

BÖDEY JÁNOS–SPITZER TIBOR

## „Nem szabad kerületi pénzből nyomornegyedet létrehozni”

A helyi önkormányzati vezetés módosult szociálpolitikai felfogásának és szociálpolitikai cselekvésének hatása a lakosság szociális biztonságára Budapest VII. kerületében

### Szociálpolitikai előzmény

Budapest VII. kerületének, Erzsébetvárosnak az önkormányzati vezetése a rendszerváltás után szociálpolitikájában a szociális biztonságra helyezte a hangsúlyt. Az 1990–1998 közötti időszakban olyan ellátórendszert épített ki, amely a rászorulóknak számára biztosította az alapvető létbiztonságot. A megközelítés a helyi közéletben jelenlévő szociális szakemberek és a haszonelvűséget valló politikusok együttműködésén alapult. A döntéshozó politikai vezetés a szociális feszültségek kezelésének, „mederben” tartásának érdekében elfogadta a szociális szakemberek „felajánlkozását” a szakmai kérdések megfogalmazására és kezelésére vonatkozóan. Mindezt megkönnyítette, hogy a szűkebb döntéshozói körön belül a szociológiai-társadalomtudományi végzettségű személyek domináltak. Így a jóléti szociálpolitikai felfogás és az utilitarista szemléletmód találkozási pontjain formálódott ki a helyi szociálpolitika.

### A megvalósított szociálpolitika elemei

*A szociális lakhatás fenntartása:* A budapesti kerületek többsége a szociális alapon megszerezhető lakhatási lehetőségeket erőteljesen szűkítette vagy megszüntette a rendszerváltás után. Az intézkedés nem titkolt célja a szegénymigráció, elsősorban a beköltözés, de a már bentlakók szétköltözésének megakadályozása is volt. Tipikus eszköz volt ehhez a lakásigénylés feltételeinek szigorítása: a kérelem beadásának feltétele a rendszerváltás előtt az ötéves budapesti tartózkodás volt, ezt kiegészítették meghatározott idejű – általában ötéves állandó vagy ideiglenes – kerületi bejelentett lakcím követelményével. Egyes kerületek ezen is túlmentek, és tízéves kerületi állandó bejelentett lakcímet követeltek a bérlakást igénylőktől. Természetesen ezáltal a kérelmezők száma radikálisan lecsökkent.

A VII. kerület az egyik legenyhébb feltételrendszert alkotta. Az öt év budapesti bejelentett tartózkodáson túl két év állandó vagy 5 év ideiglenes kerületi lakcímmel már elfogadták a kérelmeket. A helyi lakásrendelethez különös méltánylást érdemlő körülménynek tekintették és a be-

jelentett lakcímtől is eltekintettek az állami gondozottak, veszélyeztetett családok, „kerületi kötődésű hajléktalanok” esetében.

A legsúlyosabb lakhatási problémák enyhítésére a szükséglakások elosztásába bevonták a szociális munkásokat, akik előbb javaslatvételi joggal, majd tanácskozási joggal előkészítették a Lakásbizottság munkáját. A Bizottság a javaslatok 95 százalékát jóváhagyta. A lakáshoz jutás tervezhetősége érdekében meghatározták a havi „szétosztható” szükséglakás-kontingenst is (5db lakás/hó), így a kérelmező számára is nyíltá vált, hogy mikor juthat lakáshoz. 1993-tól a szükséglakások mellett már a szoba-konyhás lakásokat is kiosztották ebben a konstrukcióban. 1990–1994 között ilyen módon kb. 250 lakást utaltak ki szociális bérlakásként. 1994–1998 között zökkenőkkel, de kb. 450 bérlakás került szociális szempontokból kiosztásra.

*Az önkényesekkel szembeni méltányosság:* A kerületben nagyon magas az önkényes lakásfoglaló családok aránya (1994 óta a hivatalos elnevezés „jogcím nélküli”). 1992–1994 között a Lakásbizottság a jogkörével élve kiutalt egy-egy szükséglakást azoknak a családoknak, akik megfeleltek a Bizottság által megjelölt érdemességi szempontoknak.

A feltételek a következők voltak

- 3 évet meghaladó ott-tartózkodás;
- nincs lakbér- vagy közüzemdíj-tartozásuk;
- a ház lakói nyilatkozatban támogatják a befogadást.

*A törvényi kvótán felüli segélyek bevezetése:* A törvényi kötelezésen túl az önkormányzat felvállalta olyan ellátások, juttatások biztosítását is, mint a rendszeres gyermeknevelési segélyhez járó, havi 3000 Ft-os élelmiszer-csomag, vagy a szociálisan rászoruló lakásainak ingyenes tisztasági festése.

*A széles körű méltányossági jogkör:* Az önkormányzat és bizottságai, valamint a szociális ágazat vezetése a kialakult gyakorlat szerint a fentiekén túl is méltányolhatott rászorultságot és ítélt meg pl. plusz csomagot, segélyeket.

1998-ban a liberális, a jogcímek rendezésén alapuló, szociálisan érzékeny politikát folytató nézőponttal szemben felerősödnek a diszkriminatív szociálpolitikai elveket valló erők. Így például a 1998. január 15-i tanácskozáson elfogadott „Erzsébetvárosi közbiztonsági koncepció” – egy pártsemlegesnek deklarált ajánlás az önkormányzatnak, amely a szegény rétegeket lumpenelemként nevezi meg – a következő szerepet szánja a szociálpolitikának:

– „A szociálpolitikának meg kell szüntetnie az olyan eseteket, amikor is olyan lumpenelemek kapnak segélyt, akik a kapott pénzt nyomban itatra költik. A foglalkoztatáspolitikának elsősorban új munkahelyek létrehozását kell elősegítenie, ellenkező esetben a feketegazdaság, netán a megélhetési bűnözés még inkább előtérbe kerül.”

– „...az önkormányzat a kerületi lakókörnyezet minőségi javításával sokat tehet a bűnözés kiszorításáért, de azzal is segíthet, ha például csak olyanoknak »utalnak ki« lakásokat, akik büntetlen előéletűek és családi viszonyaik rendezettek”.

## A kerületi önkormányzat új vezetésének helyzetértékelése, ambíciói

Az 1998-as önkormányzati választások után az MSZP színeiben induló jelölt, dr. Szabó Zoltán került a polgármesteri székbe (aki előzőleg a Művelődési Minisztérium politikai államtitkára volt). Nyilatkozataiból kiderül, hogy energikus lépésekkel akarja felemelni Erzsébetvárost, és ezt a törekvését összekapcsolja saját politikai jövőjével.

A sikerhez vezető út:

„– Célunk a kerület gyors fejlesztése, ezért olyan tőkeerős befektetők felkutatása, megtalálása, akik az eredeti arculat megőrzése mellett segíthetik a kerület megújítását.

– Hiszek abban, hogy így ismét pezsgő, valódi életet lehet kialakítani, és a benne élők is megtalálják számításukat.”

A kerületnek szüksége lenne egy sikeres vezetésre, mert a költségvetése 1990 óta folyamatosan deficitese, a hiányt a bérlakások, bérlemények, ingatlanok eladásával fedezték. Az 1998-ban meglévő, megközelítően 2 milliárd forintnyi hiány legjelentősebb tétele az elhíresült Osvát utcai parkolóház felépítése 1,5 milliárd forintért, amely jelenleg is veszteségesen működik. A csődhelyzet elkerülése érdekében az önkormányzat 1998 végén 679 112 ezer Ft értékű munkabérhitel felvételére kényszerült. A gazdasági vezetés pedig 1999-re megszorító intézkedések sorozatát jelent be, amelyet „A Kerületi Bokros-csomag”-nak neveznek.

*A kerület 1999-es évi költségvetése*

Az önkormányzat	bevétele	6 615 655 E Ft
	kiadása	8 918 061 E Ft
	hiány főösszege	2 302 406 E Ft

*A hiány fedezése*

Hitelfelvételből 832 710 ezer Ft, az ingatlanvagyon egy részének értékesítéséből 1 469 696 ezer Ft.

## A szociális kiadások csökkentése

A helyi szociálpolitikai kiadások összegének 1999-ben – amennyiben követi az inflációt – kb. 440 millió Ft-nak kellett volna lennie, az elfogadott költségvetésben azonban csak 303 millió szerepel. Az új politikai vezetés azonban a gazdasági szükséghelyzetten túl szemléletbeli változtatást is megfogalmazott. A teljes költségvetést érintő átlagosan 25 százalékos csökkenéssel szemben a szociálpolitika területén 35 százalékos csökkentést fogadtatott el. A szociálpolitikai ágazat részesedése a kerületi kiadásokból 1998-ban 4,5 százalék volt, míg az 1999-es előirányzatban 3,4 százalék.

„Az 1994–1998 között regnáló önkormányzat nem tudott megálljt parancsolni a kerület elszegényedésének. Erzsébetváros súlyos állapotát éppen az elődök nagyfokú, de rosszul felfogott szociális érzékenységének köszönheti” – nyilatkozta a polgármester.

## A kiadások csökkentésének elvi alapja az érdeemes–érdemtelen megkülönböztetés

A helyi politikusok és érdekcsoportok egyre nyíltabban vállalják, hogy tudatos a megkülönböztetés a rászorulóknak között, erőteljesen konzervatív szociálpolitikai meggyőződésük alapján.

*A megváltozott helyi szociálpolitika preferált csoportjai:*

- az idősek,
- a saját erejükből magukon segíteni nem tudók,
- a gyermekes családok, akik számára az iskoláztatásnál és az iskolai étkeztetésnél tervezünk komolyabb támogatást nyújtani (Erzsébetváros 1999. I. 15., polgármesteri köszöntő).

*A kiadások szűkítésének és a bevételek növelésének irányai:*

Megszűnt a 3000 Ft értékű szociális élelmiszer-csomag. Ez a lépés kb. 3000 családot érint, elsősorban többgyermekes családokat. A folyósítás év közben elrendelt felfüggesztése 1999-ben kb. 90 millió forint megtakarítást jelentett.

A 130 százalékos lakbéremelés 12–13 ezer családot érint. A lakásfenntartás tényleges költségét így a lakbér a korábbi 25 százalék helyett kb. 40 százalékban fedezi.

A lakbértartozások befizetése egyenetlen: az alacsony lakberek ellenére kb. 3000 lakás lakbérét hónapok óta nem fizették be. A lakbértartozás összege 1999 februárjában a kamatok nélkül elérte a 25 millió forintot, ehhez járul még a víz- és csatornadíjknál keletkezett 49,3 millió forint elmaradás.

Minden aktív korú munkanélküli ellátásban részesülő segélyezett számára közhasznú munkavégzést ajánlanak fel, de ha nem fogadják el a munkát, a segélyt azonnal megvonják.

A szociális lakhatást visszaszorítják: az önkormányzat a megüresedő bérlmények nagy részét már nem fogja bérlakásként hasznosítani, hanem piaci áron értékesíteni kívánja.

A szociális lakások kiutalásának számát a korábbi évek átlagának negyedére-ötödére kívánják visszaállítani. Konkrét elképzelések a lakhatásra, bérlésre vonatkozóan nem fogalmazódtak meg. A szociális szempontok visszaszorulására utal, hogy az önkormányzat a lakáspolitikai feladatokat a Vagyongazdálkodási Iroda részeként szervezte újjá. A lakásiroda munkájának változásait Koromczay Annamária alpolgármester elsősorban „az ügyfelek megfelelő stílusban, hangnemben való kiszolgálásában részletezi”. Haller Gyula képviselőtől olvashatunk konkrét problémáról, de konkrét megoldási stratégia nélkül. Megtudhatjuk, hogy a 35 ezer bérlakás kétharmada magántulajdonba került, aminek következtében a rossz állapotú épületállomány maradt önkormányzati tulajdon, így azok kezelése fajlagosan magasabb költséggel jár. A helyiségek eladása során elsősorban a magasabb bérleti díjú, értékesebb ingatlanok keltek el, így arányaiban jobban csökkentek a bevételek, mint amilyen mértékben csökkent a helyiségállomány. Összegezve: az önkormányzat előző években folytatott, vagyonteljesítő politikája következtében az amúgy is

forráshiányos ingatlanfenntartás mára szinte lehetetlen helyzetbe került. (Civil Szalon, 1999/2. szám.)

A szegények migrációját igyekeznek akadályozni. A beköltözési feltételek szigorításával a letelepedni akaró, szociálisan rászoruló családokat az önkormányzat ki akarja zárni a jogosultságból. Itt feltűnnek a ki-rekesztés elemei is, hiszen a retorikában úgymond a tősgyökeres erzsébetvárosi polgárok védelme érdekében kell cselekedni. A kiválasztott családok esetében is a munkahely, az iskolázottság, a rendezett családi háttér megléte a szempont a szociális lakás odaítélésénél.

Az önkényes lakásfoglalókkal szemben is fellépnek: a kilakoltatásokat állandóan napirenden tartják a törvénytörőkkel szemben, ami eleve kizárja az érintett családok helyzetének rendezését. Számuk kb. 600 család (forrás Tibor: Önkényesek-felmérés, 1996).

A jövedelempótló támogatások visszafogottak: a szociális ellátások terén az előírások, lehetőségek kiaknázása mellett a munkaképes korú segélyezettek számára a féllégális vagy feketepiaci részvétel volt jelentős kiegészítő jövedelemforrás. A segély és az alkalmi munkavégzés együttesen kb. 32–35 ezer forintos nettó jövedelmet tett lehetővé, míg a közhasznú munkavégzésben elérhető jövedelem nettó 25 ezer Ft körüli. Ennek feltételezése, hogy a családok a jövedelemcsökkenésüket más forrásokból – adott esetben a megélhetési bűnözésből – egészítik ki (egyébként ezt a szociológia nem igazolja), a rendpárti megközelítés nyílt diszkriminációjának kifejeződése a Közbiztonsági koncepció idézett szövegrészében.

## Összegzés

A kerület helyi szociálpolitikai felfogásának és cselekvésének változása során a jóléti modelltől a konzervatív szociálpolitikai szemlélet felé mozdult el a koncepció. A szociális biztonság, a pozitív diszkrimináció helyére az érdemes–érdemtelen megkülönböztetés, a diszkrimináció lépett. Ez a szemléletmódbeli változás független attól, hogy melyik párthoz tartoznak az éppen ott lévő helyi döntéshozók, a szociális kérdésekben az egyén megítélése a döntő. Nyilvánvaló, hogy a kerület gazdasági helyzete nem kedvező, de a hitelfelvetelek nagy részének kényszerét az elhibázott beruházásként elkönnyvelhető parkolóház, valamint strukturális változások elmaradása okozta. Ugyanakkor a szociálpolitikára fordított összegek visszafogása a kerületi gazdálkodást érdemben nem befolyásolja, de alapjaiban bolygatta meg a kialakult szociális biztonságot. A szociális támogatás célcsoportjaiban bekövetkezett változtatások az érdemességi szempontok politikai rangra emelését jelentik, hiszen a rászorultság szempontjánál fontosabbak a területi elv, a büntetlen előélet stb.

Az önkormányzati szociálpolitika ilyen mérvű irányváltása a slumosodási folyamatot adminisztratív eszközökkel, a kiszorítás eszközeivel kívánja visszafordítani. Az adminisztratív eszközök alkalmazásával elsősorban a bérlakásokban élő lakosság szociális biztonságát, biztonságérzetét tudja befolyásolni, de a kiszorítási szemléletnek ellentmond, hogy

a már itt élők számára nincs hová elköltözni, befogadottként vagy önkényesként továbbra is csak a kerület területén tudnak megélni.

A jogi eszközökkel korlátozott beköltözés ráadásul nem képes szabályozni a rossz minőségű és állapotú, de olcsón megvásárolt magánlakásokhoz hozzá jutó szegénycsaládok, a beköltöző rokonok illetékességének keletkezését.

A szociális kiadások redukálása során az átlagos csökkenés mellett kimutatható a preferenciák megváltozása.

A önkormányzat szerint „a támogatási rendszer egyik legérzékenyebb pontja a segélyezési gyakorlat »belterjessé« válása, mely azt jelenti, hogy egy hibás praxis egyre csak erősíti azt az egyébként is tapasztalható jelenséget, miszerint a már meglévő ügyfélkör részesül az egyre több segélyezési lehetőségből, míg minimális információk vannak arról, hogy akik nem vagy csak átmenetileg kerülnek be a rendszerbe, nem igényelnének-e erőteljesebben támogatást”.

A létező szociális támogatásokat főcsoportokba soroltuk, mind pl.: gyermekvédelmi, munkanélküli, egészségügyi, lakhatási és egyéb (nem besorolható vagy átfedő) kategóriába. A csoportok 1996-os évi teljesítésének és 1999-es évi tervezetének összehasonlítása eltéréseket mutatott ki a segélyfajták arányaiban. Az 1996-os év során még nem indultak el a parkolóház beruházásai, amelyek torzítottak a kiadási szerkezeten, ezért az összehasonlítás kiemeli a két felfogás különbségeit. A változások legszembeűnőbb része, hogy a gyermekvédelmi kiadások nominál értékben visszaestek. Megszüntették a gyermekeknek járó élelmiszercsoportot. További csökkenést jelző kiadási tétel a munkanélküliek jövedelempótlásánál figyelhető meg: itt a jövedelempótló és szociális járadékban részesülők számára felkínált munkalehetőséggel tervezték csökkenteni az eddig segélyt igénybe vevők körét. A felkínált álláshelyek jelentős részét nem sikerült betölteni. A támogatottak száma a felajánlás időszakában kb. az egyharmadára esett vissza, de volt, akinek éppen lejárt a támogatása, ezért nem mondható, hogy ennyi ember az, aki nem kívánt dolgozni. A csökkenés mértéke és ténye azonban egyértelműen a „dolgotalanok” megbélyegzés jogosságát erősíti meg.

A szociálpolitikai megközelítés érdemességi szempontját bizonyítja az is, hogy az egészségügyi támogatásokat a gyógyszer-támogatás és fogászati plusztámogatás jelenti. Ezek a nyugdíjas korosztályoknak szóló, normatíván felüli támogatások, amelyek az életüket végigdolgozó – tehát mindenképpen „érdemes” – időseket illeti meg.

„Tudjuk, hogy az átlagosnál több a kisnyugdíjasunk, és nagyon sokan vannak, akik egyedül, minden támasz nélkül tengetik életüket, ezért enyhíteni szeretnénk az anyagi gondokon” – nyilatkozott a polgármester.

Az ígéretnek ellenére a lakhatási támogatás még nominálértékben sem nőtt jelentős mértékben (0,6%). A lakhatási költségek növekedése így áthárul a lakosságra, ami az elkövetkező években eladósodáshoz, jelzálog bejegyzéséhez és végső soron lakáselvesztéshez vezethet az alsó középosztályban.

Az „egyéb” kategóriával a méltányosság lehetőségét kiterjesztette az önkormányzat. Ugyan a méltányosság ellenzői szerint a „kivételek az ellátás kiszámíthatóságát sértő alrendszerek”, de az aktív beavatkozás

## MAGYAR VALÓSÁG

érdekében minden döntéshozó rendelkezni akar ezzel az eszközzel. Emögött annak célja áll, hogy a jogszabályban nem rendezhető esetben a bizottság egyéni méltányosságot gyakorolhasson. A politikusi befolyás függvényében kimutatható, hogy egyedi esetekben elérhető a méltányosság, de ennek száma elenyésző.

*A szociális segély nominálértékének alakulása 1996-ban és az 1999. évi tervezetben, típusonként M Ft*

Év	Gyermek- védelmi	Munkanélküli	Eü-ellátás	Lakhatás	Egyéb
1996	178,6	77,9	26,9	22,9	20,2
1999	134,0	66,0	45,0	23,0	37,0

*A szociális segély-típus részesedése a szociális kiadások között 1996-ban és az 1999. évi tervezetben, típusonként %-ban*

Év	Gyermek- védelmi	Munkanélküli	Eü-ellátás	Lakhatás	Egyéb
1996	55,0	24,0	8,3	7,0	6,2
1999	44,0	21,5	15,0	7,5	12,0

*A szociális segély nominálértékének alakulása az 1996-os bázisidőszakhoz viszonyítva az 1999. évi tervezetben, típusonként %-ban*

Év	Gyermek- védelmi	Munkanélküli	Eü-ellátás	Lakhatás	Egyéb
1996	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1999	75,03	84,72	167,29	100,44	183,00

Az átalakított helyi szociális doktrína és szabályozás révén a kerületben életvitelszerűen tartózkodók jelentős csoportjai számára egyértelművé vált, hogy nem kívánatos személyek a városrészben, és a helyi határolom nem tartja magára nézve kötelezőnek a már megszerzett helyi szociális jogok biztosítását. A vezetés felvállalja a beköltözők és a helyi illetőségű szegények életkörülményei leromlásának erkölcsi terhét. Az önmagát érdemesnek tekintő helyi lakosságcsoporthoz egyértelműen ezt várja képviselőitől, és ezzel 1998-ban mandátumot lehetett nyerni. A választási ígéret megőrzése viszont jelzi a politikusok saját elkötelezettségeit is.

A szociálpolitikai kiadások lefaragása ugyanakkor nyilvánvalóan nem érheti el a célját, hisz az itt lakó szegény népességnek nincs hová mennie, ezért romló életkörülményei ellenére is itt fog élni. Ugyanakkor a lakásprivatizáció eltelt 10 éve során a megmaradt bérlőknek meg kellett érteniük, hogy az önálló tulajdonú lakás fenntartási költségei jelentősen meghaladják a bérlemény rezsijét, valamint hogy tulajdonosként számos szo-

ciális juttatástól esnek el, ezért a lakásvásárlási kedv jelentősen visszaesett. Ahhoz, hogy a bérlakás-szektor önfenntartó legyen, mintegy 12 ezer lakás bérét kellene 150 százalékkal megemelni, ami valószínűleg egyetlen politikai csoport számára sem vállalható a ciklus félidejéhez közeledve. A szociális juttatásoktól megfosztott csoportok feltehetően tovább pauperizálódnak, hiszen elhelyezkedési, legális jövedelemszerzési esélyeik nincsenek, vagy mélyen a megélhetési szint alatt vannak. Lakókörnyezetük és életminőségük romlása – ami az életvitelükben a külvilág számára is érzékelhető lesz – slum-gócokat eredményez az egész városrészben. A jobb társadalmi pozíciójú csoportoknak tehát egy romló társadalmi presztízsű területre kellene beköltözniük, ami reálisan valószínűtlen. Inkább az ellenkezője várható, vagyis az, hogy a kerület magasabb státusú lakosai elköltöznek, és a náluk rosszabb helyzetű családok költöznek be a kerületbe.

### **Felhasznált irodalom**

- Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata 1999. évi költségvetése  
Civil Szalon, 1998. december  
Civil Szalon, 1999. január  
Civil Szalon, 1999. február  
Erzsébetváros, 1998/1. szám  
Erzsébetváros, 1999/5. szám  
Erzsébetvárosi Polgármesteri Hivatal Pénzügyi és Költségvetési Iroda: A kerület szociális feladatainak 1996. évi beszámolója  
Erzsébetvárosi önkormányzat Polgármesteri Hivatal Szociális és Gyermekvédelmi Központ: Szociális Iroda 1999. évi előirányzatok tervezete  
Népszabadság, 1999. január 22.  
Népszabadság, 1999. január 27.  
Spitzer Tibor: Az „Egészség ára '97” – 1000 fős kerületi felvétel (kézirat)