

Lakáspolitikai — szociális várospolitikai

TOSICS IVÁN [*]

Lakáspolitikai koncepció

A lakáspolitikai hatása a város fejlődésére időszakonként változó: néha jelentős és közvetlen a hatás, máskor csak közvetett és alig észrevehető. Budapesten az 1970-es években jelentős behatás érvényesült: ekkor tetőzött a lakásépítési hullám, amely egyre kiejebb épülő házgyári lakótelepeket hozott a városnak. Mellettük kisebbségben voltak a városszéli családi házas építkezések. A lakásszektor dinamikus bővülése közben pedig folytatódott a régi építésű városrészek leromlása.

Az állami szubvenciókon alapuló expanziós lakáspolitikai már a nyolcvanas évek közepére összeomlott, a kilencvenes évekre pedig teljesen megváltozott a helyzet. Közben a lakásépítés, különösen a szervezett, többszintes építés mélypontra zuhant, a lakáspolitikai „kívülről láthatatlan” elemei, így a decentralizáció és a privatizáció, gyökeresen új feltételeket teremtettek. Míg korábban a központi akarat, az állami beruházások határozták meg a fejlesztés irányait, addig újabban a lakossági fizetőképesség vált döntővé. Korábban a városlakók kétharmada tanácsi bérlakásban lakott, ma viszont már tíz százaléknál is kevesebb a bérlők aránya. Megváltozott a feladatok elosztása is: az állam az önkormányzatokra bízta a lakásügy kezelését, ami Budapesten azt jelentette, hogy a kerületek felelőssége lett a lakáspolitikai.

Az új feltételek hatására Budapesten megfigyelhető legmarkánsabb változás a polarizálódás: luxus minőségű új lakások épülnek (részben a városon kívül), ugyanakkor növekszik és egyre láthatóbbá válik a hajléktalanság. A város egyes részein sorra újulnak meg a korábban évtizedekig elhanyagolt lakóházak, míg más városrészek ugyancsak privatizált lakóházaiból egyre költöznek el a középosztályi családok, magukra hagyva a szegény tulajdonosokat romos lakóházaikban.

A fokozódó polarizáció és a középrétegek Budapestre való gyorsuló elvándorlása (szuburbanizációja) az a fő ok, amely miatt a Budapesti Városfejlesztési Koncepció újra *aktív szerepet javasol a lakásszektorban a Fővárosnak*. Ennek a szerepvállalásnak a körvonalazásakor természetesen figyelembe kell venni, hogy Budapesten összességében nincs lakáshiány, és hogy a lakásellátás ügye a kerületeké, ráadásul nem kötelező feladatként. Mindezekkel összefüggésben a Városfejlesztési Koncepció a megnövekedő fővárosi beavatkozásra alapvetően *közvetett eszközök* alkalmazásával lát lehetőséget.

A főváros lakásszektorral kapcsolatos tevékenységét átfogó Fővárosi Lakáspolitikai Koncepciónak kellene szabályoznia. Ilyen azonban nem létezik, a jelenlegi „fővárosi lakáspolitikai” csupán a város tulajdonában álló néhány százas nagyságrendű nyugdíjsházi lakásra, átmeneti lakásra, illetve a szobabérlők házában lévő lakásokra korlátozódik. Átfogó lakáspolitikai koncepciót kell tehát készíttetni. Ennek hiányában a Városfejlesztési Koncepciónak magának kell megfogalmaznia a legfontosabb elveket, szem előtt tartva, hogy a lakáspolitikai elképzeléseknek és programoknak szoros kapcsolatban kell lenniük a Koncepció többi elemével, kiemelten a városrehabilitációs és a szociálpolitikai részekkel, és természetesen figyelembe kell venniük a térszerkezet alakulására vonatkozó elképzeléseket is.

Az új budapesti lakáskonceptió céljai a középrétegek városon belül tartása, a fiatalok, pályakezdők lakáshoz jutási esélyeinek javítása, a lakásállomány felújításának elősegítése, a szociális lakásproblémák enyhítése. Ezeket a célokat közelítendő, a lakáskonceptió egyes alprogramjai az új lakásépítés feltételeinek javítására, a közösségi bérlakásszektor bővítésére, a lakásállomány felújításának elősegítésére, a szociális lakásproblémák enyhítésére és a hajléktalanok ellátásának javítására irányulnak.

A lakosság szám és a lakásigények mértékének várható alakulása — előrejelzés

Budapest mai népességének korösszetétele kedvezőtlen, a demográfiai scenáriók a születések és halálozások erősen negatív egyenlegét jelzik előre. A budapesti népességszám

2015-re szóló előrejelzések azonban, ezen túlmenően, feltételezéseket kell megfogalmazni a migrációs, vándorlási folyamatokra nézve is. Ha abból indulunk ki, hogy a nemzetközi vándorlásban Budapest a következő időszakban erősen pozitív egyenleget fog felmutatni (még abban az esetben is, ha az ország egésze szempontjából negatív az egyenleg), valamint hogy a belföldi vándorlás tekintetében Budapest a vidékhez és az agglomerációhoz képes „vesztes” marad, de legfeljebb — az egyik változat szerint — nullszaldós helyzet jöhet létre, akkor a 2015-ös lakosságszámra a következő becslési alternatívák adódnak.

Budapest lakosságszámának előrejelzése 1995-2015 (ezer főben)

	Változat	Ország	Budapest
Népességszám 1995-ben		10 250	1 906
Népességszám nemzetközi vándorlás nélkül 2015-ben	a) magas	9 496	1 766
	b) alap	9 415	1 751
	c) alacsony	9 333	1 736
A nemzetközi vándorlás egyenlege 2015-re (változás a mai helyzethez képest)	a) gyengén pozitív	- 103	+ 100
	b) pozitív	+103	+150
	c) erősen pozitív	+308	+200
Belföldi vándorlás egyenlege 2015-re Budapesten	a) erősen negatív		- 250
	b) negatív		- 125
	c) nullszaldós		0
Össznépesség	a) magas+ erősen negatív	9 393	1 616
	b) alap+ negatív	9 518	1 776
	c) alacsony+ nullszaldó	9 641	1 936

A becslések szerint Budapesten az országos átlagnak megfelelő ütemű népességszám-csökkenés várható: az országos és a budapesti becslés középső változatai egyaránt 7 százalékos népességcsökkenést tartalmaznak az 1995 és 2015 közti időszakra. Az előrejelzésnél alkalmazott becslési módszerek alapján ez abból adódik, hogy *Budapestnek — főleg az agglomerációjával szembeni — belföldi népességvesztését gyakorlatilag kiegyenlíti a nemzetközi vándorlásból várható lakosságnyereség, így a népesség számának csökkenése a természetes fogyással azonos mértékű.* Ha a belföldi, illetve külföldi vándorlásra vonatkozó feltevéseknek nem a középső, hanem a szélső értékei kapcsolódnak össze, akkor 2015-re, egyik végletként, 15 százalékos csökkenés adódik (minimális, 100 ezres pozitív nemzetközi vándorlási egyenleg és maximálisan negatív, 250 ezres országon belüli vándorlási veszteség esetén). A másik véglet a lakosság számának 2 százalékos növekedése, maximális, 200 ezres pozitív nemzetközi vándorlási egyenleg és maximálisan pozitív, azaz nullszaldós országon belüli vándorlási egyenleg esetén.

A továbbiakban a lakosságszám előrejelzésének középső változatát tekintjük kiindulási pontnak. A lakásellátás mai, viszonylag jó mutatóit is figyelembe véve az az álláspont vált általánossá, hogy a lakásszám növelésére érdemben nincsen igény, sőt, viszonylag rövid időn belül számottevő lakásfelesleg jöhet létre — nemcsak országosan, hanem Budapesten is. A nyugat-európai nagyvárosok tapasztalatai azonban óvatosságra intenek. A lakások mérete és minősége iránti igények a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan jelentősen növekedtek, szinte mindenütt jobban a feltételezettnél; így a „mennyiségi ellátás” javítását célzó lakásproduktum zömét sok helyütt ez az igénynövekedés „vitte el”. Münchenben 1993-ban az egy lakosra jutó lakás-alapterület meghaladta a 36 m²-t, s Bécs jelenlegi adata is 32 m². Ezzel szemben Budapesten — különböző számítások alapján — a lakott lakásokban jelenleg 24-26 m² jut egy főre.

A 2015-re számítható lakásigény hagyományos jellegű lakásigény-számítással való becslésénél az alábbiakat tételezi fel a koncepció:

— A háztartásméretetek csökkenése és a fajlagos lakásalapterület-igény tekintetében Budapest a nyugat-európai városok mai értékeit közelíti, de 2015-re sem éri el;

— A lakásmegszűnés mai igen alacsony adatai nem maradhatnak fenn hosszabb távon, de a bontásoknak csak kisebb mértékű növekedése következik be.

A demográfiai és vándorlási megfontolásokon alapuló népességszám-előrejelzés „alapváltozatának” 1,78 millió fős prognózisából kiindulva kétfajta lakásigény-számítás is készült. Az egyik a háztartások számának várható növekedését, a másik az egy lakosra jutó lakás-alapterület feltételezett változását veszi figyelembe. A két számítás (Budapest, 1998:99-100) nagyon hasonló eredményre vezetett a várható lakásépítési igény nagyságát tekintve: húsz év alatt nagyságrendileg 100 ezer lakásnak kellene felépülnie Budapesten.

Az új lakásépítés feltételeinek javítása

Természetesen nem állítható, hogy a lakásépítés üteme az egyetlen tényező, ami a lakosság számát befolyásolja. A Budapest számára kedvezőbb — a maihoz képest kisebb lakosságcsökkenést jelentő — népességi scenáriók elérésének azonban jelentős akadálya lehet az alacsony lakásépítési ütem: a városon belüli lakás kínálat szűkössége vagy műszakilag leromlott állapota az elköltözések felgyorsulásához vezethet. Ebben az értelemben látszik fontosnak, hogy a Főváros lépéseket tegyen a lakásépítési piac élénkítéséhez szükséges feltételek megteremtésében.

Fentiekén túlmenően az új lakásépítés azért is fontos, hogy a leggyengébb állapotú, lakás céljára már ma sem megfelelő, ténylegesen felújíthatatlan állomány lecserélése nagyobb ütemben folyhasson, a városrehabilitációban egyes területeken az új építésnek és a bontásoknak a jelenleginél kedvezőbb arányait lehessen alkalmazni.

A Konceptió már idézett lakásigény-számításai szerint a lakásigények növekedése miatt és az elköltözések számának csökkentése érdekében az 1996-tól számított 20 év alatt nagyságrendileg 100 ezer lakásnak kellene felépülnie Budapesten. Reális megfontolások szerint a lakásépítés üteme csak fokozatosan növelhető évi 4 ezerről 6 ezerre, és azon is csak fokozatosan lehet változtatni, hogy az új építés zöme jelenleg a külső területeken valósul meg. A Konceptió szerint a belső területeken és az átmeneti zónában a lakásépítés fokozatosan növekszik, s az időtávlat vége felé megközelíti a külső területi építés nagyságrendjét.

A Konceptió területi vizsgálatai kimutatták, hogy a lakásépítés céljára jelenleg fenntartott területeken a szükséges új lakásszám 3/4-ének megépítésére van csak lehetőség. Ezért a Konceptió határozottan azt javasolja, hogy a Főváros lépjen fel kezdeményezően új lakóterületek kijelölésében, főként az alulhasznált átmeneti zónában, kiemelten annak a Dunával határos, környezetileg kedvezőbb részein, továbbá a korábbi iparterületek egyes környezetileg elfogadható részeinek átépítésével. (A Konceptiónak ezek a területi javaslatok nagyrészt kapcsolódnak az átmeneti övezet kulcsfejlesztéséhez, a Körvasúti körúthoz.)

A lakásépítési program teljesüléséhez alapvetően szükséges tehát, hogy a városnak a központhoz közelebbi részein, ezen belül az átmeneti zónában újabb területi kínálatot biztosítsanak. Az új lakásépítés zöme még így is a külső kerületekben történhet, ahol az infrastruktúra egyelőre hiányzik; itt az „infrastruktúra-feltételhez kötött” területek ütemes előkészítése a legfontosabb feltétele a program megvalósításának.

Az új lakásépítésnek a mai alacsony szintről való elmozdításában a Fővárosnak *korlátozott, közvetett szerepet* kell játszania. Ebben egyrészt az egyes *kerületekkel közös tulajdonban lévő*, lakásépítésre részben előkészített (pl. IV., Káposztásmegyér) vagy egyelőre csak részben előkészített (pl. III., Mocsáros) *területekre* támaszkodhat, továbbá javasolható egyes nagyobb városrehabilitációs akcióterületek „beindítása”, illetve az, hogy a nagyobb összefüggő üres területeket (pl. VIII., Futó utca) a vállalkozói lakásépítés számára kedvező pozícióba hozzák. Másrészt fontos a már megalakult vagy megalakulóban lévő, *kerületekkel közös tulajdonú városfejlesztő társaságok* szerepe. Ezeknek a vállalatoknak elsősorban *ingatlanfejlesztő* — tehát nem beruházó-építő — vállalatoknak kell lenniük, amelyekben a főváros (az érintett kerülettel, bankokkal, magánszereplőkkel együtt) megfelelő tulajdonrészrel rendelkezik. A vállalatok a nekik átadott vagy általuk megvásárolt és „feljavított” infrastruktúrájú, megközelíthető és rendezett ingatlanokat fejlesztő-építő vállalatoknak adják el. Az ingatlanfejlesztő vállalatoknak *nonprofit* jelleggel kell működniük, abban az értelemben, hogy a tulajdonosoknak profitjukat az alaptevékenységbe kell visszaforgatniuk. A vállalatok elsődleges feladata az ingatlanfejlesztés révén a *közepes minőségű, megfizethető árú lakásépítés* elősegítése.

A lakásépítés terén alapvető kérdés, hogy a konkrét fejlesztések össze legyenek hangolva az egyéb fővárosi programokkal — például egy III., Mocsáros nagyságrendű probléma kezelése, jelentős közlekedési, infrastrukturális és egyéb vonzatai miatt, mindenképpen részét kell hogy

képezze a hétéves pénzügyi-fejlesztési előrejelzésnek. A fővárosi elképzeléseket egyeztetni kell egyrészt a társtulajdonos kerülettel, másrészt a többi olyan kerülettel, amely a lakásfejlesztés területén beruházóként vagy lakásvásárlóként fellépne. Az ingatlanérték-emelkedéssel járó fővárosi fejlesztések esetében ki kell dolgozni azokat a módszereket, amelyekkel az értéknövekedés legalább egy részéhez a főváros, illetve a fejlesztésben részt vállaló kerület hozzájárhat.

A közösségi bérlakásszektor bővítése

Budapesten, mindenfajta nemzetközi összehasonlítás szerint, *nagyon alacsony a bérlakásszektor aránya*. A privatizációnak ezt a következményét nem könnyű korrigálni, s különösen nem javasolható, hogy a mai bérlakás-szabályozás keretei között új bérlakások építésébe kezdjen a főváros (vagy akár a kerületek). Ki kell azonban alakítani a közösségi bérlakásszektor olyan jövőbeli modelljét, amelynek keretei között *minden szereplőnek érdekévé válhat a szektor bővítése*.

A mai közösségi bérlakásszektor két szélső formája, az önkormányzati bérlakás és a piaci alapon működtetett magántulajdonú bérlakás között *létre kell hozni a közösségi bérlakások két új formáját*, a támogatott bérlakást és az emelt szintű bérlakásformát. Ezeknek abban kell különbözniük a mai önkormányzati bérlakásoktól, hogy magasabb lakbérszintjükkel forrást képezzenek az épületek értékcsökkenésének visszapótlására, így rendszeressé tehető az épületek felújítása. *A támogatott bérlakásszektorban* tehát az amortizáció beépül a lakbérbe, az *emelt szintű bérlakás-programban* pedig ezen felül a tőkeköltségek egy részének megfizetésére is sor kerül. Egy 50 négyzetméteres lakás havi bérleti díja a mai önkormányzati bérlakás 4 ezer Ft-jával és a mai piaci bérlakás 50 ezer Ft-jával szemben a támogatott bérlakásszektorban 10 ezer Ft, míg az emelt szintű bérlakásprogramban 30 ezer Ft körül alakulna.

A bérlakásszektor bővítésére különösen az emelt szintű bérlakás konstrukciója lehet alkalmas, amely ezáltal a városrehabilitációt, a város extenzív növekedése elleni törekvéseket is szolgálhatja. Ennek a mainál magasabb színvonalon, lényegesen korszerűbb jogi háttérrel, a folyamatos fenntartást garantáló stabil pénzügyi konstrukcióval működő, viszonylag széles kör számára elérhető lakásbérleti rendszernek fokozatosan minél jelentősebb körben át kell vennie a veszteséges, ezért hosszú távon a mai feltételek mellett fenntarthatatlan önkormányzati bérlakásszektor feladatainak egy részét.

Az emelt szintű bérlakások építésére irányuló program *helyszíneinek kiválasztása* összhangban kell hogy legyen a főváros legfőbb fejlesztési programjaival, a legfontosabb térszerkezeti törekvésekkel. Emellett arra is alkalmas lehet, hogy a piaci kereslet által alacsonyabb értékűnek tartott helyszíneken is megfelelő színvonalú lakásállományt hozzon létre. A program helyszínei az alábbiak lehetnek:

— A belső területi városrehabilitáció, elsősorban az akcióterületek foghíjainak, fejlesztési területeinek beépítésével;

— Az átmeneti zóna szerkezeti szempontból kulcsjelentőségű területei;

— Egyes, városfejlesztési irányokat meghatározó zöldmezős fejlesztési területek.

A program keretében a program sajátos céljainak megfelelő „*épülettermékeket*” kell kidolgozni és alkalmazni. A termékek egyúttal mintaként is szolgálhatnak a városfejlesztésben máshol is alkalmazható beépítési típusok, épülettípusok, műszaki megoldások stb. tekintetében. Célszerű kezdettől fogva „vegyes” megoldásra törekedni, azaz a kiválasztott helyszíneken magántulajdonú és vállalkozói lakásépítésre is lehetőséget biztosítani.

Az új bérleti konstrukciók a *városrehabilitációban* is nagy szerepet játszhatnak: a felújított épületállomány átkerülhet az emelt szintű bérlakásformába — amennyiben a lakást új lakónak utalják ki —, illetve a támogatott lakásformába, amennyiben az eredeti lakó marad a lakásában.

A program kialakításához *új jogi háttérre* van szükség: az új bérleti konstrukciók esetében meg kell szűnnie a bérleti jog átruházhatóságának, örökölhetőségének, magánpiaci értékének; ugyanakkor biztosítani kell az emelt szintű szolgáltatási színvonalat, a felújítási alap garantált képességét és felhasználását. Kívánatos, hogy a programot önkormányzati tulajdonú, de *önálló lakástársaságok* tartsák kézben.

A lakásállomány felújításának elősegítése

A *magántulajdonú többszintes lakásállomány felújításának* elősegítéséhez — a közterületi programok mellett — az *épületszintű, a társasházak közös részeire kiterjedő felújítások támogatása* a legfontosabb. A mai támogatási rendszereket olyan irányba kell átalakítani, hogy a

felújítások fedezete egyre inkább állami támogatású pénzügyi kölcsön legyen, és az önkormányzat felelőssége célzottá váljon, a szegényebb lakókra koncentrálódjon.

Az önkormányzati tulajdonú bérlakásszektor felújításának kulcskérdése az olyan bérlati konstrukciók kialakítása, amelyben ráfordításokat fedező lakbérszint érvényesül. Ez a városrehabilitáció során történhet azzal, hogy a felújított épületállományban lévő lakások a maitól eltérő, támogatott vagy emelt szintű bérlati rendszerbe kerülnek át. A magasabb lakbérek megfizetését a rászorulóknak esetében jövedelemfüggő lakásfenntartási támogatásoknak kell lehetővé tenniük.

A szociális lakásproblémák enyhítése

A szociális lakásproblémák enyhítésének kulcsa a *mainál egységesebb lakásfenntartási támogatási rendszer* kialakítása. Egy fővárosi „keretprogramon” belül a kerületeknek meg kellene adni azt a jogot, hogy sajátos szociális problémáiknak megfelelően meghatározhassanak néhány programparamétert, és a jogosultság mértékét némileg befolyásolhassák. A rendszer hatékonyságának növelése érdekében fontos, hogy a programokban a kerületek társfinanszírozói szerepet kapjanak.

A hajléktalanok ellátásának javítása

A hajléktalanok ellátásának javításában abból kell kiindulni, hogy a fővárosban az egyszerűbb megoldást jelentő átmeneti intézményekben rendelkezésre álló *férőhelykapacitás abszolút száma elegendő*, szolgáltatási struktúrája és egyes működési jellemzői azonban nem felelnek meg az ellátórendszerrel szemben támasztott követelményeknek. A jelentős mértékben állandósuló hajléktalan népességnek *erősen differenciált ellátásokra van szüksége*, a továbblépéshez különösen a tartós és végleges elhelyezést nyújtó intézmények fejlesztése szükséges. A *bentlakásos intézmények* kategóriájában fennálló kapacitáshiány az ellátórendszer egyik gyors beavatkozást igénylő területe. Az átmeneti szállók rendeltetészerű használata, tehermentesítése érdekében itt gyors fejlesztésre van szükség, ami egyelőre nem saját beruházást, hanem az erre vállalkozó civil szervezetek kiemelt támogatását igényli. Fontos a *kiléptető rendszer* fejlesztése, amely nemcsak a lakáshoz, szükséglakáshoz juttatást, hanem a különböző — a hajléktalan aktuális élethelyzetéhez alkalmazkodó — anyagilag és a szociális munka eszközeivel támogatott lakhatási formákat is jelenti.

Az önkormányzat szerepe elsősorban a megfelelő szabályozási környezet, valamint részben a finanszírozási feltételek biztosítása, és saját feladatellátása csak ott (és akkora kapacitással) indokolt, ahol más eszközökkel ez nem biztosítható.

A lakáskonceptió megvitatása

Mint azt a bevezetőben már hangsúlyoztuk, a Városfejlesztési Konceptió készítői a mai negatív folyamatok befolyásolására *aktív fővárosi szerepvállalást javasolnak a lakásszektorban*, annak ellenére, hogy a lakásellátás mai mutatói és az önkormányzati szintek feladat-elhatárolása ezt közvetlenül nem tenné szükségessé. A Városfejlesztési Konceptió eddigi vitái pontosan tükrözik ezt a kettősséget: egyesek vitatják azt, hogy a lakásszektorban szükség lenne az aktív fővárosi szerepvállalásra, míg mások ennek kimondását az egész Városfejlesztési Konceptió egyik legfontosabb elemének tartják. Ellentmondó fogadtatásra talált az az elképzelés is, hogy *az új lakások építésének az eddiginél nagyobb szerepet kell tulajdonítani*: a helyeslő véleményekkel szemben egyesek kifogásolják a felújítások, korszerűsítések háttérbe szorítását, mások pedig hangsúlyozzák, hogy inkább szociális szempontú beavatkozásokra lenne szükség. Vannak továbbá olyan vélemények is, hogy a fővárosnak a koncepcióban kívánatosnak tartott aktív szerepvállalására sem a mai jogszabályi környezet, sem a pénzügyi realitások nem adnak lehetőséget.

Való igaz, hogy a főváros lakásállományát tekintve a korszerűsítések, felújítások halmozódó elmaradása nagyon súlyos problémaként értékelhető. Kezelésével elsősorban a Városfejlesztési Konceptió városrehabilitációs fejezete foglalkozik; megfogalmazza azokat a prioritásokat, amelyek alkalmazásával a felújítások hatása túlterjedhet az adott lakóépületek szintjén, és egész városrészek megújulásához vezethet. Az is igaz, hogy az utóbbi évtizedben ugrásszerűen megnőtt a lakáshelyzettel (is) kapcsolatos szociális problémák (lakástalanság, hátralekosság stb.) súlya, amivel a szociális fejezet foglalkozik. A főváros egészének jövőbeli fejlődése szempontjából ugyanakkor hangsúlyosan figyelembe kell venni *a lakosság szándékait, törekvéseit*. A főváros magatartása az utóbbi évtizedben e vonatkozásban meglehetősen passzív

volt, ami — a lakásszektor erőfeszítéseinek egyoldalúan csak az épületfelújításokra koncentrálásával együtt — oda vezethet, hogy *a lakásnagyság, a lakóház körüli környezet iránt növekvő minőségi igényeket támasztó* társadalmi csoportok egyre inkább csak a *városon kívül* találják meg igényeik kielégítésének lehetőségeit. A fővárosnak természetesen nem a közepes és a magas szintű minőségi lakásigények kielégítése a feladata, azt azonban „észre kell vennie”, hogy a minőségi lakásépítésre ma *nincs elég területi lehetőség* a városhatáron belül, s az egyes kerületek önmagukban, összárosi nagyságrendben, nem is képesek enyhíteni a problémán.

A szuburbanizáció felgyorsulását elkerülendő, a fővárosnak meg kell teremtenie azokat a feltételeket, amelyek hatására a jobb lakás- és életkörülmények közé törekvők *a városhatáron belül* is találhatnak megfelelő alternatívákat. Az új területi kínálat további feltételeknek is meg kell hogy feleljen: olyan területek kelljenek, amelyek — a kompakt város elképzelésével összhangban — *nem vezetnek a szétterülés fokozódásához* (tehát tömegközlekedéshez közeli, infrastruktúrával könnyen ellátható területeket kell feltárni), de segítik *a város fejlesztésével kapcsolatos konkrét térbeli elképzeléseket*, egyes városrészek komplex megújulásának az elérését.

További viták, az elképzelések koncepcionális és részletekbe menő megvitatása kell ahhoz, hogy ezekben a kérdésekben az álláspontok közeledjenek, és hogy a főváros új szerepvállalására vonatkozó elképzelések *többségi támogatást nyerjenek*. Csak ekkor válhat realitássá az, hogy a főváros a lakáspolitikában újra aktív szereplővé váljon, és a már megindult lakóház-felújítási törekvések, támogatási rendszerek mellé az új lakásépítés terén is kialakítsa sajátos, közvetett, támogató szerepvállalását.

Szociális várospolitikai

A Budapesti Városfejlesztési Koncepció egyik *különös, szokatlan vonása*, hogy a szociális várospolitikai kérdését a városfejlesztés egyik kiemelt témakörként tárgyalja. A több évtizedre előrettekintő távlati városfejlesztési koncepciók ugyanis leginkább térbeli és fizikai fejlesztésekről (utakról, hidakról, közlekedési rendszerekről, esetleg városfelújításról) szoktak beszélni, nem pedig szociális kérdésekről, amelyeket általában működési problémaként kategorizálnak.

Egy társadalom — és egy város — állapotát azonban nagyon erősen jellemzi az, *hogyan bánik a szegényekkel, betegekkel, öregekkel*. Különösen igaz ez a mai Budapest esetében. A város fejlődésének jelenlegi szakaszában a lehetőségként adódó nagyon pozitív jövőképelemek (az EU új keleti hídfőállása, geopolitikailag stratégiai helyzetű, az európai autópályák metszéspontjában lévő, a közép-európai térség központjaként dinamikus fejlődés előtt álló város) ugyanis állandóan szembekerülnek, ütköznek a mai városfejlődés olyan negatív elemeivel, mint a *dinamikus társadalmi csoportok városkörnyékre költözése, a városrészek közti társadalmi szakadék szélesedése, a szociális problémák súlyosbodása, egyes városrészek fokozódó gettósodása*.

A Koncepció készítői szerint tehát elkerülhetetlen a szociálpolitikai problémáinak hangsúlyos felvetése. Elengedhetetlen, hogy a távlati városfejlesztés kérdései is tárgyalják, mert átgondolt városi stratégia hiányában tovább súlyosbodó térbeli-társadalmi krízisekkel kell számolni, amelyek — amellet, hogy önmagukban is egyre nehezebben kezelhetők — a Koncepció egyéb céljainak megvalósítását is akadályozhatják.

A város szociális helyzete és a szociális ellátás rendszere

Budapest lakosságának szociális helyzete, az átlagokat tekintve, viszonylag kedvező a vidékhez képest. *Óriási különbségek alakultak ki azonban a kerületek között*, és éppen ott nincs elegendő anyagi fedezet a szociális rendszer működtetésére, ahol a legnagyobbak az ez irányú igények.

— A legjobb és a legrosszabb kerületek lakosságának átlagéletkora között hat év a különbség: míg a II. kerület lakossága Belgium, addig a X. kerület lakossága Szíria mutatójával áll azonos szinten;

— A lakosságához viszonyítva rendszeres szociális segélyben részesülők arányát tekintve háromszoros, a munkanélküli jövedelempótló támogatásában részesülők arányát tekintve négyszeres a különbség a „jobb” és a „rosszabb” kerületek csoportja között;

— A lakáshelyzetben lévő különbséget jelzi, hogy a nem komfortos lakások aránya a jobb kerületekben 17 százalék körüli, míg a rosszabb kerületekben 40 százalék feletti.

Budapesten a kilencvenes években jelentősen átalakult a szociális ellátórendszer. Egyes

szolgáltatásokat tekintve ugrásszerű volt a fejlődés (pl. hajléktalan ellátás), ugyanakkor jellemző az ellátórendszer egyes elemeinek térbeli szegregálódása (magas színvonalú idősotthonok a budai kerületekben, hajléktalanszállók a VIII. kerületben stb.). Jellegzetes problémákat okoz, hogy az ellátásokat az országos szabályozás, a normatívák „irányítják”, sok esetben az ésszerűség rovására.

A vázolt problémák részben a törvényi szabályozásra, különösen ennek budapesti specialitásaira vezethetők vissza. A széleskörű települési önállóság alapján a rászorultsági elven működő segélyezés az önkormányzatok feladata, forrása pedig a helyi költségvetés. Budapesten a szociális támogatási rendszerek kiépítése a kerületek szintjén történt, tehát *városi szinten sem valósulhatott meg a segélyezés egységesítése*. A kialakult kétszintű budapesti rendszerben a szociális feladatok zöme a kerületekhez tartozik, a főváros feladatai a szakellátásra, valamint a területileg nehezen lokalizálható feladatokra (pl. hajléktalanok) szűkül le. Ennek megfelelően a fővárosi fejlesztéseken belül a szociális ágazat csak 2 százalékot képvisel (egyes szakellátási intézmények átalakítása, bővítése). Ez az összeg kizárólag a főváros szűken vett szakellátási fejlesztési feladataihoz lehet elegendő, és biztosan nem ad megoldást a kerületek között nagyon eltérően alakuló szociális feszültségek kezeléséhez.

A jóléti-szociális ágazatokban *a főváros kompetenciája nagyon erősen beszűkített*, „felülről” (azaz az országos szabályozás felől) és „alulról” (azaz a kerületek felől) egyaránt. A szociális ellátást illetően az országosan szabályozott juttatások, illetve a kerületi alapellátás között jobbra csak néhány szociális intézmény felett rendelkezhet közvetlenül a főváros. *A kétszintű önkormányzás miatt nem beláthatók és nem kiépítettek a hatékonyabb ellátásszervezési, működtetési, igazgatási és beruházási* (pontosabban: a kerületek és a Fővárosi Önkormányzat között az optimális tehermegosztási) *lehetőségek; sőt, e téren kifejezett ellenérdekltség mutatkozik*, amelyet tovább terhelnek a politikai megosztottságok. A kerületek által fenntartott alapellátás koordinál(hat)atlan, egyszerre tapasztalható benne a pazarlás és a forráshiány. A kerületi hálózat szétszakadt, így csak a racionális társulások útján érhető el megfelelő eredményesség a lakosság ellátásában.

Az egyenlőtlenségek további elmélyülését *csak részben tudják ellensúlyozni a jelenlegi óvatos kiegyenlítési kísérletek*, így a forrásmegosztás során alkalmazott differenciálás, a fővárosnak a közüzemi vállalatokkal kiépített saját, egységes közműtámogatási rendszere, a kerületek együttműködési készségének demonstratív kinyilvánítása (Budapesti Szociális Charta). A budapesti polgár szemszögéből nézve a mai helyzet egyszerűen annyit jelent, hogy *a szociális ellátás mennyisége és minősége jelentősen függ attól, ki melyik kerületben lakik*.

Budapest jövője szempontjából fontos kérdés tehát, hogyan lehet a város egyes részeinek „negatív spirálját” megtörni, a csökkenő presztízsű, gettósodó területek társadalmi helyzetét legalábbis stabilizálni. Ez a város jövőjét tekintve ugyanolyan súlyú problémának tekinthető, mint a nagy térbeli fejlesztések eldöntése, mert a város belsejében kialakuló társadalmi gettó nagyon erősen leronthatja a főváros egyéb tényezők szempontjából pozitív fejlődésének hatását.

Egy átfogó társadalomfejlesztési koncepció alapvető megfontolásai

Budapest Városfejlesztési Koncepciója új, a városfejlesztéshez is kapcsolódó, hosszabb távú társadalomfejlesztési stratégiát javasol, amelynek két alapvető eleme van.

I. A jelenlegi *működési és szervezeti rend olyan átalakítása*, amelynek eredményeként megállhat a kerületek közti társadalmi különbségek folyamatos növekedése, és a szociális támogatások bizonyos szintjének biztosítása függetlenné válhat a kerületek anyagi helyzetétől.

II. A *városfejlesztés egyes elemeinek a közszféra*, jelen esetben a főváros *által befolyásolható olyan elosztása*, amely a *leszakadó területekre koncentrálna*, a negatív folyamatok megállítását és új fejlődési trendek elindítását szolgálja.

A szociális ellátás rendszerének átalakítása

A szociális ellátás működési rendszerének *rövid távú átalakításakor* olyan fővárosi támogatási rendszereket kell létrehozni, illetve továbbfejlesztetni, amelyek a szereplők közti *kooperatív megoldások ösztönzését* szolgálják. Ennek rövid távú eszköze a támogatási rendszer egyenlőtlenségeinek csökkentése *célorientált fővárosi pénzalapokkal*. Ezeket az alapokat a főváros már évek óta sikeresen alkalmazza (pl. Szolidaritási Alap), azonban a kerületek közti eltérések mérséklése érdekében szükség volna új alapok kialakítására is (Lakbérkompenzációs és Közműhátalék Alap). A szociális típusú alapok kialakítása, fejlesztése esetében alapvető kérdés az alapok és a forrásmegosztás rendszerének összehangolása.

A szociális ellátás működési rendszere *hosszabb távú átalakításának* végső célja azonos minimális ellátási szint biztosítása az egész város területén. Ennek eszköze az *egységes fővárosi lakhatási (lakásfenntartási) támogatási rendszer*. A minimális ellátási szintet rögzítő fővárosi „keretprogramon” belül a kerületeknek kellene — sajátos szociális problémáiknak megfelelően — meghatározniuk a konkrét program-paramétereket. A hatékonyság növelése érdekében fontos, hogy a programokban a kerületek *társfinanszírozói* szerepet kapjanak. A koordinált fővárosi lakhatási támogatási rendszer bevezetésének első lépése az *egységes információs és nyilvántartási rendszer* bevezetése kellene hogy legyen. A továbblépés feltétele annak biztosítása, hogy a nagyon eltérő anyagi lehetőségekkel és ugyancsak eltérő szociális helyzetű lakossággal rendelkező kerületek alkalmazni és finanszírozni tudják a minimális normatívákat. Ennek könnyebben járható útja a koordinált fővárosi lakásfenntartási támogatási rendszernek a forrásmegosztáson kívüli bevezetése, biztosítva azt is, hogy a kevesebb anyagi forrással rendelkező, egyúttal azonban a rászoruló lakossági csoportokat a legnagyobb mértékben koncentráló kerületeknek indokolt esetben alacsonyabb mértékű társfinanszírozást kelljen csak teljesíteniük.

A szociális ellátás működési rendszerének vázolt irányú átalakítása a mai kétszintű önkormányzati rendszerben csak akkor képzelhető el reálisan, ha a főváros *átlátható új rendszert dolgoz ki*, amelyben a gazdagabb kerületek — a szociálpolitikai célú átcsoportosítások nyilvánvaló vesztesei — világosan látják a célokat, és érzékelhetővé válik számukra, hogy *a hatékonyabb szociálpolitika a város egészének, így a szociális problémákkal kevésbé terhelt térségeknek is a javát szolgálja*.

A városon belüli differenciálódás csökkentése fejlesztési eszközökkel

A társadalmi-térbeli differenciálódás csökkentése fejlesztési eszközökkel lényegében azt jelenti, hogy *a közsféra által közvetlenül befolyásolható fejlesztéseket nagyrészt a leginkább leromlott területeken valósítsák meg*. A célzottan alkalmazott fejlesztési beavatkozások (infrastrukturális, városrehabilitációs, munkahelyteremtési, szociális fejlesztések) eltérő típusai a következők lehetnek:

A) *A krízisterületek szegélyeinek közterületi fejlesztései*, a krízistérségek *tömegközlekedési kapcsolatainak* javítása. Konkrét elképzelések lehetnek például az alábbiak:

— A Haller utca-Orczy út-Fiumei út újratervezése, nem átmenő közlekedési útvonalként, hanem urbánus környezetként, amely új funkciókat vonzhatna;

— A Hungária körút egyes szakaszainak határozottabb karaktert kell adni;

— A Népligetnek új közterületi funkciókat kell találni.

B) Új közösségi intézményeket kell a *krízistérségek központjaiban* elhelyezni, annak reményében, hogy kisugárzó hatással lesznek a környezetre, és segítik a lakosság és a magánfejlesztők bekapcsolódását a városrehabilitációs folyamatba. Erre budapesti példa lehet

— az Orczy tér-Józsefvárosi pályaudvar-térség fejlesztése a megindult magánéros beruházások folytatásaként, a Négy Tigris piac átalakításáról vagy megszüntetéséről való döntéssel kombinálva.

C) *Szociális városrehabilitációs modell*: a város legleromlottabb területein 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 (tehát például a lakóházak fizikai állapota lehetővé teszi, hogy a felújítás költsége az újraelőállítási érték 70 százaléka alatt maradjon, s van remény rá, hogy a lakosság jelentős hányadának aktív részvétele elérhető).

Az új, integrált szociális városszociális kialakításának feltételei

A Városfejlesztési Konceptió végső soron a főváros új, az eddiginél aktívabb szociális szerepvállalását látja szükségesnek. A szociális problémák enyhítéséhez a fővárosnak olyan *integrációt kell kezdeményeznie* a különböző kormányzati-önkormányzati szintek, a közösségi és magánszektor, valamint a különböző szektorokkal foglalkozó városi ügyosztályok (szociálpolitika, egészségügy, foglalkoztatás, lakásfenntartás- és gazdálkodás, gyermekvédelem, kisebbségi politika, közbiztonság) között, amely ma még csírájában is alig létezik. E feladat megoldásához a városvezetésnek jelentős technikai kockázatvállalásra, politikai bátorságra,

kezdeményezőképessegre van szüksége, bízva abban, hogy a szakmai szempontból sikeresnek ígérkező kezdeményezésekhez fokozatosan meg lehet nyerni a különböző szereplők politikai támogatását is.

Az új szemléletű szociális várospolitikának bizonyos szempontból „előfutárai” az *akcióterületi városrehabilitációs kísérletek*, amelyeknél fokozatosan kerül sor a megközelítés bővítésére, a fizikai átépítésen túl a társadalmi, szociális szempontok bekapcsolására. A nyugati nagyvárosok tapasztalatai szerint az akcióterületi programok annál inkább hatékonyak, minél inkább egy *integrált* (városi ügyosztályok kooperációján, az érintettek bevonásán, a magánszektor érdekeltté tételén alapuló) *szociális várospolitika területi kifejeződéseként* szervezik meg őket.

Az integrált szociális várospolitika kialakítása minőségi előrelépés lenne a nagyvárosi szociális problémák kezelésében. Az új megközelítésnek lényeges eleme a prevenció, ezért *a szociális szempontoknak a korábbinál jóval nagyobb szerepet kell kapniuk a városfejlesztési döntések meghozatalakor is*. Ez egyúttal a városfejlesztési programok társadalmi költségeinek optimalizálását is jelentené, mivel a szociális stratégiai szempontok beépítése a városfejlesztési elképzelésekbe hosszabb távon mindenképpen jobban megéri a város számára, mint a szociális következmények figyelembe vétele nélküli városfejlesztési döntések utólagos korrigálása. A feladat súlyához mérten kell létrehozni *a szociális várospolitika integrált kialakításával foglalkozó fővárosi csoportot*, esetleg közvetlenül kapcsolódva egy stratégiai városfejlesztéssel foglalkozó szervezethez.

Budapest Városfejlesztési Konceptiója nem vállalhatja azt a feladatot, hogy részletes, térszerkezeti elemeket is tartalmazó koncepciókat dolgozzon ki a szociális problémák különböző típusainak kezelésére. A közeljövő sürgető feladata — a főváros tevékeny részvételével — *részletes tartalmi és térségi/területi koncepciók kidolgozása* a fővároson belüli, az emberi méltóság elvével összeegyeztethetetlen életkörülmények kezelésére, térbeni koncentrációjuk felszámolására, legalábbis oldására.

A szociális koncepció megvitatása

A fentiekben röviden összefoglalt szociális koncepció a Városfejlesztési Konceptió eddigi vitái során *szélsőséges reagálásokat* váltott ki. Sokan azt vallják, hogy a szociális különbségek, bármennyire aggasztóak is, mindenképpen működési kérdések maradnak, és tárgyalásukhoz semmi köze a városfejlesztésnek. Mások, ezzel éppen ellentétesen, még adott formájában is gyengének tartják a szociális elképzeléseket, amelyek nem adnak konkrét receptet arra, hogyan is fog megváltozni a legleromlottabb kerületek ma már akár reménytelennek is nevezhető helyzete, és a problémával szemben mitől változna meg a gazdagabb kerületek jelenlegi, totálisan elutasító magatartása.

A szociálpolitikával foglalkozó fővárosi tisztviselők körében olyan vélemény is érzékelhető, hogy a koncepció *szakszerűtlen*, mert *nem a Fővárosi Önkormányzat által eddig elkészített és elfogadott koncepciókra, programokra épít*, nem ezek hatókörén belül marad, nem ezek problémáival, esetleges inkonzisztenciájával foglalkozik. Ez a kritika csak részben állja meg a helyét, hiszen a Városfejlesztési Konceptió szociális kérdésekkel foglalkozó fejezetének készítői természetesen tisztában vannak az eddigi fővárosi erőfeszítésekkel. Annak oka, hogy a szociális koncepció nem, vagy nem elsősorban, a ma elfogadott fővárosi anyagokra épít, egész egyszerűen az, hogy a koncepció készítői a szociálpolitika mai fővárosi helyzetét hosszabb távon elfogadhatatlannak tartják, a mai állapotokhoz képest radikális változásokat látnak szükségesnek. A *kétszintű önkormányzati rendszer egyik legnagyobb vesztese éppen a szociális ágazat*; itt csapódnak le leginkább látható módon, drámai következményeket okozva a decentralizáció negatív hatásai. A problémák nagyságához képest a főváros eddigi lépései, a tisztviselők által „sikeresnek” tartott koncepciók, programok szinte alig jelentenek előrelépést. A Városfejlesztési Konceptió készítői szerint a szociálpolitika szempontjából nem lehet pusztán a mai adottságokból kiindulni, nem szabad a mai megosztottságba, a kerületek közti szakadék gyorsuló mélyülésébe beletörödni. A szociálpolitika az az ágazat, ahol *a fővárosnak a leginkább kell változtatnia*, nagyobb befolyást, egységesebb szabályozást elérnie, a kerületek közti szolidaritást — ha másképp nem megy — kikényszerítenie.

Egy folyóiratcikkben nyilván szabadabban lehet fogalmazni, mint magában a Városfejlesztési Konceptióban. A fentebb nyíltan elmondott aggodalmak a koncepcióban is benne vannak a sorok között, persze jóval enyhébb formában. Nagy kár lenne, ha a Városfejlesztési Konceptió elfogadhatósága érdekében — és ebben a folyamatban nyilván sok

kompromisszumot kell majd kötni — éppen a szociális elképzelések esnének áldozatul. Másképpen fogalmazva: nagy siker lenne, ha a fejlődésének fontos időszakát élő Budapest a *problémák valódi súlyának megfelelő erőfeszítéseket tenne a társadalmi különbségek mérsékléséért, a valóban rászoruló városlakók és a gyorsan leromló területek helyzetének javításáért.*

[*] A koncepció kidolgozásában tevékenyen részt vett Beleznaý Éva, Erő Zoltán és Locsmándi Gábor

[EPA Budapesti Negyed 28. \(2000/2\)](#)

[Erő Z.: Városmegújítás < > Török A.: Kultúra](#)