



A városrehabilitációs kezdeményezések nemzetközi tapasztalatai

EGEDY TAMÁS–KOVÁCS ZOLTÁN–NICOLA MORRISON

Bevezetés

Tanulmánykötetünk első fejezetében részletesen bemutatunk a NEHOM-program városfelújítással kapcsolatos gyakorlati eredményeit és javaslatait. A projekt feladatai között szerepelt többek között az is, hogy a vizsgált kezdeményezések tapasztalatainak összegyűjtésével és rendszerezésével vonja le a városregeneráció folyamatával kapcsolatos általános érvényű következtetéseket, valamint adjon áttekinthető képet az európai rehabilitációs projektek helyzetéről és országok közötti transzferálhatóságának lehetőségeiről.

Tanulmányunk – amely a NEHOM-projekt „Transferability Report” c. összefoglaló munkájának felhasználásával készült (EGEDY T.–KOVÁCS Z.–MORRISON N. 2004) – szorosan összefügg „A sikeres városrehabilitáció” c. írásunkkal, szemléletmódjában azonban eltér, mivel az elméletre helyezi a hangsúlyt. Először számba vesszük a projektek kivitelezésének és megvalósíthatóságának általános tapasztalatait, részletesebben kitérve az intézményes keretekkel, stratégiával, finanszírozással, a lakónegyeddal és annak lakosságával összefüggő megállapításokra. Másrészt áttekinthető adunk a kutatásba bevont rehabilitációs kezdeményezésekről és röviden elemezzük a projektek más országokban és régiókban történő átvételének feltételeit és lehetőségeit.

A könnyebb áttekinthetőség érdekében a kezdeményezések összehasonlítása során nem térünk ki az esettanulmányok részletes ismertetésére, a bemutatott táblázatok ennek megfelelően kivonatosak és tájékoztató jellegűek. Az összehasonlító fejezetekben példaként hivatkozunk egyes országokra és esettanulmányokra, ezek részletes bemutatása azonban meghaladná a tanulmány kereteit¹.

¹ Ha részletesebben is meg szeretné ismerni az Olvasó a kutatási eredményeket (országok, esettanulmányok, publikációk stb.), javasoljuk a NEHOM-projekt kiadványait (angol nyelvű kézikönyv és CD) és weboldalát (www.nhh.no/geo/NEHOM).



A projektek kivitelezésének és megvalósíthatóságának általános tapasztalatai

Az intézményi háttér szintjei

A központi kormányzati szint

A lakónegyedek felújítási stratégiáinak kialakítása során a központi és regionális kormányzatok, a kerületi és települési önkormányzatok, valamint a hatóságok (pl. a rendőrség) gyakran kerülnek kapcsolatba egymással. Természetesen a politika is ennek megfelelően alakul, s *helyi stratégiai partnerkapcsolatok* jönnek létre. Fontos megemlíteni, hogy ebben a folyamatban a különböző központi kormányzati szabályok és rendelkezések – helyi szinten történő alkalmazásukkor – nem léphetnek ellentmondásba egymással. Sajnos a különböző minisztériumok által kitűzött célok között viszont gyakran ellentmondás van, ami a programok végrehajtásának hatékonyságát erősen csökkenti. Ezért az európai kormányzatokra egyre nagyobb nyomás nehezedik abban a tekintetben, hogy a helyi változásokat jobban elősegítő politikát folytassanak.

Annak ellenére, hogy a nyugat-európai országokban a központi kormányzati ellenőrzést nem mindig fogadják kitörő lelkesedéssel a helyi szinten, megállapíthatjuk, hogy ez még mindig jobb a kelet-európai helyzetnél. Ezekben az országokban ugyanis a nemzeti politika keretei sokkal lazábbak és kevésbé ösztönzik a partnereket a konfliktusok tárgyalásos rendezésére és az együttműködési készség fejlesztésére. A volt keleti blokk országaiiban helyi szinten a stratégiai erőfeszítések középpontjában az érdekelt „összehozása” áll, illetve központi kérdésként szerepel a projektek végrehajtásához szükséges – elsősorban állami forrásból származó – anyagi eszközök előteremtésének nehézsége.

A települési (önkormányzati) szint

A lakónegyedek rehabilitációja városi és kerületi szintű stratégiai döntéseket igényel, amelyeket szakértőkkel történő konzultációk után kell meghozni. Csak így lehetséges azon hibás lépések elkerülése, melyek a városrész fejlesztése során szociális, fizikai és kulturális téren keletkezhetnek. A városfelújítás *legfontosabb szintje a települési önkormányzati szint*, mivel a tervek a legtöbb esetben ezen a szinten készülnek, a programok és kezdeményezések pedig itt valósulnak meg. Általában a helyi önkormányzatok ebben a folyamatban rendkívül fontos szerepet játszanak, hiszen ők állnak a legközelebb a projektek konkrét helyszíneihöz, az akciók érintettjeihez és a résztvevőkhöz. A helyi önkormányzat és a lakónegyedek kapcsolatának jellegét és minőségét a külső körülmények fényében kell értékelni: ez az elszigeteltségtől a közömbösségen, ellenkezésen és integráción keresztül a lehetőségek kihasználásán alapuló megközelítésig széles skálán mozoghat. Ez utóbbi olyan átalakítási és regenerációs politikákat hordoz magában,



amelyek jelentős strukturális beruházásokkal járnak a lakónegyedben, s ezeket mintegy lehetőségként használják a célirányos szociális és környezeti regenerációs projektek megvalósításában. Ugyanakkor a helyzet abból a szempontból rendkívül változatos képet mutat, hogy ezek a beruházások mennyire képesek egyéb helyi fejlesztéseket indukálni.

A kezdeményezések megvalósításában a szereplők felelőssége is nagyon fontos. A NEHOM esettanulmányokban leírt kezdeményezések a köz- és magánszféra lakásépítő vállalkozásaitól származtak vagy kormányzati programok keretében valósultak meg. Nyilvánvaló, hogy utóbbi esetben a szereplők lehetőségei jóval tágabbak, mint amikor a lakók non-profit szervezetei vállalják magukra a kezdeményezést és a feladatok végrehajtását.

A különböző irányítási (igazgatási) szintek közötti kapcsolat

A sikeres városfelújítás egyik feltétele a különböző irányítási szintek közötti jó kapcsolat, ezért törekedni kell a döntéshozatali szintek közötti rugalmasság megteremtésére. Bár világos, hogy helyi szinten a települési önkormányzat a főszereplő, a lokális kezdeményezéseknek kapcsolatot kell találniuk a várospolitikai és nemzeti (regionális) stratégiák irányába is. A helyi kezdeményezések és a szélesebb politikai célkitűzések közötti kohézió az együttműködés komoly lehetőségeit kínálja. Ebből a szempontból a következő együttműködési szintek a legfontosabbak:

- A központi kormányzat és a helyi önkormányzat együttműködése (különösen a centralizált irányítású államokban);
- A központi kormányzat és a régiók együttműködése (különösen a szövetségi és regionális szerveződésű államokban);
- A régiók és települési önkormányzatok együttműködése (különösen a szövetségi államokban);
- A települési önkormányzatok és kerületek együttműködése (kétszintű városi közigazgatási rendszerekben).

A partnerség jelentősége a döntéshozói szinteken

Minthogy a helyi önkormányzatok szoros kapcsolatban állnak a környezetükben működő intézményekkel (rendőrség, egészségügyi intézmények), előnyben vannak az *átfogó és integrált stratégiák* kialakításakor. Az ilyen partnerség alapja azonban gyakran az önkéntes jóakarat és az egyének kezdeményezőkézsége. Ha a testületek képviselői nem rendelkeznek tényleges döntéshozói, végrehajtói hatalommal és nincsenek ösztönözve a kezdeményezések kidolgozására és a társadalom irányába történő közvetítésére, akkor a testületi ülések gyakran értéktelen eszmecserekké válnak. Ilyen körülmények között a képviselők gyakran frusztráltak és gyakoriak a konfliktusok.



tusok is, illetve a felújításban érdekelt gyakorlati szakemberek rövid távú érdekei ütközhetnek a szakértők és elméleti szakemberek hosszú távú elképzeléseivel.

A független szervezetek szerepe

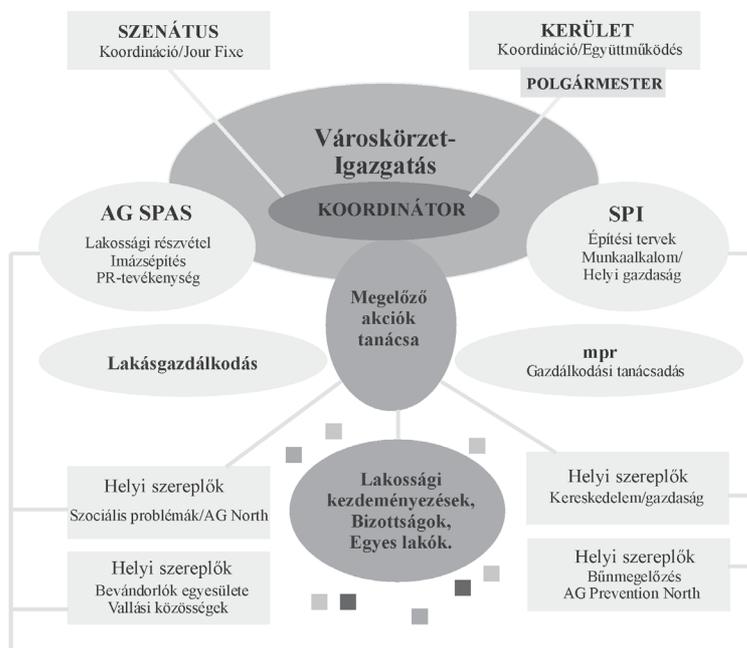
A független, de teljes mértékben elismert, a különböző szintű partnerek között *közvetítő szervezetek (ügynökségek)* kulcsfontosságúak a lakónegyedek által kezdeményezett projektek sikeres megvalósításában. A projektek olyan szervezetek gondozását igénylik, amelyek hatékony adminisztratív infrastruktúrát biztosítanak a menedzselési tevékenységhez, képzési feladatokat látnak el és egyéb munkaadással és munkavállalással kapcsolatos tevékenységeket végeznek (bérelszámolás, adózás, panaszok és fegyelmi ügyek kivizsgálása stb.). A NEHOM esettanulmányok között számos példa található, amely az ilyen szervezetek hatékonyságáról tanúskodik. Az olaszországi Via Arquatában (Torino) építészek külső szervezete, az Aventura Urbana közvetített a különböző helyi szerepvállalók és lakók között. Az ugyancsak torinoi Via Ivreában egy helyi fejlesztő ügynökség töltötte be ezt a szerepet, a franciaországi Aigues-ben pedig külső szolgáltató cég koordinálta a helyi akciókat. A német szociális integrációs városfejlesztési program keretében az úgynevezett Quartiers Management irodák voltak az egyes szereplők közötti egyeztetés kulcsszereplői és kísérték figyelemmel a lakónegyedek komplex stratégia keretében megvalósuló felújítását (1. ábra). Hasonló döntéshozó, irányító és közvetítő szerepet játszanak a budapesti mintaterületeken tevékenykedő társaságok is: a Rév8 Rt. a Józsefvárosban, a SEM IX Rt. a Ferencvárosban, vagy a Rehabilitációs Programmenedzser Iroda Kőbányán.

Az átalakuló gazdaságokban a feladatok sikeres menedzseléséhez szükségszerű volt, hogy a feladatok végrehajtását az állami kézben lévő szervezetektől a részben magántulajdonú szervezetek NGO-k (azaz non-governmental organisations, nem kormányzati szervezetek) vegyék át. Észtországban például létrehozták a Lakástulajdonosi Egyesületeket (FOAs – Flat Owner Associations), Magyarországon pedig a folyamatot – mint már említettük – önkormányzati tulajdonban lévő részvénytársaságok irányítják.

Az intézményes keretek átalakulása

A tervezési rendszer változásai

A különböző országokban végzett vizsgálatok azt mutatják, hogy egyre általánosabbá válik a hasonló, ám korántsem szabványosított eljárások alkalmazása a rehabilitációs folyamatok során. A különbségek elsősorban ott jelentkeznek, ahol intézményi szempontból más a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok kapcsolatának gyakorlata és értelmezése, ami természetesen szorosan összefügg az adott országok jogi és intézményi rendszerével. Itt kell megemlíteni azt a tényt is, hogy az



1. ábra Példa egy lakónegyed-menedzsment felépítésére: a berlini Schöneberg-Nord Quartiersmanagement szervezeti struktúrája

alkalmazott tervezési eljárások és rendszerek rendkívül különbözőek lehetnek ezekben az országokban. Kivételes esetekben vagy a szokásos módszerekkel nem kezelhető esetekben ad hoc eljárások alkalmazására kerülhet sor. Ismét más esetekben bevett eljárásokat és eszközöket igyekeznek kipróbálni az új intézményes keretek között, például amikor a nemzeti és helyi kormányzatok mellett egy harmadik partner – az Európai Unió – jelenik meg.

Vannak olyan országos rendszerek, amelyek igyekeznek igazodni az EU politikájához és ezek kialakítása egy viszonylag új és követendő modellt állít elénk: Ezek célja saját, önálló módszerek és eljárások kidolgozása, az önkormányzati politika fejlesztése, a piac és a harmadik szektor (társadalmi munkában tevékenykedő szervezetek) kapcsolatának megteremtése, valamint olyan új gyakorlat és szabványok kialakítása, amelyek a közpénzek és közszereplők bevonásával végrehajtott projekteken alapulnak. Más országokban az Európai Bizottság szociális politikáját saját, hagyományos politikájukkal összhangban állónak tekintik, és annak megerősítéseként értékelik. Az első eset kedvezőbb előfeltételeket kínál a projektek kivitelezésére, és sikeresége a közsféra által menedzselt beavatkozások, a siker a központ által képviselt közpénzen megvalósuló akciók, a centrum és a periféria, valamint a kormányzat és a helyi önkormányzat közötti kapcsolatokon múlik.



A hagyományos ágazati (szektorális) politikától az integrált városfejlesztési politika felé

A globális, nemzeti és helyi jellegű társadalmi változások új követelményeket támasztanak a lakáspolitikával szemben. A lakáspiacon és lakáspolitikában tapasztalható különbségek és trendek ugyanis a problémáknak a lakónegyedek szintjén történő kezelését követelik meg.

Számos példa mutatja ugyanakkor, hogy a lakásállomány fizikai állapotának felértékelődése önmagában még nem vezet fenntartható pozitív változásokhoz. Ezért a kezdeményezéseknél a társadalmi szempontokat is figyelembe kell venni, illetve a helyi rehabilitációs akcióknak a gazdasági, szociális és épített környezeti problémákat együttesen kell kezelniük.

Az 1990-es évek végétől a NEHOM-projektben részt vevő országok többsége kísérletet tett arra, hogy elszakadjon a hagyományos, ágazati vagy egy bizonyos problémát megcélzó városi politikától és elmozduljon az integrált városfejlesztési politika irányába. Ez a politika sokkal átfogóbb és figyelembe veszi a lakónegyedek szintjén jelentkező problémák sokrétűségét is.

Még ha ezt az integrált és szélesebb megközelítést is alkalmazzuk, figyelembe kell vennünk, hogy az intézményi keretek és a kapcsolódó politikák országról országra változnak. A felelősség megosztása és a finanszírozás a nemzeti, regionális és települési szintek között az egyes országokban különböző módon történik. Ehhez hasonlóan a lakásberuházó vállalatok és vállalkozások, valamint a civil szervezetek szerepvállalása is más és más a vizsgált országokban.

A klasszikus, bürokratikus közigazgatástól az irányítás és koordináció új kultúrája felé

Az integráltabb politika megjelenésével fokozatos eltávolodás tapasztalható az igazgatás hagyományos, konzervatív módjaitól. Úgy tűnik, hogy olyan országok, mint Olaszország, Németország és az Egyesült Királyság a közigazgatás mélyen gyökerező hierarchikus kereteitől eltávolodva a hatalom megosztásának városi politikája felé haladnak. A városfejlesztési politika határozottabb érvényre juttatásának elengedhetetlen feltétele a kormányzati szervek közötti együttműködés. Ezek a változások kormányzati szinten feltétlenül szükségesek, de egyes intézményekben az eltérő szakmai környezet és kultúra, valamint az alkalmazott munkamódszerek különbségei következtében problémák merülhetnek fel.

Az anyagi források minisztériumok közötti elosztásából ugyancsak származhatnak konfliktusok, ami a hatékonyság növekedése helyett kaotikus finanszírozási viszonyokhoz vezethet. Hasonló problémák merülhetnek fel a központi, a regionális kormányzati szervek, valamint a települési önkormányzatok közötti hatalmi kompetencia és felelősség kapcsán is.



A helyi kezdeményezések és a nemzeti programok összekapcsolása

Feltétlenül szükség lenne a nemzeti szintű (sőt talán EU-szintű) *városrehabilitációs politika* kidolgozására és megvalósítására. Az európai szakértők kétségbe vonják, hogy a nagyvárosi (szociális) problémák megoldhatók lennének kisebb léptékű, lakónegyedszintű felújítási akciókkal. Ezek sikeresnek bizonyulhatnak helyi szinten, ugyanakkor a gondokat más városrészekbe „exportálhatják”. Éppen ezért elengedhetetlennek tűnik átfogó intézkedések meghozatala ezeken a településeken.

A végrehajtás és a hatalom megosztásának problémái éppen a helyi kezdeményezések során vetődnek fel a legélesebben. Egyrészt akadályok merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy ki irányítsa a projekt végrehajtását? Milyen prioritások alapján történjen az anyagi eszközök elosztása? Kie a döntéshozatali jog a végrehajtás során? Az ilyen jogosítványok elégtelen koordinációja esetén a kezdeményezések hatékonysága jelentősen csökkenhet. Példaként említhető, hogy Észtországban a *világosan lefektetett nemzeti programok és pénzügyi céltámogatások hiányában* a lakástulajdonosi egyesületek működésének hatékonysága szenved csorbát. A túl szigorúan ellenőrzött és *merev helyi koordinációs rendszer*, a hosszadalmas vizsgálati és értékelési mechanizmusok a megvalósítás során késedelmet okozhatnak és nem ritkán irreális hivatalos célkitűzések megfogalmazásához vezethetnek. *A túlzottan szigorú számviteli és jogi szabályozásból származó akadályok* sok esetben éppúgy a kezdeményezések sikertelenségét okozhatják, mint az ellenőrzés és az anyagi források hiánya. Mindkét esetben a helyi kezdeményezések veszítenek spontánitásukból, aminek a jó elképzelések és az innovációs készség látják kárát. A jó ötletek zátonyra futhatnak, illetve a civil szervezetek és a helyi lakosság részvételi hajlandósága is könnyen odaveszhet.

A különböző politikák közötti kohézió

A rehabilitációs folyamat során az egyik legfontosabb követelmény a települési és a helyi kerületi politika közötti kohézió, ami jelentősen befolyásolja a projektek minőségét és sikerét, valamint az adott projekt máshol történő alkalmazhatóságát. A kohézió szimbolikus mutatók segítségével értékelhető, amelyek a fizikai és társadalmi-politikai környezetre egyaránt vonatkozhatnak:

– A fizikai környezetre vonatkozóan általában a lakóknak közös elképzelésük van a tervekben szereplő városrészekről. Belső imázssal rendelkeznek lakóhelyükről, ami lényegében a helyi közösség véleménye az adott városrészeiről. Ebben hisznek és ezt képviselik kifelé. A külső imázs ugyanakkor az, amit a lakónegyed bizonyos szociális és fizikai vonásai keltenek a városrészen kívül élőkben.

– Társadalmilag, pontosabban politikailag a kohéziót azzal jellemezhetjük, hogy a lakók mennyire bíznak a város döntéshozóiban, azaz a települési önkormányzat választott képviselőiben és mennyire érzik úgy, hogy a testületi döntések – azok is, amelyek lakóhelyüket közvetlenül nem érintik – az ő érdeküket képviselik.



Stratégiai lépések a rehabilitáció során

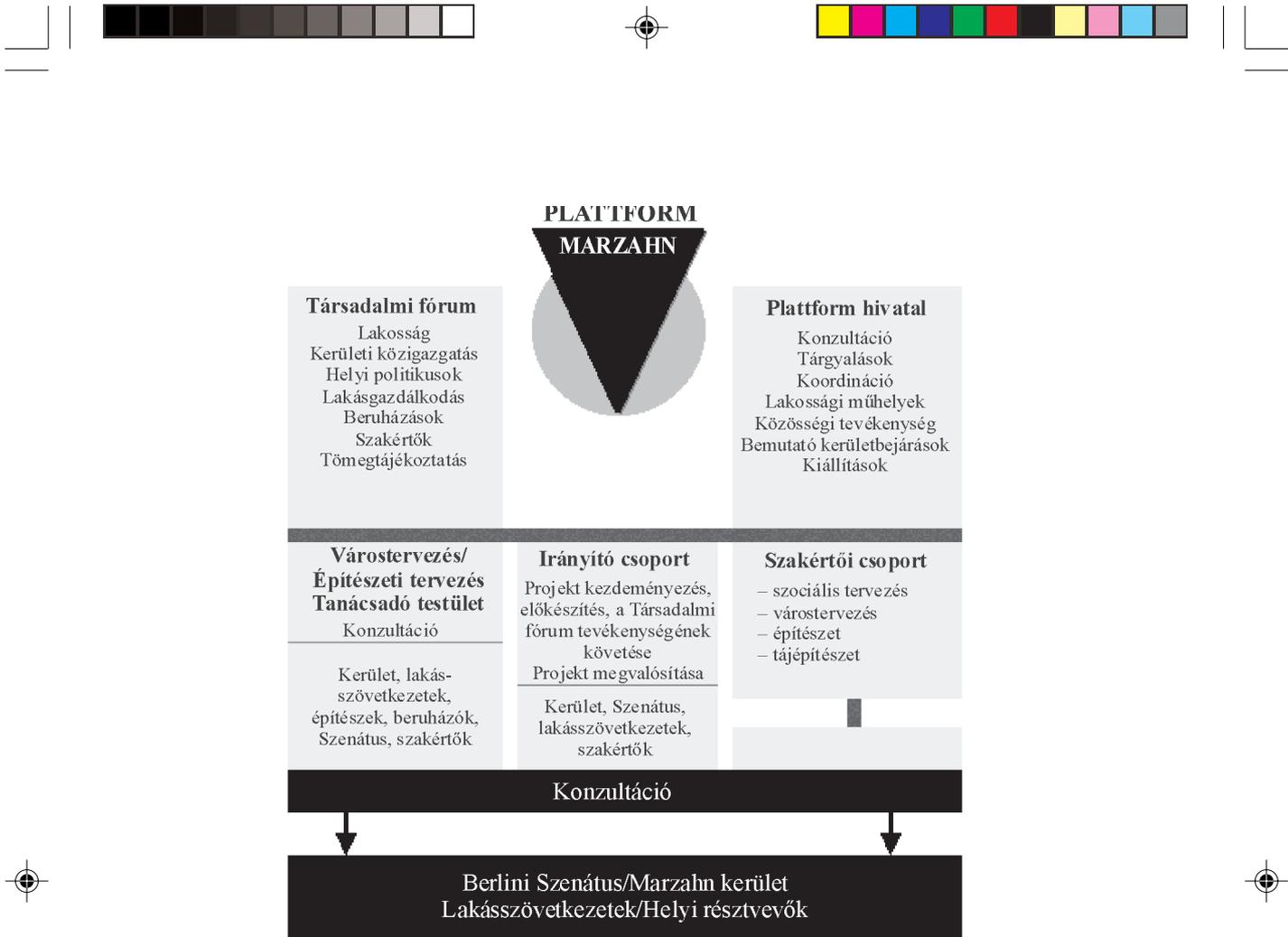
Gazdasági, szociális, vagy fizikai regeneráció?

Vajon szociális, gazdasági, vagy fizikai téren kell először lépnünk egy terület megújításakor? A kérdésre egyértelmű válasz nem adható, mivel minden a rehabilitációs folyamatban résztvevő szereplőktől, a részvétel jellegétől, a lakónegyed fizikai környezeti és társadalmi viszonyaitól, illetve a folyamatot befolyásoló várospolitikai kontextustól függ. A közigazgatási keretek és eljárások, a műszaki és közigazgatási adminisztratív rendszerek, a finanszírozás és az egyéb anyagi források elérhetősége ugyancsak döntően befolyásolhatják a folyamatot. A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy a fizikai, szociális és gazdasági regenerációt egyidejűleg célszerű megvalósítani a felújítási folyamat során.

Partnerség és együttműködés – A szerepek és feladatok világos meghatározása

A rehabilitációs esettanulmányok során vizsgált területek különböztek a lakónegyedek és a projektek méretében, nemzeti programokhoz való kapcsolódásukban, valamint a finanszírozás jellegében (állami, önkormányzati, magántőke). Egyaránt megtalálhatók voltak közöttük a rehabilitációs megaprojektek és viszonylag kisebb léptékű közösségi kezdeményezések is (pl. helyi lakossági fórumok lebonyolítása). A dimenzióitól és a mintaterület elhelyezkedésétől függetlenül azonban minden esetben lényeges volt a szerepek és feladatok egyértelmű meghatározása és az, hogy a különböző partnerek világosan ismerjék a projekttel kapcsolatos kötelezettségeiket.

A célkitűzések meghatározása és a partnerségben résztvevők kijelölése az együttműködés minden szintjén elengedhetetlen feladat, legyen szó akár stratégiai, akár helyi szintről (2. ábra). A stratégiai szinten különösen fontos, hogy a magas szintű állami hivatal koordinációs tevékenysége jól működjön és gondolkodásmódja ne legyen szűklátókörű. A politikai szint hathatós együttműködése rendkívül fontos, hogy helyben, az akció területén jobb eredmények születhessenek. Az együttműködéshez jó feltételeket teremtenek *a szereplők között megkötött szerződések és megállapodások*, amelyekben meghatározzák a helyi kezdeményezésre vonatkozó törvényes hatásköröket. A projektben résztvevők könnyen elveszíthetik érdeklődésüket, amennyiben nincs formális szerződés és a stratégiai célok nincsenek lefektetve. Még abban az esetben is támadhatnak konfliktusok az együttműködők között és a helyi vezetésben, ha a megegyezések létrejöttek és az innovatív felújítási tervet kidolgozták. Ezért fontos, hogy a helyi beavatkozásokra vonatkozó megállapodások megújítása és módosítása a lehető legrugalmasabb legyen a folyamat során. Általános jelenség, hogy azokban az országokban, ahol nem kötnek jogilag érvényes megállapodásokat, a partneri kapcsolatok gyengébben működnek és nehézségek merülnek fel az együttműködés fenntartásában.



2. ábra A rehabilitáció legfontosabb szereplőit integráló Plattform Marzahn szervezeti struktúrája Berlinben

A partnerség és együttműködés során felmerülő kérdések és konfliktusok általában megoldhatók és a problémák gyakran lehetőségekre válhatnak. Ez különösen akkor sikerülhet, ha az intézményi rendszer megfelelő. A NEHOM kutatások azonban azzal a tanulással szolgáltak, hogy ideális intézményi háttér nem feltétlenül létezik. Nem szabad megfeledkeznünk továbbá arról sem, hogy az országok politikai, jogi és kulturális viszonyai különbözőek.

Rugalmasság a projektek megvalósítása során és a rugalmas eljárások szükségességük

A központi politika célja az általános célkitűzések körvonalazása és kijelölése, míg a helyi akció célja a különleges és lényeges célok meghatározása. A központi direktívák és a helyi akciók közötti kapcsolatnak rugalmasnak kell lennie: az esettanulmányok



elemzése azt mutatja, hogy az eredményesség akkor biztosítható maradéktalanul, ha a fentről jövő utasítások és előírások csak korlátozott számban vannak jelen. Az utasítások vagy irányelvek nem lehetnek se túl merevek, se túlságosan korlátozó jellegűek, hogy a helyi szereplők – az önkormányzatok, a közösségben tevékenykedő magánvállalkozók és közszereplők – képzelőerejüket és kreativitásukat használva megtalálhassák a lehető legjobb megoldásokat. A viszonylag nyílt politika a középszintű döntéshozók – ami gyakran a regionális döntéshozókat jelenti – rugalmasságát követeli meg, míg az alsó – települési – operációs szinten a megvalósítás során nagyobb szabadságra van szükség, hogy a helyi szituáció ismerete a helyi szakemberek tudásával társulva elősegítse a helyben jelentkező speciális problémák megoldását.

Míg az aláírt megállapodásokkal hitelesített együttműködés általában az első lépés a kezdeményezések sikeres megvalósítása felé, az ilyen beavatkozásoknak is viszonylag flexibilisnek kell lenniük. A mindennapos munka során a rugalmasság lehetőséget nyújt a helyi partnereknek az irányítás gyakorlására, és arra, hogy az adott – esetleg időközben megváltozott – helyzethez bármikor alkalmazkodhassanak. A központilag ellenőrzött és indokolatlanul szigorú monitoring alatt álló kezdeményezésekkel szemben azok bizonyulnak sikeresnek, ahol a kontroll lazább és a döntéshozatal, illetve az anyagi eszközökről rendelkező jogokat egyértelműen a helyi szintre ruházták át. Ilyen esetekben a partnerek érdeklődése az összes szinten (a lakosságot is beleértve) megmarad és a nyílt párbeszéd lép az előtérbe. Amikor a helyi önállóság tágabb teret kap, a kezdeményezések innovatívabbakká válnak és jobban alkalmazkodnak a helyi kontextushoz. Ebből a szempontból legalább annyira fontos, hogy a különböző partnerekben tudatosítsuk ezeket a rugalmas munkakereteket és az irányító testületekben minden képviselő tisztában legyen az alapvető szabályokkal és saját lehetőségeivel. Olaszországban a lakóhelyi megállapodások jó példát mutatnak a *rugalmas és átlátható munkakapcsolatokra*.

A folyamat output oldalát, vagyis a projektek speciális és mérhető, a tervezési és finanszírozási fázisban kialakított céltermékeit ideiglenesnek kell tekintenünk. Könnyen megeshet ugyanis, hogy a projekt előrehaladtával más eredmények válnak fontosabbá a lakónegyedben, mint amiket a tervezési stádiumban körvonalaztak. Ez pedig azt jelenti, hogy mind a finanszírozóknak, mind a menedzsereknek nyitottnak kell lenniük az ilyen változtatásokra és rendelkezniük kell olyan módszerekkel, amelyek alkalmazásával az újonnan jelentkező és a tervezett outputok közötti értékek összevethetők.

Az „exit” stratégiák és az átmeneti időszak

A NEHOM projektben vizsgált kezdeményezések legfontosabb üzenete az, hogy a helyi kezdeményezés vagy a nemzeti program helyébe a megvalósítás után egy *világos stratégiának* kell lépnie. Enélkül az első sikerekre nem lehet építeni és a lakónegyedben belüli nehézségek ismét megjelenhetnek. Egy francia példa (Les Aigues) jól szemlélteti mindezt: a kezdeményezés befejeztével a partnerségben kialakított új keretek felbomlottak, a partnerek motiváltsága alábbhagyott és visszatértek a régi, hagyományos



irányítási struktúrákhoz. A partnerek közötti vitákban és tárgyalások során nem szabad szem elől téveszteni ezt az átmeneti időszakot. A partnerség „kikényszerítése” helyett világos stratégiát kell kidolgozni és alkalmazni annak érdekében, hogy a szoros együttműködés hosszú távon folytatódjon és minden szereplő elkötelezett maradjon akkor is, ha a fő pénzforrás már nem elérhető. A világos átmeneti stratégiákat tehát idejében ki kell alakítani, hogy minden egyes résztvevő számára jusson szerep a kezdeményezés továbbvitelében. Mít tehetünk ennek érdekében?

Fontos üzenete a vizsgált projekteknek, hogy a kezdeményezések a megvalósulás után se veszítsenek lendületükből. *A partneri kapcsolatokat meg kell erősíteni és azoknak továbbra is működniük kell.* Ehhez hasonlóan, az újabb partnerek és anyagi források felkutatásának is folytatódni kell hosszú távon. Az olyan kérdéseket, mint „Hol keressük a forrásokat?”, „Hogyan igényeljük forrásokat?”, „Hogyan versenyezzünk más helyi kezdeményezésekkel?” – már idejekorán fel kell vetni. Ez a kérdés különösen fontos az átalakuló gazdaságokban, ahol a települési önkormányzati források szűkösek, nem is beszélve arról, hogy a városfelújításban résztvevő független szervezetek sem tökeerősek.

Az értékelés és felmérés szerepe

A lakóhelyi kezdeményezés elindítása előtt fontos a lakónegyed társadalmi-gazdasági hátterének megismerése. A felméréshez olyan *megfelelő és jó mutatók* kiválasztása szükséges, amelyek összességében lefedik a társadalmi összetételt, a terület fizikai környezetét (beleértve a lakásállományt) és tájékoztatnak a környezet állapotáról. Mindegyik programnak tartalmaznia kell azon paraméterek előzetes meghatározását, amelyeket a felmérésben használnak és ezeket tüntessük fel az értékelési keretprogramban. Jelöljük meg, mely mutatók monitoringja szükséges a hatások felméréséhez és ezeket a szükségletekhez igazodva hosszú távon hogyan kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a célkitűzéseknek megfelelő mutatókat kell választanunk.

A mutatók alapján végrehajtjuk a lakónegyed *általános értékelését*, majd ennek alapján kidolgozzuk a *regenerációs stratégiát*. *Folyamatos értékelési technikákat* is alkalmazunk, hiszen ezek lehetővé teszik a programok módosítását és elég rugalmasak ahhoz, hogy a felújítási munkálatokat a kormányzati szabályozás ne korlátozhassa hátrányosan. A regenerációs folyamat nem érhet véget a projekt befejeztével, szükséges a *monitoring rendszer* kialakítása és működtetése a helyi folyamatok és a kezdeményezés hatásainak nyomon követésére. Alakítsuk ki az *értékelés rendjét* is, de minden projektet külön értékeljünk.

A kapcsolatok és a visszacsatolási mechanizmusok jelentősége

A fentiekből arra következtethetünk, hogy míg az egységes irányítás szükségessége tagadhatatlan, a helyi szolgáltatások helyzetén javítandó speciális projek-



tek érdekében változtatni kell az eddig alkalmazott eljárásokon. A helyi projektekben a társadalmi kirekeszttség elleni küzdelem sikere vagy kudarca ugyanis attól függ, hogy milyen a kapcsolat a városrész klasszikus szereplői, a lakónegyedben a szolgáltatásokat folyamatosan ellátó nagy, hagyományos szervezetek és maga az innovatív projekt között. A projekt tervezése és működése során kiemelt figyelmet kell fordítani az ilyen kapcsolatok fenntartására. Egyrészt ezen keresztül biztosíthatjuk a projekt sikerét, másrészt a klasszikus résztvevők a visszacsatolási mechanizmusokon keresztül garantálhatják, hogy a projektből a lakónegyed hosszú távon profitál. Ha ezek a visszacsatolási mechanizmusok nem működnek és a nagy szervezetek emiatt nem tudják rögzíteni és feldolgozni a visszajelzéseket, akkor a kísérleti innovációs projektek rövidtávon előnyöket hozhatnak, a hosszú távú eredmények viszont viszonylag csekélyek és korlátozottak lesznek.

A rehabilitáció finanszírozása

A pénzügyi lehetőségek mérlegelése

A gazdasági lehetőségek sorsdöntőek lehetnek a kezdeményezések sikeres megvalósításában. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a szakembereknek igen kevés elképzelésük van *a rehabilitáció tényleges költségeiről*, ezért ez a kérdéskör mindenképpen nagyobb figyelmet érdemel. Amikor a lakónegyedükért felelősséget érző elméleti és gyakorlati szakemberek azt mérlegelik, hogy mely kezdeményezések látszanak megvalósíthatóknak, a pénzügyi szempontokat feltétlenül figyelembe kell venniük. Ugyancsak lényeges annak az ismerete, hogy az adott országban a projektek számára milyen *pályázati úton elnyerhető pénzügyi támogatások* léteznek. Érdekes azt is figyelembe venni a rehabilitáció során, hogy a pénz mennyiben képes hozzáadott értéket termelni a bevont partnerek számára. Fontos megvizsgálni a magán-szektor bevonásának lehetőségeit a szociális kérdések megoldásába, mivel az egyes országok között óriási különbségek tapasztalhatók ezen a téren. Nem ritka jelenség, hogy a szociális problémák megoldásában érdekelt új partnerek a lakónegyedben fontos finanszírozóvá léphetnek elő, ha az állam visszafogja a szociális beruházások támogatását.

A helyi források szerepe

Kutatásaink során világossá vált, hogy a kezdeményezések megvalósításának legfőbb akadályát a megfelelő finanszírozás hiánya jelenti. A kelet-európai országokban a pénzhiány gyakran akadályozza – sőt sok esetben lehetetlenné teszi – a városrészek megújulását. A külső forrásból (pl. EU-támogatással) mindössze a kezdeményezések tervezése és értékelése finanszírozható, a projektek megvalósításához he-



lyi beruházásokra és forrásokra is szükség van, ezek azonban sokszor szűkösek. A tervezett projektek így gyakran azért nem valósulnak meg, mert jelentős beruházást igényelnének a helyi önkormányzattól. A kelet-európai helyi önkormányzatok képtelenek a teljes rehabilitációs folyamat finanszírozására, így a közpénzek elsősorban folyamatindukáló szereppel bírnak a magántőke területre vonzásában. Ilyen értelemben az alacsony költségvetésű projektek könnyebben kivitelezhetők Európa keleti felén.

A helyi vállalkozások és társaságok ugyancsak finanszírozhatják a regenerációt, így támogatva a helyi önkormányzatokat. Ha nem képesek közvetlenül finanszírozni a folyamatot, információkat gyűjthetnek a lehetséges támogatásokról, szervezési feladatokat láthatnak el és segíthetnek a kommunikáció javításában. További akadályt jelenthet a helyi források tekintetében a lakók anyagi forrásainak és hozzájárulásának korlátozottsága, amely lassíthatja a projekt végrehajtását (pl. a tallinni lakókörnyezet renoválása esetében).

A rehabilitáció és a piaci viszonyok

A kezdeményezéseket gyakran a piaci viszonyok határozzák meg. A lakónegyed ugyanis inkább piaci helyszínt jelent, mint sem olyan helyet, ahol a lakónépesség otthonokat teremt, és ahol a használati érték legalább olyan fontos, mint a csepreérték. A lakónegyedekben tehát napjainkra megváltozott a helyzet, s nagy szükség lenne a piacorientált várospolitikák alkalmazására. A szolgáltatói piac növekvő versenyrel válaszolt a lakossági kezdeményezésekre, ennek következtében a választék bővült és magasabb színvonalú szolgáltatások váltak elérhetővé. A választás lehetősége elméletileg aktivizálja a lakókat, hogy megvitassák az alternatívákat és ezek közül válasszanak. Ebbe az irányba az első lépést a különböző városi intézmények, illetve a helyi lakosok közötti együttműködés jelentheti.

A lakónegyedek szerepe a felújítási folyamatban

A lakónegyedek természete és működése az utóbbi időben folyamatosan a városkutatás és a politika érdeklődésének homlokterében áll. Ennek legfőbb oka az a növekvő figyelem, ami a hátrányos helyzetű rétegek koncentrációjának gazdasági és társadalmi következményeit övezi. Európaszerte felismerték a kormányzatok az olyan politikák kialakításának szükségességét, amelyek a lakónegyedekben élő emberek elvárásain és az ott gyűjtött tapasztalatokon alapulnak.

A társadalmi kirekesztettség kezelése csak úgy lehetséges, ha jobban megértjük az emberek lakónegyedükön belüli interakcióit és azok mozgatórugóit. Ez ezért is fontos, mert a lakónegyedek lehetőségeket kínálnak és hordoznak magukban és erősíthetik az identitástudatot, ugyanakkor korlátozhatják a lakók személyes életlehetőségeit.



A helyi viszonyok

A NEHOM-projekt keretében vizsgált lakónegyedekben a körülmények, a résztvevők, érdekek és jogi személyek széles skálája jellemző. Hangsúlyoznunk kell, hogy minden vizsgált projekt és mindegyik lakónegyed a környezeti alrendszerek egyedi, sajátos kontextusával bír, ami megnehezíti az általános érvényű következtetések levonását (1–2. kép). Éppen ezért fontos a helyi jellemzők, sajátos problémák és lehetőségek ismerete és meg kell találni a megfelelő eszközöket a helyi szükségletek kielégítésére. Világossá vált, hogy nincs olyan módszer és modell, amely minden lakókörnyezetben egységesen alkalmazható lenne.



1–2. kép Két példa a hasonló lakásszámú és lakónépességű negyedek jelentős különbségeire. – A = Saksarhaugen (Bergen, Norvégia); B = Kalliste (Marseilles, Franciaország)



A jelenlegi viták – a partnerség keretében végzett sikeres munka javítása érdekében – a helyi viszonyok megismerésének fontosságáról szólnak. A figyelem gyakran az intézményi háttér javítására irányul anélkül, hogy a különböző helyeken felmerülő problémákkal tisztában lennének. Így viszont feszültség támadhat a nemzeti politika és a helyi viszonyok között. Tudomásul kell vennünk, hogy egyes lakónegyedek állapotán még a nagyarányú társadalmi beavatkozás és a partnerek széleskörű bevonása ellenére is csak nehezen lehet változtatni. Az állami (önkormányzati) szektornak éppen ezért meg kell értenie a magántőke vezérelte lakáspiacon zajló folyamatokat és ösztönöznie kell az egyének részvételét.

A NEHOM kezdeményezések eredményeinek kelet-európai tesztelése során világossá vált, hogy a különböző országokban található szociális problémák rendkívül hasonlóak, ezért a kezdeményezések célkitűzései, a gondolkodásmód és a problémák megoldásának megközelítése más lakónegyedekben is hasznosíthatók. Ez azért is fontos, mivel egy projekt máshol történő megvalósításához a problémáknak és a jogi feltételeknek is azonosnak vagy hasonlóknak kell lenniük a két helyszínen – vagyis ott, ahol már megvalósult, illetve ahol megvalósítani szeretnék. Be kell látnunk, hogy a körülmények (pl. finanszírozás, intézményi és szervezeti rendszer, tulajdonviszonyok) a legtöbb esetben különböznek az egyes lakónegyedekben, ami az egyes projektek teljes átvételét és közvetlen alkalmazását megnehezíti. Ugyanakkor a helyi körülményekhez történő adaptálás könnyebben megvalósítható ilyen esetekben és több sikerrel is kecsegtet.

Az ingatlan- és lakásállomány, valamint a műemléki védettség alatt álló épületek

Az ingatlanállomány – a helyi viszonyoktól függően – kulcsszerepet játszhat a rehabilitációs folyamat segítésében vagy gátolásában. A piaci folyamatok és az önkormányzati politika minden projekt számára (kedvező vagy kedvezőtlen) előfeltételeket teremt, amit gyakran nem vesznek tudomásul az önkormányzatok. Itt elsősorban a városi kultúra ingatlanpiachoz való hagyományos hozzáállását kell megemlíteni.

A lakásállomány, a helyi közösség és a háztartások mutatói – mint például a lakásállomány kora, a saját tulajdonú és a bérlakások aránya, a lakott lakások aránya, a demográfiai összetétel –, alapvetően befolyásolják a projekt kimenetelét és eredményeit. Mint ahogy arra már több szakértő is rámutatott, a *lakásállomány tulajdoni viszonyai* kulcsfontosságú szerepet játszanak a városrehabilitáció folyamatában. A kezdeményezések gyakran olyan területeket céloznak meg, ahol magas az önkormányzati tulajdon aránya, mivel a magántulajdon magas aránya általában lassítja és megnehezíti a felújítási folyamatot. A *lakónegyed elhelyezkedése* is fontos tényező, hiszen különbséget kell tennünk a belső területek és a periféria között. A periférián elhelyezkedő nagy lakótelepek felújítása például egészen más rehabilitációs stratégiát és beavatkozást igényel, mint a belvárosi negyedek feljavítása.



A regenerációs folyamatban különleges figyelmet kell szentelnünk a *helyi identitás* és a *kulturális örökség* megőrzésére, mivel a projekteket erősen befolyásolja a műemlékterületek jellege és a helyi várostervezési politika (3. kép). Az olyan kiegyensúlyozatlan regenerációs stratégia, amely kizárólag a negyed fizikai állapotának feljavítására összpontosít, könnyen a helyi identitás eltűnéséhez vezethet. A rehabilitációs projekteknek figyelembe kell venniük az építészeti örökséget és a jelenlegi épületállomány megőrzését, hiszen sok 19. században felépült, építészetileg értékes városrészben szegény és marginalizálódott rétegek élnek. A szegényebbek védelme a régi városközpontokban valóban hátráltathatja a dzsentifikációt, más esetekben viszont éppen a megfelelő gazdasági és szociális intézkedések meghozatala védheti ki ennek az ellenkezőjét.

A lakosság, mint a rehabilitáció egyik kulcsszereplője

A helyben lakók igényei

A hátrányos helyzetű területek sikeres integrálásához és a magasabb életminőség eléréséhez nagyon fontos az ott élő emberek igényeinek és kívánságainak ismerete. Hogyan is lehetnének sikeresek a beavatkozások, ha csak közelítő elképzeléseink vannak a lakosság elvárásairól és arról, hogy min szeretnének változtatni lakókörnyezetükben és mindennapi életükben? Éppen ezért minden kezdeményezésnek a lakónegyed lakónépességéből kell kiindulni. A lakók igényeinek és szükségleteinek a kezdeményezés előtti, alatti és utáni felmérése ugyancsak fontos, mert a lakók többsége akkor lesz elé-



3. kép Műemléki védetség alatt álló épület a rehabilitációs területen Tallin Kadriorg városrészében



gedett a környezet átalakításával, ha az funkcionálisan és kényelmi szempontból is alkalmas lesz a mindennapi használatra. Ebből a célból lakossági felméréseket és összejöveteleket érdemes rendezni. A „hagyjuk, hogy maguk tervezzék meg a negyedét” megközelítést azonban kerülni kell – nem azért, mintha erre nem lennének képesek, hanem – mert a profi tervezők jobban tudják, milyen eszközök állnak rendelkezésre, és melyek az elérhető források. A városfejlesztési terveket tehát a lakók által megfogalmazott, majd a kutatók és szakemberek által értékelt helyi tényekre és problémákra kell alapozni.

A helyi társadalom érdekei, hozzáállása és aktivitása

A kutatás során kiderült, hogy a városnegyed lakóinak bizalmát megnyerni és érdeklődését felkelteni a felújítás iránt a hagyományok és a szocio-kulturális körülmények következtében nem könnyű. A bizalmat csak pozitív tapasztalatok válthatják ki, melyek a projekt indulásakor még nincsenek. Ezért a helyi szervezetek és a lakók kezdetben igen gyanakvóak, ami passzivitásban és a „majd meglátjuk mi lesz” hozzáállásban nyilvánul meg.

A tapasztalat szerint a lakók érdeklődésének felkeltése több okból is nehéz. A gazdasági okok között említhetjük, hogy a legtöbb lakó csak abban az esetben érdekelt a felújításban, ha saját anyagiakkal nem kell hozzájárulnia a folyamathoz. A jogi okok közül kiemelhetjük, hogy nem szívesen áldoznak olyan terület felújítására anyagiakat és energiát, amely nincs saját tulajdonukban. A harmadik legfőbb ok az érdeklődés hiánya, ugyanis a lakók addig nem hajlandók részt venni a fejlesztési folyamatban, amíg hosszú távon közvetlenül nem befolyásolhatják a lakókörnyezetükben bekövetkező változásokat. A gyakorlati tapasztalatok szerint az akció területén élők a projekt tervezésekor és annak kezdeti fázisában inkább passzívak, a megvalósítás során azonban aktivitásuk egyre nő. Ez nem véletlen, hiszen időre van szükség ahhoz, hogy a projekt fontosságát felismerjék. A legnehezebb feladat a passzivitás megtörése. Ez nem megy egyszerre, hanem lépésről lépésre kell haladni, lehetőséget nyújtva a lakosságnak a kezdeményezés céljainak és saját részvételük fontosságának a megértéséhez. Minél több lakó tapasztalja meg a részvétel előnyeit, annál jobban felméri és érzi annak igazi értékét.

A helyi kezdeményezések sikeres megvalósításának komoly akadálya, hogy a helyi lakosságnak általában téves elképzelései vannak a helyi és országos politika céljairól és azokat rosszul is interpretálják. Ez abból adódik, hogy hozzáállásuk az ilyen elképzelésekhez többnyire eleve negatív. Ezért is fontos a világos és könnyen hozzáférhető információk biztosítása a helyi lakosság számára a kezdeményezésről, annak céljairól, eszközeiről, a szereplőkről stb. Ez bizalmat kelthet és elősegítheti a helyi társadalom nagyobb arányú részvételét a kezdeményezésben. A NEHOM kezdeményezések egyik legfontosabb mondanivalója az volt, hogy a kezdeményezésekbe bevont helyi lakosságot nem szabad üres ígéretekkel traktálni, és nem szabad megengedni, hogy kiábránduljanak a projektből.



Az olyan szociális problémákkal folytatott küzdelemben, mint például a társadalmi kirekesztettség csökkentése és a lakónegyedek szociális kohéziójának javítása, célszerű figyelembe venni a *népesség jóléti szintjét*. Normális foglalkoztatottság, az akciókért vállalt felelősség, részvétel a különböző hálózatokban létfontosságú az *egyének önértékelése* szempontjából, amely hosszú távon az egész lakókörnyezetet megváltoztathatja. Már az olyan, látszólag apró dolgok, mint az emberekkel történő tiszteletteljes bánásmód és igényeik figyelmes meghallgatása pozitív irányú változásokat hozhatnak.

A lakók hasonló társadalmi státusza (pl. egy háztömbben lakó tulajdonosok) meghatározza érdekeiket és részvételi hajlandóságukat a közös akciókban. Az eltérő jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező lakók kevésbé motiváltak és gyakran elzárkóznak az együttműködéstől. Ezért a „lakástulajdonosi” tényezőt általában hosszú távon is célszerű figyelembe venni, mivel erősíti az ingatlan és helyzete iránti érdeklődést és elősegíti az „együttműködő lakos” viselkedési kultúrájának elterjedését. Így a lakók intézményesülése – a gazdasági előnyök mellett – az informális társadalmi ellenőrzés egy speciális formáját, a környék biztonságára való törekvést is magával hozza. Az ilyen lakóhelyek jelentősége – úgy tűnik – a pozitív tapasztalatból tanulás láncreakciószerű terjedésével párhuzamosan nő. A pozitív eredményeket hozó kezdeményezések a „reménytelenek” nyilvánított, erősen stigmatizált környékek számára is pozitív jövőképet testesíthetnek meg.

A helyi lakosság bevonása a rehabilitációba

A helyi lakosság aktív bevonása a projektekbe nélkülözhetetlen, s komolyabb beruházásokat nem, inkább tudást és szervezőkészséget igényel. Általában a különböző helyi akciók segítenek meggyőzni a helyben élőket, hogy bekapcsolódjanak a környék megújítási folyamatába és hatást gyakoroljanak arra.

Fontos elmagyarázni és lehetőség szerint bemutatni a lakóknak, hogy a lakónegyed társadalmi életében milyen változásokat eredményezhet, ha aktívan részt vesznek a folyamatokban és a helyzet javítására vonatkozó innovatív elképzeléseket megvalósítják. A beavatkozások szociális eredményei sokfélék lehetnek: a munkanélküliek munkához jutnak, a szomszédok közötti kommunikáció javul, a környéket jobban megismerik az ott élők, így nő az „otthon” érzése az emberekben és csökken a bűnözéstől való félelem. Az emberek tudatában is változások mennek végbe: a projektbe bekapcsolódók egyre jobban megértik az akció lényegét és saját szerepüket a folyamatban.

A helyi lakosság bevonásához, valamint a kezdeményezéssel kapcsolatos hozzáállásuk megismeréséhez nagyon hasznos lehet a lakosság képviselői rendszerének kiépítése. A képviselők a helyi problémákat a lakosság nézőpontjából közvetíthetik a projektért felelős intézmények felé, illetve a lakók felé információkat nyújthatnak a felújítás előrehaladásáról.



Önálló (egyéni) felújítás, mint a helyben lakók bevonásának egyik lehetséges formája

Egyes esetekben – elsősorban nyugat-európai városokban – lakóhelyi kezdeményezés keretében a lakók saját maguk menedzselték az épületek felújítását. Ilyen projektekkel találkoztunk a svédországi Holma és a franciaországi Kalliste mintaterületeken.

Az egyéni felújítási kezdeményezéseknek köszönhetően a lakók részt vehetnek lakónegyedük rehabilitációjában (4. kép). Az önálló, egyéni felújítás hozzájárulhat ahhoz, hogy a lakók fontos feladatot kapjanak önmaguk számára és a területen lakó társaik érdekében. Az ilyen kezdeményezések sikeréhez lényeges feltétel a lakás-építő és -fenntartó vállalatok gondoskodása és azon szándéka, hogy a lakók életminőségén javítsanak. Ily módon nemcsak a lakók és a vállalatok közötti kapcsolatok változtathatók meg, hanem a vállalatok lakáspiaci pozíciója is javítható. Az egyéni felújítást alkalmazó kezdeményezések jó példát szolgáltatnak arra, hogy a vállalkozások hogyan léphetnek fel a lakónegyed társadalmi lecsúszása ellen. Az egyéni felújításon alapuló projektek azonban – érdeklődés, idő, szakmai hozzáértés hiányában – nem minden esetben működnek. A vizsgált negyedekben a lakossági kezdeményezések csak akkor voltak eredményesek, ha a menedzsment hatékony és „látható” volt, az egyéni beruházásokat megfelelően használta fel, a döntéshozási mechanizmusok korrektek voltak és a lakókban kialakították azt az érzést, hogy ők is a folyamat részesei.



4. kép A lakosság bevonása a rehabilitációba és a lakókörnyezet karbantartásába a malmői Holma városrészben



A kelet-európai országokban *társadalmi-kulturális, műszaki és strukturális tényezők* gátolják a saját felújítások alkalmazását. A társadalmi-kulturális tényezők között a szakmai hozzáértés, a szabadidő és az érdeklődés hiánya említhetők. Jellemző műszaki tényező az épületek igen gyenge állapota, amikor a feladat már nem csupán a fenntartás, hanem alapvető szerkezeti javítások végrehajtása lenne (pl. a tetők, víz-, gáz- és villanyvezetékek cseréje, függőfolyosók megerősítése). Ehhez természetesen nagyfokú szakértelemre van szükség, az átlagember szaktudása ehhez kevés. A strukturális tényezők ugyancsak döntőek lehetnek, mert bizonyos kelet-európai országokban (pl. Magyarországon) az építési törvények előírásai szerint a lakás-felújítási munkálatok túlnyomó részét csak megfelelő képesítéssel rendelkező szakemberek végezhetik el. Amennyiben az ilyen munkálatokat nem szakemberek végzik, nem adható állami/önkormányzati támogatás, annak ellenére sem, hogy a magas munkaköltségek miatt gazdasági szempontból érdemes lenne a munkálatokat önerőből végezni.

A lakosság képzése

Az esettanulmányok egyik fontos következtetése, hogy a projektek megvalósításuk során végig lehetőséget nyújtanak a lakosság képzésére. Ez az oktatási perspektíva kétféleképpen fejleszthető: mint egy *új foglalkoztatási modell* és mint egy *új projekt menedzsment modell* része. A közszféra általában lassan reagál a munkaerőpiac egyre növekvő rugalmasságára, s az ezzel kapcsolatos viták elsősorban arról szólnak, hogy az milyen előnyökkel járhat a magánszektorban tevékenykedő munkaadók számára. A közszférában európai szinten az utóbbi időben drámai módon megnövekedett a fluktuáció, mivel a pályakezdők egyre jobban felismerték az alacsonyabb képzettséget igénylő munkalehetőségek közötti könnyű átjárást, noha ez a munkaerő-piaci elmozdulás általában nem segíti elő egyéni karrierjük fejlődését. Ugyanakkor a foglalkoztathatóság és a több területen alkalmazható készségek fejlesztése a fiatal korosztály társadalmi kirekesztettségének megakadályozására irányuló kormányzati stratégiák fontos részét képezi.

Egy másik szempont is felmerülhet, ha tartós munkanélkülieket, alacsony képzettségűeket és hátrányos helyzetű embereket alkalmaznak: Jelentős plusz erőfeszítéseket igényel, hogy számukra részletes instrukciókat adjunk, bíztassuk és elismerjük tevékenységüket, elnyerjük bizalmukat és figyelmet fordítsunk rájuk. Segítséget kell nyújtani a társadalomba való ismételt beilleszkedésükhöz anélkül, hogy életükbe túlzottan beavatkoznánk. Ehhez nemcsak sajátos képességekre van szükség (pl. szociális érzékenység, empátia, türelem), hanem megfelelő intézményi háttérre is. A helyi szereplők felhatalmazása a folyamatokba való beleszólásra – amely a lakásegységeken és lakásszövetkezeteken keresztül valósítható meg, és amelyet a közmunka tovább erősíthet – pozitív hatással lehet a felújításra. Ezáltal felszabadíthatók a munkanélküliekben és lecsúszott rétegekben lévő rejtett tartalékok, ami jelentős szociális és anyagi előnyöket hozhat a lakónegyed számára (5. kép).



5. kép Munkanélküliek alkalmazása közmunkásként a rehabilitációban (Soldiner Strasse, Berlin)

A képzés másik fontos szempontja a lakók bevonása a projekt kivitelezésébe és menedzselésébe. A helyi lakosság és a szociális kérdésekkel foglalkozó szakemberek között feszültségek keletkezhetnek, mivel egyesek túlzottan a foglalkoztatásra és a projekt finanszírozására koncentrálnak. Egyes lakók ugyanis beleszólást követelnek a foglalkoztatási és projektfinanszírozási kérdésekbe, míg a szakemberek ragaszkodnak a munkavállalói jogok érvényre jutásához és a pénzügyi feddhetetlenséghez. Utóbbira általában egy ingatlanfejlesztőnek, mint hivatalos munkaadónak a megbízásával látnak garanciát. Egy nagyobb hivatalos szervezet munkáltatóként történő bevonása a projektbe egyfajta kockázatkezelési stratégia olyan projektek esetében, ahol a munkajogi és gyakorlati kérdésekbe bevont lakók többségének trainingje nem megoldott, illetve ahol a kisebb, futamidő után már nem garantált finanszírozású projektekkel járó általános kockázat nagy.

A projektek hosszú távú hatásainak lakossági feltételei

A lakáskörülmények és a lakókörnyezet a városi folyamatok állandó és fontos elemei, ezért a rehabilitációban állandó figyelmet igényelnek. A megváltoztatásukra és javításukra tett lakossági kezdeményezéseknek akkor lesznek hosszú távú pozitív hatásai és következményei, ha a lakosok:

- a folyamat résztvevőinek és részeseinek tartják magukat,
- úgy érzik, hogy részvételük az önkéntesség elvén alapul,



- látják a folyamatok eredményét és pozitívan értékelik anyagi hozzájárulásuk felhasználását,
- képesek egymással kommunikálni, képesek a bizalom kiépítésére egymással, vezetőikkel és a folyamatban részt vevő intézményekkel,
- egyre jobban megismerik lakókörnyezetük sajátos helyzetét és természetét,
- elkezdik keresni a szaktanácsadást és az ingatlankezelői szakszolgáltatásokat. Összességében akkor tekinthetjük sikeresnek a projektet, amikor a kezdeményezés az első sikeres akciókból szisztematikus folyamattá válik.

A szakemberek és lakók közötti együttműködés

A szakembereknek olyan új munkamódszereket kell elsajátítaniuk, amelyek elismerik azt a tudást és tapasztalatot, amit a helyi lakosság nyújthat a projektek kivitelezésében, ugyanakkor a lakóknak is meg kell tanulniuk hivatalosabb keretek között dolgozni. Alapvető kérdés az integratív projekteknél, hogy hogyan egyeztetik össze azon speciális outputokat, melyeket a szakemberek és a lakók saját maguk hoztak a projektbe és amelyekhez természetesen ragaszkodnak.

Az ilyen jellegű konfliktusok megelőzésére az operatív csoport képzését a projekt kezdetétől fogva biztosítani kell. A hatékony csoportmunka kialakítására időt kell biztosítani az érintetteknek és ahhoz is időre és tehetségre van szükség, hogy a projekt irányításáért felelős csoport szerepét, funkcióit és összetételét meghatározzák. Mindez azt jelenti, hogy a projektmenedzsment megfelelő kialakítása szerepeljen a projekt fontos célkitűzései között. Ez egyrészt szükségessé teszi a projekt értékelését, másrészt a projekt kezdeményezőitől különleges irányítási készséget és tudást igényel. Az esettanulmányok másik fontos tanulsága az volt, hogy a lakónegyedben dolgozó szakemberek közötti kapcsolatok változnak. Képességük és hajlandóságuk, hogy a projekt véghezvitele érdekében együtt dolgozzanak a helyszínen, egyértelműen fejleszthető.

A rehabilitációs kezdeményezések összehasonlítása és transzferálhatósága

A vizsgálatok módszertani háttere

A NEHOM-projekt kezdeti szakaszában adatbázis készült az innovatív és hatékony lakás-felújítási és lakónegyed megújítási kezdeményezésekről. A 8 európai országban összesen 26 kezdeményezést vizsgáltak az esettanulmányok elkészítéséhez. Követelmény volt, hogy olyan projektek kerüljenek kiválasztásra, amelyek a helyi közösségek, önkormányzatok és a magánszektor együttműködésén alapuló innovatív példákat nyújtanak a lakónegyedek lakásgazdálkodási gyakorlatára, emellett hatékonyan javítják a lepusztult



városi környezetben lakók életminőségét, növelik a helyi lakosság és a szereplők teljesítmőképességét, valamint szociális vállalkozói készségét. A kezdeményezések ennek megfelelően a fizikai rehabilitációtól a lakónegyed-menedzsment kialakításán keresztül a munkahely-teremtési programokig széles skálán mozognak.

Az adatbázis kialakítása során háttérinformációkat gyűjtöttek a kutatók a népesség társadalmi-gazdasági jellemzőiről, a lakónegyedről és a lakásállományról, valamint a projekt által érintett terület lakókörnyezetéről és annak fizikai állapotáról. Amennyiben lehetséges volt, a 26 lakónegyedről egymással összevethető statisztikai információkat is gyűjtöttek és ezeket elemezték. Emellett városi és országos szintű adatok is begyűjtésre kerültek, ami lehetővé tette a lakónegyedek relatív helyzetének meghatározását városi és országos szinten².

A kvantitatív adatok mellett kvalitatív módszereket is alkalmaztak a kutatásban résztvevő szakemberek. Lakossági mélyinterjúk készültek a lakónegyeddal kapcsolatos személyes benyomások felderítésére, valamint annak megismerésére, hogy milyen társadalmi mozgásfolyamatok voltak jellemzők a lakónegyedben a kezdeményezés előtt, illetve milyen változások álltak be a projekt után. Ennek alapján értékelhetővé vált, hogy az adott beavatkozás hogyan változtatta meg a helyben lakók mindennapi életét és mennyiben segítette elő egy szorosabb társadalmi kohézió kialakítását a lakónegyedben. E háztartási kérdőíveken kívül interjúk készültek a helyi politika – elsősorban lakásügyben érintett – szereplőivel és szolgáltatókkal, hogy a projekttel kapcsolatos véleményüket és értékelésüket megismerjék³.

A kutatás következő szakaszában a különböző lakónegyedeket és kezdeményezéseket szélesebb témakörök alapján osztályozták. Ez a lépés alapvető fontosságú a szociálisan kirekesztett lakónegyedekben zajló átalakítási folyamatok megértéséhez és az ilyen lakókörnyezetben követendő politika meghatározásához.

Ez a kutatási szakasz egyúttal lehetőséget biztosított néhány átfogó téma felvetésére és olyan keresztvizsgálatok elvégzésére, ami a kutatás harmadik szakaszában – a kezdeményezések európai országok közötti transzferálhatóságának vizsgálatában – vált meghatározóvá.

² A NEHOM-projekt keretében gyűjtött kvantitatív információ a földrajzi helyzetre, a fizikai környezetre, a környezeti állapotra, a népességszámra és korszerkezetre, a vándorlásra, a háztartás szerinti összetételre, a háztartások évi átlagos jövedelmére, a munkanélküliek és a szociális ellátásban részesülők arányára, az etnikai és nemzeti kisebbségekre, a lakások tulajdon szerinti megoszlására, az épületek korára és kihasználtságára vonatkozó adatokat tartalmazott. Itt kell megjegyezni, hogy a viszonylag kis mintaterületekre nehéz volt beszerezni összevethető és megbízható adatokat.

³ Minden esettanulmány mintegy 20 lakossági, valamint 6 politikussal és szolgáltatóval készült mélyinterjút tartalmazott. Bár reprezentatív minta kiválasztására törekedtek a kutatók, mégis fontos szempont volt az, hogy a megkérdezettek a szociálisan kirekesztettek köréből kerüljenek ki (tartós munkanélküliek, gyermeküket egyedül nevelők, idősek, etnikai kisebbségek). A lakosokat két csoportra osztották: a kezdeményezésbe bevontakra és az abból kimaradtakra. Így lehetővé vált a vizsgált kezdeményezésről a különböző vélemények felmérése és értékelése.



A lakónegyedek alapvető jellemzői

A NEHOM-projektbe bevont kezdeményezéseket – az alapvető összehasonlíthatóság érdekében – egyszerűen kategorizálták az elhelyezkedés, a népességszám, a tulajdoni viszonyok és a lakásállomány minősége alapján (1–4. táblázat). Az elemzésnek ebben a kezdeti fázisában világossá vált, hogy a NEHOM adatbázisában szereplő területek a lakónegyed típusok széles skáláját képviselik. Nem meglepő, hogy az akcióterületek a városok belső, középső és peremterületei között nagyjából egyenlő eloszlást mutatnak, mivel azokat az egyes országokban éppen ezen szempontok szerint jelölték ki (1. táblázat). Például Norvégiában, Magyarországon, Olaszországban és Angliában egy-két esettanulmány került kiválasztásra a belső, illetve peremterületekről, hogy a kirekesztés különböző típusait megismerjék és az adott lakónegyedekben megvizsgálják a kezdeményezések hatékonyságát.

Fentiekhez hasonlóan a lakónegyedek népességszáma is széles skálán mozog (2. táblázat). Észtországban például 1000 főnél alacsonyabb lakosságszámú területeket választottak ki, mivel úgy ítélték meg, hogy ez a megfelelő méret a lakónegyedekben zajló speciális dinamika és a társadalmi-fizikai környezet átalakulásának megértéséhez. Ugyanakkor Németországban két 10 000-nél főnél nagyobb népességű lakónegyedet jelöltek ki, hogy érzékeltessék azt az összetett és kiterjedt környezetet, amelyben a különböző felújítási kezdeményezések zajlanak.

A 3. táblázat a mintaterületek lakásállományában uralkodó tulajdoni viszonyokat mutatja be az akció beindítása előtt. E táblázatot az előzővel összevetve nem fe-

1. táblázat A lakónegyedek elhelyezkedése néhány NEHOM esettanulmányban

Belváros	Átmeneti öv (városközpont távolsága > 5km)	Periféria
Lovstakksiden (Norvégia) North Paddington (Anglia) Aigues Douces (Franciaország) Monheim (Németország) Via Arquata (Olaszország) Kadriorg (Észtország) Józsefváros, Ferencváros	Vaagedalen (Norvégia) Les Flamants (Franciaország) Holma (Svédország) Mustamae (Észtország) Kőbánya	Saksarhaugen (Norvégia) Newbiggin Hall (Anglia) Kalliste (Franciaország) Tensta (Svédország) Marzahn NW (Németország) La Scampia (Olaszország) Újpest

2. táblázat A mintaterületek lakónépessége néhány NEHOM esettanulmányban (fő)

< 1000	1000–2000	2000–4000	4000–10 000	10 000 <
Rothaugen (Norvégia) Vaagedalen (Norvégia) Adolph Bergs (Norvégia) Mustamaie (Észtország) Kadriorg (Észtország)	North Paddington (Anglia) Aigues Douces (Franciaország) Les Flamants (Franciaország) Pallaseum (Németország) Via Arquata (Olaszország)	Saksarhaugen (Norvégia) Kalliste (Franciaország) Holma (Svédország) Ferencváros Újpest	Rosengard (Svédország) Józsefváros Kőbánya	Tensta (Svédország) Monheim és Marzahn (Németország) La Scampia (Olaszország)



3. táblázat Tulajdoni viszonyok a lakónegyedben néhány NEHOM esettanulmány szerint

Vegyes tulajdon	Szociális szektor > 50%	Más tulajdoni forma dominál
Saksarhaugen (Norvégia)	Rothaugen (Norvégia)	Kalliste (Franciaország)
North Paddington (Anglia)	Newbiggin Hall (Észtország)	Pallaseum (Németország)
Soldiner Strasse (Németország)	Les Flamants (Franciaország)	Mustamae (Észtország)
Via Ivrea (Olaszország)	Holma (Svédország)	Kadriorg (Észtország)
Kadriorg (Észtország)	Marzahn NW (Németország)	
Magyar esettanulmányok	La Scampia (Olaszország)	

dezhető fel olyan trend, hogy a szociális bérlakásszektor a társadalmilag marginalizált peremterületekre koncentrálódna, mint azt korábbi kutatások megállapították. Nyolc esettanulmány, ahol az önkormányzati (állami) tulajdon aránya meghaladta az 50 százalékot, valóban városperemi negyedekben készült, másik hét esetben viszont a központhoz közelebb fekvő területeken. Ehhez hasonlóan a vegyes lakástulajdonú negyedek sem kizárólag a központi területekhez kapcsolódnak, hanem elszórtnan fordulnak elő. Habár a kiválasztott mintaterületek valóban a fenti három szempont szerint kategorizálhatók, le kell szögezni, hogy a vegyes tulajdoni forma, csakúgy mint a köztulajdon meghatározása országok szerint változik. A lakás tulajdoni viszonyai a különböző országok intézményi és politikai berendezkedésének a függvénye.

A fenti helyzet összetettségét hangsúlyozandó, a 4. táblázat bemutatja a szociális bérlakásszektor működtetéséért felelős és a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek típusait az egyes országokban. Bár a szociális bérlakás kifejezést sokszor az önkormányzati tulajdon szinonimájaként használják, a valóságban ezek működtetéséért különböző intézmények felelnek. A lakások tulajdoni viszonyait alapjában véve jogok, kötelezettségek és társadalmi viszonyok együttesének kell tekinteni. Ezzel tökéletesen tisztában kell lennie a lakáspolitikai szereplőnek is, amikor megpróbálják a helyi lakosságra átruházni a felelősséget a lakónegyedben zajló folyamatokért. A jogok és felelősségek helyi közösségre történő átruházásának és a társadalmi tőke újraépítésének a lehetőségei a lakónegyedben a lakástulajdon formáitól és az intézményrendszerrel függően jelentősen változhatnak. Éppen ezért fontos, hogy tisztában legyünk ezekkel a kapcsolatokkal, amikor a szociális kohézió biztosítását célzó beavatkozásokat szeretnénk kidolgozni és a kezdeményezések különböző európai országokra történő kiterjeszhetőségét kívánjuk értékelni.

4. táblázat A szociális bérlakásszektor üzemeltetéséért felelős szervezet a NEHOM tagországaiban

Norvégia	Helyi önkormányzat/lakásszövetkezetek
Anglia	2/3 helyi önkormányzat, 1/3 lakásegyséletek
Franciaország	Helyi és minisztériumi szinten szerveződő, önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok. Magánvállalatok növekvő részvétele a szociális lakásépítésben
Svédország	Helyi önkormányzatok, önkormányzati tulajdonú vállalatokon keresztül
Németország	A bérlakásszektor döntően magántulajdonban van (magánszemélyek, bankok, lakásszövetkezetek, NGO-k)
Olaszország	Regionális és szövetségi szinten szerveződő, önkormányzati tulajdonban lévő szervezetek (ATC)
Magyarország	Helyi önkormányzat
Észtország	Helyi önkormányzat



A helyi lakásállomány beavatkozás előtti relatív állapota is felmérésre került. Bebizonyosodott, hogy rendkívül fontos az egyes akcióterületek helyi viszonyainak ismerete a lakásállomány és az épített környezet minőségének és állapotának értékelésekor. Önmagában a minőség fogalma viszonylagos, hiszen jelentése attól függően változhat, hogy az értékelést végző szakember szubjektíven mit tekint elégtelennek és gyenge minőségűnek. Vizsgálataink szerint a legrosszabb minőségű lakások szinte kivétel nélkül a szociális bérlakásszektorban találhatók (nem feledkezve meg a fogalom országonként eltérő meghatározásáról – lásd a 4. táblázatot). Ez a megállapítás mind a vegyes tulajdonú, mind a túlnyomórészt szociális bérlakásokból álló lakónegyedekre igaz. A szociális lakásszektor leromlása a nyugat- és kelet-európai országokban egyaránt jellemző és nagyrészt a közszféra csökkenő beruházásainak és az állam lakáspiacról történő kivonulásának a következménye. A két kelet-európai ország abból a szempontból kivételt képez, hogy a legrosszabb állapotban lévő lakások egyaránt előfordulhatnak a rendszerváltozás után privatizált és tulajdonosok által lakott, valamint a magán és önkormányzati tulajdonú bérlakások között. Itt elsősorban arról a kilencvenes években privatizált lakásállományról van szó, amely korábban állami tulajdonban volt.

A lakásállomány értékeléséből az is egyértelműen kiderül, hogy a lakások és a lakókörnyezet állapota meghatározza magát a területen elindítandó kezdeményezést is. Bizonyos negyedek, mint például Józsefváros (Magyarország), La Scampia (Olaszország) és Aigues Douces (Franciaország) nagyon alacsony színvonalú lakásállománnyal rendelkeztek, és a várospolitikai elsősorban ezt a problémát igyekezett felszámolni. Az itteni akciók célja tehát a fizikai rehabilitáció és a lakásállomány megújítása volt. A közösségre építő szociális célkitűzések és a társadalmi tőke újrateremtése másodrendű szempontok voltak. Ezzel szemben más lakónegyedekben, például Svédországban, a lakásállományt már korábban feljavították és jelenleg is karbantartják, így a fizikai rehabilitáció nem játszott meghatározó szerepet a projekt során. A svédországi esettanulmányokban – nem véletlenül – a gazdasági és szociális szempontok kaptak elsőbbséget. A lakásállomány jellege és minősége alapvető hatást gyakorol a szociális kohézió erősítését célzó politika hatékonyságára. Helyesen vagy helytelenül, egyes lakónegyedekben ezek a kezdeményezések alárendelődhetnek a helyi döntéshozók azon törekvésének, hogy a folyamatot a fizikai rehabilitáció irányába tolják el (lásd az 5. táblázatot, ami a lakónegyedekben alkalmazott kezdeményezések célkitűzéseit veszi számba).

A lakónegyedek dinamikája a társadalmi kirekesztés tükrében

Annak ellenére, hogy a vizsgált lakónegyedek között azok földrajzi helyzetét, népességszámát, a lakások tulajdoni viszonyait, a lakásállomány viszonylagos műszaki állapotát tekintve jelentős különbségek tapasztalhatók, a társadalmi kirekesztés legtöbbjükben hasonló formában jelentkezik (KOVÁCS, Z. 2001). Szinte mindegyik lakónegyedet a mun-



kanélküliek, a kisebbségek és a fiatal népesség magas aránya, a gyakori antiszociális viselkedés, a közösségen belüli erős szociális fragmentálódás és a szegregáció jellemzi⁴.

A kezdeményezések hatékonysága szempontjából nagyon fontos, hogy a kisebbségek koncentrációja egy területen nem „százalék” kérdése, hanem sokkal inkább számít, hogy ezek az etnikai csoportok hogyan és milyen formában jelennek meg az adott lakónegyedben. Fel kell mérni, hogy a különböző bevándorló csoportok kultúrája és az etnikai sokszínűség mennyiben kelt feszültséget és vált ki ellenséges magatartást a lakónegyedben és hogy ezek jelenléte vajon hozzájárul-e a társadalmi fragmentáltság növekedéséhez? Hasonlóképpen, a fiatalok magas aránya nem feltétlenül jár együtt a fiatalabb és idősebb generációk közötti feszültségekkel és antiszociális viselkedéssel. Végső soron tehát nélkülözhetetlen a helyi társadalmi viszonyok körültekintő ismerete, még mielőtt a döntéshozók a szociális kohézió erősítését célzó projektet kezdeményeznének és indítanának el a lakónegyedben (HOLT-JENSEN A.–MORRISON N. 2000).

A lakónegyedeken belüli társadalmi dinamika feltérképezése lehetővé teszi számunkra a lepusztult lakónegyedek kialakulásához vezető társadalmi-gazdasági folyamatok megértését. Ismét arra a következtetésre juthatunk, hogy mindegyik lakónegyed egyedi és összetett, sokrétű jelenség. Az európai lakónegyedekben például teljesen különböznek egymástól a háztartások mozgása és a bevándorlási folyamatok alakulása, léteznek viszont általános érvényű folyamatok. A táblázatok és esettanulmányok alapján az országokat csoportosítva felvázolhatók a társadalmi dinamika főbb típusai. A helyi társadalmi folyamatokban tapasztalható különbségek a következő három tényező kölcsönhatásának tulajdoníthatók:

- a lakástulajdon típusai a területen, ezek hatása a helyi lakosság kötődésére az adott területhez és arra, hogy mennyire érzik magukat a negyed gazdáinak,
- a terület kulturális identitása és hogy ez mennyiben függ az etnikai összetételtől, a korszerkezettől és a helyben lakás időtartamától, illetve hogyan befolyásolja a szolidaritást és az általános konszenzuseresést a lakónegyedben,
- a vándorlási mérleg alakulása, a ki- és beköltözések közötti egyensúly alakulása és hogy a fluktuáció hogyan hat az ott élők lakóhelyi kötődésére és a terület stabilitására.

A fenti tényezők alapján a társadalmi dinamikát tekintve két nagy csoportot különíthetünk el egymástól. Alábbiakban a fent említett három tényező kölcsönhatásait és megnyilvánulásait vázoljuk a két csoportra vonatkozóan.

⁴ Az általános tendencia alól természetesen akadnak kivételek. Az etnikai koncentráció kisebb gondot jelent a saksarhaugeni (Norvégia), newbiggini és a „Single mother” projektekben (Anglia). A fiatalok magas aránya nem jellemző például Via Arquata (Olaszország) területén, valamint a magyar és észt mintaterületeken. Az utóbbi két ország esettanulmányai szerint az antiszociális viselkedés és a társadalmi fragmentálódás szintje is alacsonyabb volt ezekben a lakónegyedekben.



1. csoport: Vegyes lakástulajdonú negyedek a lakosság nagyarányú fluktuációjával.

A népesség tehetősebb rétegei, elsősorban a helyben lakó és ott született tulajdonosok elhagyják a negyedet. Az újonnan betelepülők szegényebb, átmenetileg beköltöző lakók, például fiatal egyedülálló munkanélküliek és külföldi bevándorlók. Ők gyakran újonnan épült szociális bérlakásokban élnek a lakónegyed szélén. Gyakran kerülnek konfliktusba a tulajdonosokkal, ami további lökést adhat az elvándorlásnak. Sok lakástulajdonos inkább bérbe adja lakását – mint sem eladná – és a magánbefektetők ingatlanokat vásárolnak fel bérbeadás céljából.

A magántulajdonú lakást bérlők számának növekedése újabb destabilizáló tényezőként jelenik meg. A területre csak átmenetileg beköltöző – tehát a lakóhelyhez csak kevésbé kötődő – népesség magas aránya általában távol tartja a lakónegyed felújításában érdekelt magánbefektetőket. A háztartások számára ezek a lakónegyedek olcsó lehetőséget kínálnak a lakáspiacon, s pillanatnyi anyagi és szociális helyzetüktől függően be- vagy kiköltöznek a területre. Mindent egybevetve a lakosság fluktuációja nagy, bár a legtöbb esetben a be- és kiköltözések száma egyensúlyban van és a vándorlási mérleg a nullához közelít.

A fiatalok számának emelkedése, a drog problémák elszaporodása és a növekvő vandalizmus azonban sérülékennyé teszik a lakónegyedet. A közösen, újra és újra átélt gazdasági és egyéb nehézségek ellenére az ilyen negyedekben erős a kulturális megosztottság. Úgy tűnik, a kulturális identitás kialakulása sokkal inkább a korcsoportokon és az etnikai megoszláson alapul, és kevésbé „társadalmi osztály” kérdése. Az újonnan betelepülők általában fiatal, kisebbséghez tartozó háztartások, amelyek jelenléte gyakran feszültséghez vezet a régebben itt élő idősebb, őslakos háztartásokkal. Az értékek konfliktusa tehát az eltérő tulajdonosi viszonyok között élő emberek különböző helyzetéből fakad, ami az eltérő etnikai és kulturális háttérre, valamint generációs kérdésekre vezethető vissza. Ennek bizonyítéka, hogy a közösségi szellem összetartó ereje helyett a feszültségek jelenléte jellemző.

A fenti folyamatok számos nyugat- és kelet-európai NEHOM esettanulmányban felbukkannak: példaként említhetők North Paddington (Anglia), Lovstakksiden (Norvégia), Soldiner Strasse (Németország), Kalliste (Franciaország), Via Arquate és La Scampia (Olaszország), Józsefváros (Magyarország), valamint Kadriorg (Észtország). Kalliste és La Scampia kivételével mindegyik mintaterület szociálisan marginalizálódott, lepusztult épületállományú és alacsony presztízsű belvárosi lakónegyed. Az angol esettanulmányok – Newbiggin és a „Single mother” projekt Newcastle-ban – is a fenti folyamatokat támasztják alá annyi különbséggel, hogy ezekben az etnikai összetétel nem játszik szerepet, hiszen etnikai szempontból homogén, fehér népesség lakta területekről van szó.

2. csoport: Szociális bérlakások által dominált lakónegyedek a lakosság nagyarányú fluktuációjával.

Ezekben a lakónegyedben az uralkodó tulajdonosi forma a szociális bérlakás. A lakásállomány általában rossz állapotban van, felújításra és karbantartásra szorul. A bér-



lők kiszolgáltatottnak érzik magukat, az üzemeltetők pedig kevés kötelezettséggel és kis felelősséggel bíró „ügyfeleknek” tekintik őket. Nem résztvevői és nem is részesei a helyi döntéshozó folyamatoknak. Ezért kötődésük a területhez alacsony szintű, illetve kevésbé büszkéek lakónegyedükre. A bérlők gyakran cserélődnek és az üres ingatlanok aránya nő. A tehetősebbek elköltöznek és a maradék – gyakran legrosszabb állapotú – bérlakásokat olyanoknak utalják ki, akiknek más már nem jutott. Ezek a szegényebb bérlők a legtöbb esetben alacsony jövedelműek, munkanélküliek, gyermekeiket egyedül nevelők, akik szociális segélyekből élnek. A helyzetet bonyolítja az antiszociális családok jelenléte a lakónegyedben. Emellett további feszültséget és konfliktust okoz az egyre nagyobb számú, más etnikai és kulturális környezetből érkező új bérlők megjelenése.

Olyan csoportok élnek egymás mellett köz- és magántulajdonban lévő térben, akik kölcsönösen nem értik meg egymást és ellenségesek is egymással szemben. A közösségi szellem összetartó ereje helyett a feszültségek jelenléte jellemző. A NEHOM-projekt keretében vizsgált lakónegyedek közül ez a helyzet jellemző Rosengard, Holma és Tensta (Svédország), Les Flamants és Aigues Douce (Franciaország), Rothaugen, Vaagedalen és Adolph Bergsveg (Norvégia), Monheim és Marzahn/Nord West (Németország) mintaterületeken.

A két csoport bemutatása során említett társadalmi folyamatok többségét a vizsgált lakónegyedekben megfigyelhetjük. Természetesen ezen folyamatok intenzitása és foka területenként változhat. A NEHOM-projekten belül olyan lakónegyedek is akadtak, amelyeket nehezebb volt besorolni valamelyik csoportba. Ennek legfőbb oka általában a tulajdoni viszonyok egyedi jellege volt, mint például a németországi Pallasseum esetében, ahol a szociális bérlakásokat a magánszektor kezeli. Másutt különleges körülmények befolyásolták a lakónegyedben lejátszódó változásokat: Az észtországi Kalamaja esetében az 1960-as években bevezetett lakáspolitikát a fiatal családoknak Tallinn más negyedeiben biztosított lakásokat, ami jelentős elvándorlást eredményezett a lakónegyedből.

Végül vannak olyan lakónegyedek, amelyek egyik csoportba sem sorolhatók, mivel az elköltözés nem jellemző a városrészre. Via Ivrea (Olaszország) és Saksarhaugen (Norvégia) esetében a régóta – több mint húsz éve – ott élő lakosok nagy aránya jellemző, akik közös értékeket, igényeket és érdekeket megtestesítő hagyományos közösségben élnek. Ezekben a negyedekben mégis feszültségek keletkeztek, mivel a beköltöző fiatalok – különösen az újonnan épült szociális bérlakásokba költözők – megzavarták a régebben ott élő, idősebb lakosok nyugalma.

A kezdeményezések legfontosabb célkitűzései és a projektek adaptálásának lehetőségei

Alábbiakban röviden áttekintjük a rehabilitációs beavatkozások típusait a mintaterületeken és a vizsgált projektek más országokban és területeken történő átvételének a lehetőségeit, kiemelt figyelmet szentelve a kontinens hagyományos társadalmi-gazdasági felosztására. Az eredményeket táblázatos formában is megjelenítjük,



hogy áttekintő képet kaphassunk a projektek során alkalmazott fizikai, társadalmi és gazdasági rehabilitáció közötti dominanciaviszonyokról (5. táblázat).

5. táblázat A NEHOM kezdeményezések megoszlása rehabilitációs célkitűzések szerint

dominancia- viszonyok	1 fizikai 2 szociális 3 gazdasági	1 fizikai 2 gazdasági 3 szociális	1 szociális 2 fizikai 3 gazdasági	1 gazdasági 2 szociális 3 fizikai
esettanulmányok	3 észt 2–2 magyar, olasz, német és francia 1–1 svéd és norvég	2 magyar 1 francia	3 angol 2–2 norvég és német 1 olasz	2 svéd

A regeneráció típusaira vonatkozó legfontosabb megállapítások a következők:

– Európa nyugati felén a lakónegyedek fizikai rehabilitációját rendszeresen és tudatosan kombinálják azok szociális és gazdasági megújításával. Az ilyen többcélú megközelítés hiányzik vagy igen kezdetleges stádiumban van Kelet-Európában.

– A nyugat-európai államokban a kizárólag szociális vagy gazdasági célokra irányuló rehabilitáció meglehetősen ritka jelenség, csak néhány szociálisan érzékenyebb országban tapasztalható (pl. Norvégia, Anglia, Svédország).

– A kezdeményezések alapján a következő sorrendiség állítható fel: fizikai → szociális → gazdasági rehabilitáció. Ez a beavatkozások sorrendiségének logikus menete abban az esetben, ha nem átfogó és integrált programokat alkalmaznak (lásd a projektek típusait).

– A kelet-európai országokban a várospolitika fő célja – a városmegújítási programok általános megkérdéséért – a fizikai regeneráció, a szociális és gazdasági szempontokat ritkán veszik figyelembe.

Az adaptálhatóságra vonatkozó általános megállapítások a következők:

– Látható, hogy a kezdeményezések – elsősorban a helyi sajátosságok miatt – teljes egészében nehezen valósíthatók meg egy másik országban,

– A nyugat-európai országokban megvalósult kezdeményezések könnyebben adaptálhatók „nyugati” környezetben, mint „keletiben” és ez fordítva is igaz.

– Kelet-Európában elsősorban azok a projektek vehetők át, amelyek nem járnak együtt a helyi struktúrák jelentős átalakításával, valamint finanszírozásuk olcsóbb és nem igényelnek jelentős (önkormányzati) beruházásokat.

Összefoglalás

A NEHOM projekt tapasztalatai szerint szükséges az ágazatok (szektorok) közötti együttműködés megteremtése és a lakónegyedben rejtőző – nemcsak anyagi – erőforrások felhalmozása és kiaknázása, illetve a lakónegyedi szinten működő non-profit „harmadik szektor” bevonása a rehabilitációs folyamatba. Egyik legfontosabb lépés a





humán erőforrások és tartalékok mozgósítása a helyi lakosság aktivizálásával és érdekeltté tételével. A bizalom és a helyi felelősségtudat erősítése a legjobb módszerek az önbecsülés növelésére és a helyi lakosság erőforrásainak mobilizálására. A pozitív irányú fejlődéshez és a negatív tendenciák megszüntetéséhez természetesen szükség van olyan kulcsszemélyekre is, akik bizonyos fokú szervezőképességgel rendelkeznek.

Az elégedetlenség szintje és jellege lakónegyedenként jelentősen változhat. Ez rámutat a *helyi konzultációk* jelentőségére a projekt megkezdése előtt és végig a kivitelezés során. Egyrészt rendelkezésre áll a helyi rehabilitációs szakértők hatalmas kapacitása és befolyása, akik már évek óta (gyakran együtt) dolgoznak a lakónegyedben, információik vannak a készülő regenerációs tervekről, alapos ismeretekkel rendelkeznek a területről és elkötelezettek a terület helyzetének javításában. Másrészt ott vannak a helyszínen tevékenykedő helyi partnerek, akik a projekt menedzsmentje felé üzeneteket közvetíthetnek, de talán ennél is fontosabb, hogy olyan speciális dolgok is megláthatnak, melyek könnyedén kivitelezhetők a környezet javítása érdekében.

Az aktuális projektről szóló *információ terjesztése* a lakosság körében, a *helyi lakosság bevonása* a lakónegyed fejlesztésébe és a döntéshozatalba, a *motiváció és a bizalom megeremítése*, a terület további felújításának megszervezése a legfontosabb lépések, melyek bárhol és bármelyik projektben átvehetők és alkalmazhatók.

A fizikai rehabilitáció, a városszerkezeti és építészeti megoldások jelentőségét gyakran túlbecsülik és – mind az emberek mindennapjaira gyakorolt hatásaikat, mind a problémák megoldásának sikerét illetően – túlzóak a velük kapcsolatos várakozások. Ha a projekt nem egészül ki egy erős (kollektív és egyéni) szociális programmal és a részvétel megszervezésével, az életminőség javítását célzó kezdeményezés elbukhat. A szociális kapcsolatok és társadalmi viszonyok nem értelmezhetők úgy, hogy azok kizárólag a lakók szociális és kulturális helyzetének a sokféleségéből erednek, vagy szocio-kulturális hovatartozásuknak az eredménye. *Társadalmi viszonyokat* azok térbeli szerveződésének figyelembe vételével kell vizsgálni, s ugyanez vonatkozik a városigazgatás politikai és közigazgatási módszereire is. Végző soron ezek a tényezők együttesen alakítják a lakosság helyzetét.

Meggyőződésünk, hogy a kezdeményezések ugyanolyan formában és szerkezetben történő átvétele egy másik országban alkalmatlan módszer annak a közös célnak az elérésére, hogy a lakónegyedek állapotát a helyiek bevonásával javítsuk. Ami lehetséges és néha egyszerű az egyik országban, az gyakran megvalósíthatatlan a másikban. Ennek magyarázata a strukturális, intézményi, gazdasági és kulturális háttér különbségeiben, valamint az eltérő szabályokban, rendelkezésekben és törvényekben keresendő. Amikor egy problémát igyekszünk megoldani, a lehetséges megoldások szélesebb skáláját kell ismernünk. Még ha a kezdeményezések nem is adaptálhatók, a helyi körülményekhez bizonyos mértékig illeszkedő elemek egyértelműen átvehetők.

A NEHOM program keretében vizsgált projektek máshol történő alkalmazhatóságáról megállapíthatjuk, hogy a munkamódszerek, az esettanulmányok intézményi háttere és a gondolkodásmód jobban adaptálhatók, mint maguk a teljes modellek. Ha valaki egy komplett modellt kíván átvenni és egy eltérő jellegű lakónegyedben alkal-



mazni, akkor hasznos fellapozni a NEHOM jelentésekben leírt eredményeket és kiválasztani a legalkalmasabbnak tűnő projektet. Célravezetőbb viszont egy új modell felépítése a különböző projektek kisebb részeinek felhasználásával, kiválasztva közülük a releváns összetevőket és átvehető elemeket. Ebben a tekintetben rendkívüli jelentőséggel bír a kísérleti (pilot) projektek és a modelltesztelés alkalmazása a kijelölt akcióterületeken. A problémák megközelítése és kezelése ugyanis változhat, ha jobban megismerjük a máshol már kipróbált megoldásokat. Nemcsak a gyakorlati szakemberek hozzáállása, de az átvett új és innovatív megoldások hatása és a folyamatba bevont helyi szereplők (lakosok, NGO-k és közszerplők) attitűdje is pozitív változásokat hozhatnak.

A kezdeményezések országok közötti transzferálásához az adott országok intézményrendszerének alapos ismerete szükséges. A helyi közigazgatási és közszolgálati struktúra ismerete is szükséges, hiszen ez sorsdöntő lehet az anyagi források előteremtésében és így az akció elindításában. Mindezeket túl helyszíni tapasztalataink azt bizonyítják, hogy a műszaki szakembereknek feltétlenül együtt kell tudniuk dolgozni a helyi partnerekkel (pl. szociális szolgáltató intézményekkel és szervezetekkel). Általában az adózási szabályok és a szociális támogatás eltérő rendszere súlyos akadályokat gördítenek a projektek átvehetősége elé. Amennyiben hasonló rendszerű országok veszik át a kompenzációval járó kezdeményezéseket, ez az adott országoknak is tanulságul szolgálhat.

Az európai lakónegyedeknek érintőlegesen bemutatott hallatlan sokfélesége a városon belüli elhelyezkedés, népességszám, tulajdonviszonyok, a lakásállomány minősége és a társadalmi kirekesztés formái stb. alapján jól mutatja a lakónegyedek komplexitását és diverzitását. Az akcióterületek két csoportba sorolása hasznos betekintést nyújthatott a társadalmi-gazdasági folyamatokba, amelyek a társadalmi kirekesztés különböző formáinak kialakulásához vezetnek az európai lakónegyedekben. A NEHOM-projekt tanulságai egyúttal a várospolitikai vitákhoz is adalékul szolgálhatnak, hiszen az európai döntéshozók a társadalmi kohézió megteremtésére fontos stratégiákat és projekteket dolgoznak ki, ugyanakkor az ilyen lakónegyedekkel kapcsolatban gyakran csak feltételezésekből indulnak ki. A NEHOM adatbázisa azzal az üzenettel is szolgál a rehabilitáció résztvevőinek, hogy a sokféleség ellenére általános trendek is megrajzolhatók. Ez idővel lehetővé teszi a helyi várospolitikai beavatkozások alkalmazását más európai országokban is, amennyiben a helyi társadalmi dinamika folyamatait feltárják és megértik.

IRODALOM

- EGEDY T.–KOVÁCS Z.–MORRISON N. 2004. Transferability report – NEHOM D6 report. – MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, kézirat, 31 p.
- HOLT-JENSEN A.–MORRISON N. (eds): 2000. NEHOM: Neighbourhood Housing Models – Special issue on Social exclusions and community initiatives. GeoJournal, Vol 51., 4., Kluwer Academic Publishers; Dordrecht, Boston, London. 277–363 p.
- KOVÁCS, Z. (ed): 2001. Housing policy and social exclusion – NEHOM D2 report. – Department of Geography, University of Bergen. Bergen. 161 p.

