszabbul jár. Kompromisszum épp azokban az esetekben köthető könnyebben, amikor a főváros más területeken kompenzálja a kerületeket: egyéb alapjaiból pályázati alapon juttat pénzt, esetleg segít Európai Unió támogatást vagy hitelt szerezni. Józsefváros a forrásmegosztás jogcímén 2003-ban 200 milliót kapott, a főváros úgynevezett stratégiai alapjából pedig további 180 milliót, valamint fővárosi támogatásokra számíthat európai hitelek felvételéhez.

Lakáspolitiká

A lakásállomány állapota. Józsefvárosban a 100 főre jutó lakásállomány az országos átlagnak megfelelő, de ezen belül igen magas az egyszobás és az alacsony komfortfokozatú lakások aránya. Különösen az önkormányzati tulajdonú lakások körében figyelhető meg a minőségi lakások hiánya. Az önkormányzati lakások a kerület lakásállományának fővárosi összehasonlításban igen magas hányadát, mintegy egyharmadát teszik ki. Bár a magántulajdonban lévő lakások állaga általánosságban jobb, mint az önkormányzati lakásoké, mégis a társasházak közös költsége annyira magas, hogy a havonta így kifizetett összeg meghaladja annak a lakbérnek a mértékét, amit akkor kellene fizetni, ha ugyanez a lakás nem magán-, hanem önkormányzati tulajdonban lenne. A felújítások költségeit társasházak esetén részben a lakók által felhalmozott felújítási alap, részben pedig a jól bejáratott kerületi és fővárosi felújítási célú hozzájárulások fedezik.

A rossz minőségű lakások a Józsefváros területén nem egyenletesen helyezkednek el, mert a Körúton belüli, ún. Belső-Józsefváros, valamint a Fiumei út közelében lévő Tisztviselő telep lakásállománya megfelelőnek mondható. A leromlott lakásállomány legnagyobb része a Középső-Józsefváros Baross utca és Népszínház utca közötti területére esik.

Lakáskonceptió. Az Önkormányzat 2000-ben részletes lakáskonceptiót dolgozott ki, amely kitér az elképzelt jövőbeli állapotra és az ehhez szükséges átmeneti lépésekre is.¹⁵ A koncepció úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati lakástulajdon egy részét el kell adni, más részét - ahol a felújítás gazdaságos - fel kell újítani, a lakások egy harmadik csoportját pedig le kell bontani. Az Önkormányzat meg kívánja szüntetni azt a helyzetet, amelyben az általa tulajdonolt lakások fenntartási költségeit a lakbérekből befolyó összegek még egyharmados arányban sem fedezik.

Hiányzó összefüggés a szociális dimenzióval. A 2000-ben készült koncepció-dokumentum sajátossága, hogy azt a lakásállománnyal kapcsolatos műszaki és gazdasági szempontok uralják, a dokumentumban megemlített szociális program azonban pusztán három soros. Eszerint az Önkormányzat felelősséget érez azokért a családokért, amelyek még az önkormányzati lakásszektor keretei között sem tudják, vagy nem akarják lakhatásukat megoldani és e célból szabályozási és segítő programokat kell kidolgozni e családok szociális biztonságának fokozására.

A lakhatás mint ösztönző a leszakadó családoknak. A későbbiekben a kerület lakáspolitikája, legalábbis az elhatározások szintjén, szociális elemekkel gazdagodott. A jelenlegi kerületi tervek szerint a szociális bérű lakásokban meghatározott időre kötik majd a bérleti szerződéseket. Előnyt élveznek majd azok a családok, amelyek maguk is tesznek valamit lakhatásukért, például úgynevezett szociális szerződést kötnek az Önkormányzattal, vagy előtakarékossági szerződést képesek felmutatni. A szomszédaik életét megkeserítő, renitens lakóknak nem hosszabbítják meg a szerződését.

Önkormányzati bérlakások építése. A 2002-es választási kampány során a józsefvárosi kerületi MSzP-SzDSz koalíció évente 100 újonnan épülő önkormányzati lakás építését ígérte meg. E lakásokat a jelenlegi lakáspolitikai koncepció szerint a kerület nem akarja eladni. A lakásokat non-profit lakástársaság működtetné, az Önkormányzat pedig támogatást adna a szociálisan rászorultaknak. A VIII. kerületben a Dankó utcában épül az első ilyen, szociális jellegű bérlakásoknak otthont adó ház. Építését a Gazdasági Minisztérium támogatta, az önkormányzati többségi tulajdonú városrehabilitációs projektiroda, a Rév8 Rt. tervezte, és a kivitelezőt közbeszerzési eljárás során választották ki.

Lakásprivatizáció. A Józsefvárosban sokan szeretnék megvásárolni önkormányzati bérlakásukat. Bizonyos, az átlagosnál nem rosszabb minőségű lakások bérlői erre a jövő évig kedvezményes vételi lehetőséget kapnak. 2003 elején még folyt a felmérés, hogy mely lakások idegeníthetők el.

¹⁵Józsefvárosi lakáskonceptió '2000. Kézirat, Budapest, 2000., 23 oldal

Jogcím nélküli lakók, különbségtétel a jó- és rosszhiszeműek között. A jogcím nélküliek körében jóhiszemű lakásfoglalónak számítanak azok, akik birtokháborítás nélkül laknak a lakásban, például úgy, hogy nem fizetik a lakbért, vagy hogy rokonaikhoz költöztek. Józsefvárosban az ilyen lakók száma mintegy négyszáz, és egy részük az Önkormányzat méltányossági döntése alapján indokolt esetben a későbbiekben jogosan is bérlővé válhat. A rosszhiszemű jogcím nélküliek viszont - akik tehát birtokháborítással kerültek a lakásba - jegyzői határozattal két hónapon belül kiköltöztethetők, aminek az Önkormányzat az utóbbi években egyre inkább érvényt is szerez. 2003-ban az Önkormányzat mintegy 10-12 olyan házról tudott, amelyben sok önkényes lakásfoglaló él, pl. ilyen a Dobozi utca 41, ahol a birtokháborítás után ezeket a személyeket rendszeresen közbotrány-okozásért is felelősségre vonták. 2002-ben mintegy 40 önkényes lakásfoglalót költöztettek ki, de helyükbe rendszeresen újak érkeztek. Az Önkormányzat sok esetben nem lát más megoldást, mint a szóban forgó épületek lebontását¹⁶.

Bontással a deviancia ellen. A Józsefvárosi Önkormányzat sok esetben nemcsak kilakoltatja az önkényes beköltözőket, hanem - amennyiben a ház állaga ezt szükségessé teszi - egyben megragadja az alkalmat, és a kilakoltatás után előrehozza az épület lebontásának időpontját is. Ilyen okból csak olyan házakat bontanak le, amelyek eleve szerepelnek a rehabilitáció bontási tervében, de ezen épületek körében előre sorolják azokat a házakat, melyek lakóira deviáns magatartás jellemző: ezeket gyorsított ütemben bontják le¹⁷. Az épületnek a kilakoltatást követő őrzését, a lebontást és a törmelék gyors elszállítását gyakran a szomszédok kérik, nehogy az önkényes lakásfoglalók visszatérjenek, és hogy az üres telek ne változzon át szeméttelappé. Az önkormányzati lakásból történő kilakoltatásokkal kapcsolatban civil szervezetek is állást foglalnak. Így 2002 júliusában a Józsefvárosban a Lakásbérlők és Lakók Egyesülete nyilvánosan tiltakozott egy család kilakoltatása ellen.¹⁸

A lakásproblémák egy felmérés tükrében. 2000 őszén Józsefváros válságos területein átfogó kérdőíves felmérés készült a lakásviszonyokról.¹⁹ Ennek során 600 önkormányzati és 300 magántulajdonú lakás lakóit kérdezték ki. A felmérés főbb eredményei a következők.

Jelentős szocio-demográfiai különbségek a bérlők és a tulajdonosok között. Míg a bérlőknek csak 31, addig a tulajdonosoknak 60 százaléka rendelkezik legalább érettséggel. A lakástulajdonosok körében a diplomások aránya közel négyszeres ahhoz az arányhoz képest, amit a bérlők körében lehetett megfigyelni. A bérlők részmintájához képest a dolgozók aránya 15 százalékkal magasabb a tulajdonosok körében, és munkanélküliek és egyéb inaktív háztartástagok pedig lényegében csak a bérlői almintában voltak találhatóak. A bérlők között - a tulajdonosokhoz képest - nagyobb arányban vannak a VIII. kerület más részeiből idekerült emberek, ők teszik ki a bérlői almintát csaknem felét.

¹⁶Józsefváros, 2003 szept. 6. 3 oldal.

¹⁷Józsefváros, 2003 szeptember 19, 4. old.

¹⁸Józsefváros, 2002 július 5. 8. old.

¹⁹Lakásviszonyok - 2000. A kutatás megrendelője: RÉV VIII. Rt. Monitor Társadalomkutató Intézet, Budapest, 2000. Kézirat, 37 oldal.

Jövedelmek és költségek. A felmérés által lefedett területen alacsonyabb a családok jövedelme, mint a kerület átlaga, ezen belül azonban lényeges különbségeket takar a lakáspiaci pozíció. A tulajdonosi almintában nem voltak olyan családok, ahol az összjövedelem 20.000 Ft. alatt lett volna, de jónéhány bérlőnek ennyire kis jövedelme volt. A legmagasabb jövedelem-kategória a 100.000 Ft feletti jövedelem volt, ebbe a bérlő családoknak csak egytizede, míg a tulajdonosi családoknak 27 százaléka tartozott. A két réteg közötti különbségek a lakásköltségekben is visszaköszöttek: bérlők esetében a fűtési és villamos energia, míg a tulajdonosok esetében a gáz és a víz/csatorna számlája a magasabb. A kiadások visszafogásának egyik módja a számlák kifizetésének elhagyása. Saját bevallása szerint ez a tulajdonosi almintában a kérdezettek 10 százalékaival, a bérlőknek pedig 19 százalékaival fordult már elő, ezen belül a bérlők 15 százaléka már volt lakbérhátraléka.

A lakások műszaki paraméterei. A lakások alapterülete 11 és 140 négyzetméter között szóródott; a tulajdonosi almintában 55 négyzetméter volt az átlag, a bérlői almintában pedig 41 négyzetméter. A privatizáció tehát leginkább a legnagyobb épületek nagyobb és vélhetően komfortosabb lakásait érintette. Az önkormányzati lakások többségében már volt fürdőszoba és WC, de ahol ezek hiányoztak, azt többségében a lakók alakították ki, nem pedig a tulajdonos önkormányzat.

A lakások értéke. A tulajdonosi almintában a válaszolók 79 százaléka maga volt a korábbi bérlő. A privatizálási csúcs - a lakók emlékei szerint - 1994-re esett, míg a lakások megvétele többségében 1994 és 1996 között zajlott. A megkérdezettek szerint a bérlakások négyzetméteréért kapható összeg a felmérés időpontjában (2000 ősze) valamivel több, mint 84 ezer, míg a magántulajdonú lakások esetén 113 ezer forint.

Elégedettség és költözési tervek. A megkérdezettek csak mérsékelten elégedettek a lakókörülményeikkel, de kötődnek a városrészhez. Arra a kérdésre, hogy szándékában áll-e lakóhelyet változtatni az elkövetkező egy-két évben, a kérdezettek nagyobb része mindkét almintában nemmel válaszolt. A költözni kívánók aránya nagyobb a bérlők, mint a tulajdonosok között. A költözni kívánók több okot is megjelölhettek, és a válaszolók több mint negyven százaléka a közbiztonsági problémákat jelölte meg, így ez volt a leggyakrabban említett ok.

Szociális ügyek

A szociális gondok gócpontja. A Szociális Osztály és a kerületi gyermekvédelem számára a kerület társadalomföldrajza teljesen világos. Az ügyintézők idejük java részében elsősorban az alábbi utcák lakóival foglalkoznak: Magdolna, Szerdahelyi, Koszorú, Lujza, Dobozi utca. Ezek az utcák szinte teljes mértékben "roma-utcák". A lakásokban több generáció él együtt, a háztartások tagjainak száma itt sokkal magasabb, mint a kerület más utcáiban. Bár hivatalosan nem létezik szükséglakás, itt előfordul 15 nm-es lakás is, pl. vasalókonyhából kialakítva.

Összefüggés a lakásügyekkel. Józsefváros krízisterületén nagyon sok önkormányzati lakás van, ennél lényegesen kevesebb van pl. a Palotanegyedben, ahol a lakások átlagosan nagyobbak, jobbak, és kb. 90%-uk magántulajdonban van. 2003 végéig van kedvezményes lehetőség az önkormányzati lakások megvásárlására, de mivel az önkormányzati lakások legtöbbször lepusztult, mind homlokzatban, mind pedig belső terében, túlnyomórészt alacsony komfortfokozatúak (külső vécé, legfeljebb zuhanyzótalca, villanyfűtés stb.), a lakók akkor sem áldoznának rájuk, ha lenne pénzük. Mivel a villanyfűtés költséges, és ezeknek a lakásoknak a hőszigetelése sem jó, sokan annyira takarékoskodnak a fűtéssel, hogy inkább fáznak. A Szociális Osztály látókörében nem egy olyan egyedülálló nyugdíjas van, aki így kerül el, hogy díjhátraléka legyen az Elektromos Műveknél.

Összefüggés a munkaüggyel. A munkanélküliség aránya a kerületben nagyon nagy. Amíg az országos átlag csökken, a kerületi emelkedik. Ennek egyik oka adminisztrációs jellegű: ebben a kerületben minden támogatási formához regisztráltatnia kell magát az ügyfélnek a munkaügyi központnál.

Segélykeretek. A Szociális Osztály éves költségvetése 560-630 millió forint, az éves ügyiratszám: 27.000, ez kb. 14.000 ügyfelet takar. A Gyermekvédelmi Osztály éves segélykerete: 250 millió Ft. Ehhez az Önkormányzat az elmúlt évi 70%-kal szemben most 90% támogatást kap a költségvetési törvény szerint.

Jellemző támogatások a krízisterületen. A legnagyobb arányú támogatási forma, ami különösen a Középső-Józsefvárosban jellemző, a lakásfenntartási támogatás. Ennek éves összege az 1999-2000 években 110-120 millió Ft, volt, idén 153 millió Ft. E támogatási forma előnye, hogy objektív és célirányos: a VIII. kerületben egyedülálló módon ezt a támogatást közvetlenül a közműveknek, a díjbeszedőnek utalják át, és nem az ügyfél kezébe jut, így az nem költheti másra. Évről évre emelkedik a díjhátralékosok száma. Méltányossági segély is adható erre a célra. Segélyre kéthetente kb. 60-70 kérelem fut be, a nyári ülésszak után kb. 140 kérvényt kellett kezelni, ennek egyharmada a díjhátralékkal kapcsolatosan érkezett.

Jellemző támogatások a Belső-Józsefvárosban. A Palotanegyed lakosai által kért segélyek típusai a valamivel jobb módú középosztály igényeit tükrözik. Itt jellemző a közgyógyellátás igénybevételének támogatása. Méltányossági segélyt inkább olyan többletkiadásokra kérnek, mint pl. a gázvezetékek felújítása, ez a téli hónapokra jellemző.

Idősödő kerület. A kerület lakossága idősödik és fogy. 2002: ~80 ezer lakos, 2003: ~79.300. Idén 3.000 fölött van azoknak a száma, akik betöltötték a 80. életévüket. Ez különösen jellemző a Palotanegyed környékén. A magas átlagéletkor miatt a kerületben magas a közgyógyellátottak száma: 3.400 fő, ők éves szinten 34-36 millió Ft-ot kapnak. Szintén jellemző támogatási forma a kerületben az ápolási díj, tartósan beteg hozzátartozó ellátására. Ennek fő előnye, hogy szolgálati időre jogosít, ezért sok munkanélküli igénybe veszi. Éves szinten 80 millió Ft ápolási díjat fizetnek ki.

Kapcsolat más szervezeti egységekkel. A Polgármesteri Hivatalnak 16 szervezeti egysége van. A Szociális Osztály létszáma magasabb, mint bármely más kerületben. Folyamatosan kapcsolatban van a Vagyongazdálkodási Osztállyal ugyanígy a Lakásosztállyal és a Gyermekvédelmi osztállyal. A kerületfejlesztési kérdésekkel kapcsolatosan a Szociális Osztálynak nincs önálló koncepciója. A kerületfejlesztés kérdéseibe nem akarnak beleszólni, nézetük szerint azt teljes mértékben az Önkormányzat dolgozza ki és a Rév8 Rt. valósítja meg.

A díjhátralékos családok egy felmérés tükrében. 2001 nyarán interjú módszerrel szociológiai felmérés készült a józsefvárosi díjhátralékos családok körében, a kerületi Családsegítő Szolgálat támogatásával²⁰. A 82 meginterjúvott család lakóhelye Józsefváros egészét reprezentálja, nemcsak a kerület válság sújtotta részeit.

A díjhátralék keletkezése. A díjhátralékos háztartások nagy többsége sebezhető, törékeny, instabil, szükségleteit a társadalomban szokásos szint alatt elégíti ki. Jellemző, hogy az érintettek fájdalommal, indulatokkal élik meg szegénységüket, és ritkább, hogy eredményes alkalmazkodási stratégiák alakulnak ki. A számlafizetési nehézségek, az eladósodás kezdete általában konkrét eseményekhez – például munkanélkülivé váláshoz, megbetegedéshez, a család szerkezetében, vagy működésében bekövetkezett változáshoz – kötődik. Ezután a jövedelem csökkenésével a hátralékba kerülés valószínűsége növekszik ugyan, de a jövedelem emelkedése nem feltétlenül eredményezi a hátralékosság elkerülésének jobb esélyét.

Jövedelmek. A legalacsonyabb jövedelmi szinteken a szociális támogatások aránya meghatározó, és ehhez alkalmi munkákból származó bevétel társul. Ezen a szinten komoly nehézségekkel jár az elemi szükségletek kielégítése, és a háztartás tervezhetetlen. A fix munkajövedelemre épülő díjhátralékos háztartások egy részét az jellemzi, hogy korábban keletkezett hátralékot hurcolnak magukkal, azt próbálják törleszteni. Ebben a körbe az eredeti adósság keletkezése többnyire munkanélküliséggel áll kapcsolatban.

²⁰Díjhátralékosság közelről: a háztartások perspektívája. Készítette: Vida Judith és Vidákovics Erika. Kézirat, Budapest - Józsefváros, 2001, 95 oldal.

Pénzügyi stratégiák. Az érintett háztartások pénzügyi stratégiáinak nincs sok alternatívája. A legsürgetőbb jelentkező kiadások elsőbbsége mellett széles körben jellemző a lyukak tömködése, a számlákkal való sakkozás és az értéktárgyak eladása vagy elzálogosítása. Fenyegetés hatására (fizetési felszólítás, kilakoltatás kilátásba helyezése) a háztartás többnyire fizet, ám ez inkább csak a szankciók elhalasztását célozza. Gyakori – főleg áramszámla tartozás kiegyenlítése esetén –, hogy a részletfizetési megállapodás betartása újabb hátralékok keletkezésével jár együtt, mert a háztartás a nagyobb veszélyt jelentő kötelezettségét teljesíti, miközben az aktuális számlák fizetésével elmarad. A háztartások egy típusa csak rendszeres rokonsági-szomszédsági segítséggel, kölcsönrel működtethető, és állandó kölcsönkörök szorításában vergődik. Nagyobb összegű, eseti jellegű kölcsönök a munkajövedelemre épülő háztartásoknál jellemzők, míg a visszatérő adóssá válás a teljes mintában megtalálható.

Nehéz segíteni a díjhátralékos családoknak. A háztartásokban hiányos és téves ismeretek élnek a szociális ellátórendszer működéséről, az igényelhető önkormányzati és alapítványi lakhatást-, illetve díjhátralék-kiegyenlítést segítő támogatásokról. A segítő kapcsolatok megszakadása – amint a segítségkérés elkerülése is – gyakran egyfajta tehetetlenségi, 'bénultsági' állapot kialakulására, illetve a küzdelmek feladására utal. A díjhátralékos helyzetbe került háztartásokat és tagjaikat mentálhigiénés jellegű veszélyek is fenyegetik.

Következtetés. A díjhátralékosság szociálpolitikai kezelése megoldatlan.

Romák és kisebbségpolitika

Az együttélés hagyománya. A kerület hagyománya szerint itt mindig éltek együtt különböző vagyoni helyzetű emberek. Egy házban, egy utcában laktak együtt a középpolgártól a proliig. A főútvonalakon az utcafronton közép- és az udvarban kispolgárok laktak, a mellékutcákban kispolgárok és prolik. Józsefváros etnikai és vallási összetételében is tradicionálisan színes volt, így ezen a területen erősebb volt a tolerancia is.

Lakóhelyi etnikai szegregáció. Középső-Józsefvárosban él a kerület lakosságának mintegy kétharmada, és itt a roma lakosság becsült aránya 20-25%. A kerület jelentős részében elindult a gettósodás, és a romák többsége a spontán szegregáció által meghatározott egyes utcákban lakik, így pl. a Diószegi utcában.

Iskolai etnikai szegregáció. A kerületi iskolákban is beindultak az elkülönülés spontán folyamatai. Az Erdélyi utcai iskolában önkormányzati forrásból származó vélemények szerint a tanulók 90%-a roma gyerek, a többi gyerek többsége pedig olyan családból származik, ahol legalább az egyik szülő alkoholista. A nyilatkozó hasonló megoszlásról számol be a Dugonics utcai és a Tolnai utcai speciális iskolában, míg a Köztársaság téri iskolában egyelőre 50% alatt van a roma gyerekek száma. Józsefváros Önkormányzata havi 5 - 10 ezer forinttal támogatja a kerület roma középiskoláit, ha azok részt vesznek a Józsefvárosi Roma Szolgálat korrepetációs és művelődési programjában.

Hajléktalanul vagy önkényesen? A kerületben jelentős a hajléktalanok tömege és az igényektől elmarad a hajléktalanszállók férőhelyeinek száma. A hajléktalanok többsége nem roma. A romák inkább elfoglalnak lakásokat, mintsem hogy hajléktalanná váljanak. Önkormányzati források szerint az önkényes lakásfoglalók 95%-a roma.

Lakáspolitikai eszközök a gettósodás ellen. A kerületet vezető MSzP-SzDSz koalíció célja az etnikailag vegyes lakosság fenntartása, a gettósodási folyamatok csökkentése. Mivel a kizárólag szegények által lakott házak könnyebben vezetnek etnikai szegregációhoz, ezért elvetik a kifejezetten csak szegényeknek épített bérházak ötletét. Bár a csupa saját tulajdonú lakásból álló társasház az Önkormányzatnak olcsóbb, hosszú távon azonban a vegyes tulajdonú házak konstrukciója a legmegfelelőbb modell, még a szociális bérházak konstrukciójánál is jobb. Mivel a kerület lakásokat akar építtetni szociális bérlakás céljára, ezeket olyan házakban akarják létrehozni, amelyekben 1-2-3, de ennél nem több bérlakás lesz a szegényebb családok számára is. Ezekben a házakban a tervek szerint a lakások mintegy egyharmadára a kerületben dolgozó közalkalmazottak pályázhatnak majd.

Közbeszerzési kedvezmények. A bontások során házanként 5-5 cigány vállalkozót versenyeztetnek, együttműködésben a kerületi roma önkormányzattal. A tapasztalatok és a munka minősége alapján alakulhat ki egy stabil bedolgozógárda, amely a nagy tömegben jelentkező bontási munkákat kapja. A cigány vállalkozóknál már hagyománya, kultúrája van a bontásnak. Amit lehet, minden hasznosítható anyagot újrahasznosítanak, főleg téglaházak esetében. Ezek a vállalkozók munkahelyeket is teremtenek, mert leginkább kerületi lakosokat alkalmaznak.

Közgondolkodás. A józsefvárosi kerületi közéletben folyik a roma integráció és szegregáció kérdéséről folytatott vita, melynek egyik fóruma a kerület újságja. Az óvatosan megfogalmazott írásokból kirajzolódik, hogy mindenki egyetért azzal, hogy a romák többsége születése óta hátrányos helyzetben van. Ugyanakkor vitatott az etnikai választóvonal mentén létrejött különbségek mértéke: a roma szervezetek szerint országos szinten a munkavállalási korú romák nyolcvan százaléka munkanélküli. A nézetek főleg abban térnek el, hogy kinek, mely lakossági csoportoknak és intézményeknek mit kellene tenni a hátrányok felszámolása érdekében.

Deviancia- és bűnmegelőzés

Kamerás térfigyelés. Józsefváros bűnmegelőzési helyzetében valósággal új fejezetet nyitott az a kamerarendszer, melyet 1999 óta több hullámban építettek ki. A térfigyelő rendszerben jelenleg mintegy 100 kamerával figyelik a közterületeket, és működtetése évente mintegy 100 millió forintba kerül. A rendszer jelenleg 86 %-ban fedi le a kerületet, és jövőre lefedi annak egész területét. A rendszer radikálisan csökkentette a közterületeken elkövetett bűnesetek számát, pl. a gépkocsi feltörések száma tizedére csökkent, a gépkocsi lopásoké és a lakásbetöréseké pedig negyedére-ötödére. Az Önkormányzat azt tervezi, hogy szabálysértők, így pl. szemetelők ellen is beveti. A rendszert a Józsefváros Közbiztonságáért Közhasznú Társaság működteti. A költségek javát a két tulajdonos állja: a kerületi Önkormányzat és kisebb részét a Belügyminisztérium, a finanszírozás fő arányairól 2003-ban méltányossági vita robbant ki a kerület és a BM között. Sikeresen pályáztak a főváros közbiztonsági pályázatán, továbbá működik a a Józsefváros Közbiztonságáért Közalapítvány, amely támogatásokat gyűjt, nemcsak vállalkozóktól, hanem a kerület lakói is felajánlhatják személyi jövedelemadójuk egy százalékát az Alapítvány részére. .

A prostitúció nagyon zavarta a kerület lakosságát, és a közterületekről három évvel ezelőtt rendőri úton lényegében kiszorították. Bár a fertőzött területeken a futtatók valamilyen szintű rendet tartottak, magával a prostitúcióval a törvény- és szabálysértő cselekedetek egész sora járt együtt. A kerületben a prostitúció magánlakásokban él tovább. A rendőrség a lakosság segítségét kérte, hogy jelentsék be az ilyen lakásokat.

Biztonság és városrész-rehabilitáció. Főként a térfigyelés és az utcáról eltüntetett prostitúció hatására Józsefvárosban a bűncselekmények valamennyi mutatója, különösen a vagyoni elleni bűncselekményeké, fokozatosan javul.²¹ Ugyanakkor a rendőrség tapasztalata szerint Józsefváros építészeti értelemben vett krízisterületei egybeesnek a bűnügyi szempontból legfertőzöttebb területekkel. A hatóságok szoros összefüggést látnak a városépítési jellegű rehabilitáció, a fokozódó biztonság és a kerületbe települő vállalkozók növekvő száma között. Úgy vélik, hogy a kerületfejlesztési koncepció és rehabilitáció keretében tervezett Corvin-Szigony projekt megkezdésével a kerület elmaradottabb területein is várhatóan megindul egyfajta polgárisodás.

A Keleti Pályaudvaron külön rendőrőrs működik, a MÁV biztonsági szolgálatával együttműködésben. Igyekeznek növelni a körözött személyek kiszűrését a pályaudvari utasforgalomból. A pályaudvaron évek óta csökken a csomaglopások száma, de sok személyt fognak el hamis és meghamisított vasúti menetjegyekkel, hamis bankókkal és útlevellel, körözött mobiltelefonokkal és vám-deviza bűncselekményekkel kapcsolatos cselekmények miatt. Az utóbbi években csökken az Albániából és Jugoszlávia utódállamaiból érkező bűnözők tevékenysége, de nőtt az araboké.

Polgárőrök. Józsefváros területén három polgárőrszervezet működik, melyek főleg az iskoláknál, a rendőrséggel végzett közös járőrszolgálatok során, a mérkőzések és a választások biztosításában, a kínai piacon elkövetett bűncselekmények észlelése során és a prostitúció visszaszorításában végeztek bűnmegelőző munkát.

²¹Beszámoló jelentés a VIII. kerületi Rendőrkapitányság 2002. évi tevékenységéről a Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete részére. Budapesti Rendőrfőkapitányság VIII. Kerületi Rendőrkapitánysága. Kézirat, 27 oldal, Budapest 2003 április 25.

Bűnmegelőzési koncepció. 2003-ban a Józsefvárosi Rendőrkapitányság önálló bűnmegelőzési koncepciót dolgozott ki. A koncepció az iskolákban végzendő nevelési munka, az áldozatvédelmi tevékenység és a különböző közszolgálati és non-profit szervezetekkel való együttműködés mellett arról is rendelkezik, hogy úgynevezett Szomszédfigyelő Rendszert kell kiépíteni. E rendszer keretében a lakosok, főként a napközben is otthon tartózkodó személyek szervezettebben jelentenek be a gyanús eseményeket a rendőrségnek. A hatóság tisztában van azzal, hogy e rendszer működőképessége nagyban függ az adott terület építészeti jellegétől. A kerületben az ilyen jellegű adatgyűjtés jól működhet a családi házas jellegű Tisztviselőtelepen, de rosszabbul a lakótelepeken, különösen ahol a házak aljában boltok is vannak.

Külső-Erzsébetváros

Rehabilitáció

Adottságok. A "Csikágó" a VII. kerület, azaz Erzsébetváros külső része. A Nefelejcs és a Hernád utcák környékén száz éve rövid idő alatt szinte a semmiből épült az egész negyed. A többségükben háromemeletes házak udvarai szűkek, sötétek. A VII. kerület egészére a nagy népsűrűség és a zárt soros beépítés a jellemző. A 70-es években itt volt a legnagyobb szabású tömbrehabilitáció, de a nagy számú régi épület és a közterületek teljes felújítására sem akkor nem volt, sem most nincs elegendő pénz. A kerület egészében mintegy 100 mrd Ft-ra becsülhető a felújítási igény.

Lakosságcsere és szlömösödés. 1985-től megindult egy szlömösödési folyamat a kerületben, amely összefüggött a vidéki munkanélküliség miatti Budapestre történő felköltözési folyamattal. A kerületet vezetői szerint a szlömösödési folyamat megállt, azt 1998 körül a rehabilitációs folyamatok, illetve az új építkezések fékeztek le. Ennek nyomán a korábban minimális ingatlanárak 150 ezer Ft/nm fölé emelkedtek, így az Erzsébetvárosban élő alacsony státuszú lakossági réteg tagjai nagyszámban adták el a lakásprivatizáció során 3000 Ft/nm-ért megvett lakásukat és költöztek el alacsonyabb ingatlanárakkal rendelkező területekre. Viszont a kerület egészének javuló megítélésére jellemző, hogy a havi lakásbérleti díjak már magasabbak, mint a budapesti átlag.

Külső-Erzsébetvárosban, az úgynevezett Csikágóban a legnagyobb a szlömösödés veszélye, elsősorban a Damjanich utca - Rottenbiller utca - Thököly út - Dózsa György út négyzetben. Itt sok a komfort nélküli lakás, a lakások mintegy egyharmada fürdőszoba nélküli, egyszobás kislakás. A városrész lakásai olcsóságuk miatt a vidékről beköltöző cigány népesség számára elérhetőek, de a nem cigány hajléktalanoknak és a bevándorlóknak is gyakran első célpontjává válnak. A Garay téren és környékén megélhetést, sokaknak kiemelkedési lehetőséget nyújtanak a kereskedelem többé vagy kevésbé legális formái. Külső-Erzsébetvárosban a cigányságnak nemcsak szegény és deviáns rétege él itt, hanem közülük sokan különböző vállalkozásokban, például a használtcikk kereskedelemben találják meg boldogulásukat. A Külső-Erzsébetváros népessége, mint a belsőbb részeké is, szintén csökkenő, de a városrész a cigányság térnyerésével összefüggésben fiatalosodik is. A Nefelejcs utca - Garay utca - Dembinszky utca közötti rész rossz állapotban van, az olcsó lakásokban 12-14 ezer roma család él. A hosszabb ideje itt élő roma családokra az jellemző, hogy ők már teljesen beilleszkedtek a városrész életébe, ugyanakkor az újonnan vidékről felköltözött, jellemzően nagy létszámú családok még nem, körükben gyakoribb a deviancia.

Százház utca. A rehabilitációra leginkább rászoruló Belső-Erzsébetváros mellett a Keleti Pályaudvar melletti Verseny utca-Dózsa György út-Thököly út közötti háromszög alakú terület van igen leromlott állapotban, sok ház valóságos nyomortelep. A kerület által is tulajdonolt Erzsébetvárosi Lakásépítő Kft. itt jelenleg 150 magántulajdonú és 200 bérlakást épített, ami az Önkormányzat számításai szerint gyökeresen meg fogja változtatni a terület ingatlanpiaci státuszát. Az építkezés még csak most kezdődik, de a lakások 90%-a már elkelt. A kis alapterületű (30-45 nm-es) lakások 250-310 ezer Ft-os áron is kelendőnek bizonyultak.

A Városliget Fasor környéke. Az éles térbeli különbségekre jellemző, hogy a Csikágó közvetlen közelében lévő Városligeti fasor illetve a Damjanich utca páros oldala kitűnő állapotban van. E területen olyan Jugendstil villák is állnak, amelyek turisztikai szempontból is érdekesek lehetnek.

Tervek. A Garay téri piac átépítése, a 680 férőhelyes parkolóház enyhíteni fogja a nyomasztó parkolási problémákat. (Jelenleg 1300 autóra 1100 parkolóhely jut.) A kerület összes közintézményét fel kívánják újítani. A zöld közterületeket a foghíjak parkosításával, az utcák fásításával, fasoros gyalogosutcák kialakításával, sőt tömbrészek, esetleg egész tömbök bontásával és parkká alakításával, játszóterek építésével, az udvarok zöldfelületté való átalakításával akarják pótolni. Az önkormányzati költségvetést 2002-re egyensúlyba hozták. Erzsébetváros Képviselőtestülete rehabilitáció számára két akció-területet is lehatárolt: a Garay tér környékét és a Százház utca környékét. Megfogalmazták, hogy a probléma komplex városrendezési, szociálpolitikai és közrendészeti beavatkozást igényel.

Kerületközi együttműködés. A közeljövőben az V.-VI.-VII. kerület és a fővárosi Önkormányzat közös rehabilitációs társaságot fog létrehozni elsősorban a kerületközi projektek végrehajtására. A Lövölde tér és a Városligeti fasor megújítása lehet az első olyan projekt a VII. kerületben, amit a társulás részvételével valósítanak meg. A kerület számára fővárosi közvetítéssel egy Európai Unió forrású hitelkeret is megnyílt.

Fővárosi társfinanszírozás. A Fővárosi Önkormányzat városrehabilitációs rendelete támogatja az alacsony komfortfokozatú lakások megszüntetését az önkormányzati tulajdonú épületekben. A kerület nagy problémája, hogy a lakások fele ilyen, nem egy közülük csak 10 nm-es. Sajnos a bérlők kihelyezéséhez a rendelet csak 40 ezer Ft/nm támogatást ad, de 160 ezer Ft/nm alatti árban senkivel sem lehet megegyezni. Mivel a különbözetet az Önkormányzat nem tudja tömegesen biztosítani, ez patthelyzethez vezet a tárgyalásokban. Jól működnek viszont a társasházi felújításra benyújtott pályázatok, ahol 50-50%-os a kerületi és a fővárosi finanszírozás aránya. A fővárosi közgyűlésben 2 képviselővel próbálják érvényesíteni érdekeiket. Sokat nyert a kerület a teljes egészében fővárosi finanszírozásban megvalósult, a kerület határán végigfutó Dózsa György út felújításával. Nagy problémájuk, hogy a főváros meg akarja szüntetni úgynevezett stratégiai alapját, amelyből 10% önerő mellett lehetett támogatást igényelni közterület felújításához.

A rehabilitációs stratégia egyes elemei. A házak bontásánál 100%-ban kártalanítják a lakókat. Az jellemző, hogy a lakók pénzben kérik a kártérítési összeget. Jellemző hogy a felújításoknál történő kiköltöztetéseknél a lakók 75%-a úgy nyilatkozik, hogy továbbra is a kerületben szeretne lakni. Az Önkormányzat 26%-ban tulajdonos az Erzsébetvárosi Lakásépítő Kft.-ben, mely az elmúlt 3 év alatt 101 lakást épített, melyeket utóbb magántulajdonú lakásként hasznosítottak. A befektetők érdeklődése elsősorban házak felújítására, tetőtér-beépítésekre irányul, de a lakókkal való hosszú egyeztetési folyamat sokakat elriaszt. Az Önkormányzat egyes utcákban törekszik a lakóházak környezetének rendbetételére forgalomlassítással és fásítással.

Társasházak támogatása. Erzsébetvárosi társasházak 2003-ban 292 társasház részesült fővárosi támogatásban, több mint 123 millió forint értékben. A beadott pályázatokat Erzsébetváros Kerületfejlesztési Bizottsága továbbítja a Főpolgármesteri Hivatal felé. A társasházi felújításokat a kerületi önkormányzat is támogatja, így 2003-ban 334 társasház kapott összesen 300 millió forintot.

Magántőke. Mivel a rehabilitációt illetően a kerület alapvetően a saját szűkös forrásaira van utalva, ezért a vállalkozói tőke bevonása elkerülhetetlen a rehabilitációs feladatok megoldásához. Ezért azoknál az önkormányzati tulajdonú házaknál, ahol a vállalkozó elvégzi a műemlékvédelmi szempontból fontos homlokzatfelújítást, ott az Önkormányzat építési lehetőséget biztosít a vállalkozó számára. A kerületben megjelent befektetők egy része építkezett, más részük autóparkolót rendezett be a megvásárolt telken. Eladatlan foghíjtelek a kerületben nincs, a vevőket építési kötelezettség terheli. Az építési törvény szerint 5 év után ki lehet sajátítani azokat a telkeket, ahol nem történt beépítés. 2004-2005-ben számos helyen lejár ez a határidő, és az Önkormányzat hamarosan emlékeztetni fogja a befektetőket beépítési kötelezettségükre. Ezzel a jelenséggel együtt is dinamikus a lakásépítés a kerületben, mivel az elmúlt 3 évben 200 lakást építettek a kerületben és folyamatban is ennyi van. Mindez jelentős előrelépés ahhoz képest, hogy a II. világháború utáni évtizedekben alig 1-2 új ház épült a kerületben. Gyakran előforduló konfliktus a vállalkozókkal, hogy a világörökségi részek közelében olcsó, silány minőségű házakat kívánnak építeni. Ugyanakkor vannak olyan vállalkozók is, akik nemcsak az épületet, hanem a hozzá tartozó utcarészt (pl. járdát) is felújították. A városrehabilitációval kapcsolatban az a tapasztalatuk, hogy ha a közterületet az Önkormányzat rendbe hozta, akkor már jönnek a vállalkozók, és a rehabilitáció többi részét már piaci alapon elvégzik.

A civil szervezetekkel való kapcsolattartásban problémaként jelentkezik, hogy azok időnként helyi érdekek alapján támadnak egyes fővárosi beruházásokat (pl. 4-es metró, MO-ás út kiépítése). A kerület képviselői úgy látják, hogy a főváros ezeket a konfliktusokat nem tudja kezelni, nem ajánl kártérítést ott sem, ahol ténylegesen hátránya is származik az ott élőknek a beruházásokból. A viták elnyúlnak, a különféle építéshez kapcsolódó engedélyek időközben lejárnak, lehet előlről kezdeni a beruházási folyamatot.

Pártok. A kerületfejlesztést illetően konszenzus van a politikai pártok között, önkormányzati döntési fórum elé általában nem is visznek ügyeket addig, amíg a politikai konszenzus ki nem alakult.

Ingtalan- és lakásgazdálkodás

Lakások. A kerület 35 ezres lakásállományából 6 ezer van önkormányzati tulajdonban, általában igen leromlott állapotban. A szükségslakások száma 3 ezerre tehető. A kerületben igen magas az időskorúak aránya (35-40%), örökös nélküli haláluk miatt évente 100-150 lakás megüresedik és önkormányzati tulajdonba kerül. Mivel ezek nagy része is kis alapterületű (nem egy csak 10 nm-es), 1998 óta az Önkormányzat úgy is javítja a lakáskörülményeket, hogy ezeket a lakásokat lehetőség szerint csatolja a többi kis lakáshoz, így hozva létre nagyobb alapterületű lakásokat. Ezzel a két nemzedékkel korábban lezajlott lakásleválasztási folyamatokkal ellentétes irányú tendenciát támogatnak. Még mindig magas (160 db) az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok száma. Az Önkormányzat éves, 140 millió Ft-os rehabilitációs kerete igen kevés, pl. egyetlen Király utcai ház rehabilitációjára lenne csak elég, ezért jelent számukra nagy lehetőséget a fővárosi rehabilitációs keret.

Az Önkormányzat folytatni kívánja a lakásprivatizációt, de ezt főként műszaki akadály, a lakások leromlottsága fékezi. A lakásállomány növelésének és korszerűsítésének módjai közül az Önkormányzat azokat részesíti előnyben, melyekben saját szűkös keretein kívül állami és magánforrásokat is be lehet vonni. A szükségslakásokat és a komfort nélküli lakásokat fokozatosan fel kívánják számolni, részben a szomszédos lakásokhoz való csatolás, részben lakótömb-rehabilitáció, részben pedig üzlethelyiséggé való átminősítés útján. Bérleti joggal terhelt lakás esetén arra törekszenek, hogy a bérlőt új építésű, vagy felújított lakásban helyezték ki. Az erzsébetvárosi önkormányzat átlagosan 3-4 évenként készít lakásgazdálkodási koncepciót, melyet a Vagyongazdálkodási Iroda készít el.²² A lakásgazdálkodási koncepcióban szociális tartalmú elemek nincsenek.

Üzlethelyiségek. A helyiségbérleti díjak emelése állandó vita tárgya a helyi vállalkozók és az Önkormányzat között. Erzsébetvárosban az üzlethelyiségek bérleti joga 2004-től törvényesen felmondható lesz, mert lejárt az a 10 éves moratórium, mely miatt idáig a két fél beleegyezése kellett a bérleti díjak emeléséhez vagy a felmondáshoz. Az Önkormányzat közelíteni akarja díjait a piaci árakhoz, és csak indokolt esetben (pl. díjhátralék) kívánt élni a felmondás lehetőségével. Önkormányzati tulajdonban lévő üzlethelyiséget nem adnak el, mert a kerület költségvetésében egyre fontosabb szerepet játszik az önkormányzati tulajdon bérbeadásából származó bevétel.

²² Budapest VII. Erzsébetváros Önkormányzatának 2003-2006 évi Lakásgazdálkodási Koncepciója. Előterjesztés a képviselő testület 2003. június 20-ai ülésére.

Lakásfoglalás. Hivatali források szerint az önkényes lakásfoglalás ma már Erzsébetvárosban sem kecsegtet sok sikerrel, mert az önkormányzatok és a rendőrség megszervezték információs hálózatukat, és lakossági bejelentésekre reagálva azonnal kilakoltatással és szabálysértési eljárással válaszolnak az ilyen próbálkozásokra. A kerületi önkormányzat álláspontja az, hogy az önkényes lakásfoglalás sérti a lakástulajdonos - legyen az magánszemély, cég vagy önkormányzat - tulajdonhoz fűződő jogait, és annak eltűrésében egyik önkormányzat sem mutathat példát Budapest hajléktalanjai számára. A hajléktalanok, önkényes lakásfoglalók problémája helyi szinten nem oldható meg. Erzsébetvárosban az önkényes lakásfoglalókon túlmenően mintegy 4.000 család él nagyon rossz lakáskörülmények között, és az Önkormányzatnak elsősorban rajtuk kell segíteni. A kerület vezetését az őket megválasztó polgárokat zavarja a birtokháborítás jelensége. Amikor néhány látványos kilakoltatásra a jogvédő szervezetek, az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselői és az újságírók is eljöttek, akkor az Önkormányzat álláspontja némileg felpuhult, de a probléma kezelésének zavarait jelzi, hogy ebben a témában a különböző hatóságok között gyakori az egymásra mutogatás.

Deviancia- és bűnmegelőzés

Térfigyelés. Erzsébetváros teljes egészében ki kívánja építeni közterületi térfigyelő és távfelügyeleti hálózatát, amelyre minden ház rácsatlakozhat majd. A bűnmegelőzési koncepció fő elemeként felszerelt 90 térfigyelő kamera bevált. Már mielőtt a kamerák el kezdtek volna működni, a bűnözési mutatók jelentősen javultak, például az autófeltörések száma visszaesett. Mivel a rendszer elkezdett kiépítése máris mérsékelte az utcai bűnözést, célszerű annak házakon belüli kiépítése is. Előfordul ugyanis, hogy a bűnözők a kapualjakba berántva rabolják ki áldozataikat, ahol a kamerák nem látják jelenleg őket. A rendszer teljes kiépítésének költségét 600 millió Ft-ra becsülik.

Prostitúció. Az Erzsébetvárosban időszakonként az érvényben levő tiltás ellenére örömlányok jelennek meg, elsősorban a Garay teret a Thököly úttal összekötő utcákban. Az ismertté vált és bizonyítható esetekben a rendőrség előállította a prostituáltakat.

A rehabilitációhoz kapcsolódó egyes részpolitikák fővárosi, országos és uniós szintjei

A főváros építészeti rehabilitációja

Pest történelmi városnegyedeinek leromlása Buda vonerejének fokozódásával, ma pedig már az egész főváros szuburbanizációjával függ össze. Ezekért a célterületekért hagyta és hagyja el a középosztály jelentős része az elmúlt néhány évtized során a pesti városnegyedeket. A rendszerváltás után az épületek leromlását gyorsította az egyes társadalmi rétegek, az egyes régiók és az egyes településtípusok közötti fokozódó polarizáció is, és jelentős vándormozgalmat gerjesztett, hogy számos vidéki település nem tudta vagy nem akarta megtartani legszegényebb lakosait. A kilencvenes évek lakásprivatizációja során kispénzű lakók váltak tulajdonossá, akik nehezen tudják előteremteni a felújítás és helyreállítás költségeit.

Az a veszély fenyeget, hogy ha a város az extenzív, szuburbanizációs fejlődési pályára lép, akkor e folyamat során történeti városmag elveszti szerepét, ami a városszerkezet egészét is kedvezőtlenül befolyásolja.²³ A városi funkciók jelentős része az agglomerációban keres újabb és újabb területeket, például a bevásárlóközpontok rohamos terjedésével a kiskereskedelmi funkciók látványosan kitelepülnek. Közben a város piaci alapon szabályozza önmagát, és a kiürült üzletek helyén megerősödött a vendéglátó szektor. De belső források híján a spontán fejlődési folyamatok önmagukban nem fogják magukkal hozni a belső városrészek megújulását, a városi élettér minőségének javulását, társadalmi viszonyainak rendeződését.

Jelenlegi stratégia. A város azonban megérett a rehabilitációra, melynek stratégiáját, a kerületek, a főváros, a lakók és a tulajdonosok együttműködését Budapest városrehabilitációs programja rendelte el. Ennek alapján működnek azok a különböző fővárosi kezelésszerű pénzügyi alapok, amelyekből a főváros társfinanszírozásos alapon támogatja a társasházak felújítását, másrészt azok a döntések, melyekkel a Fővárosi Közgyűlés sorra jelöli ki a kerületi önkormányzatok által szervezett, megújításra szánt akcióterületeket. A főváros az általa társfinanszírozott rehabilitációktól már középtávon is látható változásokat remél.

A tervek szerint a városkép szempontjából értékesnek nyilvánított pesti utcák, terek köre nagyjából a Dózsa György út - Orczy út - Haller utcáig terjed.²⁴ A rehabilitációra szoruló városrészek vagy túlságosan be vannak építve, vagy pedig túl sok rajtuk az üres telek. A századfordulós városépítés alacsony igényessége miatt kevés a tér, a park és a fasor.

A jogi keretek és az intézmények fejlesztésének feladatai. Ki kell dolgozni azokat az eszközöket, amelyek valamennyi belső kerületben ösztönzik a városmegújítás folyamatát, nehogy a város központi, 50-80 éve elhanyagolt térségei a szlömösödés után a teljes átépítés sorsára jussanak. A főváros azt az álláspontot képviseli, hogy városmegújítási törvényre van szükség, amely jogi, pénzügyi, szervezeti eszközöket ad a városépítésnek. Ezen belül a jelenleginél hatékonyabban kell ösztönözni a magán- és a közszféra együttműködését, partnerségét. Hogy ez a szinergia a rehabilitáció kérdésében mennyire szükséges, azt az is mutatja, hogy a házak homlokzatainak esetében egyértelműen közérdekről van szó, ezért ezeket nagyjából a tulajdonosokon kívüli forrásból, elsősorban közpénzből kell fedezni.

Kerületi adottságok. A fővárosi terveknek az egyes kerületek adottságaihoz, az eddigi felújítási munkához - vagy azok elmulasztásához - kell igazodniuk. A IX. kerületben megvalósított rehabilitációs modell megkerülhetetlen, de nem feltétlenül és nem mindenütt lehet alkalmazni. Ferencvárosban másfél évtizede korszerű várost eredményező rehabilitáció folyik, amelyet néhányan szociális és esztétikai szempontból bírálják, de még több kerületben irigyelnek és másolnak. A földszintes házak bontását, a telkek előkészítését elősegítette, hogy a többi kerülethez képest itt sokkal kisebb mértékben privatizálták a lakásokat.

Az érintett területeken nemcsak az épületállományt kell felújítani és a közterületeket kell rendbe hozni, hanem a zöldterületeket is bővíteni kell, akár a jelenleg a felszíni parkolásra szentelt területek csökkentésével.

²³Erő Zoltán: A városmegújítás lehetőségei. Budapesti Negyed 28. szám, 2000/2.

²⁴Korompay Katalin: Mérlegen Budapest rehabilitációja. 2003 augusztus. Budapest Világörökségéért Program / Alapítvány, Főpolgármesteri Hivatal, Főépítészeti Iroda. Forrás: <http://www.epiteszforum.hu/varos.php?vid=6>

Szociális összefüggések. A városrehabilitáció valóban mérsékli az ott jelentkező társadalmi problémákat, de mivel a társadalomnak a jövőben is lesznek alsó rétegei, a városi szegénység továbbra is látható lesz a belső városrészekben. Nem lehet minden kerületben olyan "dzsentifikációs" nevezett felújítási programokat indítani, amelyek nagy arányú lakosságcserevel számolnak, mert ez gyakorlatilag a probléma továbbgörgetését jelenti, más területeken hoz létre még súlyosabb helyzetet. Ezért a bontási programok tervezése és lebonyolítása során szociális érzékenységgel kell eljárni. Ideális megoldás lenne a helyben maradó lakosság számára végzett építészeti és szociális rehabilitáció, de ehhez a pénzügyi és a társadalmi erőforrások hatékonyabb mobilizálására lenne szükség.

Lakáspolitikai összefüggések. A rehabilitálandó területeken leromló, megújuló, megszűnő és keletkező lakások tulajdonosai és bérlői csak megfelelő lakáspolitikai esetén fogják támogatni ezeket a programokat. Elkerülhetetlenül fokozódni fog a bérlakások, ezen belül pedig a támogatott bérű lakások iránti igény, hiszen a lakástulajdonosok széles köre nem képes a felújítási, karbantartási költségek fedezésére.

Lakáspolitikai

Egyes hazai szakértői vélemények szerint a leromló negyedek szlömösödés egyértelmű oka a lakosságcsere. Más érdekeltek viszont lakáspolitikai magyarázatot találnak; eszerint a folyamat kezdete ott keresendő, hogy egy településen a rossz minőségű, olcsó lakások vonzzák a nincstelen beköltözőket. Ezek a magyarázatok ebből a lefelé menő spirállal jellemezhető folyamatból kiragadnak egyetlen részfolyamatot, és azt teszik meg a komplex építészeti, ökológiai és közbiztonsági leromlás egyetlen magyarázatának, sőt okának. Az önerősítő folyamat következő fázisában azután mindkét fél egyetért, nevezetesen hogy a lakások árát éppen a szegényes szomszédság veri le, és ezért a beköltözők következő hullámának még kevesebb pénzt kell költenie a lakhatásra, és így tovább.

A szlömösödési probléma kulcsát a szakértők egy része az önkormányzati lakásgazdálkodás hiányosságaiban, koncepcionális gyengéiben találja meg. Javasataik szerint a közszférának, és ezen belül kitüntetetten az önkormányzatoknak elsődlegesen szociális alapon kellene kezelni a lakásügyet, a döntéseket és az erre fordítható erőforrásokkal való gazdálkodást kivonva a banki és építőipari lobbik hatásköréből. Véleményük szerint az állami támogatással megerősített lakáspolitikai intézményeket az önkormányzatok mellé kellene telepíteni. E hivatalok szociálisan motivált döntéseit azonban nem a parttalan jótékonyság vezérelné, hanem - szomszédsági vagy más alapon szerveződött - helyi közösségnek, civil szervezetnek kellene igazolni vagy még inkább garantálni, hogy a támogatott személy méltó a segítségre. Másféle, jobb és máshogy adminisztrált támogatást kapjon az, aki nem került konfliktusba a környezetével, sőt maga is tett valamit önmaga és esetleg családja felemelkedéséért. A bankok és építőipari cégek kivonulása a lakáspolitikából nem jelentené azt, hogy a magánszféra ne vehetne részt a programok lebonyolításában. A projektekben való részvételük nagyon is kívánatos lenne az EU-ban bevált modell, a "magán- és közszféra együttműködése" keretében (PPP= Public-Private Partnership).

A szakértői ajánlások egy része bevonult a kerületek, a főváros és a kormányzat lakásügyi koncepció-dokumentumaiba és a pártprogramokba, de a koherens megvalósításnak egyik szinten sem látszanak a kezdetei.

A fővárosnak nincs elfogadott lakáspolitikája, de a Főpolgármesteri Hivatal által 2003-ban vitaindító anyagként közzétett Budapesti Városfejlesztési Konceptió újra aktív szerepet javasol a lakásszektorban a fővárosnak.²⁵ A koncepció figyelembe veszi, hogy Budapesten a kerületek felelőssége lett a lakáspolitikára, bár a lakásellátás nem kötelező feladatuk.

Célok. A dokumentum célként a középrétegek városon belül tartását, a fiatalok, pályakezdők lakáshoz jutási esélyeinek javítását, a lakásállomány felújításának elősegítését és a szociális lakásproblémák enyhítését fogalmazza meg.

Eszközök. A koncepció a megnövekedő fővárosi beavatkozásra alapvetően közvetett eszközök alkalmazásával lát lehetőséget. Mivel a bérlakások aránya egészségtelenül alacsony (10 %), ezért javasolják, hogy hozzák létre a közösségi bérlakások olyan új, részben támogatott formáit, melyekben forrás képződik az épületek felújítására. Új bérleti konstrukciókat javasolnak, melyek a városrehabilitációban is nagy szerepet játszhatnak. Így a - amennyiben a lakást új lakónak utalják ki - a -felújított épületállomány átkerülhet az úgynevezett "emelt szintű bérlakásformába" -, illetve az úgynevezett "támogatott lakásformába", amennyiben az eredeti lakó marad a lakásában. A szociális lakásproblémák enyhítése céljából - és a kerületek közötti hatalmas különbségek mérséklése végett - javasolják a mainál egységesebb lakásfenntartási- és szociális támogatási rendszer kialakítását. Mivel a városon belüli térbeli differenciálódást fejlesztési eszközökkel is csökkenteni szükséges, ezért javasolják a krízisterületek szegélyeinek közterületi fejlesztéseit, a krízistérségek tömegközlekedési kapcsolatainak javítását, valamint új közösségi intézmények elhelyezését a krízistérségek központjaiban.

Intézményesítés. Javasolják, hogy a feladat súlyához mértén hozzanak létre egy, a szociális várospolitikára integrált kialakításával foglalkozó fővárosi csoportot.

²⁵Tosics Iván: Lakáspolitikára - szociális várospolitikára. Budapesti Negyed 28. szám 2000/2. A koncepció kidolgozásában tevékenyen részt vett Beleznaý Éva, Erő Zoltán és Locsmándi Gábor.

Szociális szempontok. A koncepció alkotói elkötelezik magukat az úgynevezett *szociális városrehabilitációs modell* mellett. Eszerint a város legleromlottabb területein - elsők között éppen a VIII. kerület külső részén - akcióterületi szervezésben, kifejezetten az ott élő lakosság nagyobb részének megtartására törekedve és aktív bekapcsolásukkal kell a fizikai környezet részleges felújítását, felfrissítését elérni. A szociális városrehabilitációnak tehát a műszaki (épületfelújítási) és szociális programok együttes alkalmazását kell jelentenie olyan krízisterületeken, ahol mindkét szempontból van még remény a helyzet javítására.

Nemzeti Lakásprogram. Az egyelőre tervezet állapotában lévő 2003-as Nemzeti Lakásprogram külön fejezetet szentel a belső városrészek és településközpontok megújításának.²⁶

Célok. Az európai uniós elvekkel egyeztetett hazai rehabilitációs programoknak a rehabilitációhoz legszorosabban kapcsolódó célja a településközpontok felértékelése, a kiköltözés megállítása. A koncepció-dokumentum a városrehabilitációt a lakásstratégia egyik hangsúlyos elemének tekinti, amelyet az önkormányzatok valósítanak meg, de ebben a tevékenységükben a központi költségvetés intézményei és pályázati rendszerei támogatják őket. A program növelni akarja a bérlakások arányát, és ebből a célból egyenlő feltételeket kíván teremteni a magántulajdonú lakások és a bérlakások építői számára; ez utóbbiak körében támogatni kívánja az önkormányzatokat és a lakásépítő szövetkezeteket.

²⁶Otthon Európában. A nemzeti lakásprogram pillérei. Miniszterelnöki Hivatal, Kormány megbízott. Kézirat, 36 oldal, 2003. január 10.

Eszközök. A terv szerint a lakáscélú központi források elsődlegesen a rehabilitációkhoz kapcsolódó közterületi és infrastrukturális beruházásokat és a társadalmi programelemek végrehajtását fedezik, továbbá ösztönzik a magas színvonalú építészeti megoldások alkalmazását. Továbbra is támogatják a tömbfelújítást és a társasház-felújítást. Könnyítik az építési szabályozást, korszerűsítik a rendezési terveket. A kormány létrehozott egy Lakásprogram Irodát, amelyhez az önkormányzatok pályázhatnak a beruházási költségek jelentős részének támogatásáért. A tervek szerint 15 év alatt országosan mintegy 200 ezer lakást tartalmazó épületállomány újítható fel. Összességében a Nemzeti Lakásprogram keretében a kormány azt tervezi, hogy több mint 20 milliárd forintot költ lakóházak felújítására. Ebből a keretből elsősorban a privatizált bérlakások tulajdonosai részesülnek. A főváros azután e program forrásaiból egészítheti ki saját városrehabilitációs programjának támogatásait. A társasházak tőkeszegénysége miatt a 2003 februárjában érvényes kormányzati lakásügyi koncepció még azt sem zárta ki, hogy az állam visszavásároljon korábban privatizált bérlakásokat. A program a vállalkozókat kedvezményes hitelekkel, továbbá úgy kívánja bérlakások építésére ösztönözni, hogy a lakóknak – az állam és az önkormányzatok által társfinanszírozott – lakbértámogatást nyújt.

Területfejlesztés

Azoktól a rendelkezésektől, amelyeket a területfejlesztés törvényerőre emelt koncepciója alapján fognak meghozni, a főváros nem sok központi forrást várhat.²⁷ Az Országos Területfejlesztési Koncepció ugyanis fontos célként határozza meg a főváros és a vidék közötti különbségek csökkentését, valamint a településhálózat egyes elmaradott elemeinek felzárkóztatását, de nem szól az egyes településeken belül keletkezett területi különbségek felszámolásáról.

A hazai területfejlesztési politika egyik legfontosabb célja azonban az életminőség és az esélyek területi különbségeinek csökkentése²⁸. Ebben az értelemben és ebből következően tehát a szlömösödő városrészek kihívása területfejlesztési feladatokkal is jár. Több mint 15 éve a halandósági táblák elemzésével kimutatták, és ma is fennáll, hogy csupán a fővárosi kerületek közötti különbségek mértéke nagyobb, mint a fejlett és a fejletlen világ országai közötti eltérés. A jól kidolgozott és megvalósított rehabilitációs stratégiák csökkenthetik ezeket a szembetűnő kontrasztokat, de nem képzelhetők el a források térbeli átcsoportosítása nélkül.

²⁷ OTK Országos Területfejlesztési Koncepció, 1997. A Magyar Országgyűlés 35/1998 (III.20.) sz. határozata az Országos Területfejlesztési Tervről, és ennek háttéranyaga. A Magyar Köztársaság Kormánya, 1997. március 193 oldal.

²⁸ Fleischer Tamás - Futó Péter - Pessl Gábor: A területfejlesztési politika és a hazai területi folyamatok alakulása a rendszerváltás óta. Készült a VÁTI megbízásból, Budapest, 2001. október. Kézirat, 68 oldal.

Magyarország EU csatlakozásának egyik fontos eleme az Unióból érkező regionális fejlesztési támogatások felhasználása, hiszen az ország 2004 és 2006 között csak az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és csak regionális fejlesztési célra közel 300 millió eurós támogatásra számíthat. Ennek az összegnek mintegy egytizedét, mintegy 30 millió eurót az egyik speciális prioritásra, "Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztésére" kell felhasználni. A magyar kormány vállalta, hogy e prioritás támogatása céljából ehhez további 10 millió eurót tesz hozzá.

A támogatási csomag felhasználásáról szóló tervdokumentum²⁹ több helyen utal a szlömösödéssre, mint a településeket fenyegető folyamatra. A leromlott városi településrészek - rendezetlen közterületek, funkciójukat vesztő, sokszor épített örökségben gazdag településközpontok, pl. történelmi városrészek, elszlömösödött lakótelepek - túlnyomórészt olyan területeken helyezkednek el, ahol halmozottan hátrányos helyzetű lakosok élnek. Bár a koncepció-dokumentum hangsúlyozza Budapest fejlődési előnyét a vidékhez képest, de azt is kiemeli, hogy a fővárost egyre erősebben sújtják a nagyvárosi problémák. Itt különösen megnövekedett a környezet terhelése, az ingázók számának növekedésével romlott a közlekedési helyzet, jelentős az elszegényedő rétegek száma, a város belső kerületeinek elszlömösödő lakóterületein pedig romlott az életminőség.

A program e prioritásának egyik intézkedése szerint a regionális fejlesztési politikának támogatnia kell a település-rehabilitációs akciókat, ösztönöznie kell a funkcióját vesztő, romló állapotú településközpontok, vagy részközpontok megújítását, új funkciók megjelenését, a többségében hátrányos helyzetű csoportok által lakott, romló állapotú és alacsony státuszú településrészek rehabilitációját. Támogatható a közterületek rehabilitációja, a települési zöldfelületek védelme és fejlesztése; a lakótelepek környezetének megújítása; gazdasági, szociális, kulturális, közösségi, közösségi-informatikai (pl. teleházak) valamint szabadidő- és sport szolgáltató tevékenységeknek helyt adó létesítmények környezetbarát és fenntartható kialakítása, városrészek közbiztonságának növelése. A kedvezményezettek köre az önkormányzatok és intézményeik, önkormányzati társulások, az önkormányzatok és a magán szféra által közösen létrehozott, önkormányzati többségi tulajdonban lévő közcélú fejlesztési társaságok, valamint a közhasznú társaságok, egyesületek.

²⁹Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP) 2004-2006. Miniszterelnöki Hivatal, Nemzeti Területfejlesztési Hivatal. Kézirat, 39 oldal, 2003. április 30.

Deviancia- és bűnmegelőzés

Fővárosi szint. A kilencvenes évek során Budapesten kialakult az önálló bűnmegelőzési várospolitiká³⁰. A Közgyűlés ezzel kapcsolatos főbb döntéseit a Városrendészeti Bizottság készíti elő. 1995-ben a Közgyűlés - az önkormányzatok között elsőként - bűnmegelőzési programot és koncepciót fogadott el. Az elfogadott intézkedések egy része közvetve a leromló városrészek biztonságát szolgálja. A koncepciók és beszámolók dokumentumai nemcsak a közbiztonság oktatási és szociális feltételeiről rendelkeznek, hanem 1997 óta szerepel bennük a közvilágítás javítása, a kamerás térfigyelés, és általánosságban az építészeti eszközökkel történő bűnmegelőzés. Bűnmegelőzési tartalmú pályázataikkal a kerületek pályázhatnak a főváros Rehabilitációs Alapjánál, és abból ilyen célra már történtek is kifizetések. 2001-ben megvizsgálták, hogy a főváros által támogatott városrehabilitációs programok milyen hatást gyakoroltak az akcióterületek bűnügyi helyzetére. Ugyanebben az évben ajánlásokat tettek közzé kerületi képviselők és társasházi szervezetek számára arról, hogy miként lehet építészeti eszközökkel javítani a polgárok biztonságérzetét.³¹

Egy, a városi bűnmegelőzés témájával foglalkozó kutatás³² során három fővárosi kerület veszélyeztetettségét hasonlították össze. Alacsonyabb volt a bűnözés azokban a városrészekben, ahol kicsi és nagy, magas és alacsony komfortfokozatú lakások egymás mellett helyezkedtek el, míg a legmagasabb bűnözést azokon a szegregációval és gettósodással jellemezhető területeken figyelték meg, ahol egymás mellett sok kicsi, komfort nélküli lakás volt. Megállapították, hogy a ferencvárosi rehabilitáció egyik hatása az volt, hogy a bűnözési problémát - részben a kerületen belül - területileg máshová helyezte át. A kutatás szerint Magyarországon a helyi szintű biztonság növelését leginkább a helyi információáramlás gyengeségei és a bűnmegelőzéssel kapcsolatos tevékenységek koordinálatlansága akadályozza. A sikeresebb megelőzéshez az országos koordináció mellett regionális és helyi szintű bűnmegelőzési programok indítására van szükség.

Országos szint. A bűnmegelőzési politika országos szinten is nagyobb hangsúlyt kapott, amikor a közelmúltban a Belügyminisztérium létrehozta Bűnmegelőzési Központját. A Központ által kidolgozott komplex koncepció³³ kiter a helyi bűnmegelőzésre is.

³⁰Tájékoztató Budapest Főváros Önkormányzata közbiztonsági, bűnmegelőzési programja végrehajtásáról az 1995-1998 években. Budapest Főváros Főpolgármestere, 1999 márc. 12. Kézirat, 16 oldal.

³¹Budapest Főváros Önkormányzata 2001 évi közbiztonsági, bűnmegelőzési programja. Budapest, 2000. Kézirat, 9 oldal.

³²Kerecsi Klára: Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. Magyar Tudomány, 2001/8

³³A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája. Készült: 2003. június. Kézitar, Belügyminisztérium, 89 oldal.

A "Társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája" című dokumentum hangsúlyozza, hogy a bűnmegelőzést szolgáló kormányzati cselekvési program csak az önkormányzatok közreműködésével válhat a helyi társadalompolitika integrált részévé. Az önkormányzatoknak a helyi rendőrséggel együttműködve aktív és vezető szerepet kell játszaniuk a helyi közösség biztonságát szolgáló tervek elkészítésében. Kezdeményező szerepük van a helyi jelzőrendszerek, a legkülönbözőbb együttműködési formák szervezésében, a helyi bűnmegelőzési programok koordinálásában, végrehajtásában, valamint folyamatos értékelésében. A bűnmegelőzésben fontosak a partneri kapcsolatok melynek egyik legfontosabb alapelve „az alulról történő építkezés”. Ez az elv a helyi politikában is feltételezi a saját érdekeit megjeleníteni képes társadalmi szereplőket.

A nemzeti koncepció külön szól a városok biztonságának fokozásáról. A főváros fertőzöttsége mintegy másfélszerese az országos átlagnak, és a főváros egyes kerületei közötti eltérések még ennél is jelentősebbek. A városok életminőségét olyan közterületi jogsértések is zavarják, mint a falfirka, a tiltott vagy engedély nélküli kereskedés, a köztisztasággal kapcsolatos szabálysértés, a koldulás, a hajléktalanok utcai megjelenése, a közlekedés rendjének fellazulása. A városi közbiztonság fokozatos romlása az egyik oka annak, hogy megkezdődött a népességkiáramlás. Budapest lakossága az elmúlt hat évben 120 ezerrel csökkent, és ez tovább gyengítette a közösségeket és az általuk kifejtett kontrollt. A rossz közbiztonság, a leromlott állagú épületek, a gettósodás csökkenti egyes városi területek, illetve az ott található lakások értékét. Az utóbbi évtizedekben a társadalmi leszakadás tömegméretűvé vált és erősebben koncentráliódik meghatározott városokra, ill. városrészekre.

A koncepció-dokumentum szerint a cigányság alacsony és ma még folyamatosan romló társadalmi státusza, a társadalmi kötelékek lazulása, a cigányokkal kapcsolatos előítéletek megnyilvánulásai a bűnözést gerjesztő tényezővé váltak. A cigány bűnelkövetők száma az ország elmaradott régióiban, valamint a városok szegregált övezeteiben a legmagasabb. A létező bűnmegelőzésből, a büntető igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtás szakmai kultúrájából, attitűdjéből hiányoznak a kisebbségi kultúrára, problémáira vonatkozó - a kommunikációt segítő - alapvető ismeretek.

Uniók szint. Európai csatlakozásunkkal kapcsolatos harmonizációs feladataink egyike, hogy társulni kell az EU által kiépített Bűnmegelőzési Hálózathoz. Az Európai Unió az együttműködésben résztvevő tagállamok számára – a három kiemelt bűnmegelőzési feladat egyikeként – a városi bűnözés csökkentését nevesítve is kötelező feladatként fogalmazta meg.

Az Európai Unió bűnmegelőzési ajánlásai. Az önkormányzatoknak a bűnmegelőzésben kifejtett központi szerepét számos uniós dokumentum hangsúlyozza. Az ehhez kapcsolódó európai ajánlásokat 2003-ban az Országos Bűnmegelőzési Központ kiadásában tették közzé.³⁴ Az uniós ajánlások széles spektrumán belül külön fejezetet szentelnek az épített környezet bűnmegelőzési szerepének. Az tapasztalatok szerint a helyi lakáspolitikai rossz alkalmazásának negatív következményei lehetnek, mert az átgondolatlan lebontások és a lakók áthelyezése, az ismerős környezet elvesztése a közösségi élet felbomlásához vezethet és fokozhatja a bűnözést. Fokozzák a bűnözés kialakulásának veszélyét a személytelen, monoton, sivár lakótelepek, a régi és ismerős épületek lebontása. Csökkenti a bűnözést az ingergazdag környezet, a házak között átgondoltan megtervezett világítás és zöldfelület, a valamennyi generáció együttélését szolgáló közterületek – így a sétányok, vízpartok – kialakítása, és a térfigyelő rendszerek.

Ajánlások

A Világbank ajánlásai a szegénynegyedekben megvalósítandó várospolitikára

A Világbanknak a szlömösödéssel kapcsolatos ajánlásai azon az évtizedes munkán alapulnak, melyet a szervezet részben a fejletlen, részben pedig a fejlett világ városszéli és városközponti szegénynegyedeiben végzett.³⁵ Az ajánlások fő üzenete, hogy a szlömök szegény lakói számára olyan jogi és szabályozási kereteket kell teremteni, valamint olyan elérhető költségű hitelekkel kell kínálni, melyek őket is biztonságos lakhatáshoz, bérléthez vagy lakásvásárláshoz juttatják. Sem a belvárosi, sem pedig a városszéli szegénynegyedek esetében nem javasolják a lebontást és a kiköltöztetést, mert az szétzilálja a helyi közösséget, és új túlélési stratégia kidolgozására kényszeríti az érintetteket.

Ehelyett a terület szociális elemekkel gazdagított rehabilitációját javasolják (upgrading). Ennek szerves része, hogy az önkényesen elfoglalt lakások bérlési jogát elismerik olyan ár ellenében, amit a szegények még meg tudnak fizetni. Így elérhető, hogy az ott lakók anyagilag is érdekeltté váljanak a terület rehabilitációjában, felértékelődésében. A tapasztalatok szerint az ily módon kedvezményezett többet fektetnek az ingatlanokba, mint a közszféra. Ahol így jártak el, tehát nem a probléma áthelyezése mellett döntöttek, ott országos szinten haszon keletkezett.

³⁴Bűnmegelőzési ajánlások önkormányzatoknak. Országos Bűnmegelőzési Központ, 2003. Bűnmegelőzési Kiskönyvtár, 71 oldal.

³⁵Slum prevention. The World Bank Group honlapja, 2003.

A városközepi szegénynegyedek egyik funkciója az, hogy az ott lakók közel legyenek széles értelemben vett munkalehetőségeikhez, tehát az alkalmi és a féllegális munkát is ide számítva. Ezért a város szélére való kikötöttségük újabb kiadásokat generál, hiszen utána közlekedési infrastruktúrát kell fejleszteni, hogy a kiköltöztetettek a város belsejében tudjanak munkát találni.

A szegénynegyedek lebontás és kilakoltatás nélküli, szociális elemekkel gazdagított rehabilitációja (upgrading) hatékonyan nyújt fedezet, tiszta és biztonságos lakókörnyezetet a városi szegények számára. A projekteket fenntartható módon kell tervezni, tehát olyan költségeket kell vállalni, amelyek még elfogadhatóak az érintett közösség és a helyi Önkormányzat számára. A programok során össze kell hangolni a városi és az országos szinten működő szegénység-ellenes beavatkozásokat. A célcsoportok jobb megválasztásával javítani kell a szegényeknek nyújtandó támogatások célzottságát.

Gondoskodni kell az érintetteknek a döntésekben való részvételéről, és a projekteket alulról felfelé kell építeni. A szociális elemekkel gazdagított felújítási programok akkor hatékonyak, ha abban a közvetítő non-profit szervezetek széles köre vesz részt, és azokba egy vagy több nemzetközi szervezetet is bevonnak. Például a szlömök szociális elemekkel gazdagított rehabilitációjában (upgrading) nagy tapasztalata van a Világbanknak, az ENSz-nek és a legtöbb bilaterális donor (adományozó) ügynökségnek.

A városok és városrészek jobb kormányzásával (governance) kell törekedni arra, hogy a helyi önkormányzatok érzékenyebben kezeljék a szegények számára fontos ügyeket. Erősíteni kell a szegény közösségek önszervezési - szervezeti képességeit. Segíteni kell őket abban, hogy információkhoz jussanak és hogy megfogalmazhassák azokat a kompromisszumos megoldásokat, amik a szegény közösségnek és a polgármesteri hivatalnak is megfelelnek.

Magasabb költségek esetén célszerű külső finanszírozást és az érintettek által végzendő közmunkát is igénybe venni. Ezzel párhuzamosan el kell távolítani a szabályozásból azokat az elemeket, amik feleslegesen szigorú szabványokként akadályozzák a szegények építkezéseit, felújítási munkáit. Támogatni kell az új építési technológiák minél szélesebb körben való, kisvállalkozások által történő szabadversenyos terjesztését. Magántulajdonú pénzügyi intézmények bevonásával kell olyan intézményeket kifejleszteni, amelyek mikrohitelket nyújtanak a szegény háztartások számára, és üzleti hiteleket a beruházók számára. Támogatni kell a mikrovállalkozásokat, és meg kell szüntetni azokat a felesleges szabályozási akadályokat, amelyek visszafogják az informális szektort, hiszen épp ez a szektor nyújtja a legtöbb munkahelyet a legszegényebbek számára.

A városi szegénység visszaszorításában nagy szerepe van más hagyományos célzott tevékenységeknek is, úgymint a szociális háló erősítésének, a közmunkának, az egészségügy, a képzés, az oktatás, a védőnői hálózat és a fiatalokra irányuló bűnmegelőző célú szociális munka javításának.

A nemzetközi tapasztalatok szerint ez a megközelítés a szélesebb közösség érdekeit is szolgálja, fokozza a település úgynevezett társadalmi tőkét azáltal, hogy például csökkenti a bűnözést. A bontással egyben társadalmi hálózatok is megsemmisülnek. Gazdaságossági számítások mutatják, hogy az újjáépítés és a kiköltöztetett közösség számára keresett új területek ára sokszorosan meghaladja a szociális elemekkel gazdagított rehabilitáció költségeit. Nemzetközi tapasztalatok szerint a szlömök szociális elemekkel gazdagított rehabilitációja nem gerjeszt újabb bevándorlást. A fejlett világ szlömös városnegyedei a szegény lakosság kiköltöztetését követően sok esetben lakatlan büntanyákká változtak, és a környező lakosok elvesztettek rengeteg olcsó szolgáltatást. A legtöbb városközponti szegénynegyed annyira gazdag társadalmi és gazdasági tevékenységekben és kapcsolatokban, hogy a tervezők azt csak szeretnék újrateremteni. Nem is a társadalmi és gazdasági élet hiányzik innen, hanem a környezeti és társadalmi infrastruktúra, továbbá a lakhatás biztonsága. Ahol ezt megteremtik, ott a szegénynegyed lakói is előteremtik a felújításokhoz való pénzt.

Hazai ajánlások a szegénytelepekkel kapcsolatos várospolitikai eszközök kialakítására

A várospolitika a világ számos településén kapitulált a vagyoni és etnikai alapon megvalósuló szegregáció előtt. A helyi hatóságok csak nagyon ritkán voltak eléggé erősek ahhoz, hogy legalább egyes politika-területeken (például az oktatásban) megpróbálják megtörni az elkülönülési tendenciákat.

Józsefvárosban az etnikai és jövedelmi választóvonalak mentén megvalósuló térbeli szegregációt, mint adottságot már egy évtizeddel ezelőtt, a részletes rendezési terv kidolgozása idején is számításba kellett venni.³⁶ A kutatók és tervezők akkor is felhívták a figyelmet arra, hogy csupán a kerület eszközeivel a gettósodás folyamata nem lassítható. A városigazgatás előtt nyitva álló alternatívák sorában a leginkább megvalósíthatónak azt a stratégiát fogalmazták meg, amely elfogadja a lakosságcsere tényét, és arra törekszik, hogy a városrész leginkább látható területein megfelelő mederbe terelje a folyamatokat. A cigány lakosság támogatására javasolták az ún. pozitív diszkrimináció eszközeinek helyi alkalmazását. Utcánként, ha kell blokkonként végiggondolt antiszegregációs lakáspolitikát javasoltak a terület etnikai heterogenitásának fokozására. Óvtak attól, hogy a rehabilitáció hátrányos helyzetbe hozza az ott lakó népességet, sőt szorgalmazták az ott élő lakosság részvételét a program célkitűzéseinek kialakításában és a lebonyolítás ellenőrzésében. Differenciált lakáspolitikát javasoltak - a legrosszabb minőségű lakások lebontása, a még menthető lakások felújítása, piacképes új lakások építése - annak elérésére, hogy megálljon a legszegényebbeknek a területre való beáramlása.

A szociális rehabilitáció egy javasolt modellje. Több magyarországi városban, például Nyíregyházán³⁷ is égetően merül fel a térben elkülönülő szegénytelepek problémája, ahol a hátrányos helyzetű, részben deviáns életformát élő, többségében roma lakosság koncentrálódik. A megoldáshoz ezeknek a városoknak szűkösek a lehetőségei, és előbb-utóbb országos politika kialakítását igényli, de ennek hiányában helyi szinten addig is tenni kell valamit.

³⁶ Ladányi János: Gondolatok a Középső-Józsefváros rehabilitációjának társadalmi összefüggéseiről. Tér és társadalom, 1992. 3-4.sz., 75-88. oldal

³⁷ Zolnay János: Telepösszevonás Nyíregyházán. A nyíregyházi roma-telep (vagy gettó?) története. Beszélő, 2000/9-10

A szakértők által javasolt intézkedések egy lehetséges rendszere a következő. ³⁸

- Olyan szociális- és lakáspolitikát kell kialakítani, amely nem járul hozzá a telepek növekedéséhez és újabbak kialakulásához.
- Az itt élők számára kultúraltabb környezetet teremtő, infrastruktúrát fejlesztő programokat kell kezdeményezni.
- A költözni hajlandó családok számára - megfelelő anyagi források megléte esetén - lakáslehetőséget és a beilleszkedést javító szociális, oktatási, munkaerőpiaci gondoskodást kell biztosítani.
- Helyi, országos és nemzetközi szakemberekből álló munkacsoportot kell kialakítani a rendelkezésre álló helyi és pályázati források megszerzésére.
- Ahhoz, hogy fokozatosan megszüntessék e telepek fennállásának okát, a szociális szféra mellett a programnak kapcsolatban kell állnia más szektorokkal (pl. lakás, foglalkoztatás, egészségügy) és programokkal (pl. adósságkezelés).
- Fel kell használni a városrehabilitáció nemzetközileg alkalmazott technikáit, a helyi lakosság megtartásával megvalósított szociális városrehabilitáció eszközeit:
 - a leszakadó területekre koncentrált célzott közsztűra beavatkozások,
 - a krízistűrségek szegélyeinek közterületi fejlesztése,
 - a tömegközlekedési kapcsolatok javítása,
 - közösségi beruházások krízistűrségek központjaiba.

³⁸Nyíregyháza Város Hosszú Távú Telepűlésfejlesztési Koncepciója. Javaslat. Készítette: Excellence Rt., Gazdaságfejlesztési és Befektetésösztűnzési Kft. Városkutatás Kft., Budapest, 2000. május