

esély

2012/4

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

A hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációjának szakmai és módszertani megalapozása.
FogLak Projekt

- 3** Előszó
- 6 Fehér Boróka – Somogyi Eszter – Teller Nóra:** Állami és önkormányzati lakáspolitikák a hajléktalanság megelőzése szempontjából
- 65 Fehér Boróka:** Közterületen élők lakhatási programjai
- 90 Kepe Róbert:** Mozgásban maradni
- 109 Breitner Péter:** Zárszó a 2009. évi hajléktalanügyi országjelentéshez



A projektek az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósultak meg.

FEHÉR BORÓKA – SOMOGYI ESZTER –
TELLER NÓRA

Állami és önkormányzati lakáspolitikák a hajléktalanság megelőzése szempontjából¹

A támogatott lakhatási programok a hajléktalanságból való kivezetést célozzák. Ugyanakkor – ahogy ezt tanulmányunkban részletesen bemutatjuk – a meglévő szociális és lakhatási támogatási rendszerek nem képesek közép- és hosszútávon hatékonyan megakadályozni az elesett csoportok lakásvesztését, valamint az elfogadható színvonalú lakhatás megőrzését abban az esetben, amikor a háztartás elveszíti jövedelmét. Vagyis a jelenlegi lakhatási amellelt, hogy nem tudja megelőzni a lakhatási kirekesztődést, még konzerválja is ezt az állapotot. A hajléktalan emberek lakhatási támogatásai pedig behatárolt időre szólnak, s általában 12 hónap elteltével a hajléktalan ember átkerülne a hagyományos lakhatási támogatási rendszerbe – és a kör bezárult.

A következő részekben tehát bemutatjuk azokat a hatásmechanizmusokat, amelyek miatt a meglévő támogatási és ellátási rendszerek csak korlátozottan vagy egyáltalán nem képesek mediálni a lakásvesztéshez vezető konfliktusokat, illetve megerősíteni a hajléktalanságból kivezető utakat. A hajléktalanok, a lakhatásukban veszélyeztetettek és az azt már elvesztett csoportokkal kapcsolatban más-más kihívások vannak az intézményrendszerben, a támogatási struktúrákban:

– Hajléktalan emberek esetében nem képesek biztosítani a magán- vagy a bérlakás piacra való visszavezetést, és a tág értelemben vett társadalmi integráció egyéb területein is sikertelenek. A támogatott lakhatási programok csak rövid idejűek, a szociális bérlakásszektor szűk és nagy a verseny a megürülő lakásokért, a lakbértámogatás és lakásfenntartási támogatások pedig az esetek nagy részében nem elérhetőek a hajléktalanok számára. A hajléktalan emberek így könnyen bennragadnak a hajléktalan-ellátó rendszerben, már amennyiben bejutnak az ellátásba.

– Nem tudják megakadályozni a még a lakásrendszerben bent lévőket, de bizonytalanra vált helyzetűek lecsúszását, hiszen a lakásfenntartási támogatás és adósságkezelési szolgáltatás elégtelen segítség az igazán

¹ Részlet Fehér Boróka – Somogyi Eszter – Teller Nóra: Támogatott lakhatási programok kiterjesztésének és más lakástámogatásokkal való összehangolásának lehetőségei című tanulmányából. A teljes tanulmány a http://foglakprojekt.hu/viewpage.php?page_id=20 oldalon olvasható. A tanulmány 2011 elején készült. Megjelenése óta számos támogatási elem és program módosult. A cikk ezért szükségszerűen a 2010 végén elérhető legfrissebb adatokra, információkra épít, és nem foglalkozik a mostani közléskor hatályos módosításokkal, azok várt vagy nem várt hatásával.

alacsony jövedelműek esetében, és a tartozások felhalmozódását sem állítják meg.

– Azon belül a lakhatásukat elvesztő családok átmeneti megsegítésére szolgáló intézmények csak ideiglenes segítséget tudnak nyújtani, és kevés információ van arról, hogy onnan milyen hatékonysággal kerülnek vissza a piaci és a támogatott szektorba a családok. Általában két kivétel út járható, a lakását vesztő háztartás vagy családtaghoz költözik, vagy magánbérletbe, mivel a szociális bérlakásszektor – hely és szándék híján – csak keveseknek nyújt lakhatási megoldást.

– Azok a hajléktalan emberek, akik a lakhatási támogatással vagy anélkül kijutnak a „hagyományos” lakáspiacra, ugyanezekkel a problémákkal szembesülnek, és féltő, hogy ismételten hajléktalanná váljanak.

Tanulmányunkban az állami és önkormányzati lakáspolitikát vizsgáljuk meg, különös tekintettel arra, hogy az alacsony jövedelmű (köztük a hajléktalan) háztartások számára milyen lehetőségek, támogatások érhetők el. Bemutatjuk, hogy 2011 elején a rendszerváltáskori, akut lakhatási krízishelyzetekre való reakcióként kialakított hajléktalanellátó intézményrendszer és a folyamatosan formálódó lakáspolitikai eszközrendszer kontextusában milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a lakhatásukban veszélyeztetetteknek a megkapaszkodásra, és milyen mechanizmusok gyengítik az állami és önkormányzati lakáspolitikák hajléktalanság kezelésével kapcsolatos hatékonyságát.

A tágabb értelemben vett lakáspolitikai szinterei

Az alábbi részekben sorra vesszük az állami lakás- és lakhatási támogatási programok alapjellemzőit, és megvizsgáljuk, hogy a hajléktalanság által legveszélyeztetettebbnek tekintett csoportok szempontjából mennyiben relevánsak, azaz mennyiben szolgálják a bizonytalan élethelyzetűek lakáshoz jutását és lakhatásuk megőrzését. Ahol releváns és nagyobb léptékű támogatási programmódosítás zajlott le az elmúlt néhány évben, ott kifejtjük ennek a változtatásnak a valószínűsíthető vagy tapasztalt hatásait.

A tanulmány terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé a teljes strukturális összefüggésrendszer megvilágítását, azaz a jövedelempótló támogatásokhoz való, általános kapcsolódási pontok tárgyalását, sem a regionális különbségekből fakadó támogatás-hatékonysági eltérések és ellentmondások elemzését. Éppen ezért a legszembetűnőbb problémák elemzésére szorítkozunk.

Állami lakáspolitikai

A kormányzati lakáspolitikát a 2000-es évek elejétől elsősorban a tulajdoni lakáshoz jutási támogatások dominálták.² Ennek háttérében a lakásfinanszírozási rendszer és az építőipari lobbierő megerősödése állt. Az évtized

² Hegedüs et al 2008.

közepére a lakáshitelezési rendszer deregulációjával nemcsak a támogatott lakáshitelek, hanem a támogatás nélküli, a banki reklám-boom során biztonságosnak hirdetett és igen kedvező fizetési feltételű, svájci frank és más devizaalapú hitelek kihelyezése is felgyorsult. Mindezen tényezőknek három, egymással összefüggő hatása volt:

(1) Egyrészt felpörgött a lakáspiac és a lakásépítés, az éves lakásépítés megközelítette a negyvenezres számot. Az épített lakások méretei alapján a piac a (szigorodó támogatású) hiteltermékek és a (feltételezett) megtakarítások alapján elsősorban a fiatalokat, az alsó-középosztályt és a középosztályt célozta. A lakásárak ebben az időszakban stabilan növekedtek.

(2) Másrészt a lakáspolitikai hosszú távon elkötelezte magát: éves szinten a lakástámogatások mintegy kétharmadát-háromnegyedét fordította a lakáshitelek kamattámogatásaira, beszűkítve ezáltal a saját mozgásterét.

(3) Harmadrészt olyan hiteltermékek jelentek meg, amelyek megnyitották a hozzáférést az addig túl kis önrésszel rendelkező lakossági csoportok előtt, ezzel javítva a lakáspiacra való belépés esélyeit, de egyúttal növelve ezen csoportok megfizethetőségi kockázatait, a lakásvesztés veszélyét.

1. táblázat Kormányzati lakástámogatások 1998–2007, milliárd Ft

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lakásépítési kedvezmény	20,4	19,9	24,0	19,5	18,9	30,1	35,9	41,7	62,8	53,1
Bérlakás és panel program	0,0	0,0	0,5	2,0	12,4	18,2	18,0	20,7	7,6	6,5
Adó-visszatérítési támogatás	0,2	1,9	5,0	5,9	6,4	9,0	9,7	6,0	1,9	0,5
Kiegészítő kamattámogatás	0,0	0,0	1,3	4,8	15,0	23,5	37,3	45,5	34,1	38,8
Jelzálog kamattámogatás	0,0	0,0	0,6	0,8	6,7	56,3	97,3	105,7	98,1	88,3
Lakástakarékok támogatás	3,0	4,5	5,1	6,5	5,7	5,9	8,3	10,7	14,1	18,6
Törlesztési támogatás	8,0	7,2	6,0	5,4	4,1	1,1	0,7	0,5	0,2	0,1
Régi hitelek	26,0	20,3	15,9	14,2	13,0	9,6	9,8	5,8	0,3	0,2
SZJA kedvezmény	1,2	1,6	2,2	5,6	17,0	31,1	24,7	19,5	14,0	10,0
Illeték kedvezmény	1,0	2,6	5,4	11,4	17,6	26,6	20,0	20,0	20,0	20,0
Összesen	59,9	58,1	66,1	75,9	116,7	211,3	261,6	276,2	253,1	236,1
GDP mrd Ft	10 087	11 394	13 533	15 275	17 204	18 936	20 712	22 027	23 562	24 386
GDP százalékban	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	1,1%	1,3%	1,3%	1,1%	1,0%

Forrás: Önkormányzati Minisztérium és Városkutató és Városfejlesztési Intézet saját számítás, előzőleg publikálva a Hegedüs et al 2009-ben.

A lakástámogatások folyamatos nominális növekedése egészen a pénzügyi válság 2008-as őszi bekövetkeztéig zajlott.

A 2009-es fordulat azt jelentette, hogy a lakástámogatási formák egy jelentős részét felfüggesztették (pl. a szocpolt), a válság hatására a lakáspiac beszűkült, a lakásárak reálértéke csökkenni kezdett. Ettől kezdve a devizahitelek a forint árfolyamcsökkenése miatt nem várt terheket róttak a háztartások költségvetésére, és sokan kerültek adósságspirálba. A lakáshitelezés általános szintje jelentősen visszaesett, a lakásépítés számai a boom előtti szintre csökkentek.

A KSH 2010-re összesített adatai alapján a lakáseladások 2009-re a 2007-es szint felére csökkentek, és az összes lakástranzakció (mintegy 90 ezer adásvétel) alig 10 százaléka irányult új lakás vásárlására. Ehhez nagyban hozzájárult a szocpol támogatás berekesztése. Az új lakások reálára 5,6 százalékkal, a használtaké 9,6 százalékkal mérséklődött már 2009-ben.

A válság az eladott lakások számának hirtelen csökkenését 2009 második felére hozta meg, és 2010 első negyedében is alig 1000 új lakást vásároltak meg. A Budapesten kívüli lakáspiac gyakorlatilag befagyott, a regionális árkülönbségek tovább nőttek.³

A lakásépítés 2010 végére a 2000-re szintre esett vissza. A tavalyi évben mindösszesen 20 823 lakás épült. Átalakult az építőipari tevékenység összetétele is – a felújítások hangsúlyosabbak lettek. Drasztikusan csökkent az építési engedélyek száma is, ami azt mutatja, hogy az építési kedv és ezzel az építőipar tevékenysége a 2011-es évben is visszafogott lesz.

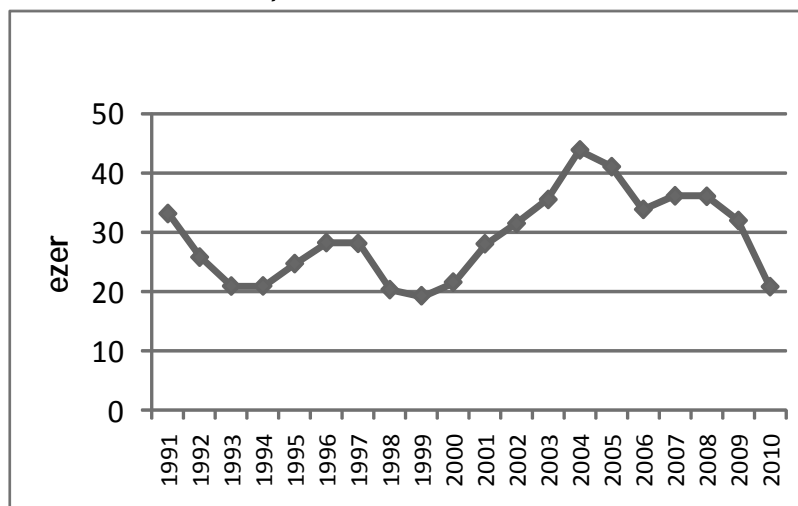
A lakáshitelezéssel kapcsolatos legfrissebb adatok tanulsága, hogy a teljes hitelállomány a lakáspiaci tranzakciók és új hitelkibocsátások számának radikális csökkenése mellett is folyamatosan nőtt. Ez legfőképp a deviza-hitelállomány forint-árfolyamgyengüléséből következő növekményének köszönhető. Mára mintegy 830 ezer lakáshitel van, ebből kb. 330 ezer hitel államilag támogatott lakáshitel, és csekéllyel több a devizahitel. A teljes állomány mintegy 4300 mrd Ft – ennek kétharmadát a devizaalapú lakáshitelek teszik ki.

2010 első félévének tárgyidőszakára vetítve mintegy 30 százalékos visszaesés látható a felvett hitelek számában. A visszaesést egyrészt az állami hiteltámogatás ideiglenes felfüggesztése, másrészt a forint- és a devizahitelezés általános megszigorítása okozta (a fedezetként kínált lakás értékének legfeljebb 75 százalékát érheti el a felvett kölcsön a forintalapú hitelek esetében, az eurohitelek esetén 60%, a többi devizánál pedig 45%).

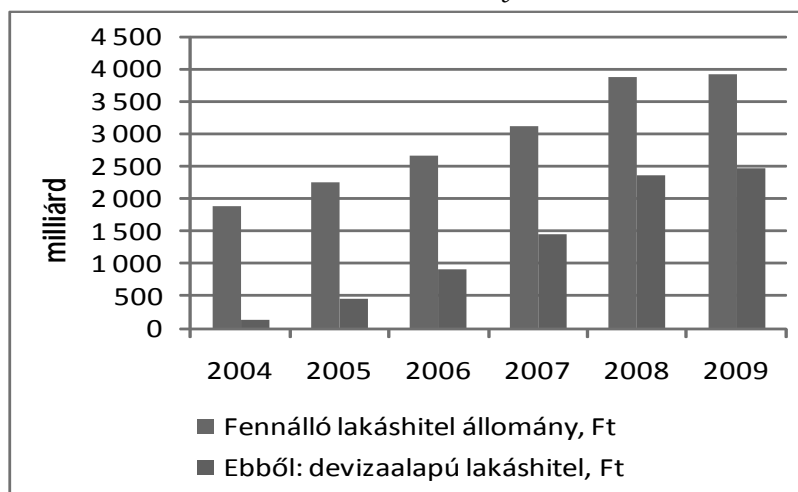
A fogyasztók a megnövekedett törlesztőrészek fényében kockázatosabbnak látják a devizaalapú hitelfelvételt, sokszor pedig eladásra kínált ingatlanjaik is beragadtak, így az újabb lakásvásárlást vagy építést több tényező is nehezíti.

³ KSH Statisztikai tükör 2010/128.

1/a ábra Épített lakások száma (1991–2010)



1/b ábra Lakáshitel-állomány (2004–2009)



Forrás: KSH adatbázis

A lakáspolitikát nemcsak a tulajdonhoz való jutást támogatta, hanem a tulajdoni lakások energiahatékony felújítását is, elsősorban az iparosított technológiával épített lakások esetén. A *panelprogram implicit módon szociálisan célzó programnak bizonyult*, abból adódóan, hogy a paneles lakótelepek a városi helyi lakás piacok alsó szegmensében helyezkednek el, és lakóik az alsó középosztályból és alsóbb jövedelmi csoportokból kerülnek ki.⁴

Az energia-hatékonysági beruházások célja hosszú távon a lakhatás

⁴ Hegedüs – Szemző: 2007.

megfizethetőségének segítése. A hitelintézetek a támogatások megszerzését saját hiteltermékekkel, előtakarékossági termékekkel kombinált hitelezéssel segítették elő, kihasználva pl. a lakástakarékok nagyvonalú állami támogatási rendszerét. Az érintett lakástulajdonosok az általában a társasházak közös költségeibe beépített hiteltörlesztéssel fedezett beruházásoktól már középtávon érezhető megtakarításokat várnak. A beavatkozások általában a fogyasztás mérhetővé tételét, a hőtakarékosságot szolgáló nyílászárócsereket és homlokzatszigetelési beruházásokat jelentik/jelentették.

Az állami lakáspolitikai egy további fókuszja az *önkormányzati bérlakás-állomány bővítése és a lakásbérlet megfizethetőségének javítása* volt. Ugyanakkor a 2001 és 2004 közötti bérlakásépítési program során felépített lakások száma az időközben privatizált bérlakások számát nem kompenzálta, azaz az állomány nem nőtt, bár az összetétele az új, jó minőségű lakások felépítésének hatására minden bizonnyal javult. *A felépített lakásoknak egy kisebb hányada szolgált, illetve szolgál szociális lakáscélokat: a lakások nagyobb része az idősek és a fészekrakó fiatalok lakáshelyzetét kívánta javítani. A program tehát csak részben volt sikeres.*

A megfizethető bérlakások állományának bővítésére tett másik kísérlet ugyanakkor ennél sokkal gyorsabban vallott kudarcot: a magánbérleti piac becsatornázására javasolt, *központi lakbértámogatási program* (havi, a központi, max. 7000 Ft-os támogatási szintnek megfelelő helyi támogatási összeggel megfejelt, magánpiaci lakbértámogatás) azért bizonyult működésképtelennek, mert a bérbeadókat forrásadó megfizetésére kötelezte. Ezzel a javarészt feketén bérbé adott lakásokat vissza akarta terelni a bejelentett, jogszerű, átlátható szerződéses körülmények között kiadott lakások körébe. A bérbeadói oldalnak éppen ezért nem volt érdeke részt venni a programban, a bérlői oldal pedig részben a befizetendő forrásadó miatt megnövekedő lakbérszint, részben a bérbeadói ellenállás miatt állt el hamar a támogatás kiharcolásától. Ezenkívül a túl szigorú jövedelmi jogosultsági feltételek is hozzájárultak a támogatás kihasználatlanságához.

A lakhatási kiadások megfizethetőségi programjai – a továbbiakban *prevenációs programokként* tárgyaljuk őket – az állami lakáspolitikai támogatások határterületén helyezkednek el. A *központi lakásfenntartási és adósságkezelési támogatás* a szociális szektor ellátásai között található, és bár számottevő a lefedettsége és nagy rá az igény, nagyságrendje a teljes lakáspolitikai büdzsének alig 5 százaléka.

Jóval tetemesebb a legmeghatározóbb lakásfenntartási prevenációs támogatási forma, a *gázártámogatás*, amely éves szinten 120–90 mrd Ft között mozgott az elmúlt években (hasonlóképpen releváns a kapcsolódó távhőtámogatás). Ez az a támogatástípus, amely az elmúlt években gyökeres változáson ment keresztül: a szolgáltatói (kínálati) oldal támogatását felváltotta egy fogyasztói (keresleti) oldali támogatás-struktúra, és így az *alsó jövedelmi csoportok egyik célzott támogatásává* vált. *Megoldatlan maradt ugyanakkor az a kérdés, hogy a legrosszabb lakásállományban élők lakhatási körülményeit ez a támogatás sem veszi figyelembe: ők ugyanis tipikusan nem a gázzal és távfűtéssel fűtők köréből kerülnek ki, azaz ettől a bőkezű támogatástól elesnek.*

A tulajdonszerzés támogatása

Mint ahogy az állami lakáspolitikát tárgyaló rész bevezetőjében jeleztük, az állami lakásvásárlási támogatás kontextusát a központi költségvetési korlátok mellett a tágabb makrogazdasági feltételrendszer is meghatározza. A kiválasztott konstrukciók értékelésekor mindkét elemre ki kell térnünk.

A támogatás eszköztára az elmúlt évtized során átalakult, ami főképp a hitelkibocsátás összetételének változásával és a lakáshitel-támogatás állami modelljének szigorításával hozható összefüggésbe.

2. táblázat Állami lakáspolitikai támogatások, 2000–2009, a prevenció, adó- és régi hiteltámogatások nélkül, milliárd Ft

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lakásberuházások közvetlen támogatása										
Lakásépítési kedvezmény	24,2	19,7	19,2	30,1	34,6	39,1	43,5	34,8	30,4	28,2
Fiatalok otthonteremtési támogatása	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6	14,6	10,8	9,0	6,5
Áfa-támogatás	5,0	6,2	6,5	9,0	9,7	6,0	1,9	0,5	0,1	0,1
Összesen	29,2	25,9	25,7	39,1	44,3	61,7	60,0	46,1	39,6	34,7
Önkormányzati Minisztérium programjai										
LA - 1: Az önkormányzati bérlakásprogram	0,4	4,6	15,8	18,4	10,0	8,9	1,3	0,3	0,3	0,2
LA - 2: Panel program I.		0,0	0,2	0,9	1,2	1,3	3,9	9,7	10,1	4,2
LA - 3: Városrehabilitáció támogatása			0,1	0,1	0,0	0,0	0,1			
LA - 4: Telekprogram			0,2	0,7	0,4	0,1	0,1	0,0		
LA - 5: Egyházi ingatlanok			0,3	0,4	0,2	0,2	0,0			
LA - 6: Panel program II.						0,2	0,1	0,1	0,1	
LA - 7: Termofor kéményfelújítás						0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
LA - 8: Lakbértámogatás						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LA - 9: ÖKO program								0,1	0,0	0,2
Összesen	0,4	4,6	16,6	20,5	11,8	10,6	5,6	10,5	10,6	4,7
Lakáshitelek támogatása										
Kiegészítő kamattámogatás	1,3	6,4	15,0	23,5	37,3	46,1	34,1	38,8	36,4	48,9
Jelzálog kamattámogatás	0,1	0,8	6,7	56,3	97,3	105,7	98,1	88,3	65,3	63,6
Lakástakarékok támogatása	6,4	6,5	5,7	5,9	8,3	10,7	14,1	18,6	22,8	26,1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lakáscélú hitelek törlesztésnek támogatása	2,2	5,6	17,0	31,1	24,7	19,5	14,0	10,0	5,0	2,0
Összesen	10,0	19,2	44,3	116,7	167,5	182,0	160,3	155,7	129,5	140,7
Összesen	39,6	49,7	86,5	176,3	223,6	254,4	226,0	212,3	179,6	180,1

Forrás: NEFMI (ÖM)

(Mivel közvetlenül nem kapcsolódtak lakásvásárláshoz, a volt Önkormányzati Minisztérium LA –1-9. néven futott programjaira itt külön nem térünk ki. A későbbiekben megemlítjük majd a bérlakásépítési program néhány kritikus elemét.)

A lakásvásárlás, illetve lakásépítés támogatása (itt elsősorban a lakásépítés támogatása, ma is közismert néven a szocpol) a lakáspolitikai legközkedveltebb készpénz-eleme volt, a 2000-res évek eleje óta. Ez a pusztán a gyermekszámtól függő egyszeri, rögzített összegű támogatás adta a teljes közvetlen állami lakástámogatások mintegy 20 százalékát. A lakásépítési kedvezmény a szociálpolitikai kedvezmény utódjaként jött létre, 1995-ben. A támogatás összege többször nőtt, felhasználása pedig bővült.

A támogatás iránti kereslet már a program beindításakor messze meghaladta a politika által tervezett költségvetést, de mivel normatív alapon járt, így felülről nyitott költségvetésű volt. Ennek az volt az oka, hogy *bár céljai szerint nem szociális alapon volt hivatott a lakásépítést elősegíteni, mégis a támogatás ebben az időszakban járult hozzá leginkább az alacsonyabb jövedelmű, elsősorban a nagycsaládos (gyakran roma) családok lakáshoz jutásához.* Ez leginkább ott érvényesült, ahol a támogatás/lakásár (lakásépítési költség) a legalacsonyabb volt, vagyis a legelmaradottabb régiókban, ott is a legolcsóbb területeken. A program egyik negatív hatása ezért az elmaradt, magas munkanélküliségi mutatókkal jellemezhető régiókban való „röghöz kötés” volt. 1995–1997 között egyes becslések szerint 10 000 ún. „szocpolos” lakás épült.

A támogatás alacsony összege ugyanakkor erősen behatárolta az építés minőségét is, és sokszor gyenge vagy rossz lakások építéséhez vezetett. A negatív hatások miatt a támogatás értékét a kilencvenes évek második felében tudatosan hagyta a politika elinflálódni.

A szocpol újabb szárnyalása, ahogy az adatok is mutatják, 2003-tól következett be. Ennek a makrogazdasági és lakáspolitikai kontextusa a kedvezményes lakáshitelek megjelenése, aminek hatására megugrott az új lakásépítés. A szocpol összegét folyamatosan emelte a kormányzat, így a támogatás költségvetése 2006-ra már 43 mrd Ft-ra nőtt. 2006-ban a kedvezményt összesen mintegy 24 600 fő vette igénybe.

2005-től egy újabb sor jelenik meg a támogatások között: a szocpollal párhuzamosan bevezették a *félszocpolt* (fiatalok otthonteremtési támogatása), amely a szocpol fele összegével támogatta a használtlakás-vásárlást (adott értékhatárokon belül), és a Fészekrakó konstrukción belül állami hitelgaranciát nyújtott a fiatal gyermekek számára.

A megemelt szocpol és félszocpol hatása sajnos sokban emlékeztet arra, ami miatt a szocpolt a kilencvenes évek közepe után hagyta elinflálódni a lakáspolitikát: a legszegényebbek (és sokszor a sokgyerekes roma háztartások) rossz lakáspolitikai pozícióját stabilizálta, és így akarva-akaratlanul a szegregáció növeléséhez járul(t) hozzá. Ebből a szempontból tehát hiába működött kvázi-célzottként a támogatás, mivel relatíve több jutott belőle a többgyermekes szegényeknek (a gyermekesek szegénységi kockázata eleve nagyobb, mint a nem gyermekeseké), a hatása ellentmondásos. Kétségtelen azonban, hogy sok háztartás számára olyan hathatós segítséget jelentett a lakáspolitikai való belépésben, amilyen hatással – már csak jellegénél fogva sem – nem rendelkezett semelyik másik támogatási program sem. *A szocpol 2009-es felfüggesztésének hatásait egyelőre nem ismerjük.*

A leghangsúlyosabb – és a lakáspolitikai mozgásterét a leginkább meghatározó – támogatás a lakáshitelekhez kapcsolódó kamattámogatás. Ez a 2003-tól radikálisan felfutó, mára már a 2008-as őszi felfüggesztés óta csökkenő, évente mintegy 110–150 milliárd Ft-ot kitevő támogatás adja az állami, lakástulajdonlathoz köthető támogatások legjelentősebb részét, azok mintegy 70 százalékát. A lakáshitelek kamattámogatásának két modelljét (forrás- és eszközoldali támogatás) itt összevonva tárgyaljuk.

A támogatás legfontosabb hozadéka, hogy a gazdasági fellendülés kontextusában hozzájárult a lakásépítés felfutásához: 2004-re a megépült új lakások száma túllépte a 40 ezres küszöböt, a lakáshitel-állomány pedig 200 mrd Ft-ról 2000 mrd Ft fölé emelkedett 2000–2005 között, meghaladva a GDP 10 százalékát. A hitelek volumene tovább nőtt, és mivel a 2004-es megszorító szabályozás életbe lépésére a bankok számos olcsó(nak tűnő) devizahitel-konstrukcióval álltak elő, a lakáshitelezés, immár inkább a devizahitelekre, mintsem az állami támogatott lakáshitelek felhalmozására, 2006-ban elérte a 600 mrd Ft-ot, azóta pedig a válság kezdetéig illetve az elmúlt 2 évben is ezt a szintet megtöbbszörözte. Ennek hátterében az árfolyamromlás miatt nemcsak a hitelek számának, hanem az eladósodottság abszolút mértékének növekedése is áll.

A lakáshiteleket devizahitelként felvevők egyértelműen a pénzügyi válság vesztesei közé tartoznak. Kockázataikat csak súlyosbítja, hogy a szabad felhasználású (fogyasztási célú) jelzáloghitelek a lakosság egy részénél olyan költségnövekedést és megfizethetőségi problémát is okoztak, amelyek már veszélyeztetik a lakhatásukat. Az ehhez kapcsolódó válságkezelő és prevenciós lépésekről a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó támogatások körében szólunk.

Mint azt fent említettük, a kamattámogatások nagy volumenének egyik legjelentősebb következménye, hogy hosszú távon szűkül a kormányzat mozgásterét a lakástámogatások átalakítása terén. Míg 2000-ben a lakáskiadások 60 százalékát az adott évi programokra lehetett elkölteni, 2004-ben már csak a 40 százalékát, jelenleg pedig már csupán 30–25 százalékát, s mindezt úgy, hogy a teljes támogatási költségvetés valójában nem csökken ugyanebben az időszakban.

Bár az újonnan kötött szerződéseknek mindössze 15 százalékát kötötték állami kamattámogatással a 2009-es évben, 2010 első félévében pedig

csak a 4 százalékát⁵, azóta a konstrukciónak a hitelezésben komoly szerepe nincs. A meglévő állomány kamattámogatása mégis jelentősen megterheli a költségvetést, ahogy azt a fenti tábla is mutatja.

Szintén fontos elem a lakástakarékok nagyvonalú támogatása: a teljes lakáspolitikai költségvetés mintegy 15 százaléka ehhez a megtakarítási formához köthető. A lakástakarékok támogatása az egyik legkevésbé kontrollálható támogatásforma, ugyanis nincs valós és szigorú megkötés a lakástakarékban felhalmozott és ahhoz az állami támogatást megszerzett forrás felhasználását illetően. A Városkutató Kft. becslései szerint a lakástakarékpénztári (LTP) szerződések legalább egynegyede nem kapcsolódik lakáscélhoz,⁶ gyakorlatilag egy megtakarítási támogatás. A felhasználási célok között 10 százalék alatti az új lakásépítés és -vásárlás, a jellemző cél a felújítás és hitelkiváltás.

A lakásszektoron belüli felhasználás szempontjából az LTP a Panel Plusz programban (volt) jelentős, mivel az önrész előteremtésének egyik kulcsa éppen a lakás-takarékpénztári megtakarítás kombinálása a bankok által nyújtott hitellel. Ez a pénzügyi megoldás teszi lehetővé, hogy az egy háztartásra eső törlesztőrészlet ne haladja meg a felújítás következtében elérhető megtakarítást, így a szegényebb háztartások is részt vehetnek/vehettek a programban. Ugyanakkor – ahogyan azt fent is kiemeltük – a program a legalacsonyabb jövedelműek lakáshoz kapcsolódó beruházásait nem segíti kellően.

A támogatások 2009. nyári befagyasztása ellenére vannak ma is futó programelemek. Azon támogatott háztartásoknál, amelyeknél már 2009. július eleje óta fennállt kölcsönszerződés, folytatólagosan érvényes a kamattámogatás, illetve az ezután született gyerekekre már megelőlegezett kölcsönként felvett szocpolt sem mondta fel a Magyar Államkincstár. A magyar állami támogatási források közül a szocpolos forrással szerzett vagy épített lakásokon általában 10 éves elidegenítési tilalom van.

A tulajdonszerzéshez kapcsolódó támogatások között a hajléktalanságból kivetítő utakban gyakorlatilag egy releváns eszközzel sem találkozunk: a hajléktalan emberek körében általános megtakarítási hiány⁷ és a kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzet nem teszi valószerűvé a lakástulajdonlási programokba való bekapcsolódást. Az állami garanciavállalás olyan fiatalok esetében jelenthet(ett volna) eszközt, akik az állami gondozásból kikerülve az életkezdesi támogatásból származó önrész segítségével juthattak így lakáshitelhez.

A bérlakás-építési program

Az önkormányzatok által üzemeltetett szociális bérlakásállomány a városokban koncentrálódik, ezen belül is Budapesten és a megyei jogú városokban, ahol az állomány 69 százaléka található (a teljes lakásállom-

⁵ KSH, 2010b

⁶ A szerződések száma 2005-re meghaladta a 900 ezret, a tényleges megtakarítások 113 milliárd Ft-ot tettek ki – lásd Hegedüs et al 2009.

⁷ Bár a hajléktalan emberek átmeneti szállásain általában előtakarékoságot kötnek, az így összegyűlt összeg általában egy bérlakás két-háromhónapos kauciójára elegendő.

mány 5-6 százaléka). *A kistelepüléseken gyakorlatilag hiányzik ez a lakhatási forma.*

A mai lakásállomány területi és minőségbeli megoszlása a rendszerváltás körüli privatizáció eredménye. Az 1994-ig lezajlott folyamat során a jobb minőségű lakások kerültek ki az önkormányzatok tulajdonából, a megmaradt, *rosszabb állapotú lakásokban pedig a háztartások különböző szociális problémái halmozottan jelentkeznek.* A megmaradó, sok esetben a rosszabb városrészekben koncentrálódó szociális lakások elosztási gyakorlata a hátrányos helyzetű háztartások lakóhelyi szegregálódását okozta. Ahol nem törekedtek az önkormányzatok a lakásállomány privatizációjakor egyes összefüggő területeken megtartani a lakásállományukat (és ez a gyakoribb megoldás), ott mára ún. vegyes-tulajdonú társasházakban található az állomány nagy része (ez a kezelés szempontjából előnyöket és hátrányokat is mutat, mindenesetre a szociális problémák területi koncentrációjának egy forrását kiküszöböli).

A szociális lakások iránti igény és a rendelkezésre álló bérlakásállomány mérete közötti rés – a statisztikák és a helyi gyakorlatok ismeretében – növekszik. Az igény, életkori, háztartás-szerkezeti, lakásváltoztatási szándékok és megfizethetőségi elemek alapján, konzervatív becsléssel, körülbelül 300 ezer lakás (a lakásállomány 8 százaléka) lenne, azaz ennyi háztartás élethelyzete tenné indokolttá, hogy szociális bérlakásban éljen. Továbbá jól jelzi a hiányt a helyi önkormányzatok egy-egy megüresedő bérlakására való sokszoros túljelentkezés, és a -- nem kötelezően -- vezetett névjegyzékek, amelyek alapján 45 ezerre becsülhető a szociális bérlakások iránti regisztrált igény. Ezzel szemben az egy évben elosztható önkormányzati bérlakások száma országosan 1000–2000.

Összehasonlításképpen, hogy vajon hány hajléktalan juthat szociális bérlakáshoz ezek között a körülmények között, érdemes felidézni a brit elosztási rendszert, amelynél a megüresedő lakások eleve 10 százalékát kötelező hajléktalanok számára bérbé adni. Ezenfelül helyi szinten különböző sürgősségi fokozatokat állapíthatnak meg, amelyekben még erősebben támogathatják a hajléktalanok lakáshoz jutását (mindeközben a szociális céllal bérbeadó magán bérbeadók lakásai közül az önkormányzat által kötelezően megszabott arányban hajléktalanoknak elosztandó arány is változó, településenként).

Ez a szám 2009-ben Nagy-Britanniában az összes elosztott önkormányzati lakást illetően 151 700, amely közül 26 300 lakást kaphatott meg hajléktalan bérlő.⁸ Arányosítva: Magyarországon a lakásállomány 3 százaléka szociális bérlakás, Nagy-Britanniában 18 százalék, Magyarországon az újraosztott szociális bérlakásállomány a bérlemények 1 százaléka, Nagy-Britanniában pedig 4 százaléka, összesen pedig az újraosztott állomány 17 százalékát kaphatta hajléktalan. Magyarországon ez azt jelentené, hogy hasonló elosztási mechanizmusok érvényesítésén keresztül évente kb. 250 hajléktalan juthatna szociális bérlakáshoz, csak az önkormányzati állományon belül.

⁸ Vö. <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1400509.pdf>

3. táblázat Az önkormányzati tulajdonú lakásállomány változása 1990 óta

		Önkormányzati tulajdonú lakások, ezer lakás	Forrás
Állomány 1990 elején		721,3	2001-es népszámlálás
Eladás	1990–2007	605,6	KSH folyamatos lakásstatisztika
Lakásépítés		12,7	
Megszűnés		10,8	
Vásárlás + otthonházi építés		23,8	Szakértői becslés
Állomány 2007 végén		140,9	KSH önkormányzati ingatlanvagyon-statisztika

Forrás: KSH, először publikálva Hegedüs et al 2009-ben.

A KSH portálon on-line elérhető adatok szerint a 2000-res évtized vége felé az önkormányzatok mintegy 140 000 lakást tartanak fenn, ebből mindösszesen mintegy 13 milliárd Ft bevételük származik. A lakások felújítására alig 3 milliárd forintot fordítanak, aminek az is az oka, hogy *egy átlagos lakás átlagos lakbérére a szociális szektorban nem fedezi a működtetést sem* (kb. 7 500 Ft/hó egy átlagos szociális bérlakás országos átlagos lakbérére). A helyi vagyongazdálkodásból származó bevételek az összes befolyó forrás 25–35 százalékát teszik ki – ezért is törekszik (és kényszerül) arra több önkormányzat, hogy e tevékenységét más forrásokkal kereshet finanszírozza.

A 2000 utáni lakáspolitikai programok az önkormányzati bérlakásszektor növekedését új építések, illetve lakások vásárlásának támogatásával kívánta megoldani. 2003 végén a program költségvetési forráshiány miatt leállt. A támogatott bérlakások száma a 4 év alatt mintegy 12 800 volt.

Az állami lakáspolitikai programokat számba véve *ez a program volt az, amely a leginkább támogatta a ténylegesen rászorult, alsó és alsó-közép szintű jövedelemmel rendelkező háztartásokat.* A támogatás technikai részleteiben azonban az állam nem érvényesített szigorú szabályokat, elveket, pl. a lakások elosztási kritériumainak megállapítását is a helyi szintre bízta. További negatívuma volt a programnak, hogy túlságosan megterhelte a költségvetést, miközben ugyan a program révén a korszerűbb lakások jelentek meg az önkormányzati bérlakásszektorban, a szektor mérete a program ideje alatt is csökkent, mivel a privatizáció tovább folytatódott.

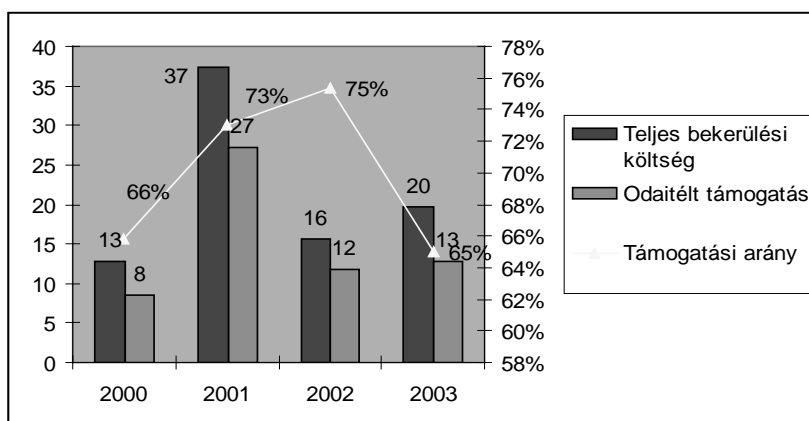
A lakáspolitikai ezt követően többször készült a bérlakásépítés támogatására, többek között PPP megoldásoktól várva a helyzet megoldását. Mivel a piac megtérülési várakozásai irreálisan magasak, és a helyi magánpiaci béreknél is magasabb lakbérű lakásokat tudott volna sokmilliárdos támogatások árán létrehozni, *így nem történt előrelépés ez ügyben az elmúlt 8–10 év során.*

A teljes időszakra vetítve az állami bérlakásprogram költsége 60,2 mrd Ft volt. Az önkormányzatok beruházási kedve fokozatosan növekedett, bár 2003-ban közel 10 mrd Ft-tal kisebb volt az igény. 2000-ben a kért támogatás 92 százalékát oda is ítélték, ugyanez az arány 2001-re

FoGLAK PROJEKT

62 százalékra csökkent, 2002-re 28 százalékra és 2003-ra 36 százalékra. Ezzel egyidejűleg a beruházási költségeken belül is csökkent a támogatás aránya. Ennek az volt az oka, hogy az önkormányzatokat megversenyeztető kiírásokban egyedül a beruházási költség alapján választották ki a nyerteseket – így sokan „alullicitáltak” a valós beruházási költségeiket. Több önkormányzat ennek hatására pl. hitelfelvételre kényszerült, hogy a hiányzó beruházási forrásait előteremtse.

2. ábra A támogatott projektek teljes bekerülési költsége, az odaítélt támogatás nagysága (mrd Ft-ban) és a támogatási arány (%)



Forrás: Hegedüs et al 2009.

A program azoknak a háztartásoknak nyújtott segítséget, amelyek a helyi önkormányzati lakásszektorba nem tudtak bejutni. Ugyanakkor látjuk, hogy a programban megépült lakások lakbérmegállapítási elve alapján (az éves lakbér a beruházási költség minimum 2 százaléka) *elsősorban a kiszámítható fizetéssel rendelkező családoknak voltak megfizethetők ezek a lakások (a megépült lakásoknak csupán egy része volt kifejezetten szociális lakás, mivel több időseknek és fészekrakóknak szánt, kötelező megtakarításokkal kombinált bérleményt építettek).*

Elméletben a program hatásaként a belső filtrációs folyamatok miatt a helyi szociális bérlakásállományon belül olcsóbb lakások is felszabadultak, amelyek így pl. a hajléktalanságból kivezető út egyik fontos lépcsőjévé válhattak. Mivel azonban, mint azt fent is írtuk, az önkormányzatok nagy része gyakorlatilag portfólió-tisztításra használta ezt a programot, azaz elbontott rossz minőségű lakásai helyett épített újat az újonnan belépő bérlőknek, ezért a filtrációs folyamat nem indulhatott be.

Állami prevenció lépések: lakásfenntartási támogatások

A lakhatás megfizethetősége a rendszerváltás óta folyamatosan romlik. A lakosság növekvő terheit egyrészt azok a makrogazdasági folyamatok okozzák, amelyek a társadalom széles csoportjait sodorják a szegénység közelébe (a munkaerőpiac beszűkülése, a lakáspiacok befagyása és az ezzel járó lakásváltás és lefelé mobilitás nehézségei, illetve térségi fejlődési különbségek). A megfizethetőségi gondokat másrészt maguknak a lakhatás költségeinek a háztartás-jövedelemhez képest egyre növekvő aránya okozza, aminek hátterében a növekvő energiaárak állnak, részben a szolgáltatói oldal támogatásainak csökkentése miatt.

Az állami prevenció lépések hatóköre relatíve szűk, ha figyelembe vesszük a teljes lakástámogatási büdzsé alakulását:

4. táblázat Kormányzati lakástámogatások 2000–2008 (mrd Ft)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bérlakásprogram	3,7	9,2	23,6	28,0	18,1	17,7	8,8	8,7	7,4
Tulajdoni támogatás	36,0	43,4	67,1	152,9	207,8	224,4	203,4	189,1	155,2
Lakásfelújítás, lakáskorszerűsítés	6,2	6,2	6,7	9,2	13,1	16,2	20,6	27,0	29,8
Lakásfenntartást segítő támogatások	3,6	3,6	3,8	3,5	5,8	11,8	166,3	126,1	90,7
Összesen	49,4	62,4	101,1	193,6	244,8	270,1	399,1	350,9	283,1

Forrás: Önkormányzati Minisztérium és Városkutatás saját számítás, először publikálva a Hegedüs et al 2009-ben, részletek a közölt táblázatból.

A lakásfenntartást segítő támogatások összegének „megugrását” a gázártámogatás célzottá tétele hozta, ennek ellenére a hivatalos statisztika a mai napig nem sorolja a lakásfenntartási támogatással egy kategóriába ezt a nagy, bár csökkenő volumenű támogatást, mivel nem a Szociális törvény által szabályozott támogatási forma.

A gázártámogatás nélkül a lakásfenntartási támogatás éves költségvetése 2006 óta 17 milliárd Ft körül mozog, és összesen mintegy 350 ezer háztartás, azaz a háztartások kevesebb mint 10 százaléka részesül benne. A 2007-es évi adatok⁹ alapján a támogatás belső megoszlásából látszik, hogy az elköltött összeg túlnyomó részét – 65 százalékát – a normatív lakásfenntartási támogatásra fordítják az önkormányzatok, a teljes támogatás 16 százalékát saját kiegészítő támogatásként adják, míg az adósságkezelési szolgálat részeként az önkormányzatok a teljes összeg 14 százalékát fizették ki.

A normatív lakásfenntartási támogatás 2003-as bevezetésének a célja az volt, hogy a legalacsonyabb jövedelmű rétegek számára biztosítsa a támogatás elérését, így kitágítsa a támogatottak körét. Ezt megelőzően a szociális törvényben megszabott jövedelemhatárok mentén a helyi

⁹ KSH portál adatai

szinten vagy adtak, vagy nem a rászorultaknak lakásfenntartási támogatást, hiszen a jogosultsági kritériumokat, a lakásköltség számítását stb. a helyi szintre bízta az állam.

A jelenlegi szabályozás az alábbi:¹⁰

„Támogatásra normatív alapon jogosult az a személy, akinek a háztartásában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150 százalékát (2010-ben 42 750 Ft), feltéve, hogy a lakásfenntartás elismert havi költsége a háztartás havi összjövedelmének 20 százalékát meghaladja.

A normatív lakásfenntartási támogatás esetében a lakásfenntartás elismert költsége az elismert lakásnagyság és az egy négyzetméterre jutó elismert költség szorzata. Az egy négyzetméterre jutó elismert havi költség 2010-ben 450 Ft; a normatív lakásfenntartási támogatás esetében elismert lakásnagyság:

- ha a háztartásban egy személy lakik, 35 nm
- ha a háztartásban két személy lakik, 45 nm
- ha a háztartásban három személy lakik, 55 nm
- ha a háztartásban négy személy lakik, 65 nm
- ha négy személynél több lakik a háztartásban, az előző pontban megjelölt lakásnagyság és minden további személy után 5–5 nm, de legfeljebb a jogosult által lakott lakás nagysága.”

A lakásfenntartási támogatás adósságkezelésben részt vevő családoknak is jár, illetve helyi szinten kiegészítő támogatásként is adható.

A támogatás minimum összege 2500 Ft. A támogatás összegét egy képlet alapján számolják ki, 100 Ft-ra kerekítve:

$$TM = 0,3 \cdot \frac{I - 0,5 \cdot NYM}{NYM} \times 0,15,$$

ahol:

J: a jogosult háztartásában egy főre jutó havi jövedelem,

NYM: az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege

Jól látható, hogy az elismert lakásköltség legalább 15 százaléka, de legfeljebb 30 százaléka támogatható. Mivel egy 45 négyzetméteres lakás esetén összesen 20 250 Ft az elismert lakásköltség, a megkapható támogatás 3000 és 6000 Ft között mozog, a háztartás jövedelmének függvényében.

A jogosultsági feltételek pontos rögzítésének hatására a támogatás 2005-re elérte a háztartások 8 százalékát, a 2003-as arány dupláját. A támogatás hatása azonban még így is korlátozott. Ezt mutatja az is, hogy a 2006-os háztartásjövedelem-becslések szerint a háztartások mintegy 10 százaléka nem volt képes a lakásfenntartási kiadások megfizetésére, illetve további 10 százalék nem tudott belépni a lakáspiacra. A támogatási konstrukció felépítése két csapdát is hordoz magában: először is maga sem ad biztosítékot arra, hogy az alacsony jövedelmű háztartások a megélhetés alapszükségeinek biztosítása után képesek legyenek lakásköltségeiket fedezni. Erre a frissebb adatok (ld. lejjebb) keserű bizonyosságot szolgáltatnak. Az alacsony jövedelemhatár miatt az öregségi nyugdíj minimum 1,5-szöröse feletti csoportok rosszabb helyzetbe kerülnek, mint a támogatottak (körükben maga-

¹⁰ Forrás: NEFMI szociális ellátások füzete

sabb a jövedelem 25 százalékánál magasabb lakáskiadással rendelkezők aránya) a támogatás megszerzése után. Ha az ekvivalens (a háztartás összetételét is figyelembe vevő) jövedelmek alapján képzett csoportokat vizsgáljuk, akkor még nagyobb a különbség. A másik hiányosság, hogy *a támogatások összege a lakáskiadások fedezéséhez nem nyújt elegendő segítséget, hiszen azoknak csak kis hányadát fedezi, és a jogosultság megszerzéséhez kell a bejelentett lakcím is.*¹¹ A HKF 2006-os adatai alapján a háztartások 11 százaléka esetében haladják meg a lakáskiadások (a lakbéren kívüli rezsi) a háztartás jövedelmének 25 százalékát. A lakásfenntartási támogatás hatására a háztartások 7,6 százalékát kitevő, a második csoportba sorolt háztartások között (ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj minimum 1-1,5 szerese közé esik) magas lakásköltséggel rendelkező családok aránya 37 százalékról 14 százalékra csökken, míg a harmadik csoportba tartozó családok (ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj minimum 1,5-szerese és kétszerese közé esik) 16 százaléka fizet többet a háztartás-jövedelem 25 százalékánál a lakással kapcsolatos kiadásokra.

Ezek alapján levonható a következtetés, hogy a pozitív változások ellenére *a lakásfenntartási támogatások rendszere sem a támogatottak körét, sem a támogatás mértékét illetően még mindig nem elég hatékony, és ez főképp azokat érinti, akik magánbérletben élnek. Márpedig ez lenne a hajléktalanságból kivezető fő csatorna.*

A háztartások energiafogyasztásának támogatása jelen formájában 2007. január óta működik, amikor is a szolgáltatói gázártámogatást szociális rászorultság alapján fogyasztói támogatássá alakították. A támogatás csökkenő költségvetéssel, ezért szükségszerűen beszűkülő célcsoporttal működik: 2007-ben 110 milliárd Ft-ba került, 2008-ra 85 milliárd Ft-ot irányzott elő a kormányzat (mindez még mindig 80 százalék körüli arányt jelent a lakhatási támogatásoknak, szemben a lakásfenntartási támogatás emelt elenyésző összegével).

A 2009-es évben a lakossági energiafogyasztás támogatását tovább csökkentették. Az erre a célra tervezett összeg 63 milliárd forint, és a megcélzott lakossági réteg folyamatosan csökkenő mértékben kapta a támogatást.

A távhőtámogatás rendszere is átalakult, azzal a céllal, hogy ne lehetetlenüljön el a távfűtés helyzete Magyarországon, és a lakók terheit is csökkentse. *Ugyanakkor a gáz- és távfűtéses lakásokban élők és a más típusú fűtéssel rendelkezők közötti támogatásszint különbsége nő, ami különösen annak fényében jelent problémát, hogy sok marginalizált háztartásban más, alternatív módon igyekeznek a fűtést megoldani. A támogatási rendszer így eleve kizárja a legrászorultabbakat (ld. még hajléktalan emberek támogatott lakhatási programjainak elemzését).*

A 2011-es évben egyelőre csak az előző évben jogosulttá váltak kaphatják meg ezeket a támogatásokat. A támogatás mértéke köbméterenként a legelesettebb csoportoknál az ár harmadát-felét is elérte, és a jövedelem növekedésével csökkent.

A prevenciós támogatások közül a legjelentéktelenebb a központi lakbértámogatás volt. A program célja a legrászorultabb, saját lakással nem rendel-

¹¹ Ennek az a hatása, hogy a feketén bérlők egy része eleve elesik a támogatástól.

kező, a magánbérleti szektor piaci lakbéréit fizetni nem tudó családok segítése volt. A program további olyan strukturális hatások elérését is aspirálta, mint a transzparensabb bérleti jogviszony mellett a lakhatási biztonság növelése a magánbérleti szektorban.

A program tervezőinek alapgondolata az volt, hogy a magánbérletlakások bevonásával hatékonyan lehet enyhíteni a szűk szociális bérlakásszektor okozta feszültségeket, és így olcsón, beruházási költségek nélkül lehet bővíteni a szociális szektort. A támogatás összege havi 7000 Ft központi támogatás volt, amelyet a helyi szint kiegészíthetett. A támogatást – a többi központi programmal együtt – három év működés után *függesztették, holott ez lehetett volna az egyik legjobb eszköz a finanszírozási gonddal küszködő és a magánpiacról bérlő lakosok számára, így pl. a hajléktalanság egyik prevenciós eszközeként, valamint a hajléktalanságból való kivezetés egyik intézményesíthető, megerősíthető programjaként is működhetett volna.* A program tartalmazta mindazon elemeket, amelyeket kiegészítve egy helyi működő szociális ellátórendszer (a civilekkel együttműködve) hatékonyan tudja megőrizni a megfelelő lakhatási körülményeket, illetve ezekhez hozzá tudja segíteni a lakásvesztés miatt bajba jutottakat.

A támogatás azonban több okból sem működhetett jól:

1. A bérlői oldal érdekérvényesítése gyenge volt a saját bérlői jogainak kiharcolásában.

2. A támogatásnak árfelhajtó ereje volt, mivel a transzparensá vált bérbeadásból származó (átlagos) bevétel forrásadóját sem teljesen finanszírozza, így további ellenérdekeltséget szült.

3. A feketén bérbeadó lakástulajdonosoknak egyértelműen elrettentő feltétel volt az APEH-nél kötelező regisztráció.

4. Az alacsonyan meghúzott jogosultsági jövedelemhatár olyan megfizethetőségi gonddal küszködő emberek számára nyitotta meg ezt a támogatási lehetőséget, akik eleve nem tudják megfizetni a magánpiaci lakbéréket. Gyakorlatilag „üres” volt a célcsoport halmaza.

Díj- és hitelhátralékosok támogatása: adósságkezelés és kilakoltatási moratórium

A lakáskiadásokhoz fűződő adósságok felhalmozódása a kilencvenes évek eleje óta súlyos gondot jelent. A 2006-os HKF adatok tanúsága szerint a rezsiköltségek tekintetében három havon túli adóssággal 500 ezer háztartás (a háztartások 13 százaléka), 1–2 havi adóssággal 300 ezer háztartás rendelkezik. Három évvel később a helyzet sokkal súlyosabb. Herpai Balázs (2010) vizsgálata szerint 2009 nyarára már a lakossági villanyenergia-fogyasztók több mint 11 százaléka rendelkezett átlagosan több mint 32 000 Ft-nyi határidőn túli hátralékkal. A gázszolgáltatók körében ez az arány 14 százalékos, átlagosan közel 34 000 forintnyi tartozással, de sok az egy éven túli gázdíjhátralékkal rendelkező család. A távhősök mintegy negyede tartozik, átlagosan 88 000 Ft-tal. A 2003-as adatokkal összevetve (ekkor készült el a rendszerváltás utáni első közműhátralékosági vizsgálat az akkori szociális tárcánál) a sokszorosára emelkedett a hátralékosok száma, és mára, a szolgáltatók adatait összeadva, azaz

nem a háztartások, hanem a szolgáltatást igénybevevők számára vetítve *mintegy egymillió a hátralékos fogyasztók száma*. 2009-re több mint félmillió lakásrezi-elmaradás miatt eladósodott háztartás volt, amiből az is következik, hogy átlagosan két szolgáltatónak is tartoznak a családok. Herpai szerint a hat év alatt háromszorosára nőtt gázár itt érezteti igazán a hatását.

A 2003-tól érvénybe lépő *adósságkezelési rendszer* az addigi programoknak több hiányosságát próbálta orvosolni, pl. az önrész részletekben való fizetését, a háztartások lakásfenntartási támogatással való megerősítését a hátraléktörlesztés ideje alatt. *A programot csak a 40 ezer fő feletti városokban kötelező működtetni*. A programban az adós 25 százalék önrészt vállal a nagy összegű díjhátralékára, a többbit az önkormányzat állja (90 százalékban pedig a központi költségvetés megtéríti).

A központi adósságkezelési szolgáltatásban évente kb. 5–7 ezer háztartás vesz részt. Gyakorlatilag a nem hatékony lakásfenntartási támogatás hiányosságait kezeli az adósságcsökkentési támogatás – de csak nagyon szűk kör esetén. Ez a tény is rámutat arra, hogy *az adósságkezelési rendszer csak a lakásfenntartási támogatási rendszerrel összefüggésben érhet el tényleges hatást*.

A *kilakoltatási moratórium* – amelynek jegyében, főképp a téli hónapokban, éveken át felfüggesztették a kilakoltatásokat a hátralékba került háztartások esetében – a 2008 őszen kialakult pénzügyi és hitelválság kapcsán nyert az addiginál sokkal nagyobb jelentőséget.

A *védett fogyasztók kategóriájának* bevezetésével 2008-ban, majd a 2009-es kiterjesztéssel a törvényalkotó azokat a családokat emelte be a részletfizetést és az előre fizetős mérőhöz való hozzájutást a többi fogyasztóhoz képest előnyként élvezők körébe, akiknek a szegénységi kockázata eleve nagyobb: a rendszeres szociális segélyben, az ápolási díjban és időskorúak járadékában, valamint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülőket, a gyermekvédelmi intézményekből kikerült, otthontemremtési támogatásukat már megkapott fiatalokat (max. 3 évig a kikerülés után), illetve a nevelőszülői feladatokat ellátókat.

A részletfizetés kb. egyhavi tartozásra kéthavi adósságtörlesztési lehetőséget engedélyez. A hátralékos fogyasztónak minden esetben együtt kell működnie, nemcsak a szolgáltatóval, hanem a helyi önkormányzattal is (a védelembe vételi kérelmet a jegyző továbbküldi a Magyar Államkincstárnak), hogy megakadályozza a szolgáltatásból való kizárást. A kedvezmények az áram- és gázszolgáltatásokra érvényesek. A fogyatékkal élők is külön védendő kategóriát képeznek. Az ombudsman egy 2010 eleji jelentése rámutat,¹² hogy az önkormányzatok sok esetben nem tájékoztatták a rászorultakat, így vezethetett pl. a fűtés kikapcsolása többször is családi tragédiákhoz, halálesetekhez.

A *fogyasztásból való kizárás szabályai 2011 tavaszától könnyebbednek*: az eddigi 90 napos időszak helyett már akár 30 napos fizetési elmaradást követően is ki lehet kapcsolni az áramot, gázt. A védendő fogyasztók esetén a határidő 120 napról várhatóan 90 napra csökken majd.

¹² Forrás: [http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/EA2C946F1B769A77C12576A40039AEDE/\\$file/ombudsmani%20jelent%C3%A9s.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/EA2C946F1B769A77C12576A40039AEDE/$file/ombudsmani%20jelent%C3%A9s.pdf?OpenElement)

A védendő fogyasztók köre az adott szolgáltató tekintetében a fogyasztók 1–5 százaléka közé esik, a mérték szolgáltatónként változó.¹³

A lakásfenntartás megnövekedett költségei által okozott fizetési nehézségek súlyosak, ezt érzékelve a kormányzat 2011 márciusában bejelentette, hogy a hatósági ármegállapítás központosításán dolgozik.¹⁴ A rezsihátralékokat azonban még tovább tetézik a 2008-as pénzügyi válság hatására kialakult lakáshitelezési válság okozta fizetési elmaradási problémák.

Mint azt fent már írtuk, a lakossági lakáshitelezés volumene növekedésének csak egyik oka volt a megfizethető lakáshiteltermékek elterjedése. A másik oka a szabadon felhasználható jelzáloghitelezés felfutása volt, amihez többek között a hitelközvetítők piaci megjelenése és jelenlétük megerősödése is hozzájárult. A brókerek által közvetített, szabad felhasználású hitelállományban 2–2,5-szer nagyobb a problémás hitelek aránya, mint a lakáshiteleknél (MNB becslés). A *hitelválság* elsősorban a lakáshiteleiket (vagy szabad felhasználású jelzáloghiteleiket) devizában felvevő rétegeket érintette, hiszen az árfolyamkülönbségek és a banki kezelési költségek radikális növekedése miatt 30–200 százalékkal is növekedhettek a látszólag alacsony kockázatú hitelek „törlesztései”, szemben a forintban felvett hitelek költségeivel.

Hegedüs szerint a fizetési hátralékok kialakulásának a következő okai vannak:

- 10–15% szándékosan nem fizet,
- 5–8% klasszikus élethelyzet-változás (betegség, halál stb.),
- 30% a törlesztőrészlet növekedése meghaladja fizetőképességét (érdekes, hogy ekkor a régi részletet sem fizeti, sokan hamar feladják),
- 50% jövedelem-probléma: csökkent a jövedelme, megszűnt a munkahelye, sokan elvesztették kiegészítő fekete jövedelmüket. Ennek a csoportnak egy része rosszul mérte fel anyagi teherbíró képességét, és nagyon kicentizte a fizetőképességét.

A mostani lakáshitel-állomány legproblémásabb részei a 2007–2008-ban felvett hitelek, hiszen ekkor a bankok közötti verseny miatti radikális piacbővülés egy erős forintárfolyam környezetben zajlott le. A hitelkérelmek befogadásakor nem folytattak alapos jövedelemvizsgálatokat, és nagyon magas lakáshitel/lakásérték arányú (akár 70 százalékos) hiteleket helyeztek ki.

A teljes háztartási hitelállományon belül 2009-ben növekedett meg a problémás hitelek aránya. Míg az első negyedév végén még 8,46 százalék volt, a harmadik negyedév végére 11,2 százalékra nőtt az arányuk. A bő három százalékpontos növekedésen belül a legrosszabb kategóriába tartozó ügyfelek, a több mint kilencven napos késedelemmel rendelkezők száma megduplázódott: a lakossági hiteleknél 3,17 százalékról 6,82 százalékra emelkedett az arányuk. Összességében az első negyedév

¹³ Forrás: http://hirszerzo.hu/belfold/20101227_fizetes_rezsi_kevesen_tartozas <http://www.jovonk.info/2011/01/24/ket-honap-tartozas-utan-kikapcsoljak-gazt-es-az-aramot>

¹⁴ Forrás: http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/03/09/policy_agenda/

végén 645,6 milliárd forintnyi problémás hitel volt, ez fél év alatt 132,5 milliárd forinttal nőtt.¹⁵

Az elharapódzó hiteltartozás miatt 2010 szeptemberében a kormányzat egy nyolcpontos mentőcsomagtervvel állt elő, de végül a kilakoltatási moratórium téli kiterjesztése lett az egyedüli intézkedés. A moratórium 2011. tavaszi (április 15-i) felfüggesztésének feltételei a tanulmány írásakor még nem tisztázottak. A moratórium ideje alatt rohamosan megnövő kintlévőségek ugyanakkor rámutattak arra is, hogy a fizetési elmaradás (kis részben legalábbis) összefüggésben lehet magával a fizetési fegyelemmel is, nem csak a háztartások fizetési képtelenségével.

Bár a hitelválság 2010 telére már mintegy 100 ezer nem fizető háztartást (és esetükben 90 napnál hosszabb ideje fennálló tartozást) hozott, még 2011 februárjában sem derült ki pontosan, hogy milyen intézkedésekkel kívánja a kormányzat a hiteladósokat megsegíteni, illetve a bankokat milyen megoldások kidolgozására ösztönzi. A választások körül még kormányprogramelemként futó, többek között a bedőlt lakáshitelek lakásait bérlakásként befogadó *Nemzeti Eszközkezelő felállítása is elhúzódik* – egyelőre csak bizonytalan tervek kerültek ki a közvélemény elé (jellemzően február utolsó napjaiban, az aktuális IMF jelentés részeként).

A tervekben három pillér szerepel: az első pillér a bankok hitelátstrukturálását segítené elő, a második egy olyan állami garanciát nyújtana a bankoknak, amely az első pillérből kiesett háztartások által okozott újból nem fizető hitelekre nyújtana garanciát, a harmadik pillér pedig az önkormányzatokat jelentené, amelyek a bajba jutottak lakásait megveszik és bérbé adják. Az Eszközkezelőnek e két utóbbi pillérben szánna – egyelőre nem tisztázott -- szerepet a kormányzat. A becslések szerint az adósok harmada eleve a harmadik pillérbe kerülne. A kormányzat a már említett anyagban a 2011–2012. években 10–11 mrd Ft-ot, 2013-14-ben pedig 130 mrd Ft-ot szánna az intézkedésre.¹⁶ *A 100 000 hitelhátralékos adósságához mérten igen sovány a mentőcsomag,* még akkor is, ha a kiszivárgott tervekben az is szerepel, hogy csak a hiteleiket legalább egy éven keresztül rendben törlesztők lennének jogosultak a részvételre.

Az OTP álláspontja a napi.hu szerint ez ügyben az, hogy „az adósok egy részének olyan nehezzé vált a helyzete a munkanélküliség és az emelkedő közüzemi költségek miatt, hogy a gazdasági ellehetetlenülés szélére sodródtak, amelyből csak a szociális lakhatási feltételek állami megteremtése látszik kivezető útnak. Nagy kérdés tehát, hogy a nehéz, de még nem kilátástalan helyzetben lévő adósok helyzetének javítása érdekében a gazdasági recesszió alatt a banki terhek kezelhetővé tétele kapcsán milyen garanciális vagy átmeneti fizetési könnyítést jelentő állami szerepvállalás jelenhet meg.”¹⁷

A már végrehajtási fázisba került hitelek tranzakciós költségeinek csökkentésére is születtek javaslatok: a Széchenyi Hitelszövetség az „árverési hiénák” visszaszorítását a folyamat nyilvánossá tételén keresz-

¹⁵ *Forrás:* http://index.hu/gazdasag/magyar/2009/11/09/nem_kell_az_allami_segitseg/ A PSZÁF legutóbbi adatai is csak a 2009. év végéig közölnek információt: http://www.pszaf.hu/data/cms2112449/8AP_mod.xls

¹⁶ *Forrás:* http://penzcentrum.hu/print.phtml?id=1026931&p=kiderult_igy_menten

¹⁷ *Forrás:* <http://www.napi.hu/articleprint.asp?nID=473713>

tül oldaná meg, és pl. a lakásbérletté alakuló visszavett és visszabérelt lakások jogszabályi feltételeinek, lakbérmaximumainak megállapítására is tett javaslatot (helyi szociális lakbér kétszerese).¹⁸

Hajléktalan emberek hozzáférése a lakhatással kapcsolatos támogatásokhoz

Az állami lakáspolitikai kihívások és a lakáspolitikai idevágó eszközrendszerének áttekintése alapján két olyan, releváns helyzetet emelünk ki, amikor a *megfizethetőségi okokra visszavezethető lakásvesztés által fenyegetett csoportok és a lakáspiacra belépni nem tudó csoportok szükségleteire keressük a választ.*

A lakáspiacra belépni nem tudó, vagy annak az egyik legkiszolgáltatottabb szegmensében, pl. szívességi lakáshasználóként élő *fiatal, rokoni segítség nélküli családoknak* az állami lakáspolitikai a garanciaprogramon belül nyújtott segítséget (Fészekrakó – állami garanciavállalás). A program a felfüggesztéséig azoknál a stabil jövedelműeknél volt hatásos, akik nem sodródtak a hitelek megfizetésekor olyan élethelyzetbe, hogy „túlvállalják” magukat. Ugyanakkor a banki hitelezési gyakorlat megszigorítása ezt a csoportot erősen fogja érinteni, önerő híján nem fognak tudni belépni a tulajdoni lakáspiacra, hiába lennének képesek hitelt fizetni. A megtakarítási képességüket pedig nagyban csökkenteti, ha a magánbérlet-piacon kell lakhatást biztosítani maguknak.

A hagyományos értelemben vett lakáspolitikai eszközök körében a tulajdoni piacra való belépés támogatása minimálisan előfeltételezi az alapvető háztartásgazdálkodási ismereteket, a pénzügyekben való, nem is minimális eligazodási képességet, a lakáspiacra racionális döntések meghozatalát – tapasztalatok szerint éppen ezek azok, amelyek sokak esetében hiányoznak, és aminek következtében a leginkább ki vannak téve a visszaéléseknek, csalásoknak, pl. a lakásmaffiának is, illetve a felelőtlen hitelfelvételnek. Gyakorlatilag többet érthet egy nagyobb összegű lakásvásárlási támogatás ilyen esetekben (hacsak nem segítséggel hasznosítják), mint amennyit használ.

A támogatáspolitikai szempontjából a *gyermekvédelmi intézményi gondoskodást elhagyók csoportja* az ideáltípusa a bérlakásprogramok célcsoportjának, hiszen egyrészt fizetőképes keresletet jelent, és a támogatott lakbérrel együtt képes lehet úgy megtakarítani, hogy később kilépjen a tulajdonosi szektorba. Mivel a munkaerő-piaci területi mobilitás szempontjából is az egyik legaktívabb csoportról van szó, így kétségtelenül ők jelentik az egyik keresleti csoportot a magánbérleti szektorban is. *Mivel a családi háttér hiánya miatt a hajléktalanná válás egyik legveszélyeztetettebb csoportját képezik, az állami gondoskodást elhagyók köre számára ez lehet az egyik leghatásosabb támogatási forma.*

A hajléktalanságból kilépők kivezetése a védett (szociális munkával kiegészített), támogatott bérlakásszektoron keresztül egy további lehetőség, amelyre egyelőre nincs kormányzati lakáspolitikai eszköz – az egyet-

¹⁸ Forrás: http://hvg.hu/gazdasag/hazai/20110304_hitelkarosultak_vegrehajtas_csodvedelem

len, elvileg ide csatornázzható lakbértámogatási program megbukott, és még nem dolgoztak ki helyette más programot. Általában a lakhatási kiadások (a normatív lakásfenntartási támogatáson felüli) támogatásával sikeresen lehet stabilizálni a hátralékok elkerülését, erősíteni az önálló lakhatás megalapozását, és ezáltal megelőzni a lecsúszást, visszaesést, és az egyéb, költségesebb szociális ellátások körében való megjelenést.

A lakhatás megfizethetőségi nehézségeivel küzdők problémája már az előzőeknél sokkal nagyobb csoportot érint: a mintegy félmillió rezsihátralékos a mai támogatási rendszerben gyakorlatilag nem kap segítséget, miközben a gazdasági válságból való lassú kilábalás is időben kitalja az újra-megkapaszkodás esélyét. A lakhatás biztonságát közvetlenül veszélyeztető hátralékok kezelését az új kormányzat egyelőre nem vállalja fel. A védendő fogyasztók körének szűkítése mellett a rezsidíjak állami kontrolljának megerősítési ígérete sem tűnik hatékony megoldásnak. A mostani lakásfenntartási támogatási rendszer és az adósságkezelési szolgáltatás nem képes kezelni a fennálló tartozásokat és fizetési nehézségeket. Éppen ezért a mostani támogatási konstrukciók rendszere nemhogy a hajléktalanságból való kivezetést nem tudja segíteni, de sajnálatos módon a lakhatás bizonytalanságát sem képes csökkenteni.

Összességében elmondható, hogy a ma érvényben lévő és hozzáférhető lakáspolitikai eszközök nagy része gyakorlatilag hatástalan a sokféle, összetett lakhatási és egyéni élethelyzet kezelésében. A vázolt élethelyzetekben tehát nagy a teljes lakáspolitikai intézményrendszer és a szociálpolitika felelőssége, és a helyi egyedi megoldások innovativitásából táplálkozva sokfajta fejlesztést lehetne végrehajtani, mind a programokat, mind pedig azok szerkezeti kereteit illetően.

Az önkormányzati lakáspolitikai

A helyi lakáspolitikai kialakítása az önkormányzatok feladatkörébe tartozik. Az önkormányzati lakáspolitikai feladatai nincsenek törvényesen pontosan szabályozva: az ilyen típusú helyi politikáknak általában a céljai közé tartozhat a helyi lakásállomány megújítása, a lakásépítés ösztönzésén és a lakás, lakóépületek felújításának elősegítésén keresztül, illetve a szociálisan rászorult rétegek lakásproblémáinak enyhítése. A helyi lakáspolitikai eszközrendszerét tekintve a központi kormányzati eszközökön kívül egyéb, azokat kiegészítő, illetve azok mellett működtethető eszközrendszer alakíthat ki.

A helyi lakáspolitikai feladatait, eszközeit, illetve azokkal kapcsolatos szabályozást alapvetően négy jogszabály tartalmazza:

– Az Önkormányzati törvény (1990/ LXXV. törvény) az önkormányzatok különös feladataként határozza meg a tulajdonukban lévő bérlakásokkal kapcsolatos lakásgazdálkodást. Ennek tartalmát és mértékét azonban nem határozza meg, az ezzel kapcsolatos feladatokat a lakosság igényei alapján és az önkormányzat anyagi lehetőségeitől függően az önkormányzat maga alakíthatja.

– A Lakástörvény (1993/ LXXVIII. törvény), mely keretjelleggel szabályozza az önkormányzati bérlakásállományhoz kapcsolódó jogviszony (bérlői és bérbeadói jogok és kötelezettségek, bérleti szerződések, bérleti

jogviszony felmondása, bérlakások elosztási mechanizmusai, lakbérek megállapítása) tartalmi részeit. A pontos szabályozást azonban az önkormányzatoknak kell kialakítaniuk helyi rendelet útján.

– A 12/2001. sz. Kormányzati rendelet, amely az önkormányzatok által nyújtható önkormányzatilakáshoz-jutási támogatásokat határozza meg.

– A Szociális törvény (1993/ III. törvény) a helyi lakásfenntartással kapcsolatos támogatások (helyi és kiegészítő lakásfenntartási támogatás, helyi lakbértámogatás) keretjellel szabályozását.

A helyi lakáspolitikai feladatok finanszírozását az önkormányzati feladatok normatív finanszírozási keretéből és saját bevételeikből látják el az önkormányzatok. Ez egyben azt is jelenti, hogy külön központi forrást többnyire nem biztosítanak a lakhatást támogató helyi feladatellátásra, az önkormányzatok a rendelkezésre álló forrásokból, a többi kötelező feladatuk mellett gondoskodnak ezekről. Kivételt jelent az ágazatilag a szociális ellátások közé tartozó normatív lakásfenntartási támogatást és adósságkezelési szolgáltatást, továbbá az önkormányzati bérlakásállomány növelését (építést és vásárlást) célzó kedvezményes MFB hitel, illetve a társasház-felújítást célzó államilag támogatott hitel és a panel program.

Mivel a jogszabályok csak keretjellel határozzák meg a helyi lakáspolitikai feladatokat, az egyes önkormányzatok nagyon különböző mértékben látják el azokat, a rendelkezésre álló forrásaik és politikai, feladatellátási preferenciáik függvényében. Tipikusan elmondható, hogy a kisebb települések nem rendelkeznek megfelelő forrásokkal arra, hogy érdemben tudjanak helyi lakáspolitikát kialakítani, kezelni tudják a helyi lakhatási problémákat. Erre főleg a városokban, különösen a nagyobb városokban van lehetőség. Ezt a problémát a kormányzati politika is felismerte és ennek korrigálásaként következett be néhány központi ellátás kialakítása. Ilyen volt például a központi lakásfenntartási támogatás és adósságkezelési szolgáltatás megteremtése 2004-ben. A lakásfenntartási támogatást mint önkormányzati segélyezési formát 1993 óta tartalmazta a Szociális törvény, annak elégtelen volta és egyenlőtlen eloszlása a különböző településtípusok között azonban arra készítette a központi kormányzatot, hogy normatív alapon létrehozson egy központi támogatást, amely minimális szinten biztosítja a támogatás elérését, településtípustól és az önkormányzati finanszírozástól függetlenül (a támogatások kialakulásához, elemzéséhez tartozó részleteket lásd fent).

A helyi lakáspolitikák esetlegességét, gyengeségét tükrözi az is, hogy az önkormányzatok számára nincs előírva, hogy ilyen irányú stratégiai tervezést hajtsanak végre. Nagyon kevés önkormányzat rendelkezik lakáspolitikai stratégiával, illetve koncepcióval, és nagyon kevés önkormányzat fogalmazott meg érdemben helyi lakáspolitikai célokat, eszközrendszerrel a stratégiai tervezési dokumentumában (településfejlesztési koncepció, integrált városfejlesztési stratégia). Helyi lakáspolitikai koncepciót a 2000–2003 között működtetett állami bérlakásprogram pályázatainak megalapozásához kellett kidolgozniuk az önkormányzatoknak, azonban minden módszertani útmutatás nélkül. A helyi stratégiai tervezés részeként elvben kell foglalkozniuk a helyi lakáspolitikával, ennek tartalmi követelményei azonban szintén nincsenek meghatározva.

A stratégiai tervezés hiánya azt is jelenti, hogy bár az önkormányzat a helyi rendeleti keretek között szabályozza az egyes ellátások pontos feltételrendszerét, de az nincs meghatározva, hogy az általa működtetett támogatásokkal milyen típusú problémákat, milyen mértékben kíván kezelni, így a támogatások hatékonysága sem mérhető, monitoringozható.

Problémák:

– Helyi lakáspolitikáinak tartalma, mértéke nincsen pontosan meghatározva a jogszabályokban.

– Nincsenek összehangolva a helyi és központi lakáspolitikák, eszközrendszereik.

– A helyi lakáspolitikák eszközrendszerébe tartozó támogatások (ideértve a lakásfenntartással kapcsolatos szociális támogatásokat is) egyenlőtlen mértékben érhetőek el a különböző településeken élők számára (pl. kistérségeken élők kevésbé jutnak ezekhez hozzá).

– A jelenlegi szabályozási struktúra azt eredményezi, hogy a helyi lakáspolitikák minősége, kiterjedtsége szinte teljes mértékben önkormányzattól függ. Ennek eredményeként nagyon vegyes minőségű cél- és eszközrendszerrel működő helyi lakáspolitikák jöttek létre: találhatunk példákat nagyon innovatív és a problémák megoldása iránt elkötelezett helyi politikákra, míg máshol a helyi lakásproblémák megoldását elsősorban nem önkormányzati feladatnak tekintik, ami a gyenge helyi eszközrendszerben is tükröződik.

– Hiányzik a helyi lakáspolitikák stratégiai tervezése, így a monitoringozása, aminek következtében a hatékonysága is kevésbé mérhető.

Az önkormányzati bérlakások rendszere

Az önkormányzatok helyi lakáspolitikája egyik, legfontosabb eszközének az önkormányzati bérlakásállománnyal való gazdálkodást tekinthetjük, különösen a lakástalanság problémájának kezelését illetően.

A közösségi tulajdonban lévő bérlakásszektor a rendszerváltásakor önkormányzati tulajdonba került, az ezzel való gazdálkodás pedig az önkormányzat feladatát képezi. A bérlakásállomány működtetésének alapvető szabályait a Lakástörvény rögzíti, amely nagy szabadságot ad az önkormányzatoknak a lakásállomány nagyságának és működési feltételeinek meghatározásában, ugyanakkor az állomány fenntartásának, felújítási és bővítési költségeinek finanszírozását is alapvetően az önkormányzatoknak kell biztosítaniuk.

Az önkormányzati bérlakásállomány nagysága és összetétele

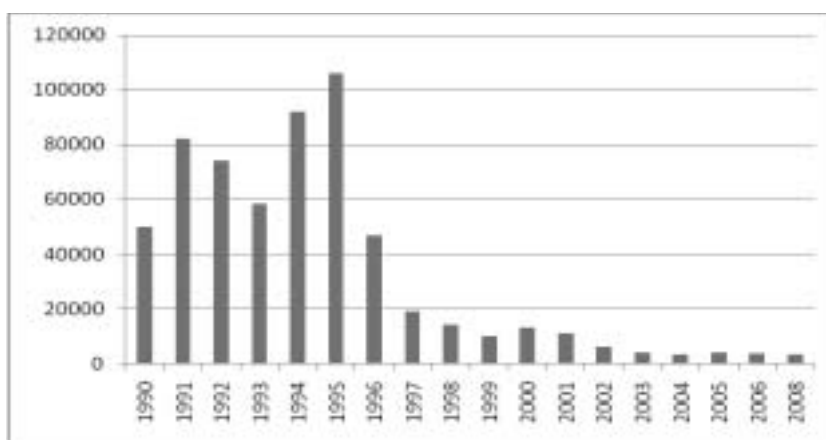
Az önkormányzati bérlakásállomány mérete a rendszerváltás óta erősen csökkenő tendenciát mutat, melynek eredményeként mára már *jelentéktelen mértékűre zsugorodott össze*. Az önkormányzati bérlakások jelenleg a teljes lakásállomány 2–3 százalékát teszik ki.

Bár az önkormányzati lakásállomány legjelentősebb részét (91 száza-

FoGLAK PROJEKT

lékát) az 1990-es évek során *privatizálták*, a privatizáció a 2000-es években is tovább folytatódott, 2008 végéig további mintegy 50 ezer lakást adtak el. Az önkormányzatok jellemzően igen kedvező feltételek mellett értékesítették a lakásokat, az 1990-es évek első felében a forgalmi érték negyedéért (ezt a kötelező privatizáció időszakában törvény szabályozta), amely a 2000-es évek végére a forgalmi érték valamivel több mint felére nőtt. Tehát, bár csökkent a privatizációs árban a kedvezmény mértéke, átlagosan még mindig jelentős maradt.

3. ábra *Privatizált lakások száma 1990–2008 között*



Forrás: KSH

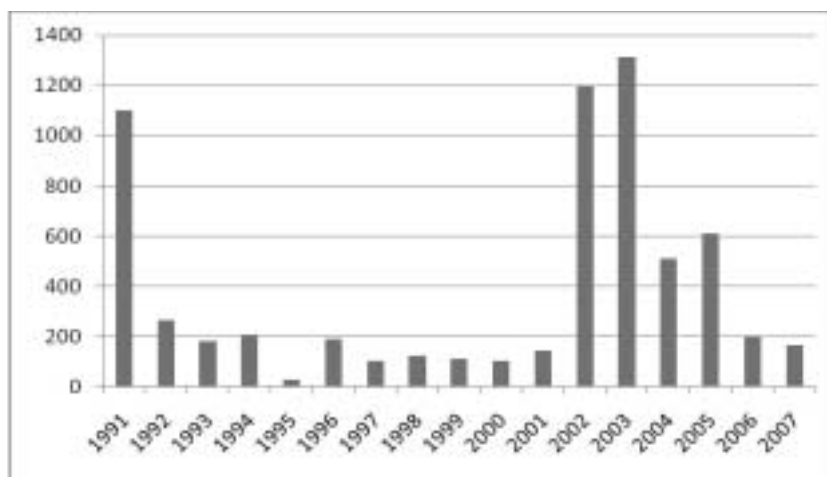
A bérlakásállomány csökkenésében a privatizáció mellett, ugyan sokkal kisebb mértékben, de a *bontások* is szerepet játszanak. Bontásra jellemzően az elavult, többnyire teljesen önkormányzati tulajdonban maradt lakóépületek kerülnek, vagy a közsféra irányításával történő városrehabilitációs, vagy pedig egyedi magánbefektetői fejlesztés keretében végrehajtott akciók során. A városrehabilitációs fejlesztések jellemzően a nagyobb városokban zajlanak, ahol a törvény értelmében a városrehabilitációs célokra kijelölt területeket, épületeket nem lehetett privatizálni. Ilyen típusú nagyobb állomány maradt meg önkormányzati tulajdonban például Budapesten a VIII. és IX. kerületekben, de több város belvárosi területén is még mindig jelentős a történeti-műemléki értéket is képviselő önkormányzati lakásállomány. A városrehabilitációs tevékenységek előrehaladtával, különösen a 2000-es évek ingatlanvásárlási és lakásépítési fellendülésének időszakában e területek átalakítása jelentősen előrehaladt, ami a bizonyos területeken nagyobb mértékű önkormányzati lakásállomány bontásával jár együtt.

A Középső-Józsefvárosban a Corvin-Szigony sétány nevű projekt keretében mintegy ezeröttszáz lakást bontottak le, míg a Középső-Ferencvárosi rehabilitáció során lebontott lakások száma 2004 év végéig több mint ezer. A bérlők elhelyezése érdekében mindkét akció során az önkormányzatok lakásokat vásárolnak azoknak, akik nem a készpénzes kifizetést választják. A városrehabilitációs akciók azonban így is az állomány jelentős csökkenését eredményezik, és jellemzően nem tartalmaznak új bérlakás-építési beruházásokat sem.

Az önkormányzati lakásépítések ugyanakkor elenyésző mértékűek voltak az eladott lakások számához képest. 1991 és 2007 között mindössze csupán 6565 önkormányzati lakás épült, ami átlagosan évi 386 lakást jelent. Ez az építés az időszak alatt azonban egyenlőtlenül oszlott el, jelentősebb számú lakás a központi bérlakásprogram hatására épült, majd ezt követően az önkormányzati lakásépítési beruházások visszaestek az évi 200 db, illetve az alatti szintre. Ez a beruházási szint természetesen semmilyen mértékben nem tudta ellensúlyozni a privatizáció során bekövetkezett állományvesztést és nem igazán járult hozzá az állomány megújításához, korszerűbbé tételéhez sem.

Erdemes megemlíteni azt is, hogy az állami bérlakásprogram ideje alatt is csökkent a bérlakásállomány, az önkormányzatok több lakást privatizáltak, mint amennyit építettek.

4. ábra Önkormányzati bérlakásépítés 1991–2007 között



Forrás: KSH

Az általános trend alól kivételt képeznek azok az önkormányzatok, melyek az átlagosnál nagyobb hangsúlyt fektetnek a bérlakásállományuk bővítésére új építés révén. Ilyen például a XIII. kerület, mely egyébként is az átlagnál magasabb bérlakásállománnyal rendelkezik (8%), és amely célul tűzte ki, hogy négyévenként mintegy kétszáz önkormányzati bérlakást épít. Ennek eredményeként 2003 óta csaknem ötszáz bérlakás épült önkormányzati saját forrásból. Ez ugyanakkor nem jelentette az állomány bővülését, mivel a lakások egy meghatározott körében a privatizáció itt is folyt, illetve a rehabilitációs tevékenységek folytán jelentős bontásokat is végeztek, amelyek az állomány korszerűtlenebb részét érintették. Az új építések az önkormányzat politikája szerint egyrészt a lebontott lakások pótlását célozzák, másrészt az állomány átstrukturálását szolgálják egy korszerűbb összetétel kialakítása érdekében.

Az önkormányzati bérlakásállomány megoszlása az egyes települési típusok között erős egyenlőtlenségeket mutat. A bérlakások a városokban koncentrálódnak, ezen belül is Budapesten és a megyei jogú városokban, ahol az állomány 69 százaléka található. A falvakban gyakorlatilag nincs bérlakás: itt a lakásállomány 1 százaléka van önkormányzati tulajdonban. A településtípusonkénti különbség a legszembetűnőbb, összevetve más, pl. regionális vagy megyénkénti összehasonlítással. Ez a típusú megoszlás volt egyébként jellemző a nagyarányú privatizáció előtt is.

5. táblázat Az önkormányzati lakásállomány nagysága és aránya településtípus szerint, 2009

	Összes lakás	Önkormányzati bérlakások	
		száma	aránya
1. Budapest	881 000	51 284	5,8%
2. Megyei jogú városok	881 345	44 577	5,1%
3. Többi város	1 237 807	27 573	2,2%
4. Községek	1 302 675	13 346	1,0%
Összesen	4 302 827	138 451	3,2%

Forrás: KSH

A bérlakásállomány csökkenését tehát, mint erre már korábban utaltunk, a 2000–2003-as állami bérlakás-építési program sem tudta megváltoztatni, hiszen mint látható, ezen időszakban is csökkent a bérlakás-állomány nagysága.

Összefoglalva elmondható, hogy az 1990 elején meglévő 721 ezer lakás 85 százalékát értékesítették az önkormányzatok, és csupán 36 ezer lakást építettek, illetve vásároltak a vizsgált 18 évben. A lakásmegszűnések is figyelembe véve 2008 végére összesen alig 123,7 ezer önkormányzati bérlakás volt Magyarországon, így az önkormányzati bérlakások aránya 3 százalék alá esett.

E nagyságú bérlakásállomány nem képes kielégíteni az iránta jelentkező igényeket és nem képes hatékony eszközként szolgálni a helyi lakáspolitikai célok

megvalósítását sem, köztük a szociális lakásproblémák enyhítését sem. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük a megmaradt önkormányzati lakásállomány minőségi összetételét is.

A bérlakásállomány a minőségét tekintve nagyon kedvezőtlen összetételű. Egyrészt a legleromlottabb állomány maradt meg, elavult, korszerűtlen lakásösszetétellel, ahol magas a komfortnélküli, félkomfortos és az egyszobás lakások aránya. Másrészt a magasabb komfortfokozatú lakások között viszonylag magas a lakótelepi, távfűtéses lakások aránya, melyek fenntartása igen költséges. Ezt a kedvezőtlen állapotot mutatják az adatok is. Az önkormányzati lakások majd fele (47 százaléka) egyszobás lakás, 1990-ben az állománynak csak 29 százaléka tartozott ebbe a csoportba. Komfortnélküli az önkormányzati lakások majd 20 százaléka, míg a teljes lakásállományban ez az arány már 2005-ben is csak 10 százalék volt. Az összkomfortos lakások aránya (38%) bár alacsonyabb, mint a teljes lakásállományban (55%),¹⁹ mégis a távfűtés miatt kedvezőtlenül magas arányt jelent. Feltűnő még az az adat, hogy mind számukban, mind arányukban egyre jelentősebb kategóriát képviselnek az üres lakások.

6. táblázat Az önkormányzati bérlakásállomány összetétele

Év	1996	2000	2004	2008
Száma (db)	219 947	159 217	140 122	126 210
Ebből (%)				
1 szobás	48,23	50,1	48,5	46,9
2 szobás	41,75	40,4	41	43,1
3 szobás	8,91	8,55	9,2	8,8
4 és több	1,11	0,95	1,3	1,2
Szükséglakások aránya (%)	3,2	3	2,6	1,8
Üres lakások száma	4821	5165	6029	8786
Komfortosság (%)				
Komfort nélküli	25,9	25,6	22,5	19,5
Félkomfortos	8,2	7,6	6,9	6,4
Komfortos	37,9	37,4	35,7	35,3
Összkomfortos	28	29,4	34,9	38,8
Összes lakás átlagos alapterülete (nm)	48,1	48,2	48,2	46,01

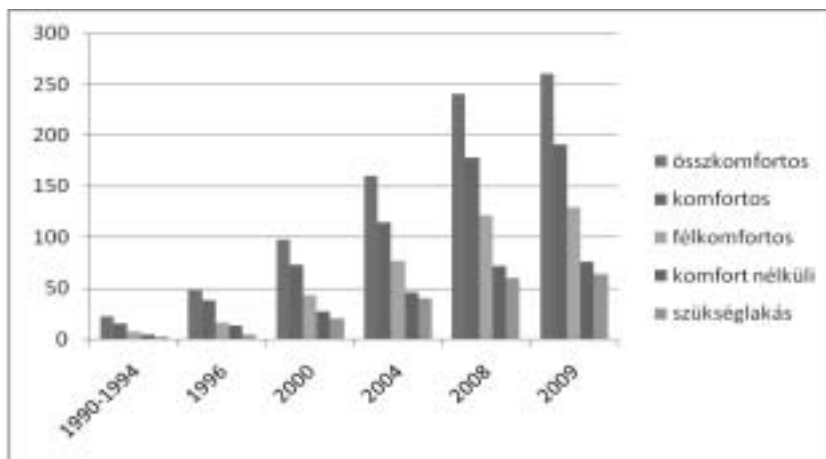
Forrás: KSH

¹⁹ Mikrocenzus, 2005

Szombathelyen, ahol 2287 lakás van önkormányzati tulajdonban, a lakások 47 százaléka összkomfortos, 19 százaléka alacsony komfortfokozatú, továbbá közel a fele egyszobás. Budapest XIII. kerületében, ahol pedig jelentős beavatkozások történnek az állomány javítása érdekében, az állománynak még mindig 25 százaléka komfortnélküli, további 14 százaléka pedig félkomfortos. Mint látható, az egyes településeken a lakások összetétele elég vegyes, erősen függ az eredeti összetételtől, illetve attól, hogy a privatizáció az egyes lakástípusokban milyen mértékű volt. A nagyon magas komfortnélküli arányok pl. a fővárosi belsőbb kerületekben jellemzőek, illetve azokban a városokban, ahol jelentősebb a telepszerű állomány is.

Nemcsak az állomány minőségi összetétele kedvezőtlen, hanem a benn lakó bérlők összetétele is igen problémás. A jelentős lakbérhátralékok is mutatják, hogy az önkormányzati bérlakásokban élők fizetőképessége igen alacsony, annak ellenére, hogy a szociális lakbérek jóval a piaci lakbérek alatt vannak. A privatizáció eredményeként tehát egy viszonylag rossz minőségű és részben magas fenntartási költségű, korszerűtlen állományban jellemzően a leghátrányosabb helyzetű bérlők maradtak.

5. ábra Az (állami) önkormányzati lakások lakbérének átlagos mértéke 1990–2008



Forrás: KSH

Az alábbi táblából látszik, hogy bár a hátralék összege az elmúlt 15 évben folyamatosan nőtt (mintegy az eredeti összeg négyszerese), addig a hátraléknak a bevételeken belüli aránya csak kissé változott (3 százalékkal nőtt), 2008-ra elérve a 30,6 százalékot. Kérdés, hogy a válságnak milyen hatása volt, lesz. A helyi információk szerint nagyban romlott a bérlők fizetőképessége, ami a hátralékok abszolút és relatív növekedéséhez is vezetett.

7. táblázat Az önkormányzatok lakbérbevétele és a lakbérhátralékok alakulása

	Lakbérbevétel összesen (millió forint)	Tárgyévi lakbérhátralék az év végén (millió forint)	Hátralék a bevétel arányában (%)	Egy lakásra eső hátralék (forint)
1996	4 324,5	1184,9	27,4	5 363
2000	6 780,9	2016,8	29,7	11 427
2004	10 479,4	3029,4	28,9	19 617
2008	14 155,2	4339,2	30,6	34 358

Forrás: KSH

Az önkormányzati bérlakásállomány kezelését az önkormányzatok többféle szervezeti formában végzik. Az alábbi szervezeti formák jellemzőek:

- a polgármesteri hivatal egyik osztálya,
- az önkormányzat egy költségvetési intézménye,
- önkormányzati tulajdonú vagyongazdálkodó társaság,
- egy kiszereződött magáncég.

A legelterjedtebb gyakorlat, hogy önkormányzati vagyongazdálkodó kezelésében vannak a bérlakások, különösen a nagyobb városokban, ahol nagyobb számú bérlakással rendelkeznek az önkormányzatok. A másik tipikus megoldás az, hogy a hivatal egyik osztálya végzi a kezelést. Ugyanakkor némely önkormányzat bizonyos indokok miatt az eltelt időszakban többször is megváltoztatta a kezelést végző szervezetet, és új szervezetet jelölt ki. A változtatáskor általában a hatékonyság és a szorosabb kontroll melletti érvek döntenek. Például Tatabánya egy időben kiszereződte egy magáncégnek a bérlakások kezelését a hatékonyság és a hivatal tehermentesítése érdekében, majd később visszahelyezte a feladatot a hivatalon belülre. Budapest VIII. kerületi önkormányzata is először hivatalon belül, majd a vagyongazdálkodónál, majd újra a hivatalon belül jelölte ki a feladat elvégzését.

Problémák:

A megmaradt bérlakásállomány fizikai összetétele (minőségi és megfizethetőségi szempontból egyaránt) és az állományban élő bérlők szociális összetétele is nagyon kedvezőtlen, az elmaradt felújítások miatt magas a felújítási szükséglet, ehhez képest alacsonyak a lakbérek, amelyek nem fedezik a fenntartási költségeket sem,

- a magas lakbér- és egyéb hátralékok miatt a bérlakásszektor állandó veszteség jellemzi, melyet keresztfinanszírozással (nem lakáscélú helyiségek bérbevételéből) sem tudnak kezelni,
- a differenciált lakbérrendszer kialakítása a lakberek emelkedését jelenti, amit a bérlők jelentős arányban nem tudnak megfizetni,
- szociális és vagyongazdálkodási szempontok nem jelennek meg átláthatóan a rendszerben, feszültség mutatkozik a két szempont érvényesítésében.

Az önkormányzati bérlakásállomány alszektorai

Az önkormányzati bérlakásállomány a Lakástörvény rendelkezései alapján alapvetően három alszektorra bontható a megállapított bérleti díjak szerint, amelyet

- szociális helyzet alapján,
- költségelven,
- piaci alapon

határozhat meg az önkormányzat. A különböző alszektorok szabályait önkormányzati rendeletben kell rögzítenie (LTV. 34. par.). Részleteiben erről a *Lakástörvény* az alábbiak szerint rendelkezik

„(2) A szociális helyzet alapján bérbe adott, illetőleg az állami lakás lakbérének mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és településen, illetőleg a lakóépületen belüli fekvése, valamint a 10. § rendelkezéseinek megfelelően a bérbeadó által a szerződés keretében nyújtott szolgáltatás alapján, továbbá a 13. § (2) bekezdés rendelkezéseinek figyelembevételével kell meghatározni.

(3) A szociális helyzet alapján történő bérbeadással érintett bérlők részére az önkormányzati lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló külön törvényben meghatározott, önálló ellátásként nyújtható helyi lakásfenntartási támogatásra vonatkozó rendelkezések figyelembevételével – az önkormányzat rendeletében kell megállapítani. A bérbeadó a jogosultság fennállását évente felülvizsgálja és a feltételek megszűnése esetén a lakbértámogatás nyújtását megszünteti.

(4) A költségelven bérbe adott lakás lakbérének mértékét a lakás (2) bekezdésben meghatározott alapvető jellemzői figyelembevételével (...) úgy kell megállapítani, hogy a bérbeadónak az épülettel, az épület központi berendezéseivel és a lakással, a lakásberendezéssel kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek.

(5) A piaci alapon bérbe adott lakás lakbérének mértékét a (4) bekezdésben foglalt figyelembevételével úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzat ebből származó bevétel-nyereséget is tartalmazzanak.

(6) Ha a szociális helyzet alapján bérbe adott lakás esetén a bérlő (3) bekezdésben említett önkormányzati lakbértámogatásra való jogosultsága megszűnik, a bérbeadó – a bérlő vagyoni és jövedelmi helyzetének figyelembevételével – a fizetendő havi lakbér összegét az önkormányzati rendelet szerinti magasabb lakbértértéknek megfelelően módosíthatja.”

A törvényi szabályozás szerint a három alszektor tehát abban tér el egymástól, hogy milyen típusú költségelemeket tartalmaz. A szociális lakbér esetében nincs meghatározva, hogy annak milyen típusú költségelemek fedezését kell biztosítania, csupán az, hogy azt a lakás jellemzői alapján kell megállapítani. E jellemzők alapján a szociális lakbér is differenciálható, mégpedig a lakás elhelyezkedése, minősége szerint, akár csak a költségelvű vagy piaci lakbérű lakások. Ezzel szemben a költségelvű lakbér esetében a törvény specifikálja, hogy a lakbérnek fedeznie kell a lakással kapcsolatban felmerülő összes költséget, míg a piaci lakbérű lakások bére nyereségrészt is tartalmaz.

Az önkormányzatok bérlakás-politikáját alapvetően abból a szempontból elemezzük az alábbiakban, hogy milyen mértékben szolgálja a lakhatási szempontból sérülékenyebb csoportok (szociális szempontból rászorultak) lakásproblémáinak megoldását. Az elemzés során azt vizs-

gáltuk, hogy hogyan tagolják az állományt az egyes alszektorok között, milyen elosztási mechanizmusokat, milyen lakbérpolitikát alkalmaznak az önkormányzatok, illetve alkalmaznak-e és milyen típusú lakbértámogatást. Mindezek alapján vonjuk le a következtetéseket arra vonatkozóan, hogy mennyire befogadó az önkormányzati bérlakásszektor a lakástalank csoportjával szemben, illetve mennyire segítik elő a lakhatás megőrzését a szociálisan bizonytalan helyzetbe került csoportok esetében.

Az önkormányzati gyakorlatok áttekintéséhez megvizsgáltuk néhány nagyobb önkormányzat (budapesti kerület és megyei jogú városok) bérlakásállományához kapcsolódó szabályozását, illetve gyakorlati tapasztalatainkra támaszkodtunk az elemzés során²⁰. A helyi szabályozások vizsgálatába 16 önkormányzatot vontunk be.

8. táblázat A vizsgált kerületi és városi önkormányzatok²¹

Területi egység	Önkormá- nyzati lakó- épületek	Fenntar- tott bérlemé- nyek	Ebből: lakás- bérlemé- nyek	Évi bér- bevétel	Ebből: lakbér	Lakóház- javításra felhasz- nált összeg
1000 Ft						
V. kerület	186	3 533	1 368	2 657 980	191 724	356 323
VI. kerület	691	2 203	1 252	510 897	92 436	115 687
VII. kerület	1 023	5 010	3 301	989 937	343 005	784 321
VIII. kerület	1 028	7 894	5 853	1 147 604	434 665	534 287
IX. kerület	809	5 699	4 823	1 047 981	451 356	1 412 797
X. kerület	647	3 100	2 546	583 266	328 796	197 990
XI. kerület	749	2 186	1 428	881 810	234 729	117 409
XIII. kerület	1 199	8 237	6 828	2 147 267	671 435	575 359
Békéscsaba	166	1 002	537	69 106	64 358	15 693
Miskolc	386	6 936	5 402	1 927 874	650 072	579 686
Szeged	1 316	6 428	4 445	2 173 819	776 400	731 732
Hódmező- vásárhely	184	919	828	140 735	71 239	99 483
Székes- fehérvár	231	1 690	1 188	311 671	145 764	132 684
Debrecen	825	4 608	3 630	1 255 654	451 679	87 424
Nyíregyháza	307	2 246	1 968	968 845	349 743	130 164

²⁰ Az önkormányzati bérlakás-gazdálkodás és az ehhez kötődő helyi szabályozás jelentős változáson megy/ment át jelenleg és az elmúlt években, és ez a tendencia várhatóan folytatódni fog. Sajnos azonban nagyon fragmentált információk, adatok állnak rendelkezésre a helyi bérlakás-politikákat illetően, éppen ezért egy átfogóbb körű vizsgálatra a jelen tanulmány nem vállalkozhatott, azonban ezt érdemes lenne egy külön kutatás tárgyává tenni.

²¹ A táblázat a jelzett 16 önkormányzaton kívül plusz két önkormányzatot tartalmaz: Nyíregyházát és Budapest XIII. kerületi önkormányzatát. Ez utóbbi két városnak a bérlakás-rendeletét nem értük el a honlapon, de több helyen is taglaljuk a releváns gyakorlatukat, ezért a táblában is megjelenítettük őket.

Területi egység	Önkor- mányzati lakó- épületek	Fenntar- tott bérlemé- nyek	Ebből: lakás- bérlemé- nyek	Évi bér- bevétel	Ebből: laktér	Lakóház- javításra felhasz- nált összeg
1000 Ft						
Szombathely	301	2 789	2 287	643 540	439 126	228 469
Zalaegerszeg	216	1 224	936	263 782	173 974	123 023

Az önkormányzatok nagy része három típusú alszektorra bontotta a lakásállományát, de mindenütt további, speciális részeket is meghatároztak. Ilyen pl. a nyugdíjasház, sok helyen van garzonház, fecskéház, kevesebb helyen szobabérlők háza, illetve bizonyos városokban jelentős állományrészt különítenek el szolgálati lakásként.

A bérbeadás jogcímeit tekintve a városok nagyon eltérő módon határozzák meg ezeket. Mindenütt van szociális rászorultság, a további leggyakoribb jogcímek: méltányosság, katasztrófahelyzet esetén történő bérbeadás, rendeltetésszerű használatra nem alkalmas lakások bérbeadása, bérlőkiválasztási, -kijelölési jog alapján, törvényben előírt bérbeadási kötelezettségek teljesítésére, közérdek alapján, lakásgazdálkodási érdekek, létfenntartás veszélyeztetettsége alapján stb. A jogcímek alapján elvben lehet szociálisan, költség- és piaci elven is lakást bérbe adni. Tanulmányunkban a jogcímek nagy részével nem foglalkozunk, hiszen azok jelentős része speciális feladatokhoz, célokhoz kötődik, bár egyes helyeken a fentebb jelzett jogcímeken túl (nyugdíjasház stb.) további jogcímekhez is meghatározhatnak lakáskeretszámot.

A lakásállomány felosztásának módja és aránya az egyes alszektorok között az egyik legfontosabb szempont, amely meghatározza azt is, hogy a szociális rászorultaknak milyen csoportjai tudnak az önkormányzati szektorba bekerülni. Az önkormányzati állomány még mindig rendelkezik egy nagyfokú determinációval, hiszen a 10–15 évvel előtti időszakban a szektorba bekerült bérlők egy jelentős része még mindig a szektorban van, ők pedig mindenképpen a szociális alszektor részét képezik. Ennek következtében az állomány nagy részét jelenleg is szociális laktéren adják bérbe, illetve szociális céllal működtetik. Ugyanakkor a bérlakásállományban lakó szociális bérlők alacsony fizetőképessége miatt felhalmozódott nagy hátralékok, mint már erről volt szó, nagy pénzügyi terhet rónak az önkormányzatokra, a bérlakásszektor legtöbb helyen veszteséget termel a városoknak, ami arra késztette az önkormányzatokat, hogy megkezdjék a szektor átalakítását és magasabb fizetőképességgel rendelkező csoportokat is bevonjanak az önkormányzati bérleti szektorba.

Az egyes alszektorok közötti arány megváltoztatása tehát alapvetően egy adott időpont után belépő új bérlők tekintetében érvényesíthető. Az önkormányzatok gyakorlata igen változatos a laktérek megállapítása terén, és az állományuk tagolása tekintetében is. Vannak önkormányzatok, melyek a bérbeadás gyakorlatát már több évvel ezelőtt elkezdték, ennek eredményeképpen mára jelentősen átalakult az állomány összetétele, mások csak az utóbbi években fogtak hozzá az elosztási gyakorlatuk

megreformálásához, míg vannak olyan önkormányzatok, amelyek alapvetően „hagyományos” módon működtetik a lakásállományukat.

A vizsgált önkormányzati körben több lakásbérbeadást szabályozó rendeletben *egyáltalán nincs kodifikálva*, hogy milyen módon határozzák meg a megüresedett vagy új bérlakások szociális vagy nem szociális alapon történő bérbeadását. Más önkormányzatok viszont évente felbecsülik, hogy várhatóan mennyi lesz a megüresedett, illetve bérbe adható lakások száma, és *lakáshasznosítási terv jelleggel* előzetesen meghatározzák, hogy az egyes alszektorok, illetve speciális jogcímek között milyen arányban osztják el ezeket a lakásokat.

Budapest VII. kerületében például a megüresedett lakások bérbeadásának jogcíméről a Pénzügyi és Kerületfejlesztési Bizottság tesz javaslatot az év elején, a bérbeadások tényleges jogcímeiről pedig év végén beszámol. A VIII. kerületben szintén év elején rögzítik, hogy a várhatóan megüresedő lakásokat milyen arányban osztják majd el az egyes jogcímek között. Az elosztási tervet a bérbeadó szervezet terjeszti elő, majd a Tulajdonosi Bizottság dönt róla. Zalaegerszegen éves lakáshasznosítási tervet kell készíteni, melyre a rendelet tartalmaz iránymutatást az egyes alszektorok-jogcímek közötti arányra vonatkozóan: a megüresedett bérlakások a) 50 százalékát szociális helyzet alapján, b) 40 százalékát költségelven, c) 10 százalékát piaci alapon, d) az összes bérbe adható lakás legfeljebb 10 százalékát a közgyűlés egyedi döntése alapján lehet elosztani. Az önkormányzati szabályozásokban ritka, hogy ennyire világosan határozzák meg az elosztási kritériumrendszert az egyes alszektorok között. Ez a szabályozás Zalaegerszeg esetében azt is jelenti egyben, hogy törekszenek arra, hogy hosszabb távon csökkentsék a szociális bérlakások súlyát, elsősorban a költségelvű bérlakások javára. Kecskeméten is évente hasznosítási javaslatot kell készíteni az újonnan épülő és a várhatóan megüresedő (beleértve a végrehajtási eljárás eredményeként üressé váló) bérlakások száma alapján, a szociális és nem szociális jelleggel bérbe adható lakások várható számára, illetve a közérdekű feladatok érdekében és más jogcímek alapján elosztható lakások számára vonatkozóan. Emellett a rendelet még kimondja, hogy a konkrét számok meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy elsősorban a szociális rászoruló lakhatását kell biztosítani.

Ezzel szemben a IX. kerületi rendelet azt mondja ki, hogy az önkormányzati bérlakásokat *alapvetően szociális alapon* kell bérbe adni, és csak kivételes jelleggel engedi a piaci bérbeadást. A rendelet a piaci bérbeadást elsősorban a nagyobb, 70 nm feletti, társasházban lévő lakások esetében preferálja.

Más önkormányzatok a *költségelv alapján bérbe adható lakások körét határozzák meg* a lakások jellemzői vagy elhelyezkedése alapján, és az egyéb kötelezettségeik teljesítése érdekében elosztott lakásokon kívül, az állomány többi részét szociális alapon működtetik. A VIII. kerület például az új építésű épületekben szerzett bérlakásokat költségelven és piaci alapon adja ki elsősorban. A XI. kerület ennél szélesebb körben határozza meg a költségelvű bérlakásokat, azokat kell ily módon hasznosítani, melyeket önkormányzati vagy központi állami támogatással építettek, vásároltak (utóbbi esetben új vagy használt lakásra egyaránt), illetve az önkormányzat által felújított, korszerűsített, bővített lakások tartoznak ebbe a körbe.

Egyes önkormányzatok cím szerint rögzítik az állományukban lévő jobb minőségű, kedvező elhelyezkedésű lakásokat, amelyeket nem szociális alapon kívánnak hasznosítani.

A bérlakás szektor szerinti megosztásának szélsőségesebb módja az, mikor az *állományt komfortfokozat szerint osztják meg* a szociális és költségelví vagy piaci alapú kategóriák között. Miskolcon 2009-től kezdve csak alacsony komfortfokozatú (komfortnélküli és félkomfortos) lakásokat adnak bérbe szociális alapon, a magasabb komfortfokozatúakat pedig költségelví és piaci lakbérben hasznosítják. Szombathelyen szintén legfeljebb félkomfortos lakások adhatók bérbe szociális alapon, míg a többi lakás a nem szociális alapú kategóriába esik. Ugyanakkor mindkét városban elérhető egy szélesebb körű lakbér-támogatási rendszer, mely rászorultsági alapon részben mérsékli a lakbéreket.

Debrecenben megint más modellt alkalmaznak. A rendelet szándéka szerint *nem a lakást, hanem a bérlőt kívánja támogatni*, vagyis nem a lakásállományt osztják meg szociális és nem szociális alapon, hanem a rászorult bérlőnek adnak támogatást. Ugyanakkor a pályáztatást lehet szociális és nem szociális céllal kiírni. A lakbér azonban mindkettőnél azonos, piaci elven kerül meghatározásra, szociális jellegűvé pedig a lakbértámogatás révén válik. A rendelet szerint arra kell törekedni, hogy a megpályáztatott lakások felét szociális céllal (vagyis a lakbértámogatás lehetőségével) írják ki.

Azt, hogy az egyes típusok összességében milyen mértékben kirekesztőek és milyen csoportok számára teszik elérhetővé az egyes alszektorokba való belépést, az alszektorok lehatárolásának módja mellett az egyes alszektorok jogosultsági feltételei, lakbérszintje, illetve a hozzárendelt lakbértámogatás megléte, annak mértéke határozza meg.

Éppen ezért röviden áttekintjük a *költségelví alapján, illetve nem szociális alapon működő alszektor feltételeinek* alakítását is, hiszen egyes városokban jelentős szerephez jutott ez a típusú bérbeadás is.

A költségelví és piaci alapú bérlakásokat általában pályázat útján osztják el az önkormányzatok. Az esetek többségében a rendeletek általában nem taglalják a pályázati feltételeket, azonban a költségelví bérlakások néhány jogosultsági kritériumát tartalmazzák.

A legszembetűnőbb az, hogy a jövedelmi kritériumokat tekintve igen laza a szabályozás. Vannak olyan önkormányzatok, ahol bárki pályázhat a költségelví bérlakásokra, bár több helyen a jövedelmi feltételként minimumjövedelmet határoznak meg. Felső jövedelmi határ azonban sehol sincsen megszabva. Előfordul, hogy a pályázatokban a magasabb előleget fizető részesül előnyben. Ennek ellenére egyes önkormányzatok jobban megcélznak bizonyos csoportokat, bizonyos kritériumok bevezetésével, pl. hogy csak olyan pályázhat, aki nem rendelkezik lakástulajdonnal, aki helyi lakos, munkavállaló stb. Egységes feltételnek tűnik, hogy mindenütt több havi kauciót kell letenni a leendő bérlőnek.

Az V. kerületben bárki pályázhat a költségelví bérlakásokra, de háromhavi lakbér összegét kaucióként le kell tenni, vagy magasabb összegű lakbér fizetésével kell azt biztosítani. Viszont az elbírálásban előnyt élvez a 35. éven aluli személy, a gyermekét egyedül nevelő szülő, illetve aki a rendelet szerint szociális bérlakásra jogosult. A VI. kerületben az elismert lakásigény szabályait a költségelví lakásokra is alkal-

mazni kell, de más konkrét feltétel nem kapcsolódik hozzá, és ehhez hasonló a XI. kerületi szabályozás is. Békéscsabán a minimum jövedelmi kritériumot úgy határozták meg, hogy a fizetendő lakbér legalább ötszörösének kell lennie a háztartás-jövedelemnek, továbbá maximum 10 havi óvadék állapítható meg a kiírásban. Kaposváron az jogosult költségelví lakásra, aki szociálisra nem jogosult és akinek nincs a városban beköltözhető ingatlana, helyi lakos vagy munkavállaló. Miskolcon a jogosultság alsó jövedelemhatára megegyezik a szociális rászorultság felső határával, továbbá a bérbevevőnek 12 havi kauciót kell letennie. Továbbá kizáró ok, ha valaki önkormányzati bérleti jogviszonyát 5 éven belül megszüntette, illetve ha azt felmondták, vagy önkényes lakásfoglaló volt. A VIII. kerületben olyan pályázhat, aki nem rendelkezik lakóingatlannal, és előnyt élvez, akinek megváltozott élethelyzete miatt a lakása már nem megfelelő, illetve aki hivatali, önkormányzati dolgozó, stb. Az adott bírálati szempontokat mindig az aktuális pályázat tartalmazza. Kecskeméten a háztartás-jövedelem 20 százalékát nem haladhatja meg a lakbér, illetve az részeseül a bírálat során előnyben, aki nagyobb összegű előzetes befizetést vállal. Szombathelyen az alsó jövedelmi határ a szociális rászorultság felső határa, továbbá a háztartás jövedelmének minimum 20–30 ezer Ft-tal meg kell haladnia a lakáshoz tartozó teljes kiadást (lakbér + rezsi).

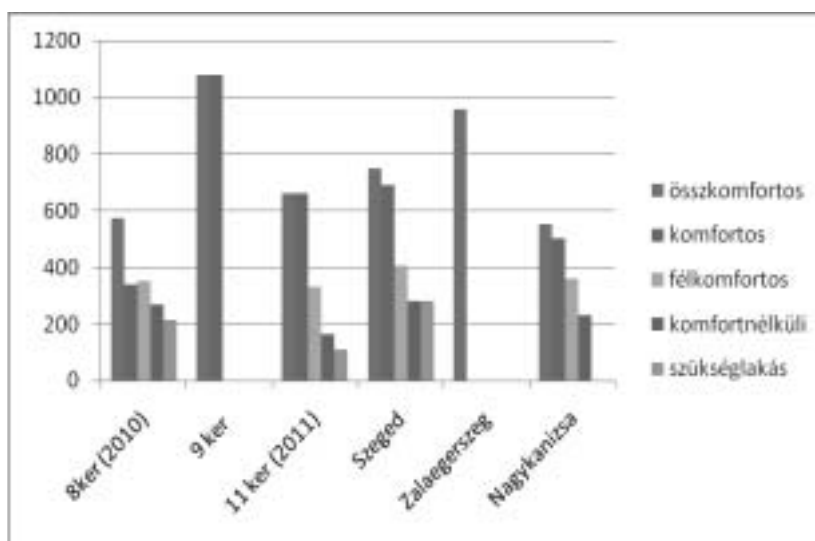
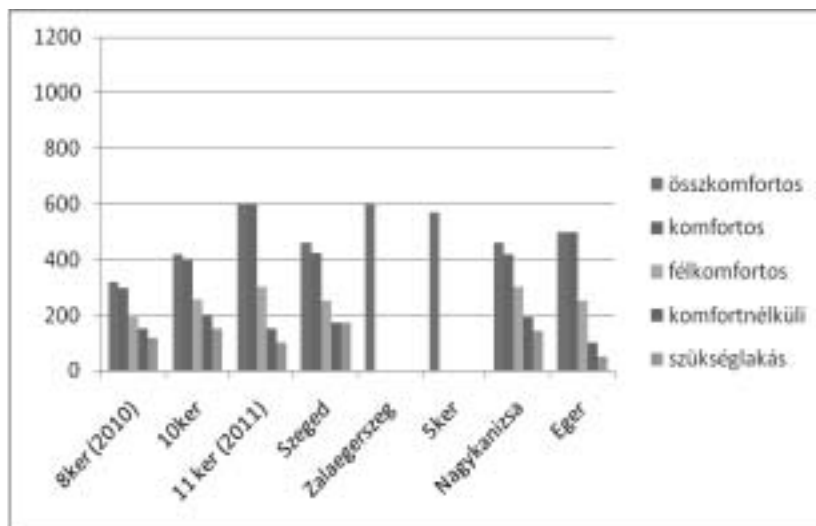
A feltételek áttekintése azt mutatja, hogy a *költségelví alszektor sok helyen részben a képzettebb munkaerő helyben tartását, illetve vonzását próbálja elősegíteni, illetve a helyi közsféra képzett munkaerő ellátását próbálja támogatni. Ezt igazolja az is, hogy a „szolgálati lakás” kategóriában egyes városok viszonylag nagy állományt határolnak le.*

A piaci szegmens általánosságban kisebb súlyt képvisel a költségelví szektorhoz képest, az önkormányzatok az állományuknak csak kis részét adják piaci alapon bérbe.

A lakberek megállapításuk módja és mértéke igen változó a bérlakásállományban ebben a szegmensében is. Egyes önkormányzatok a tényleges költségeket veszik alapul, más önkormányzatok viszont az állami bérlakás programban meghatározott beruházási érték két, vagy annál magasabb százalékát határozzák meg az éves lakbérként. Ez utóbbi elsősorban ott fordul elő, ahol a költségelví alszektor főként az állami támogatással létrejött (épített, vásárolt) lakásokból áll.

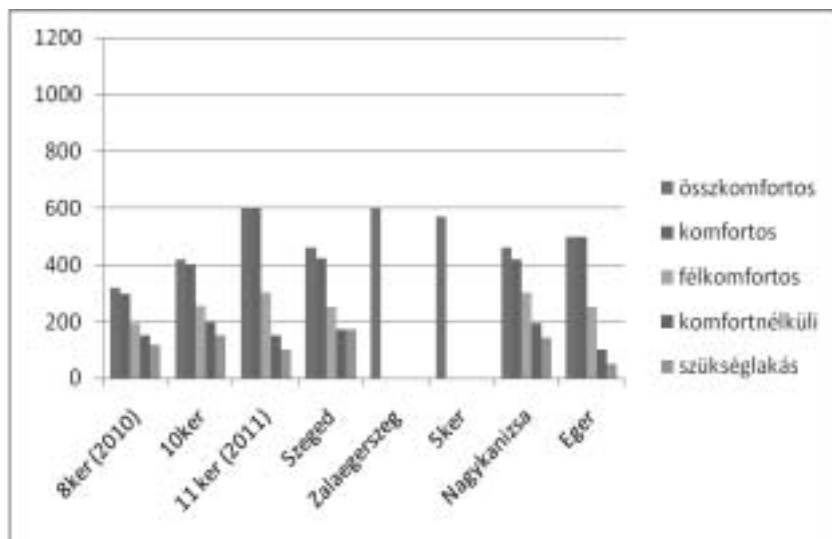
A lakbér szintek közötti nagy különbségek különböző stratégiákra utalnak. A VIII. kerületben a költségelví lakberek kirívóan alacsonyok (a helyi szociális lakbéreknél csak tíz százalékkal magasabbak), míg a piaci lakberek a szociális lakbéreknek kb. a kétszeresét teszik ki. Más önkormányzatokkal való összehasonlításban azonban még így is nagyon alacsonyok. A költségelví lakberek nagyjából a 2009-es országos átlag lakbér szinteknek felelnek meg. Ezzel szemben a XI. kerületben a költségelví lakberek jóval magasabbak, mintegy 600 Ft/nm körül alakulnak, viszont a piaci lakberek ehhez a szinthez képest csak kicsit magasabbak. Az adatok szerint az mondható el, hogy a költségelví lakberek a városokban 400–600 Ft/nm körül alakultak, míg a piaci lakberek ennél magasabbak voltak, kirívó esetekben elérték az 1000 Ft/nm-t is.

6. ábra Költségelví és piaci lakberek néhány önkormányzat esetében (Ft/nm)



Az egyes városok átlagos lakbérszintjét tekintve Szombathely és Debrecen ugrik ki kirívóan magas lakbérékkel. Ez annak tudható be, hogy ezek azok a városok, amelyek már több éve átalakították lakbérrendszerüket, és ez már állományszinten is érezteti hatását. Ugyanakkor a szombathelyi lakbér adatok nem veszik figyelembe a lakbértámogatást.

7. ábra A lakbérek átlagos szintje az egyes városokban, 2009 (Ft/mm)



Elmondható tehát, hogy a bérlakásállomány nagyobb részét ma is szociális alapon, szociális lakbéren adják bérbe, bár az új bérbeadások tekintetében egyre inkább előtérbe kerül egy differenciáltabb bérbeadási gyakorlat. Ez a gyakorlat azt célozza, hogy a szektorba magasabb jövedelműek is bekerüljenek, így fenntarthatóbbá váljon annak finanszírozása. Az önkormányzatok között nagy különbségek mutatkoznak arra vonatkozóan, hogy mekkora állományt tartanak meg szociális bérlakásként és mekkora részt kezdenek működtetni „új” típusú formákban. Egyes önkormányzatok drasztikus módon választják le a szociális szektort a nem szociálisról, oly módon, hogy csak alacsony minőségű lakásokat adnak bérbe ilyen céllal. Ez ahhoz vezethet, hogy a szociális szektor teljesen szegregálódik, az alacsonyabb jövedelműek számára csak a legrosszabb minőségű lakások érhetők el.

Az új típusú bérbeadási mód közül elsősorban a költségelví szektor dominál. Ennek jellemzője, hogy a belépés felülről nyitott, vagyis nincsen szabályozva, hogy legfeljebb milyen nagyságú jövedelmű háztartások léphetnek be. A belépés alulról viszont korlátozott, bár vannak olyan önkormányzatok, amelyek viszonylagos folytonosságot biztosítanak a két szektor között: aki épp hogy nem jogosult a szociális bérlakásra, az be tud lépni a költségelvíbe. Itt olyan típusú belépési feltételeket szabtak meg, amelyek egy ésszerű szinten próbálják biztosítani a fizetőképes bérlők megjelenését. Meg kell jegyezni, hogy a fizetőképesség felmérésénél már a lakbértámogatást is figyelembe veszik. Ezáltal a költségelví szektorba is olyanok kerülhetnek be, akik nem képesek önálló lakhatást biztosítani maguknak, így rászorultak, bár valamivel magasabb jövedelműek.

Más önkormányzatoknál viszont nagy „hézag” van a két alszektor között: a költségelvíbe való belépéshez olyan feltételeket (lakbérszint, kaució nagysága) szabnak, amelyek már nehezen teljesíthetők, még a rendszeres munkajövedelemmel rendelkezők számára sem. Ez különösen ott okoz

gondot, ahol a szociális bérleti szektor jogosultsági köre nagyon le van szűkítve. Az ilyen típusú helyi bérlakásrendszerek valószínűleg inkább a „kiszorító” irányba mozdulnak el: a legrászorultabbak, a magas kockázatú csoportok csak egy szűk, rossz minőségű alszektorba léphetnek be (ha van épp üres lakás), a kicsit jobb keresetűek számára viszont nem érhető el a költségelví szektor.

A szociális bérlakás rendszere

A Lakástörvény nem szabályozza egyértelműen a szociális bérlakás fogalmát. A törvény szerint az tekinthető szociális bérlakásnak, amelynek lakbérét szociális helyzet alapján állapítják meg, és/vagy ennek alapján lakbér-támogatást nyújtanak a benne lakó bérlőnek. Arról azonban a jogszabály nem rendelkezik, hogy a szociális lakbért milyen tényezők mentén kell kialakítani, illetve hogy a szociális bérlakások elosztásánál milyen kritériumokat kell figyelembe venni. Mind a lakbér kialakítását, mind pedig az elosztási kritériumok meghatározását a törvény teljes egészében az önkormányzatok hatáskörébe utalja, amelyekről rendeletalkotás keretében kell dönteniük az önkormányzatoknak.

Mindez azt eredményezi, hogy az önkormányzatok rendkívül sokféle gyakorlatot alakítottak ki, miközben nincs egy olyan törvényi minimum, amely egységesen meghatározná, hogy a szociális bérlakások helyi szabályozásának milyen alapvető kritériumoknak kell megfelelniük.

Mint láttuk, az *sincs szabályozva, hogy az önkormányzatoknak általában, vagy mely önkormányzatoknak kell egyáltalán szociális bérlakásszektorral rendelkezniük, és hogy az ilyen típusú állományok minimálisan milyen mértékűnek kell lennie a helyi lakásállományon belül. Vagyis nincs szabályozva a feladatellátás mértéke sem. Így fordulhatott elő, hogy pl. Kiskunfélegyháza a teljes szociális bérlakásállományát értékesítette annak érdekében, hogy önrészt biztosítson az uniós finanszírozású szociális városrehabilitációs pályázatához (mely a város egyik lakótelepének felújítását tartalmazta).*

- Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy
- milyen rászorult csoportok számára,
 - milyen elosztási mechanizmusokon keresztül,
 - milyen lakbér és lakbér-támogatási gyakorlat alkalmazásával,
 - működtetik az önkormányzatok a szociális bérlakásszektorukat.

Szociális bérlakások elosztási mechanizmusa

Az önkormányzatok ma már leggyakrabban *pályázat útján adják bérbe a tulajdonukban lévő bérlakásokat, így a szociális bérlakásokat is. Ez azonban nem zárja ki, hogy az önkormányzatok egy jelentős része lakásigénylési listát is vezessen. 2009-ben összesen 228 önkormányzat (tehát a városok többsége) tartotta nyilván a szociálisbérlakás-kérelmezőket (Budapesten viszont csak 10 kerület), melynek alapján 18 422 háztartás fordult az önkormányzatokhoz szociális lakásigénnyel. A pár évvel*

ezelőtti mintegy 45 ezer bejelentett igénnyel összehasonlítva ez jelentős csökkenést mutat. Ez azonban nem az igények valós csökkenése, hanem inkább annak a jele, hogy sok önkormányzat nem alakított ki a lakásigénylések bejelentésére, vezetésére megfelelő mechanizmust, illetve hogy ezek a jegyzékek nemigen játszanak szerepet a szociális bérlakások elosztásában.

9. táblázat Lakásigénylési jegyzék vezetése az egyes városokban

Város	Lakásigénylési jegyzéket vezet-e	Nyilvántartott igénylők száma
Budapest	10 kerület	2833
Kecskemét	igen	12
Békéscsaba	nem-	-
Miskolc	nem	-
Szeged	nem	-
Székesfehérvár	igen	538
Debrecen	nem	-
Kaposvár	igen	267
Nyíregyháza	igen	2037
Szombathely	igen	426
Zalaegerszeg	igen	596
Hódmezővásárhely	igen	n.a.
5. kerület	nem	-
6. kerület	nem	-
7. kerület	nem derül ki	n.a.
8. kerület	nem	-
9. kerület	igen	n.a.
10. kerület	nem	-
11. kerület	igen	n.a.
Országosan összesen	228	18 422

Forrás: KSH Lakásstatisztika, 2009 és önkormányzati rendeletek²²

A vizsgált önkormányzatok körében 8 város/kerület vezet lakásigénylési jegyzéket, 9 nem (egyről pedig nem derül ki). A nyilvántartott kérelmezők száma azonban különböző, Kecskeméten pl. csak 12 háztartás szerepel benne, itt nyilvánvalóan nem használják a névjegyzéket. A legtöbb igénylőt Nyíregyházán tartják nyilván, de a többi városban is viszonylag nagyobb számú igénylő szerepel a listákon. A helyi szabályozásokat tekintve ennek ellenére eltérő szerepet játszanak az igénylői jegyzékek az elosztásban.

A bérbeadás módja lehet:
– pályáztatással,

²² A KSH Lakásstatisztika csak megyei szinten, illetve a megyeszékhelyekre közli az adatokat, a többi városra, kerületre a rendeletek segítségével egészítettük ki a táblázatot, értelemszerűen azonban ezekre az önkormányzatokra nincs megadva az igénylők száma.

- lakásigénylési listáról bizottsági (vagy egyéb típusú) döntéssel,
- pályázatattal a lakásigénylési jegyzéken lévők körében,
- ezenkívül méltányossági alapon, kérelemre, bizottsági vagy polgármesteri döntéssel.

Tisztán pályázati úton (tehát lakásigénylési jegyzék nélkül) osztja el a lakásokat a vizsgált önkormányzatok többsége, összesen 12 a 17-ből. Helyi rendeletben szabályozzák azokat az alapfeltételeket, amelyek mentén a pályázatokat lebonyolítják. *A konkrét elbírálási szempontok azonban az esetek többségében nem átláthatóak*, azok a rendeletben nem jelennek meg. Elvben a pályázati kiírások tartalmazhatják a tényleges elbírálási szempontokat, de ezek igen korlátozottan érhetőek el. Az elbírálási szempontrendszer gyakran az adott pályázathoz igazítja, attól függően, hogy milyen típusú pályázatot írtak ki (pl. a lakás rendeltetésszerű használatra való alkalmasságának helyreállítása), esetleg milyen konkrét célcsoportra. A bírálati pontrendszer tükrözi azokat a preferenciákat, amelyeket a pályázat kiírója aktuálisan érvényesíteni szeretne.

Egyes önkormányzati rendeletek azonban tartalmazzák a bírálati szempontokat is. Kecskeméten elsőbbséget élveznek a lakhatással nem rendelkezők vagy rossz körülmények között élők: így azok, akik lakásnak nem minősülő helyen laknak, hajléktalanok, albérlők, vagy szociális intézményben laknak. Továbbá ha rossz minőségű, zsúfolt, egészségtelen lakásban élnek, több család él egy szobában, vagy tartós beteg van a családban. Viszont kikötés, hogy munkahellyel, rendszeres jövedelemmel kell rendelkezni. Az V. kerületben csak pár szempontot tartalmaz a rendelet, így előnyt jelent, ha egyszülős család, illetve három vagy több gyermekes család pályázik, vagy ha a pályázó munkanélküli. Ha pedig egy már bérlő pályázik, akkor az eddig tanúsított jogkövető magatartás számít.

Szombathelyen a pályázatok elbírálási szempontrendszerét teljes részletességgel, pontszámmal tartalmazza a rendelet. Eszerint előnyben részesülnek azok a családok, ahol több gyermek van (de csak három gyermekig kapnak több pontot), az egyedülálló szülő, az a család, amely rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult, ahol kiskorú gyermek van és rendszeresen jár óvodába, iskolába, ahol tartósan beteg vagy fogyatékos ember van, ahol egészségtelen lakáskörülmények között élnek, akik kirívóan alacsony jövedelemmel rendelkeznek (az egy főre jutó jövedelem a nyugdíjminimum és annak fele közé esik), és az olyan munkanélküliek, akik együttműködnek a munkaügyi központtal.

Pár helyen *a lakásigénylési listáról közvetlenül pályázat nélkül választják ki a bérlőt*. Ez történik a IX. kerületben, ahol meg vannak határozva bizonyos célcsoportok, akiknek esetében az egyes bizottságok döntenek, illetve az is meg van határozva, hogy a célcsoport tagjai számára évente legfeljebb hány lakást lehet kiutalni. Ilyen célcsoportokat jelentenek a legalább öt éve lakáskérelemmel rendelkezők, a volt állami gondozottak és a rossz egészségügyi állapotú emberek, nem megfelelő lakáskörülménnyel.

A XI. kerületben is közvetlenül az ún. lakáskiutalási névjegyzékről választják ki azt a jogosultat, akinek a bérlakást kiutalják. A névjegyzéken meghatározott arányokban szerepelnek a *különbéle jogosultsági kategóriákba* tartozó bérlők. Az ezekre vonatkozó kategóriákat elsősorban a

jövedelmi helyzet alapján határozták meg (ld. következő fejezet). A rangsorolt névjegyzéket minden év május 31-ig állítják össze, a kiutalásokat pedig a meghatározott arányok betartásával intézik, a rangsor szerint. A bérbeadásról a szociális bizottság dönt.

Kaposváron egy vegyes rendszert alkalmaznak: a szociális lakásokat pályáztatás útján osztják el, de csak a névjegyzéken szereplők pályázhatnak. A névjegyzékbevitel csak egy évre szól, így minden évben újra be kell nyújtani. A rendeletben a pályázati elbírálások fő szempontjait határozták meg, eszerint a kérelmező lakhatási, jövedelmi és vagyoni viszonya mellett a gyermekek számát, az egészségi állapotot, a család nagyságát és összetételét (egyszülős vagy teljes) mérlegelik, illetve az, hogy mióta helyi lakos az illető és első lakáskérvényét hány éve adta be. Az, hogy ezen szempontok közül melyik milyen súllyal számít, az nem szerepel a rendeletben.

A pályázati és a névjegyzék alapján végzett, rendszerszerű elosztási gyakorlatokon kívül szinte mindenhol van egyedi, méltányossági alapú kiutalási rendszer. Ez általában a nehéz, krízishelyzetbe került háztartások számára kínál átmeneti lakhatási lehetőséget.

Szintén mindenütt előfordul a bérlő által végzett lakásfelújítást célzó pályázatok kiírása. Ez az önkormányzat számára kedvező, mert forrás hiányában nem tudja elvégezni a szükséges felújításokat, másrészt a bérlő számára is előnyös lehet, mivel a felújítási költségét egyrészt „lelakhatja” a lakbér terhére, továbbá ha komfortosítást végez el saját költségére, akkor továbbra is az alacsonyabb komfortfokozatnak megfelelő lakbért fizeti.

A jövedelmi jogosultsági kritériumokat tekintve is eltérő a szabályozási gyakorlat. Hagyományosan a szociális bérlakásba való belépést felülről szabályozták, azonban jó pár éve megjelent az a gyakorlat, hogy alsó jövedelmi korlátot is állítanak, annak érdekében, hogy biztosítsák a minimális fizetőerővel rendelkezők lehetőségét a lakásbérletre. A belépési kritériumot két kivétellel (VIII. és XI. kerület) mindenhol az egy főre jutó jövedelemmel mérték, és nem a fogyasztási egységgel, továbbá a viszonyítási alap mindenütt a nyugdíjminimum volt (NYM, jelenlegi értéke 28 000 Ft), kivéve Hódmezővásárhelyt, ahol a minimálbér a kiindulópont.

A felső jövedelemhatárt általában a háztartás létszáma szerint differenciálták, legalábbis az egyszemélyes és a többi háztartás tekintetében. Némely önkormányzat azonban ennél szofisztikáltabb feltételrendszert állított fel, és 1–5 és több fős háztartásokra alakította ki a kritériumokat. Az is előfordul, hogy csak egy kategóriát állítanak fel. A leggyakoribb határok egyedülálló esetén a 3,5*NYM, 3*NYM (85 500–99 750 Ft/hó), a többi háztartás esetén a 2,5*NYM vagy 3*NYM (71 250–85 500 Ft/hó/fő), ami négyfős háztartás esetén 286 000–340 000 Ft-ot tesz ki. Bizonyos városokban ennél azonban lejjebb viszik a jogosultsági határt. Kaposváron családok esetében ez csak 2*NYM, vagyis 228 000 Ft egy négyfős család esetében.

Érdekes a felső jövedelemhatár alakulása. Ahol csak alacsony komfortfokozatú lakásokat lehet szociális lakásként bérbe adni, Miskolcon nagyon alacsony a felső jövedelemhatár: egyedülálló esetén 2*NYM (57 000 Ft), családok esetében 1,2*NYM (34 200 Ft). Ami egyben azt is

jelent, hogy efelett már csak költségelví bérlakásra lehet pályázni. Ezzel szemben Szombathelyen a $4,5 \cdot \text{NYM}$ (128 250 Ft) az egyfős háztartásra vonatkozó határ, a kétfősre pedig $3,5 \cdot \text{NYM}$ érvényes.

Az alsó jövedelmi határ Békéscsabán a komfortnélküli lakások esetében (az egy főre jutó jövedelem számításakor) nem lehet kevesebb, mint $0,6 \cdot \text{NYM}$ (17 100 Ft/hó), félkomfortosnál $0,8 \cdot \text{NYM}$ (22 800 Ft/hó), míg komfortosnál a NYM. Szegeden a minimumjövedelmi kritérium a $0,5 \cdot \text{NYM}$ (14 250 Ft/hó). A X. kerületben azt határozzák meg, hogy a lakbér és a különszolgáltatási díjak együttesen nem haladhatják meg a háztartás összjövedelmének 35 százalékát.

A *vagyon szerinti* belépési korlátozás is nagyon jelentősen változik. Van, ahol már a félmillió feletti vagyontárggyal való tulajdonlást is kizárják, míg máshol a 9–10 millió Ft az engedélyezett vagyon felső határa. A beköltözhető ingatlan birtoklása (tulajdon, bérlet, haszonélvezeti jog) mindenütt kizáró tényező, de sok helyen bekalkulálják az építési és üdülőteltet is.

Szintén sok helyen előírják még mindig jogosultsági feltételként a legalább egyéves helyi (állandó) lakhelyet.

A bérleti szerződéseket legtöbb helyen már *határozott időre kötik*, a legáltalánosabb időtartam öt év, a nagyobb kockázatú csoportoknál vagy különleges bérbeadási jogcímeknél azonban lehet egy év is. A bérbeadások többségénél azonban a bérlőket előbérleti jog illeti meg. Ez azt jelenti, hogy ha nem történt szerződésszegés és teljesítik a szerződésben meghatározott kötelezettségeiket, vagyis nincs tartozásuk és betartják az együttélés szabályait, akkor meghosszabbítják a szerződésüket. Itt is vannak kirívó esetek: Hódmezővásárhelyen például hat hónapra szól egy szerződés, amit azután, ha a bérlőnek igazoltan nincsen lakbér- és közműtartozása, ugyanúgy meg lehet újítani. Máshol, kétszeri, problémamentes meghosszabbítás után, határozatlan idejű szerződést kötnek a bérlővel.

A határozott idejű bérleti szerződések, különösen a rövid távúak azt a célt szolgálják, hogy az *önkormányzatok jobban tudják kontrollálni a fizetés-maradásokat*, és hatékonyabban meg tudják akadályozni a hátralékok felhalmozódását. A szerződés lejártával ugyanis automatikusan jogcímnélkülivé válik a bérlő, és ebben az esetben sokkal egyszerűbb eljárás keretében lehet a lakás elhagyására kényszeríteni, mint az érvényes bérleti szerződéssel rendelkező bérlők esetében. Ugyanakkor ez a bérlő számára is erősebb kényszerítő erő a fizetési fegyelem betartására, hiszen tisztában van vele, hogy adott esetben nem kötnek vele újra szerződést.

Az előbérleti jog nélkül kötött, határozott idejű (általában 1–2 éves) szerződéseket (leggyakrabban krízishelyzetekhez kötődő, átmeneti elhelyezést célzó szerződések) ma már több helyen közjegyzői okiratba foglalják, annak érdekében, hogy a szerződés lejártá után egyszerűbb legyen a lakáskiürítési eljárást végrehajtani, ha a bérlő nem hagyná el a lakást.

Az előzőek alapján egyrészt az látszik, hogy a helyi szabályozásokból gyakran *nem állapítható meg a szociális bérlakások tényleges elosztási szempontrendszere*, így az, hogy az alacsonyabb jövedelmű háztartások közül mely célcsoportok kerülhetnek be nagyobb valószínűséggel az önkormányzati bérlakásszektorba. Ez főként a sérülékenyebb, magasabb kockázatú csoportokat érinti, hiszen az önkormányzatok érdeke elsősorban az ő

kiszűrésük. Az alsó jövedelmi korlátok beépítése több önkormányzatnál is előfordul. Ez részben racionális, hiszen a nagyon alacsony jövedelmű háztartások ténylegesen nem tudják fizetni a lakásfenntartás költségeit. Azonban, bár sok helyen van lakbértámogatás, ezeknek a háztartásoknak *nem a megfelelő mértékű támogatását célozzák meg az önkormányzatok, hanem a bérlakásszektorba való belépést akadályozzák meg.* De nem látszik az sem, hogy az egyedülállókat és gyermekeseket illetően milyen preferenciasorrendet állít fel az önkormányzat. Másrészt a néhány részletesebb szabályozásból kitűnik, hogy bizonyos önkormányzatok még mindig *nagy súllyal veszik figyelembe a rászorultságot, ez azonban ellenmondásba kerülhet azzal, hogy a veszteségek elkerülése érdekében több helyen is rendszeres jövedelmet, munkaviszonyt írnak elő, illetve ezt preferálják a bírálati, döntési folyamatban.*

Szociális lakbérek és lakbértámogatások

A rendszerváltás után a szociális bérlakásszektor a piacinál jóval alacsonyabb lakbér jellemezte. Az önkormányzatok ugyan igen eltérő mértékben és ütemezésben, de fokozatosan kezdték meg a lakbérek emelését, illetve az állomány differenciálását. Ugyanakkor fiskális oldalról egyre nagyobb nyomás nehezedett-nehezedik az önkormányzatokra, hogy a lakásállománnyal kapcsolatban felmerülő költségeket fedezzék a beszedett lakbérek, és megállítsák a lakbér és egyéb lakásköltség felhalmozódását a szektorban. Továbbá az állomány állagromlásának megállítása és a jelentős mértékű elmaradt felújítások megkezdése is egyre sürgetőbbé vált. Ez bizonyos önkormányzatokat abba az irányba mozdított el, hogy elkezdjék átláthatóbbá tenni a lakbérrendszerük és a lakásállománnyal felmerülő költségek kapcsolatát.

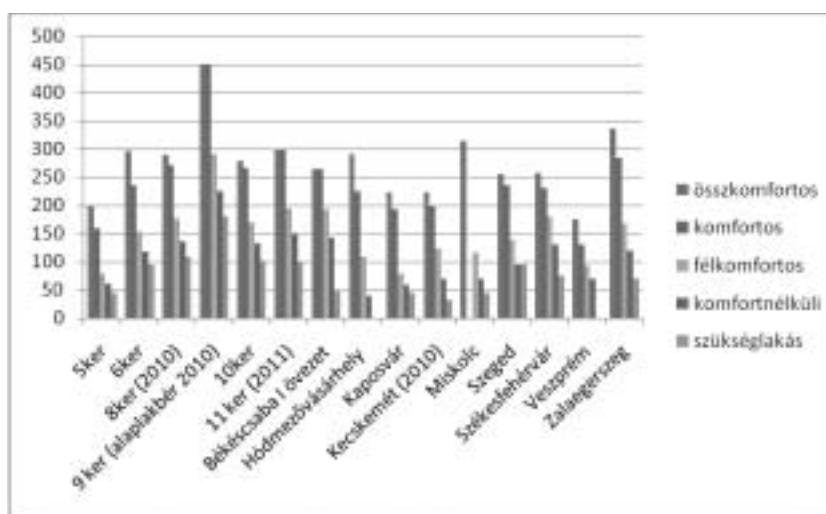
A lakbéremelés terén nagyon különböző stratégiákat folytattak az önkormányzatok. Több önkormányzat hosszabb ideje megkezdte a lakbérek jelentősebb mértékű emelését, más önkormányzatok állandóan halasztották ezt, mondván, az alacsony lakbért sem tudják fizetni a bérlők, a lakbéremeléssel így csak a saját kinnlevőségeiket növelnék.

Az alábbi ábrából látszik, hogy a szociális lakbérek jelenleg is igen eltérő nagyságúak. Az összkomfortos lakbérek jellemzően 250–300 Ft/nm között mozognak, a komfortosak ennél csak kicsit alacsonyabbak. Igazi különbséget az alacsonyabb komfortfokozatú lakásokhoz viszonyítva látunk, amelyek az 50–200 Ft/nm-es tartományban helyezkednek el. Fontos azonban megjegyezni, hogy az ábrán is látható lakbérektől a ténylegesen fizetett lakbérek sok helyen eltérnek, mivel az önkormányzatok korrekciós tényezőket alkalmaznak az egyéni lakbéreknél.

A *korrekciós tényezőket* az önkormányzati rendeletben rögzítik, és részben a bérlőnek kell kérnie az ezzel kapcsolatos lakbérkorrekciót. A *korrekció növelheti és csökkentheti is a lakbért.* A leggyakoribb korrekciós tényezők a lakás állapotára (pl. mikor volt felújítva), minőségére, benapozott voltára, övezeti besorolására, emeleti elhelyezkedésére, az adott lakóház gépészetére vonatkoznak és az extrémításokat próbálják kezelni. Mivel azonban a rossz minőségű lakások aránya sok helyütt elég magas

az állományon belül, és a kedvezőtlen tulajdonságok egy-egy lakás esetében nagymértékben halmozódhatnak, ezért mindenütt maximalizálják, hogy összességében milyen mértékű lakbér csökkenés érhető el. A lakbért növelő tényezők általában szűkebb körűek, elsősorban a kedvező területi elhelyezkedéshez kapcsolódnak, továbbá például kert meglétét „árazzák be”. A csökkentés mértékének maximuma általában 30 százalék körüli, de előfordul 50 százalékos korlát is. A növekedés is általában maximum 30 százalékkal emelheti meg a lakbért.

8. ábra A szociális lakbér alakulása egyes városokban (Ft/nm/hó)



Forrás: önkormányzati rendeletek

A lakbéremelésekkel és a bérlakásszektor differenciálásával párhuzamosan az önkormányzatok egy része arra törekedett, hogy a támogatásokat ne a lakásokhoz, hanem a bérlőkhöz kapcsolja. Ezzel szorosabb viszonyt teremtenek a bérlők szociális rászorultsága és a lakbértámogatás mértéke között, és egyben az implicit lakbértámogatásokat explicit támogatásokká alakítják át.

Néhány példa az önkormányzati szociális lakbérrendszer átalakítására:

- a szociális lakbéréket továbbra is meghagyva a költségelví és piaci lakberek mellett, azokat jelentősebb mértékben megemelik és lakbértámogatást nyújtanak a szociális rászorultság függvényében,
- egy adott időpont utáni bérbeadásra vonatkozóan megszüntetik a szociális lakbéréket és egységes lakbérrendszert alakítanak ki, melyhez lakbértámogatást nyújtanak,
- az egész, vagy közel az egész állományra vonatkozóan egységes lakbérrendszert alakítanak ki, amelyhez lakbértámogatást nyújtanak.

A VIII. kerület lakbérrendszere leginkább az első kategóriába tartozik. A lakbéreket jelentős mértékben emelték és differenciálták (a korrekciós tényezők segítségével), a szociális szektoron belül. Ugyanakkor a rászorultak számára lakbértámogatást nyújtanak. A szektorban nemcsak a lakbértámogatáshoz kapcsolódóan ellenőrzik évente a rászorultságot, hanem a szociális lakbérre való jogosultságot is felülvizsgálják. Ha az érintett nem felel meg a szociális kritériumoknak, akkor nem kell elhagynia a lakást, hanem „csak” a magasabb szintű költségelví lakbért kell fizetnie (ami jelenleg nem drasztikusan, „csupán” 10 százalékkal magasabb). Ez a fajta korrekció visszafelé is működik: ha a bérlő költségelví lakbért fizet, de igazolja, hogy anyagi körülményei romlottak, akkor jogosultságot nyerhet szociális lakbér fizetésére. Ez a rendszer tehát egy viszonylag folytonos átmenetet jelent a kéttípusú alszektor, illetve lakbér között.

Szintén az első esetre példa Nyíregyháza. Ott 2003-ban vezették be a lakbértámogatási rendszert, annak érdekében, hogy biztosítsák a bérlakás-szektor stabilabb finanszírozását, illetve az állomány önfenntartó üzemeltetését lehetővé tevő lakbéremelés lakosságot megterhelő hatásainak enyhítését. A lakbértámogatás kompenzálja tehát a lakbérek emelésének következményeit a rászoruló háztartások esetén. A lakbéreket összkomfortos lakások esetén 2003-ban 136 Ft/nm/hó-ról 300 Ft-ra, komfortos lakások esetén 130 Ft/nm-ről 299 Ft/nm-re emelték. Azok esetében, akik jövedelmének 10 százalékát meghaladta még a lakbéremelés előtt megállapított lakbér, nem emelték a lakbért, de ők támogatást sem kapnak.

A lakbértámogatás csak egy meghatározott lakásnagyságig jár, amely a támogatott háztartás nagyságtól függ (6 fő felett a normatíva 6 nm-rel nő). Amennyiben a háztartás tagjai az alább felsoroltnál nagyobb lakásban élnek, továbbra is jogosultak a támogatásra, de csak az adott lakás-méretig – e fölött a lakbér teljes összegét kell fizetniük:

Háztartás nagysága (fő)	1	2	3	4	5	6
Lakás nagysága (nm)	46	53	65	73	80	86

Nyíregyházán a lakbértámogatás nagyságát az ún. „rés” képlet határozta meg, amely szerint amennyiben a megemelt lakbér normatív lakásnagyság esetén a háztartásjövedelem 10 százalékát (t érték, amelyet a társadalmilag elfogadható lakbérszintnek tekintünk) meghaladja, akkor a háztartás támogatást kap. A támogatás egyenlő a támogatott lakásnagysághoz tartozó lakbér mínusz a háztartás-jövedelem 10 százalékával.

Továbbá az önkormányzat meghatározott élethelyzetek esetében kiegészítő támogatás nyújtásáról határozott (kiegészítő támogatások).

A rés képlet tehát az alábbi:

$$LT = k * [MLS - MLH] + T \text{ (Feltéve, ha az } MLH < MLS \text{)}$$

– LT lakástámogatás

– MLS a társadalmilag elfogadott lakásköltség nagysága

– MLH a lakásköltségekhez való minimális hozzájárulás

– k faktor, a különbség hányad részét finanszírozza a támogatás (itt: 100%)

– T egyéb kiegészítő támogatás, amelyet egyedülálló idősek és gyermekesek kaphatnak (ad hoc támogatási elemek)

10. táblázat Kiegészítő támogatások (Ft/hó)

Háztartás típusa	Egyedülálló idős	Egy gyermeket nevelő	Két gyermeket nevelő	Három és több gyermeket nevelő
Kiegészítő támogatás	2500	2000	3500	5000

Ugyanakkor a lakbérrendszer átalakítása nem érintette a város két szegregált roma telepét, ahol továbbra is jóval alacsonyabbak maradtak a lakberek.

A lakbértámogatás kidolgozását egy felmérés előzte meg, és a támogatást folyamatos monitoring segítségével értékelik. A lakbértámogatás jól célzott támogatásnak bizonyult, ami azt jelenti, hogy mind a háztartás, mind pedig az egy főre jutó jövedelem alapján képzett csoportok esetében érvényesül az az elv, hogy minél alacsonyabb jövedelmű a háztartás, annál nagyobb összegű támogatást kap, és a támogatás annál nagyobb súlyt képvisel a háztartás bevételei között (a lakástámogatás kiegészítő támogatási elemek hatása nélkül).²³

Szombathelyen is egy hasonló lakbér-támogatási rendszer alakult ki. A legrosszabb állományrészt (komfortnélküli, félkomfortos) leválasztva megemelték a lakások lakbérét, a nyíregyházinál jóval jelentősebb mértékben, a piaci bérlakások lakbér-szintjéhez közelítve (a lakberek meghatározásánál a lakás jellemzői, övezeti elhelyezkedése itt is nagy szerepet játszanak). Azoknak, akik nem tudják fizetni a bérleti díjat, a rászorultságuk mértékében lakbértámogatás jár. A jövedelmi kritériumok ugyanazok, mint a szociális bérlakásoknál, az elismert lakásnagyság viszont nagyobb annál. Mindezek alapján a szombathelyi rendszer inkább a harmadik kategóriába tartozik.

Debrecenben a második példa szerint alakították a szociális bérlakások lakbérét. A 2001 után kiadott bérlakásokat már egységesen piaci lakbér-szint jellemezte, amelyre a szociálisan rászorultak lakbértámogatást igényelhetnek. A lakbértámogatás mértéke azonban nem haladhatja meg a lakbér 50 százalékát. A bérlakásokat pályázat útján osztják el, az elosztás fő szempontja pedig az, hogy ki igényel kisebb mértékű lakbértámogatást, vagyis ki vállalja a magasabb „önrész” megfizetését a lakberekben.

Ugyanakkor annak érdekében, hogy a pályázók reális vállalásokat tegyenek, a megfizetett lakbér (tehát már a támogatással csökkentett lakbér) nem lehet magasabb, mint a háztartás nettó jövedelmének bizonyos százaléka, ami az egyedülállók esetében 30 százalék, a háztartás taglétszámának emelkedésével ez a plafon csökken (két fő esetén a 26

²³ A 2004-es előzetes értékelésből kiderült: A háztartásjövedelmek alapján képzett csoportok szerint a legalacsonyabb jövedelmű háztartások esetében (alsó 25%) a jövedelmük 20 százalékát kapják támogatásként, míg a legfelsőbb csoport esetében a támogatás mértéke lecsökken 3 százalékra. A támogatás abszolút összege azonban az első négy csoportban alig változik (6500–5900 Ft között), majd az utolsó csoportban esik majdnem 2000 Ft-ot átlagosan. Ez azt mutatja, hogy ez a konstrukció egyenletesen terítette el a támogatást az alsó négy jövedelmi ötdöbde tartozó háztartások között, és csak a legmagasabb jövedelmi ötdödet zárta részlegesen ki. (Hegedüs 2004)

százaléka, 6, illetve annál több fő esetén pedig 16 százalék). Ez a több gyerekeseknek nem kedvez, illetve ennek hatásaként csak rosszabb minőségű lakást tudnak bérebe venni.

A lakbértámogatásra való jogosultságot és a lakbér önrészvállalási képességet az Egészségügyi és Szociális Bizottság határozza meg.

Emellett még rögzítették azt is, hogy bármely lakásnak a ténylegesen megfizetett lakbére nem lehet kevesebb, mint az öregségi nyugdíjminimum 18 százaléka (5130 Ft).

Továbbá az alaplakbér tekintetében a bérlő meghatározott mértékű lakbérkedvezményt igényelhet, ha a lakás kedvezőtlen jellemzői azt indokolják (pl. főút melletti lakás 10 százalék kedvezményre jogosíthat). Ez a lakbérkedvezmény nem lehet nagyobb, mint a lakbér 40 százaléka, de a lakbértámogatással együtt nem haladhatja meg a teljes lakbér 50 százalékát.

A lakbérrendszerbe tehát be van építve egy olyan mechanizmus, amely a piaci lakbérként meghatározott lakbér 50 százaléka alá nem engedi csökkenni a lakbért, illetve egy abszolút minimális lakbér szintet is megállapítottak.

A szektorban tehát kétféle lakbérrendszer létezik egymás mellett, és egyelőre még túlsúlyban vannak a régi, szociálisan kiadott bérlakások. Az új rendszer vállaltan nyereségorientált, tehát nemcsak a költségek elérését célozza meg, hanem azon felüli nyereségre törekszik. Kérdés azonban, hogy ezekkel a feltételekkel milyen távon maradhat szociális jellegű.

A rendszer sebezhetőségét mutatja ugyanakkor, hogy a válság hatására kedvezőtlenebbé vált a bérlők szociális helyzete, ami az új állományban a lakbértámogatás ellenére is jelentős mértékű hátralékok megjelenéséhez vezetett. Ezért gondolkodtak egy átmeneti lakbér csökkentésben, annak érdekében, hogy az eladósodási folyamatot megállítsák.

11. táblázat Debreceni önkormányzati bérlakásszektor lakbéréi a 2001 előtti (rég) és utáni (új) bérlők esetében (Ft/nm/hó)

Komfort-fokozat	Összes lakás (db)	Lakott lakás (3113 db)		Aktuális lakbérék (2009.01.01-től)	
		„rég” db	„új” db	„rég” Ft	„új” Ft
Összkomfortos	2330	1552	593	322	957-1.731
Komfortos	907	560	100	322	935-1.651
Félkomfortos	128	102	19	110	645-1.314
Komfort nélküli	224	137	39	64	186-318
Szükség lakás	41	10	1	33	104-185
Összesen	3630	2361	752		

Forrás: Cívis Ház

Lakásfenntartást célzó helyi támogatások

A lakásfenntartást segítő támogatások rendje, mint arról már az előző fejezetekben is szó volt, alapvetően preventív eszköz, amely a különféle adósságok felhalmozódását hivatott megelőzni, így segítve a lakhatás megtartását alacsonyabb jövedelmű csoportok számára is. A lakásfenntartási támogatások 2004-es átalakítását követően az önkormányzatok helyi támogatási gyakorlatában egy nagymértékű egységesedés következett be. Tekintettel arra, hogy az ún. normatív (azaz központi szabályozású, adott paraméterekkel rendelkező háztartásoknak mindenképpen járó) támogatás mellett a törvény lehetőséget adott az önkormányzatoknak arra, hogy saját forrásból, a helyi sajátosságokat és igényeket kielégítve további lakossági csoportokat támogassanak. Az önkormányzatok jelentős része, elsősorban itt is a városiak, élt is ezzel a lehetőséggel, aminek eredményeként a lakásfenntartási költségek támogatásának egy magasabb szintje jöhetett létre. A központi és helyi „feladatmegosztás” eredményeképpen így egy hatékonyabb támogatási rendszer született meg.

A helyi szinteken a lakásfenntartási támogatás az alábbi formákban jelenhet meg:

- a) normatív – a törvényi szabályban rögzített jövedelmi viszonyoknak és lakásfogyasztásnak megfelelő, adott összegű, és az ezzel azonos összegű és feltételű adósságkezelési szolgáltatáshoz kapcsolódó lakásfenntartási támogatás,
- b) helyi – önállóan kapható,
- c) helyi kiegészítő – a normatív mellett kapható, tipikusan annak az összegét kiegészítve,
- e) több településen „méltányos” lakásfenntartási támogatásként plusz alkalmankénti támogatásként igényelhető, ezt gyakran az átmeneti segítyből finanszírozzák.

Ez utóbbi miatt az átmeneti segítyre, illetve egyéb lakhatást segítő támogatásra is kitérünk az alábbiakban, amikor is néhány önkormányzat helyi gyakorlatát mutatjuk be.

A VII. kerület gyakorlata mutatja, hogy a normatív lakásfenntartási támogatás mellett egyes önkormányzatok többféle támogatást is működtetnek a biztonságosabb lakhatás megteremtése érdekében. Egyrészt a kerület működtet *helyi lakásfenntartási* támogatást is. A jövedelemkritérium tekintetében a támogatás kedvezőbb feltételt tartalmaz, mint a normatív támogatás, ugyanakkor az elismert lakásköltség esetében szigorúbb. Különbséget tesz önkormányzati és nem önkormányzati lakások között. Az önkormányzati bérlakásoknál a magasabb arányban elismert lakásfenntartási költség a támogatásnak a lakbér-támogatási részét képezi a rendelet szerint. Az elismert és megengedett lakásnagyság terén sokkal megengedőbb, mint a központi rendelet, elsősorban a lakásátlomány régebbi, más típusú összetétele miatt. Ebben a pontban tehát a támogatást határozottan hozzáigazítják a helyi sajátosságokhoz. A támogatás nagyságát az egy főre jutó jövedelemnek a nyugdíjminimumhoz való arányában határozza meg. A *kiegészítő* lakásfenntartási támogatást a kerület annak érdekében nyújtja, hogy a normatív támogatás szintje

elérje a helyi támogatását. Továbbá *fűtési támogatást* nyújt az önkormányzat azok számára, akiknek lakásában a gázfűtés nem oldható meg, és az egy főre eső jövedelme nem haladja meg a 4*NYM-t, vagy a lakó egyfős háztartásban él, illetve egyedülálló szülő, nagyszülő, nevelőszülő. Több fős háztartásban a jövedelem határ 3,5*NYM. *Fűtési támogatás* adható még annak, aki időskorúak járadékában részesül, aki megfelel a normatív LFT jövedelmi kritériumának (ebben az esetben kaphat normatív LFT-t is), és nyugdíjszerű ellátásban részesül. A fűtési támogatás a három téli hónapra szól.

A fenti támogatásokon kívül a VII. kerület még a „szociálisan nehéz helyzetben élők számára, a téli fűtési időszak terheinek enyhítésére” hozta létre a *közüzemi hozzájárulás* nevű támogatást. A támogatás keretében segíthető az előre fizetős mérők felhelyezése, havi költségeinek fedezése, kikapcsolt mérőóra visszakapcsolása, illetve szilárd tüzelő vásárlásához, fűtőeszköz javításához, cseréjéhez nyújtott támogatás. A támogatásnak egyszerre több formája is nyújtható. Jogosultság az egyfős háztartásnál a 2,5 NYM, többfősnél 1,8 NYM.

Ugyanakkor az *átmeneti segély* is szolgál(hat)ja a lakásfenntartás segítségét: egyrészt a fűtőberendezések, vízmelegítő vagy főzőkészülékek javítása és a biztonságos lakhatást biztosító hátralékrendezés segítségén keresztül.

Ezzel szemben *Eger* csak helyi lakásfenntartási támogatást működtet, amelynek jogosultsági feltételeinél kikötötték, hogy csak olyan kaphatja, aki nem jogosult normatív támogatásra. A jövedelmi kritériumot szigorúbban szabályozzák, de a lakáskiadás/háztartásjövedelmet korrigálták: 15 százalékban rögzítették. Viszont nagyon alacsony lakásköltséget ismernek el: az úgyis irreálisan alacsony, elismert lakásköltségnek csak a 70 százalékát! A támogatás legalább 2500, illetve 3000 Ft, de nem több mint 0,25*NYM (7,125 Ft). Azzal, hogy nem adnak kiegészítő támogatást, egyenlőtlenséget teremtenek a két támogatott típus (normatív és helyi) csoportjai között, és kisebb összegű támogatást tesznek elérhetővé, épp az alacsonyabb jövedelműek számára, mivel a helyi támogatás jövedelmi kritériumai tágabbak, mint a normatívé.

Az átmeneti segély szabályozása Egerben nem nevesít lakhatási gondok enyhítésével kapcsolatos jogcímet, azon egyedülállók számára azonban, akiknek a jövedelme nem haladja meg a nyugdíjminimum összegét, tartós átmeneti segély is adható. Ez közvetve segíti a lakásköltségek finanszírozását is. A tartós segély is csak egy évben maximum 6 alkalommal nyújtható.

Győrben szintén többfajta lakhatást segítő támogatást működtetnek: helyi kiegészítő lakásfenntartási támogatást, távhő-szolgáltatási díjkompenzációt, átmeneti segélyt, kamatmentes kölcsönt.

A helyi kiegészítő lakástámogatás a normatív lakásfenntartási támogatást hivatott kiegészíteni, maximum 8000 Ft/hó-ra. Ez azok körében, akik normatív támogatásra jogosultak, hatékonyabbá teszi a támogatást, viszont nem von be új csoportokat a támogatottak körébe. Pozitívuma viszont még e támogatásnak, hogy más módon nyit még az egyéb, lakásfenntartási gondokkal küszködő csoportok felé: lehetővé teszi, hogy a jogosultságok alapján egyébként járó összeget a szilárd tüzelőanyaggal fűtő háztartások is felvegyék évi egy alkalommal egy összegben, illetve

szintén egy összegben felvehetik olyan háztartások, melyek lakbér- és/vagy közüzemi hátralékkal rendelkeznek.

A távhő díjkompenzációval az erősen alacsony jövedelmű családokat próbálják segíteni, itt az egy főre eső jövedelem felső határa csupán 1,5*NYM. Az átmeneti segélyből évi két alkalommal részesülhet az, aki rendszeres lakásfenntartási támogatást kap. Ugyanakkor külön szabályozza a rendelet, hogy a lakhatási gondokkal összefüggő segélyt első sorban természetbeni támogatásként kell folyósítani. A kamatmentes kölcsön a lakás karbantartási, felújítási költségeihez is hozzájárulhat, a rászoruló családok esetében.

Kaposváron az önkormányzat helyi és kiegészítő lakásfenntartási támogatást is ad: a támogatás összege azon háztartásokban, ahol csak 60 év felettiak élnek, 20 százalékkal magasabb. Ezenkívül a lakossági szemétszállítási díj megfizetéséhez nyújtható támogatás, akár a díj egészére, illetve felére, 30 százalékra, a különböző jövedelemkategóriák szerint.

Hódmezővásárhely helyi lakásfenntartási támogatást 2007-ig bezárólag működtetett, utána ez a támogatási forma – elsősorban az önkormányzat költségvetési korlátai miatt – megszűnt. Jelenleg tüzelőtámogatás formájában nyújt plusz segítséget, fűtési idényenként egy alkalommal, a szociális rászorultságot figyelembe véve. A tüzelőtámogatás természetbeni támogatást jelent: évenként 700–900 háztartás részére öt mázsa tűzifát vásárolnak, ami kb. a teljes tüzelőigényük egyhetedét teszi ki.

Több önkormányzat nem engedi, hogy bizonyos támogatástípusok, mint például a lakásfenntartási és albérleti lakhatást segítő lakbértámogatás, egymásra épüljenek. Jelenleg önmagában egyik sem elég egy többszemélyes, alacsony jövedelmű háztartás lakbérének és lakásköltségeinek fedezésére, ezért célszerű lenne, hogy a legrászorultabbak ötvözni tudják pl. ezt a kétfajta támogatást.

Altalában a támogatások elérhetőségét, így a lakhatást segítő támogatásokat is erősen korlátozza a bizonytalan lakáshelyzetűek (nem legális magánbérlet, szivességi lakáshasználó stb.) számára, hogy a Szociális törvény rendelkezései szerint támogatást az kaphat, aki bejelentett lakó, vagy tartózkodási hellyel rendelkezik egy adott lakásban:

„HÁZTARTÁS: az egy lakásban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek közössége” (Szt. 4. § (f)).

A magánbérletben lakók egyik nagy problémája közismerten az, hogy nem tudnak még ideiglenesen sem bejelentkezni a bérelt lakásukba – a hajléktalanságból kilépők pedig jellemzően ezen a magánpiacon próbálnak lakást bérelni, vagyis számukra nélkülözhetetlen támogatástól eshetnek el. Ezért a megoldás az szokott lenni, hogy vagy bejelentkeznek egy másik lakásba (ezért gyakran fizetni kell a tulajdonosnak), vagy pedig néhány önkormányzat engedi a közterületre való bejelentkezést, és így bizonyos támogatásokat kaphatnak. A lakásfenntartási támogatás azonban tipikusan nem tartozik ezek közé, hiszen ez adott lakáshoz kötődik. Az önkormányzatok leginkább átmeneti támogatásokat szoktak nyújtani ezen nem tisztázott lakáshelyzetű embereknek.

A fenti példából az szűrhető le következtetésként, hogy – az önkormányzatok, főként a városiak, többféle módon próbálják meg kiegészíteni a központi normatív, de távolról sem elégséges támogatásokat. A

helyi támogatások azonban igen fragmentáltak, helyi szinten is nehezen kiismerhető rendszert alkotnak. A rendeletekből látszik, hogy az utóbbi időben is több támogatást szüntettek meg, valószínűleg a finanszírozási gondok miatt.

– Az átmeneti segély egy viszonylag rugalmas támogatási formát képvisel, amelyet többfajta címen tudnak nyújtani és szükségletek szerint alakítani az önkormányzatok, akár egy egyszeri hátralék, illetve adósság törlesztéséhez, akár fél évig, rendszeres alkalommal.

– Ugyanakkor az alacsony jövedelműek lakásfenntartással összefüggő gondjai állandó jellegűek, és eseti jellegű támogatásokkal kevésbé csökkenthetők. Ezért a lakhatási bizonytalanságok enyhítéséhez nemcsak a krízishelyzetek kezelése szükséges, a kiegészítő jellegű támogatások révén, hanem a rendszeres típusú támogatások hatékonyságát is növelni kell.

– A hajléktalanságból, lakástalanságból jövők helyzetét nehezíti, hogy még ha találnak is olyan lakást a maganpiacon, amit bérelni tudnak, *nem rendelkeznek bejelentett lakcímmel*, és így nem jutnak hozzá az esetleg nekik járó támogatások jelentős részéhez.

A válság az önkormányzatokat is igen negatívan érintette, és több önkormányzat jelentősen eladósodott. *Ez helyi szinten a jövőben az önkormányzati forrásokból nyújtott támogatások komoly csökkenéséhez vezethet, ami a lakhatási támogatásoknál is érezhető hatását. Mindeközben a helyi támogatási igények nőnek, a központi támogatások pedig beszűkülő tendenciát mutatnak.* Mindez helyben jelentős szociális feszültségekhez vezethet majd. Az egyik hatás a helyi lakásfenntartási támogatások, átmeneti segélyezések visszavágásában jelentkezhethet majd.

Szobabérlők háza és más, átmeneti, rugalmas, lakástípusú ellátások

Az önkormányzatoknak nagy problémát jelent, hogy a többszörösen is hátralékossá vált családokat hogyan kezeljék, illetve hogyan segítsék a lakhatásukat elvesztők még időbeni megkapaszkodását.

Az adósságspirálba került családok a felhalmozott tartozásukat támogatásokkal sem képesek törleszteni, hiszen az adósság visszafizetéséhez semmilyen önrészt nem tudnak vállalni. Ezek a családok állandó jövedelemhiánnyal küzdenek, kilakoltatást, különösen gyermekes családok esetében az önkormányzatok nem szívesen vállalnak fel. A lakásvesztésből felfelé megkapaszkodni igyekvőknek szintén jelentős jövedelem deficitjük van, ami gyakran egyéb nehéz élethelyzettel párosul. Ezek a tényezők akadályozzák, hogy biztosabb lakhatási formába tudjanak belépni. Másik oldalon viszont, ha az állományban nagy számú nem fizető bérlő halmozódik fel, az erősen rontja a fizetési morált, így tovább mélyítve az önkormányzati állomány veszteségét.

Természetesen nemcsak az önkormányzati bérlakásokban élők kerülhetnek krízishelyzetbe, hanem más lakhatásukat elvesztő csoportok is megjelennek az önkormányzatnál. Egyes önkormányzatok éppen ezért

kialakítottak olyan lakhatási formákat, amelyek segítenek a krízishelyzetbe kerülők lakhatási helyzetének időleges megoldásában.

Ilyen típusú lakhatási ellátás a *szobabérlők háza*²⁴ is, amely lakószobákból áll, közös konyhával és fürdőhelyiséggel. Egyes városokban elsősorban a krízishelyzetben lévők számára nyújtanak meghatározott időre ellátást, máshol az alacsony jövedelműek tartós lakhatási lehetőségre találnak, amennyiben a lakbért rendszeresen megfizetik. Nyíregyházán a bérlők, akik gyakran önkormányzati bérlakásból kerülnek ide, egy évig maradhatnak a szobabérlők házában, és a lakhatás mellé szociális munkát nyújt az önkormányzat, annak érdekében, hogy segítsenek rendezni az élet- és anyagi helyzetüket. A tapasztalat sajnos azonban az, hogy az ide bekerülők nem tudnak visszailleszkeszteni, és innen is inkább lefelé csúsznak tovább, semhogy vissza tudnának kapaszkodni az önkormányzati vagy magántulajdonú lakásszektorba. Ahogyan fent megállapítottuk, a szegénység gyakran nem átmeneti állapot, így az egyéves, olcsó lakhatás nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy a hajléktalanság szélén élők megkapaszkodjanak.

Az önkormányzatok a bérlakásszektorukon belül is többféle módon teremtik meg a lehetőségét annak, hogy a normál bérbeadási mechanizmuson kívül a krízishelyzetbe került családokon, ha átmenetileg is, de segíteni tudjanak.

A VII. kerületi önkormányzat lehetővé teszi, hogy bérlakásokat hasznosítsanak családok átmeneti elhelyezésére. Az átmeneti elhelyezésre csak egyszobás lakás adható bérbe és csak meghatározott időre, hat hónapra. Elhelyezésre azok a családok jogosultak, amelyek lakhatásukat átmenetileg elvesztették, és gyermeket nevelnek, valamint vállalják olyan egyedi megállapodás megkötését a Gyermekjóléti Központtal, amelynek legfőbb célja a család lakhatásának -- ideiglenes elhelyezését követő -- végleges megoldása. A hat hónap lejárta után az elhelyezés a Gyermekjóléti Központ javaslatára a Pénzügyi és Kerületfejlesztési Bizottság egyedi döntése alapján legfeljebb három alkalommal meghosszabbítható, alkalmanként további hat hónapra. Ha a család nem teljesíti a vállalt kötelezettségeit, a bérleti szerződést felmondják, és ki kell költöznie a lakásból. Annak érdekében, hogy a családok kiköltözésével adott esetben ne legyen probléma, a szerződést közjegyzői okiratba foglalják, amelyben a család vállalja a szerződés megszűnésével a kiürítési kötelezettséget. A konstrukció lényege, hogy – mint minden családok átmeneti otthonában – itt is az elhelyezés időtartamára szociális munkával és egyéb szolgáltatásokkal próbálják segíteni és esélyhez juttatni a családokat. Kérdéses azonban, hogy hat hónap alatt ez mennyire sikerülhet.

A VIII. kerületben a rendkívüli élethelyzet jogcímén pályázaton kívül lehet bérlakást igényelni. Az ügyben bizottság dönt, a jogosultsági feltételek vizsgálata nélkül. Legfeljebb évi tizenkét lakás erejéig lehet ilyen jogcímen bérleti szerződést kötni, a szerződés azonban csak határozott időre vagy feltétel bekövetkezéséig köthető. Ilyen típusú ellátásra jogosult pl. az a hajléktalan ember, aki a hajléktalanná válása előtt három évig

²⁴ A szobabérlők házát leggyakrabban szociálisan rászorult lakástalanok részére működtetik az önkormányzatok, de van olyan önkormányzat, mely szintén ilyen típusú intézményét költségteljes lakbérrel, szociális jelleggel adja bérbe.

a kerületben lakott, ill. a lakását önhibáján kívül elvesztő, a jelenlegi lakhelyén veszélyeztetettségnek kitett személy, vagy aki önhibáján kívül lett jogcím nélküli.

A katasztrófahelyzetben megsemmisült lakások volt lakóinak szinte az összes önkormányzat kialakított valamilyen támogatási formát, általában segít átmeneti időre bérlakáshoz jutni, de van, ahol ilyen helyzetben a magánbérlést is támogatják. Ez utóbbiak közé tartozik *Dunaújváros* is, a bérleti díj 60 százalékgig támogatja ilyen esetekben a család lakásbérlését, ha arra az önerőből nem képes, de max. 30 000–50 000 Ft-ig (a család létszámától függően).

A *magánszektorban lévő lakásbérlőket* egyébként is több önkormányzat támogatja, még a központi lakbértámogatási program befagyasztása után is. Az önkormányzatok jelentős része felismerte, hogy az alacsony jövedelmű családok jelentős része szorult a magánbérlési szektorba és támogatás hiányában igen kiszolgáltatott helyzetben van.

Hódmezővásárhelyen albérleti és ún. kijutási támogatást működtetnek. A két támogatásfajta célcsoportja más: az albérleti támogatás azokat az alacsonyabb, de stabil jövedelemmel rendelkező lakástalanokat támogatja, akik segítséget igényelnek lakhatásuk megoldásához, míg a kijutási támogatás a hajléktalanságból való kilépést szándékozik elősegíteni.

Az *albérleti támogatás*, amit egyébként jelenleg a normatív lakhatási támogatás keretében működtetnek, mintegy évi 100 háztartásnak (a teljes normatív lakásfenntartási támogatás kb. 10 százalékát jelenti) nyújt 3000–5000 Ft közötti havi támogatást. Azon háztartások jogosultak a támogatásra, akiknek a lakbérköltsége meghaladja az összjövedelmük 20 százalékát. Ha azonban ugyanazt a lakást több önálló háztartás bérlője, és ezt bizonyítani is tudják, továbbá különbérlési szerződéssel rendelkeznek, akkor a háztartások egyenként is jogosultak a teljes összegű támogatásra. A támogatás elbírálásához a lakbér összegét is tartalmazó bérleti szerződéseket be kell mutatni, azt viszont nem ellenőrzik, hogy a bérbeadó legálisan adja-e bére a lakását.

Hódmezővásárhelyen kijutási támogatásban részesíthető az a *hajléktalan személy*, aki legalább három hónapja a hajléktalanszállón lakik. A támogatási kérelemhez csatolni kell a lakásbérlési szerződést és az intézményvezető véleményét is. A támogatás mértéke az első 12 hónapban a lakbér 50 százaléka, de legfeljebb 8000 Ft, míg a második 12 hónapban a lakbérköltség 25 százaléka, de legfeljebb 4000 Ft. A bérelhető lakás nagysága nem lehet nagyobb, mint 25 nm, és bérleti díja nem lehet több 25 000 Ft-nál. A támogatás csökkenő mértéke az öngondoskodás megteremtését hivatott itt is megteremteni, a támogatás időtartama azonban hosszabb, mint a központi kormányzati vagy TÁMOP-os támogatású programoknál, ami realisabb konstrukciót jelent. Ugyanakkor a támogatás kihasználtsága minimális, évente 1–2 fő részesül belőle, annak ellenére, hogy helyi szinten jelentős összegű támogatást jelent egy személy számára. Ennek okát a helyiek abban látják, hogy nagyon nehéz a hajléktalanellátó intézményből kimozdítani az embereket. A város átmeneti hajléktalanszállója és éjjeli menedékhelye bár csak ideiglenes megoldásként szolgálna a hajléktalanoknak, sokuk mégis hosszú évek óta ott lakik. Az elsődleges gond, hogy nem tudnak megfelelő szintű stabil jövedelemhez jutni, a munkahelykeresés csak ritkán hoz eredményt, annak ellenére,

hogy az intézmény dolgozói igyekeznek ebben is segítséget nyújtani, és az intézmény elhagyására ösztönözni az ott lévőket. (A városban kb. 100 hajléktalan él, tehát évi mintegy 1 százalékukat éri el a támogatás.)

Kecskeméten albérleti támogatást az kaphat, aki legalább egy éve helyi lakos, vagy helyi munkaviszonnyal rendelkezik és nincs a tulajdonában ingatlan (lakás, telek, üdülő), illetve nincs egymillió Ft feletti vagyona. A jövedelmi jogosultsági kritériumok megegyeznek a szociális bérlakás jogosultságaival, továbbá szabályozzák a bérbé vehető lakás méretét, a családtagok száma függvényében, illetve 80 nm feletti lakáshoz nem adnak támogatást. Az irreálisan alacsony jövedelmű háztartásokat (illetve a visszaéléseket) is megpróbálják kiszűrni, és bár alsó jövedelemhatárt nem jelöltek ki, de ellenőrzik pl., hogy a lakbér összege nem magasabb-e, mint a háztartás jövedelme és az erre felhatalmazó részt a rendelet is tartalmazza. A támogatás bírálatához bekérik a bérleti szerződést, és ellenőrzik, hogy a szóban forgó lakás ténylegesen a megadott bérbeadó nevében van-e. Ugyanakkor a bérbeadás legális voltát itt sem ellenőrzik. Évi mintegy 70 családnak folyósítanak albérleti támogatást, átlagosan 6000–7000 Ft értékben, de a legkisebb érték 1000 Ft, míg a legmagasabb érték a 11 000–12 000 Ft-ot is elérheti. 2010-ben összességében 8,1 millió Ft-ot fordított a város albérleti támogatásra.

A lakbértámogatás mértékét a lakás komfortfokozata szerint Ft/nm értékben határozzák meg, ezt szorozzák meg a lakás alapterületével, ami megadja a lakbértámogatás alapértékét. Ezt az alapértéket korrigálják a család jövedelmének 10–20 százalék közötti értékével, úgy, hogy a kettő különbsége adja a tényleges lakbértámogatást. A korrekciós jövedelemhányadot a család típusa szerint határozzák meg, pl. a több eltartottal rendelkezőknél alacsonyabb jövedelemhányaddal számolnak, vagyis nagyobb mértékű lakbértámogatásra jogosultak ezek a családok.

Nyíregyháza is működtet hasonló konstrukciót magánbérlet támogatására, itt azonban a lakástulajdonos az önkormányzattal köti meg a bérleti szerződést, amely azután albérletbe adja a lakást a rászorult bérlőnek. A szerződéskötés a bérbeadóval teljesen legális, és valószínűleg éppen ennek tulajdonítható, hogy sokkal kevesebb ilyen típusú lakbértámogatásuk van, mint a fent bemutatott városokban: összesen tizenkilenc. Az önkormányzat szívesen támogatna többet is, de amíg a szociális bérbeadásra vonatkozó adózási szabályok nem változnak meg, addig az önkormányzat szerint nincs esély a magánszektorban lévő bérlők nagyobb arányú támogatására.

A központi lakbértámogatás működése idején *Miskolc* is folyósított magánbérlethez kapcsolódó támogatást: a rendelet értelmében a város vagyongazdálkodó cége is bérbé vehetett magánszemélytől lakást, hogy szociálisan rászorultak részére adja ki, illetve a magánpiaci bérlőknek közvetlenül is nyújthatott támogatást. Ezt a támogatási rendszert azonban a központi támogatás befagyasztása után felfüggesztették.

A bérlakásból való kikerülés és a hajléktalanság közötti, köztes ellátás érdekében hozták létre *Szombathelyen* az ún. szociális szállás ellátási formát. Ez az ellátási forma, amely átmeneti lakhatási formát jelent, szintén összekapcsolja a lakhatási és a szociális szolgáltatási elemet (szociális munkát). A szállást maximum 2 évig lehet igénybe venni.

Az önkormányzat szándéka szerint a lakásállomány 4 százalékát működtetnék ilyen jelleggel azok számára,

- akik önkormányzati bérlakásban laknak, de lakhatásukban veszélyeztetettek, illetve
- akik alacsony jövedelmük miatt nem jogosultak önkormányzati bérlakásra.

Az alacsonyabb komfortfokozatú lakásokat vonják be mint szociális szállásokat. A szociális munka jellegét is szabályozza a kapcsolódó rendelet. A szociális munkát a családsegítő szolgálat, illetve a SAVARIA REHAB-TEAM Nonprofit Kft., egy helyi hajléktalanellátással is foglalkozó civil szervezet biztosítja. Ez rendszeres, napi szociális munkát jelent, amelyet a bérlővel való együttműködési szerződés alapján nyújtanak. Csak azzal kötik meg a bérleti szerződést, aki vállalja az együttműködési szerződés megkötését.

A szociális szállás díja a lakásra megállapított alaplakbér 50 százalékaival egyenlő, amihez lakbértámogatást is igénybe vehetnek a bérlők. Amennyiben a szálláshasználati szerződés letelt és a *bérlő teljesítette az együttműködési feltételeket, jogosulttá válik bérlakásra.*

A fentiekben bemutatott kezdeményezések igen pozitívak, többségük nem is annyira új a hazai hajléktalan, és szociális ellátórendszerben. Továbbá arra is biznyságul szolgálnak, hogy az önkormányzatok egy része, illetve maga az ellátórendszer igyekszik kihasználni a meglévő lehetőségeket és megoldást kínálni a legrászorultabb rétegek lakhatási problémáira is. Azonban súlyos hibája ezeknek a kezdeményezéseknek, hogy nagyjából elszigetelten működnek, hiányzik a különféle támogatások összekapcsolása. Ezt jól demonstrálja az átmeneti lakhatási megoldások kudarca. Ezek egyrészt azt mutatják, hogy ezekből a lakhatási formákból a felfelé vezető mobilitási utakat is támogatni kell, *irreális elvárás, hogy ezen háztartások támogatás nélkül képesek visszatérni az önkormányzati vagy magántulajdonú lakásszektorba.*

Az önkormányzati adósságkezelés lehetőségei

Az önkormányzati adósságkezelés fő iránya a 2003-as központi adósságkezelési szolgáltatás működtetését jelenti. Ahhoz, hogy a szolgáltatás helyben is elérhető legyen, az önkormányzatoknak helyi rendeletet kell alkotniuk a feltételrendszer megteremtéséről. Mivel ez *egy komplex jellegű szolgáltatás, vagyis az anyagi támogatáson kívül szociális munka is kapcsolódik hozzá, ezért több humán- és anyagi erőforrást igényel a működtetése, mint az egyéb központi támogatások esetében.* Az adósságtanácsadás keretében végzett szociális munka révén az adósságkezeléssel foglalkozó önkormányzati munkatársak – többnyire a családsegítő szolgálat munkatársai – segítenek kidolgozni az adósságcsökkentési tervet, felkészítik a háztartásokat az adósságtörlesztés ideje alatt megnövekedett kiadások beépítésére a háztartás költségvetésébe, segítenek esetleg más típusú támogatásokat elérni, amelyek megkönnyítik a tartozások törlesztését és tartják a rendszeres kapcsolatot az adóssal.

Mіндеz azonban igen intenzív munkát igényel a családsegítő szolgálatok részéről, miközben azokban a városokban (elsősorban itt működtetik

az ellátást), ahol a szociális problémák jelentősebbek, *egy szociális munkásra több mint 100 ügyfél jut* -- ez szűk kapacitást jelent a támogatás működtetésében. A támogatás nem megfelelő kihasználásának (mint erről volt szó, éves szinten 5–7 ezer háztartás tud bekapcsolódni a programba) a másik oka, hogy *a nagy jövedelmi hiánnyal rendelkező háztartások, nem képesek törleszteni a tartozásaikat, az aktuális lakásköltségek egyidejű fizetése mellett*. Még akkor sem, ha ehhez lakásfenntartási támogatást kapnak. Itt is igaz az a központi lakbértámogatásnál megfogalmazott probléma, hogy *a támogatási feltételrendszer nincs kellőképpen összehangolva a támogatás működésével*: azok, akik jogosultak a támogatásra, nem tudnak törlesztőrészletet vállalni. A nagy adósságok esetében csak azoknál működik a támogatás, akik időleges probléma miatt kerültek adósságba, de mára már helyreállt keresőképességük, vagy akik más módon tettek szert magasabb jövedelemre (pl. rokonai segítség, feketemunka). A támogatás feltételeinek ilyen módon való behangolása lehet részben direkt kormányzati akarat: ha túlságosan kinyitnák a támogatási feltételeket (magyarul reális jövedelmi feltételeket szabnának meg), akkor a probléma nagysága miatt finanszírozhatatlan lenne a rendszer.

Az önkormányzat egyik eszköze, hogy segítse az adósságkezelésben való részvételt, ami tipikusan az adós által fizetendő önrész (a tartozás 25 százaléka) finanszírozásának megkönnyítése. Ezt átmeneti segéllyel szokták megoldani az önkormányzatok.

A helyi adósságkezelés egy sajátos eszköze a fővárosban létrehozott Hálózat Alapítvány. Az alapítvány a fővárosi tulajdonú cégek befizetéseiből működteti a támogatási rendszerét. A támogatásnak három fő formája van:

- Közüzemi díjkompenzáció: havi szinten segíti a háztartások rezsi-költségeinek (távhő, víz, szemét) a fedezését,
- Hátralékkiegyenlítő támogatás: felhalmozódott adósságok törlesztését segíti (távhő-, víz-, szennyvízelvezetési és hulladékkezelési díjhátralék esetén),
- Krízistámogatás: azonnali segítséget nyújthat azon ügyfeleknek, akikkel szemben már kezdeményezték a lakásbérleti jogviszony felmondását. A támogatást háromévente egyszer lehet igénybe venni.

Az adósságkezelési támogatás egyik, általános kritikája, hogy rászoktatja a háztartásokat a nem fizetésre, hiszen 2–3 év múlva úgyis megint szanálni lehet a háztartás adósságát. Ez részben igaz lehet, hiszen minden támogatási rendszernek vannak potyautasai, viszont *ha nem működik elégséges mértékben kiterjedt és megfelelő támogatást nyújtó lakásfenntartási támogatás, akkor az óhatatlanul hátralékokhoz, majd lakásvesztéshez vezet*. Ez azonban visszautal a központi lakásfenntartási támogatás elégtelenségéhez: a támogatás alulfinanszírozásának és a lakásfenntartás általános megfizethetőségi problémájának kapcsolatához. *Egy általános finanszírozási hiány érzékelhető a rendszerben, mind a háztartások, mind a támogatások oldaláról, és amíg ez fennáll, addig minden támogatási program csak időleges eredményeket képes elérni a legalsó jövedelmi csoportok esetében*.

A hajléktalan emberek hozzáférése az önkormányzati lakhatást segítő ellátási rendszerhez

Az előző fejezetekben értékeltük az önkormányzati szociális lakáspolitikai eszközrendszerét, melynek hatását, cselekvési hatékonyságát a hajléktalan, illetve a lakhatásukban veszélyeztetett emberek szempontjából foglaljuk össze.

A hajléktalan és bizonytalan lakáshelyzetű emberek lakáshoz juttatásának egyik fő eszköze lehetne elméletben a szociális bérlakásszektor. A szektorban végbement változások azonban nem ennek az irányába hatnak. A privatizáció következtében jelentéktelen méretűre zsugorodott szociális lakásállomány minőségi, finanszírozási és fenntarthatósági problémákkal küzd. Az önkormányzatok kísérlete arra, hogy a szektort finanszírozhatóvá tegyék, a szociális bérlakásként hasznosítható állomány további csökkenését okozza, továbbá erősítette a szociális alszektor szegregált jellegét. Néhány városban ez explicitté vált, a legrosszabb állományt leválasztották és az alacsony lakbéréken keresztül a legrosszabb helyzetű bérlők számára tették elérhetővé, akik az állomány többi részéből kiszorultak. Jellemző egyébként, hogy hiába minimális a lakbérük az itt lévő lakásoknak, a bérlők jelentős része itt sem fizet, ami már részben a fizetési fegyelmem problémája, illetve a gettósítás közvetlen hatása. Mivel a megüresedés nagyon kismértékű a szektorban, hiába olcsó lakbérűek ezek az egyébként gyakran perifériálisan elhelyezkedő lakások, így csak igen korlátozottan nyújtanak lehetőséget a hajléktalanságból való kivezetéshez. Általában jellemző a szociális bérlakásszektorra, hogy korlátozottan képesek az emberek „felfelé” kilépni, mivel az ezen kívüli alternatíva többnyire a tulajdoni lakáshoz való jutás, amire nincsen anyagi kapacitásuk.

A szociális lakások lakbérének emelésével sok önkormányzat lakbértámogatást vezetett be, ami lehetőséget ad az alacsonyabb jövedelműek, így a jövedelemmel rendelkező hajléktalan emberek befogadására is. Azonban bizonyos feltételek, mint pl. a bejelentett többéves lakóhely, több helyen bizonyos idejű munkaviszony, eleve kizárja őket a pályázás lehetőségéből. Bizonyos rendszerek ennek ellenére sokkal befogadóbbak: vannak olyan önkormányzatok, amelyek célcsoportjuknak jelölik meg a hajléktalan embereket, és még ha időlegesen is, de bérbe adnak nekik lakásokat. Ez a gyakorlat pl. Budapest VIII. kerületében, Kecskeméten, Szegeden is: mindegyik helyen különbözőképpen ugyan, de megcélozzák a hajléktalan embereket (pl. a családok átmeneti otthonát, hajléktalanszállót is lakcímnek veszik). Igaz, hogy csak komfortnélküli, vagyis rossz minőségű lakásokat utalnak ki. Vagyis *a hajléktalan emberek legjobb esetben is csak a szociális bérlakásszektor legalsó részébe férnek be.*

Irodalom

- Gyóri Péter – Maróthy Márta (2008): Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei. Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormányára részére; Pro Domo Füzetek 1.
- Hegedüs József – Teller Nóra (2006): Az önkormányzati lakásgazdálkodás modelljei Nagy-Britanniában, Svédországban és Franciaországban, tanulmány <http://www.>

FoGLAK PROJEKT

- nki.gov.hu/images/tudasbazis/archiv/2/az_onkormanyzati_lakasgazdalkodas_modelljei_Nagy-Britanniaban_svedorszagban_es_franciaorszagban
- Hegedüs J. – Szemző H. (2007): „Iparosított technológiával épült lakóépületek energia-megtakarítást eredményező felújítása illetve ezen lakóépületek, gépészeti rendszereinek, berendezéseinek, valamint közvetlen környezetében lévő utak, parkolók, játszóterek, parkok korszerűsítése, felújítása” elnevezésű program lehetséges fizikai és mentális egészséghatásait, szociális következményeit felmérő egészséghatás vizsgálat, Városkutatás Kft., kézirat
- Hegedüs J. – Somogyi E. – Teller N. (2008): Javaslatok a lakáspolitikai korszerűsítésére, a szociális lakásrendszer elemeinek fokozatos kiépítésére, Városkutatás Kft., kézirat
- Hegedüs J. et al (2009): Lakhatási szükségletek Magyarországon. www.mut.hu/?modul=e=news&action=getfile&fid=114874
- Hegedüs, J. (2010): Towards a New Housing System in Transitional Countries: The Case of Hungary, in: Arestis, P., Mooslechner, P and Wagner, K. (eds.) *Housing Market Challenges in Europe and the United States*, Palgrave Macmillan, pp. 178–202
- Herpai B. (2010): A lakossági díjhátralékok átalakulása egy felmérés tükrében, *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 2010. (21. évf.) 6. sz. 22–40. old.
- KSH 2010a: Statisztikai tükör, 2010/106
- KSH 2010b: Statisztikai tükör, 2010/128

FEHÉR BORÓKA

Közterületen élők lakhatási programjai¹

Számos külföldi program mutatja, hogy megfelelő támogatással sokproblémás, szenvedély- és/vagy pszichiátriai betegséggel küzdő, tartósan közterületen élő hajléktalan emberek is képesek önálló lakhatásba költözni és azt megtartani. 2006 óta a hazai hajléktalanellátó szervezetek is működtettek olyan programokat, amelyekben közvetlenül közterületen élő emberek juthattak valamilyen lakhatási támogatáshoz.

Hazai alternatív kezdeményezések közterületen élő hajléktalan emberek lakhatásának rendezésére

A Pilisi Parkerdő Program

A Pilisi Parkerdő Programot a Hajléktalanokért Közalapítvány és a Pilisi Parkerdő Zrt. közösen hirdette meg 2007-ben. Maga a program több körben összesen 2009. december 31-ig tartott, és fontos tanulságokkal szolgálhat a tartósan közterületen élő hajléktalan emberek ellátáshoz juttatásával kapcsolatban².

A program előkészítése már 2006-ban elindult, amikor a Pilisi Parkerdő Zrt. elhatározta, hogy kitakarítja a fenntartásában lévő fővárosi erdőket, és ennek részeként az ott életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan embereket is távozásra kívánta felszólítani. Az egyszerű kilakoltatás helyett azonban a szociális szereplőkkel való együttműködést választották. Első körben a minisztérium és a területileg illetékes önkormányzatok segítségét kérték, hogy a hajléktalan emberek számára alternatív lakhatási lehetőségeket ajánljanak fel. Így került a Hajléktalanokért Közalapítványhoz a feladat, ahol kezdetben 30 millió forintnyi támogatással indítottak pályázati programot a Pilisi Parkerdő Zrt. területén tevékenykedő utcai gondozó szolgálatok számára.

Az utcai gondozó szolgálatokat arra buzdították, hogy a Pilisi Parkerdő Zrt. munkatársaival közösen kutassák fel a (közös) ellátási területükön tartózkodó hajléktalan embereket, és próbálják meg velük együtt átgondolni, hogy milyen lakhatási lehetőségek állnak rendelkezésükre. A pályázati keretből egy főre átlagosan 300 000 Ft támogatás jutott, ami 240 000 Ft személyre szabott támogatást és a többletfeladatok ellentéte-

¹ Részlet a Támogatott lakhatási programok kiterjesztésének és más lakástámogatásokkal való összehangolásának lehetőségei c. tanulmányból. A teljes tanulmány a http://foglakprojekt.hu/viewpage.php?page_id=20 oldalon olvasható.

² Az összefoglalóban elsősorban Maróthy Márta (2008): Zöldterületek nomádjai c. kéziratára, valamint a pályázati kiírásokra támaszkodtunk.

lezéseképp, valamint az utógondozás idejére 60 000 Ft szociális munkási díjazást tartalmazott.

A pályázati konstrukció részben hasonlít a hajléktalanellátás két közalapítványa³ által működtetett beilleszkedési támogatási rendszerhez, de számos lényeges pontban el is tér attól. Az egyik alapvető különbség az, hogy a *Pilisi Parkerdő Program támogatása lazább keretek között volt felhasználható*. Ebben a programban lehetőség volt az önálló lakhatás megoldásával kapcsolatos különböző járulékos költségek elszámolására is (ilyenek pl. a megfelelő ingatlan kiválasztásához szükséges közlekedés ára, az igazolványkép készítése, a közterületi adományok ellensúlyozásaképpen élelmiszersomag stb.). Sőt, a szokásos támogatási konstrukcióval ellentétben itt *néhány egyedi esetben tulajdonszerzést is engedélyezett* a Közalapítvány. A pályázati támogatást a program második körére időzített meghirdetésével az előre tervezett *12 hónapnál hosszabb ideig is* fel lehetett használni, amennyiben azt mind a szociális segítők, mind a módszertani segítséget nyújtó Közalapítvány munkatársai indokoltnak érezték.

Lényeges eltérés volt a két program között ugyanakkor, hogy ebben az esetben a pályázatot a *konkrét kedvezményezettek és lakhatási tervek megadásával* nyújthatták be a szervezetek. A beilleszkedési támogatás pályázataiban is indokolni kell, hogy milyen alapon becsülik meg a majdani kedvezményezettek számát, de a Pilisi Parkerdő Programban *a pályázat benyújtását komoly feltárás és együttműködési tervezet előzte meg*. Ez természetesen nem zárta ki, hogy a későbbiekben átcsoportosítsák a költségeket, módosítsák az egyéni lakhatási terveket, sőt, amennyiben az együttműködés nem járt sikerrel, új hajléktalan kedvezményezett bevonására, személyek közötti átcsoportosításra is lehetőséget biztosítsanak.

További fontos különbség, hogy a Pilisi Parkerdő Program együttműködési megállapodása három fél között kötött, és a szociális munkások nemcsak a pályázat megvalósítását irányító Közalapítvánnyal, hanem az erdészeti munkatársaival is együttműködést vállaltak. A Pilisi Parkerdő dolgozói egyszerre vállaltak segítő és rendészeti feladatot, ami a szociális munka bizalmi jellegét, a szociális munkások fogadtatását alapvetően befolyásolhatta.

Szintén alapvető különbség volt az, hogy a programban való részvételt a kilakoltatás fenyegetése is ösztönözhetette – a résztvevők úgy tudták, hogy eredeti alvóhelyüket mindenképpen el kell hagyniuk⁴. A szociális munkások a megfelelő lakhatás kiválasztásában nyújtottak segítséget, ami *nem feltétlenül jelentett önálló bérleményt vagy munkásszállói elhelyezést*. A beilleszkedési támogatással szemben itt a hajléktalanszállóra (akár átme-

³ A Hajléktalanokért Közalapítvány, amelyet a kormány, illetve az Összefogás a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány, amelyet Budapest főváros és a kormány alapított a hajléktalan emberekkel kapcsolatos pályázati programok tervezésére, lebonyolítására, koordinálására országos illetve közép-magyarországi régiós szinten.

⁴ A programban részt vevő szociális munkások több alkalommal jelezték, hogy az erdészeti munkatársai nem jártak el következetesen az erdőlakók kilakoltatásával kapcsolatban, ami miatt egyes résztvevőknek megrendült a bizalma az utógondozókkal szemben. Úgy érezhették, hogy megtévesztés áldozatai lettek, a szociális munkásokról feltételezték, hogy hamis indokkal vették rá őket a programban való részvételre. Arra is volt példa, hogy a hajléktalan ember, miután észlelte, hogy a kunyhója még mindig áll, visszaköltözött korábban kiürített lakhelyére.

neti, akár rehabilitációs szállóra vagy hajléktalanok otthonába) költözés is (anyagilag is) támogatható, legitim célként fogalmazódhat meg.

A szociális munkások tevékenységét ebben az esetben is rendszeres megbeszélések segítették, ahol a Közalapítvány és az összes, a programban részt vevő szociális szervezet munkatársai közösen beszélhették meg az eseteket, alakíthatták a programot, egyeztethettek a rugalmas feltételekről.

A Pilisi Parkerdő Zrt. 2005-ben részt vett a Február 3 munkacsoport által szervezett akcióban, a közterületen élő hajléktalan emberek megszámlálásában. 2005. február 3-án több mint 200 embert számoltak össze, aki a területükön éjszakázott. Amire az egyeztetés eljutott a pályázati kiírás fázisába, azon szervezetek, amelyek vállalták a pályázat megvalósításával járó feladatokat, *105 hajléktalan embert találtak*, aki hajlandó volt a program támogatását igénybe venni és a zöldterületet elhagyni. Arról nincs adat, hogy hány hajléktalan ember mondott nemet a felkínált segítségre, amit másik oldalról nyomásgyakorlásként is lehetett értelmezni. (Az utcai szociális munkások és az erdészek együtt keresték fel a hajléktalan embereket, akik így egy látogatás alatt értesültek arról, hogy költözniük kell, és arról, hogy ehhez ugyanakkor anyagi segítséget is igényelhetnek.)

A 2007-ben meghirdetett pályázatra 5 hajléktalanellátó szervezet nyújtott be ajánlatot, összesen 105 fő számára igényelve lakhatási támogatást. A programba 2008 nyaráig végül *70 főt sikerült bevonni*, azaz velük tudtak a szociális munkások írásos együttműködési megállapodást kötni. Közülük *49 ember számított „sikeresnek”* – azaz volt képes támogatott lakhatását a program zárásáig megtartani. A lakhatási tervek között az albérlet volt a legnépszerűbb megoldás (36 fő), de volt, aki területet, telket akart bérelni (4 fő). A bizonytalankodókat (14 fő) leszámítva hajléktalanellátó intézmények szerepeltek a célok között második helyen (7 esetben), amit a munkásszállók követtek (4 fő). Voltak, akik vidéken élő családjukhoz terveztek költözni (2 fő). A megvalósulás során a tervek lényegesen módosultak: 20 fő költözött albérletbe, 16 fő lakókocsis elhelyezésbe, 7 fő hajléktalanszállóra (közülük egy fő hajléktalanok otthonába), 4 fő munkásszállóra. A telekbérlés 1 esetben valósult meg, a vidéki családtaghoz költözés egy esetben sem.

Ezek az eredmények arra engednek következtetni, hogy még a közterületen élő hajléktalan emberek körében sem lehetetlen cél a „normális” lakhatás: megfelelő támogató rendszerek (anyagi és szociális) megléte esetén 70 erdőlakó közül 20 fő sikerrel megmaradt bérelt lakásában, még ha csak rövid távon is! A fentiek között a legmeglepőbb talán a – Magyarországon nem túl szokványos – lakókocsis elhelyezés, amely önálló tanulmány témája lehetne. Itt elég annyit megjegyezni, hogy ezt a fajta elhelyezést sem a szociális munkások, sem a hajléktalan emberek nem tervezték az együttműködés részleteinek kialakításakor, hanem menet közben merült fel lehetőségként. A lakókocsik a pályázó szervezet tulajdonába kerültek, tőlük kapták meg a kedvezményezettek azokat használatra. A kempingben felállított lakókocsi előnye, hogy a zöldterülethez valamelyest hasonló életformát tesz lehetővé, továbbá egész közösségek költözhetnek egymás közvetlen szomszédságába, így is minimalizálva a változást. Más kérdés, hogy az integráció mennyire tud megvalósulni ilyen körülmények között – bár a program hosszú távú eredményeiről

nem készült vizsgálat, a lakókocsis elhelyezés nem bizonyult huzamosabb időn át fenntarthatónak, a lakók és a kempingtulajdonos, valamint a kemping többi vendége számos konfliktusa miatt⁵.

A program zárásakor sikeresnek mondott hajléktalan emberek átlagosan 228 000 Ft támogatást használtak fel, tehát a program költsége jelentősen alulmúlta a tervezett 300 000 Ft-os keretet⁶.

A Pilisi Parkerdő Programot 2008 elején ismételt meghirdették (ez a kör 2009 decemberében zárult), ezúttal 20 millió forintos ösztámogatási kerettel, gyakorlatilag változatlan feltételekkel. A potenciális pályázók köre is jelentősen szűkült – ekkor már csak öt kerület (II., IV., XVIII., XIX. és XX.) zöld területein élő hajléktalan emberek elhelyezése volt a cél (korábban a III., X., XI., XII., XV., XVII., XXI. és XXIII. is szerepeltek a pályázati felhívásban). Az újbóli meghirdetés a pályázók kérésére történt. A korábbi szervezetek közül nem mind nyújtott be új pályázatot – tapasztalataik alapján a program akkora plusz erőforrásokat igényelt, amivel a támogatás nem állt összhangban, és nem tudták jó lelkiismerettel vállalni az egyéni esetkezelést. Ugyanakkor új pályázók is beléptek, így ismét öt szervezet (három korábbi pályázó és két új) vett részt a programban a második körben. 40 hajléktalan ember elhelyezésére 12 millió forintot igényeltek, ami a korábbi pályázati kapacitásnak nagyjából az egyharmada. A programban indokolt esetben arra is lehetőséget biztosítottak, hogy korábbi kedvezményezettek további támogatásban részesülhessenek. A projekt második körének monitorozása még folyamatban, összesítő adatok a program kimenetéről még nem állnak rendelkezésünkre.

ÖSSZEGZÉS:

- A Pilisi Parkerdő Program azt mutatja, hogy amennyiben a közterületen élő hajléktalan emberek számára valós alternatívát kínálnak, megfelelő támogatással lehetséges az önálló, hagyományos lakhatási integráció. Az utcai szociális munkások számára, akik gyakran eszköztelennek érzik magukat, s munkájukat a tűzoltás jellemzi, a program valós eszköztárat biztosított: rugalmas, egyénhez szabott pénzfelhasználást.

- Az új feladatok a szociális munkásokat is új kihívások elé állították – arról sajnos nincs adat, hogy a „sikeres” és „sikertelen” lakásmegtartásban mennyiben játszott szerepet a segítők felkészültsége. Ugyanakkor valószínű, hogy az egy fő után járó havi bruttó 5000 Ft-os tiszteletdíj nem szerepelt külön motiváló tényezőként, hiszen a sikeres együttműködés, lakásmegtartás egy-egy fő esetében utazással együtt akár heti 4–6 plusz munkaórát is jelenthetett.

- Nem tudjuk azt sem, hogy a kiköltözők motivációjában milyen szerepet játszott az a tény, hogy az erdőben nem maradhattak, vagyis hogy valamilyen változás mindenképp bekövetkezett volna. Egyes feltételezé-

⁵ A kempinget a megvalósító szervezetek találták, és a program futamideje alatt is rendszeresen egyeztettek a tulajdonossal a felmerülő problémákkal kapcsolatban.

⁶ Az egy főre jutó támogatás felhasználásáról a szociális munkás és a hajléktalan ember minden esetben közösen állapodott meg. Nem volt cél a teljes keret kihasználása, hanem azt vizsgálták, hogy milyen szükségleteket kell megoldani. Az esetlegesen felszabaduló összegeket más, összetettebb szükségletű hajléktalan emberek támogatására fordíthatták (volna).

sek szerint egy ilyen program csak akkor lehetséges, ha a közterületen élő emberekre nyomás nehezedik az életmódváltásra, de az is elképzelhető (és a szerző inkább ez utóbbit támogatja), hogy ha a hajléktalan ember valós lehetőséget lát lakhatása rendezésére, szívesen változtat saját sorsán. Amennyiben azonban a szociális munkás csak egy hajléktalanszállót tud javasolni, a 70 programba kerülő közül csupán 7 fő mond igent (kényszer nélkül pedig még lehet, hogy ennél is kevesebben).

„Társadalmi Megbékélés Program”

A „Társadalmi Megbékélés Programot” 2010 novemberében hirdette meg Tarlós István, Budapest frissen megválasztott főpolgármestere. Mivel a program egyik alpillére⁷ a közterületen élő hajléktalan emberek lakhatásba juttatása volt, szükségesnek láttuk a többi hasonló célú program között ezt is röviden bemutatni, még akkor is, ha a kezdeményezés még csak pár hónapja zajlik. A program első, leglátványosabb intézkedése a főváros 12 kiemeltnek nyilvánított (jellemzően belvárosi, turisták által frekvenciált, illetve nagy forgalmú) aluljáróban élő hajléktalan emberek összeírása, illetve eltávolítása volt, amit a szakma „Aluljáró helyett emberibb körülmények” alprogramként ismert meg.

Az alprogram lényege az volt, hogy a Pilisi Parkerdő Programhoz hasonlóan, ám annál lényegesen kevesebb idő alatt és kevesebb erőforrás bevonásával a feladatra felkért utcai gondozó szolgálatok a Fővárosi Közterület-felügyelet munkatársaival⁸ végigjárták a programba bevont aluljárókat, és összeírták az ott éjszakázókat, majd megpróbálták az elhelyezésüket megoldani. A kiköltözés részleteit a szociális munkások a hajléktalan emberekkel egyeztetették. Konkrét forrásokat az aluljáró elhagyására kijelölt, rendkívül rövid időszak (nagyjából egy hónap) alatt nem biztosítottak a résztvevők lakhatási helyzetének megoldására⁹, hanem a már meglévő kapacitások igénybevételénél élveztek prioritást.

A program felmérése során 116 főt írtak össze, ám a Pilisi Parkerdővel

⁷ A program másik részét, melyben fővárosi és állami fenntartású vállalatok részvételét és összefogását sürgették a hajléktalan emberek lakhatási és foglalkoztatási problémáinak megoldásában, sokkal kevesebb publicitás övezte, és a mai napig nem kerültek nyilvánosságra adatok.

⁸ A Fővárosi Közterület-felügyelet munkatársai végezték a területen élők előzetes összehasonlítását. Az utcai szociális munkásokkal való közös fellépésük, mint az erdészeké a Pilisi Parkerdő Program esetében, ugyanakkor megijesztheti a hatósággal, büntetés kiszabására feljogosított hatósági személyekkel szemben bizalmatlan hajléktalan embereket, és megakadályozhatja a szociális munkásokkal való hatékony együttműködést is.

⁹ Az „Aluljáró helyett emberibb körülmények” program harmadik eleme az ún. Toleranciapontok létrehozása volt azon hajléktalan emberek éjszakai tartózkodásának biztosítására, akik nem fogadták el a szociális munkások által felajánlott segítséget, és nem kívántak szállóra költözni. A Toleranciapontok létrehozását is hallgatás előzte meg, és bár a hajléktalan emberek elküldése a kiemelt aluljárókból a meghirdetett határidőnél korábban megkezdődött, a Toleranciapontok csak december közepére nyíltak meg. Ennek a tanulmány-nak nem célja a Toleranciapontok bemutatása vagy értékelése, hiszen azok nem legitím lakhatási formák, még csak nem is szociális pontok, sőt az is kérdéses, hogy mennyire nevezhetőek az aluljáróknál emberibb körülményeknek.

szemben itt nem minden esetben állandó lakókról és lakhelyekről volt szó. Az aluljáróban élők rendszerint kevésbé berendezkedettek, jóval mobilabbak, mint azok, akik zöldterületen éjszakáznak (utóbbi esetben nem ritka, hogy kunyhót építenek vagy sátrat vernek, és ezekben háztartást vezetnek, ami egy aluljáróban elképzelhetetlen lenne). Talán a nagy fluktuációnak is köszönhető, hogy az utcai szociális munkások a hajléktalan embereknek csak egy részét ismerték, és a programot megelőzően velük sem folyt intenzív gondozási folyamat. Egy másik lehetséges magyarázat, hogy az aluljárók egy része kerülethatárokon fekszik, és gyakran több utcai gondozó szolgálat is látogatja az életvitelszerűen ott élőket – így azonban előfordulhat, hogy a sok szereplő között elvész az egyén.

Ezen okoknak, valamint a rendelkezésre álló idő rövidegének tudható be, hogy a 116 ember közül SENKI sem került a beilleszkedési program segítségével¹⁰ önálló bérlakásba vagy albérletbe, közvetlenül az aluljáróból. A beilleszkedési program bónus, munkásszállói támogatása ugyanakkor nagyobb népszerűségnek örvendett – 12 fő jutott bónus támogatáshoz. Mivel átmeneti szállókra (amelyeken a nagyobb kényelemért általában havi 5000–10 000 Ft közötti térítési díjat és gyakran előtakarékoságot kell fizetni) sem sokan jelentkeztek¹¹, elképzelhető, hogy az aluljárókban élőknek nem volt olyan mértékű rendszeres jövedelmük, amelyből havi bérleti díjak (még támogatás mellett is) megfizethetők lettek volna, vagy amiből be tudtak volna bútorozni, használati tárgyakkal berendezni egy önálló lakhatást. A munkásszálló azért is vonzó lehet, mert egyszerre elég egy éjszaka támogatáson felüli díját (jellemzően 400 Ft-ot befizetni), ennyit pedig, úgy tűnik, a legtöbben meg tudnak szerezni.

32 fő nem kért a felajánlott segítségéből, és eltűnt az utcai szociális munkások látóköréből, vagy más, nem tiltott közterületre költözött. Többen maguk gondoskodtak a saját elhelyezésükről – róluk sok esetben azért sincs adat, mert az éjjeli menedékhelyre jelentkezéshez nem kell szociális munkás ajánlása, illetve a programot koordináló diszpécser szolgálat felé sem érkezik visszajelzés.

A program az elhelyezés mellett hat hónapos utógondozói támogatást is biztosít, ami két hónappal az aluljárók lezárása után hetvenen vettek igénybe (többen közülük még mindig közterületen éltek). Nem zárható ki, hogy az utógondozói munka hatására lesznek olyanok, akik sikerrel tudják majd igénybe venni a beilleszkedési támogatást, önálló lakás- vagy szobabérlésére.

A „Társadalmi Megbékélés Program” „Aluljáró helyett emberibb körülmények” alprogramja sok hasonlóságot mutat a Pílisi Parkerdő Programmal. Mindkét program külső nyomás hatására indult, és a szociális munkások valamilyen hivatalos, hatalmi funkciót is ellátó közszolga-

¹⁰ Az aluljáróban élők a szervezetek rendelkezésére álló, a korábban bemutatott beilleszkedési támogatásból részesülhettek volna – bár a legtöbb esetben az aluljárót előbb kellett elhagyni, mint a pályázati feltételként szereplő 30 napos igazolt együttműködés megvalósult volna.

¹¹ A szálló elsősorban a párok, illetve a fogyatékkal élők esetében volt népszerű – olyan ellátások esetén, ahova a férőhelyek szűkössége miatt amúgy nehézkes és hosszadalmas bekerülni.

val közösen keresték fel a hajléktalan embereket. A hajléktalan emberek számos alternatíva közül választhattak, amelyek között szerepeltek hajléktalanellátó intézmények, támogatott lakhatási programok (akár önálló lakás- vagy szobabérlet, illetve bónos rendszerben munkásszállói férőhely elérése), viszont, legalábbis elméletben, az adott közterületet el kellett hagyni.

A Pilisi Parkerdő Programba való bekerülést azonban hosszas, több-hónapos előkészítő munka előzte meg, majd maga a kiköltözés is nagyjából annyi időt vehetett igénybe, amennyit az egyén és a szociális munkás szükségesnek tartott. A „Társadalmi Megbékélés Programban” a „kiköltözésre” kevesebb, mint egy hónap állt rendelkezésre, úgy, hogy az ehhez szükséges források nem váltak ez idő alatt elérhetővé (illetve magához a kiköltözéshez nem rendeltek pluszforrást, az a már meglévő kapacitás terhére valósulhatott meg). A hajléktalan emberek a már amúgy is működő szállók férőhelyeire költöztek, talán annyi változást hozott a program, hogy az utcai gondozók komolyabb esetkezelést végeztek, illetve munkájukat egy szervezet koordinálta.

A Pilisi Parkerdő Program egyik erőssége volt, hogy a beilleszkedési támogatáshoz képest rugalmasabb felhasználási lehetőséget biztosított, mind az egyén, mind a szociális munkás számára. Olyan költségeket is fedezett a támogatás (mint pl. útiköltség, bebútorozás, első hónapokban élelmiszersomag stb.), amely megítélésünk szerint elengedhetetlenül fontos lehet ahhoz, hogy az egyén a megfelelő lakhatási formát kiválassza, elfogadja, és a beköltözés után a lakhatást megtartsa.

A „Társadalmi Megbékélés Programot” emellett télen, karácsony előtt hajtották végre, ami azt is jelenthette, hogy a programban részt vevő utcai szociális munkások szokásos feladataik és ügyfeleik ellátása mellett nem tudtak intenzív előkészítő munkát végezni az aluljáróban élőkkel, akikkel gyakran maga a kapcsolattartás is nehézkes (hiszen többségük nincs ott egyfolytában az aluljáróban).

Feltételezhetően szintén nem volt szerencsés, hogy a „Társadalmi Megbékélés Programot” már akkor nagy publicitás övezte, mielőtt a hajléktalan embereket személyesen megkeresték volna. A főpolgármester nyilatkozataiban, a program meghirdetésekor pedig sokan úgy érezhették, hogy nem a szociális szempont dominált, hanem a rendcsinálás, az „aluljárók kitakarítása”, a „többség” igényeinek megfelelően – elsősorban a turisták és a belvárosi polgárok által leginkább frekventált területeken. Így nem meglepő, hogy a hajléktalan emberek egy része bizalmatlanul állt a program kínálatával és az azt megszemélyesítő szociális munkásokkal szemben.

A két program összehasonlítása alapján úgy tűnik, hogy *lehetséges a tartósan közterületen élőket valamilyen beilleszkedési támogatással magasabb szintű lakhatáshoz juttatni, ugyanakkor ehhez megfelelő kommunikációra és intenzív szociális munkára, továbbá rugalmas és azonnal hozzáférhető forrásokra van szükség.*

Külföldi programok a közterületen élő, hajléktalan emberek lakhatásának rendezésére

„Housing led” és „Housing First” megközelítések

A „housing led” (szó szerinti fordításban: lakhatás-vezette) megközelítés lényege, hogy a lépcsőzetes gondozási modellel szakítva az utcáról vagy éjjeli menhelyről közvetlenül bérlakásba juttatja a hajléktalan embert, és az egyéni esetkezelést, egyéb támogató szolgáltatásokat a lakásban vagy a szomszédságban nyújtja. A lakhatásközpontú megoldások tehát nem azt állítják, hogy a hajléktalan embereknek csak lakásra lenne szüksége, hanem azt, hogy a gondozási folyamat a leghatékonyabban lakásban élő emberrel folytatható – aki ráadásul még nem is hajléktalan. A hagyományos, lépcsőzetes modell ezzel szemben általában valamilyen szintű együttműködést, betegségtudatot, kezelésem vagy gondozási folyamatban való részvételt vár el az ügyféltől, és a lakhatás a kigondozási folyamat vége felé jelenik meg alternatívaként. Az ilyen jellegű segítő munka gyakran addig tart, amíg a hajléktalan ember együttműködik a szenvedély- és pszichiátriai betegség terén.

A „Housing First” (elsőként lakhatást) a fenti megközelítés egy speciális alcsoportját alkotja: a housing first programokban általában közvetlenül közterületen élő, pszichiátriai és/vagy szenvedélybeteg hajléktalan emberek költöznek tartós lakhatásba, majd részesülnek egyéb, összetett, integrált segítségben.

Az egyik leghíresebb és egyben első lakhatásközpontú modellkísérlet a New York-i *Pathways to Housing*¹² – „Utak a lakhatásba” – program, melyet 1992-ben indított el egy utcai ellátást is végző klinikai szakpszichológus, dr. Tsemberis (2007). Úgy érezte, hogy a közterületen élő, gyakran pszichiátriai és szenvedélybeteg hajléktalan emberek számára nem léteznek valódi, tartós lakhatási alternatívák: a szállók nem vonzóak, és amúgy sem nyújtanak tartós elhelyezést, a bérlakás piac pedig a közterületen élők számára se nem elérhető, sem pedig megfizethető lehetőség. A kezelésközpontú programokban általában nagy a lemorzsolódás aránya, a hajléktalan emberek ki-be pörögnek az intézményekben, a lakhatási stabilitás megőrzésében csak szerény eredményeket tudtak felmutatni.¹³

Az „Utak a lakhatásba” keretében hajléktalan emberek önálló bérlakásba költözhetnek anélkül, hogy józanságot vagy pszichiátriai kezelést kellene vállalniuk a programba kerülés feltételeként. A lakhatás és a szociális gondozás elválik egymástól – a bérlakások főbérlői piaci szereplők, de az elsődleges bérlő maga a program, amely albérletbe adja a lakást a lakónak. A lakások New York különböző, alacsony jövedelműek által lakott kerületeiben szétszórva találhatóak – vagyis megfizethetőbbek, mint az elegánsabb szomszédságokban lévő lakások. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy a lakó egyszerre három lehetőség közül választhat – nemcsak a felajánlott lakás mérete és adottságai, hanem földrajzi elhelyezkedése is valamelyest választható. Az induláskor még „csak” 50

¹² <http://www.pathwaystohousing.org/>

¹³ Padgett et al 2006.

lakásbérleti jogával rendelkező program mára egyidejűleg 450 főt tud ellátni.

A programba kerülőknek mindössze két feltételt kell elfogadniuk: az esetmenedzserük legalább havi két alkalommal meglátogatja őket az otthonukban, és a (zömében különböző szociális transzferekből származó) jövedelmük egyharmadát a lakhatásra fordítják. Az esetmenedzser mellett a hét minden napján, 24 órán át elérhető egy további nyolc segítőtől álló ún. ACT csapat (Assertive Community Treatment – Asszertív Közösségi Gondozás), akik igény esetén másfajta segítséget is házhoz hoznak. A munkatársak között van addiktológus, ápoló, pszichiáter, családgondozó, egészségügyi munkatárs, foglalkoztatási szakember, valamint több szociális munkás.

Mi történik, amikor az ügyfelet otthonában keresik fel? „Egy tipikus látogatás abból áll, hogy megfigyelik a felhasználó mentális és fizikai állapotát, megbeszélnek az előző látogatás során felmerült, komolyabb problémákat, és segítséget ajánlanak fel bármely, a felhasználó által igényelt témában, a lakásfelújítástól a rokonlátogatásig. A látogatások a támogatás két alapvető formáját biztosítják: az instrumentális és az emocionális segítséget. A csapat gyakran segít rutinszerű házimunkákban, de talán ennél is fontosabb, hogy azt közvetíti a felhasználó számára, hogy ő fontos a csoportnak. Lehet, hogy a csoport tagjai csak ülnek és beszélgetnek egy ideig, de mindvégig empátikusak, együttérzőek, és a remény közvetítői.”¹⁴

A lakásbérleti szerződésben a lakónak ugyanolyan feltételeknek kell megfelelnie, mint bármely más piaci bérlőnek. Mivel az együttműködés célja elsősorban a tartós lakhatás elősegítése, ha a lakó mégis kiköltözni kényszerül, az esetmenedzser megpróbál az igényeinek megfelelő új bérlakást találni. Ha kórházi kezelésre szorul, vagy akár bejelentés nélkül eltűnik, 90 napig fenntartják a lakás bérleti jogát. Hosszabb kórházi kezelés, börtönbüntetés vagy eltűnés esetén a gyógyulás/szabadulás, újbóli kapcsolatfelvétel után pedig új bérlakásról gondoskodnak a számára. A gondozási kapcsolatot a távollét idején sem szakad meg, az esetmenedzser és az ACT csapat megpróbálja a lakót a lakásba visszavezetni.

Több utcai gondozó szolgálat, nappali melegedő, büntetés-végrehajtási intézmény, kórház vagy éjjeli menedékhely utalhat hozzájuk ügyfelet. A felvételtől két esetmenedzser dönt. Havi 3–5 új hajléktalan ember költözik a program segítségével támogatott lakhatásba – az ügyfelek 50 százaléka valamilyen intézményből érkezik, sokan közülük kórházi pszichiátriai osztályról (átlagosan 6,8 hónap kezelési idő elteltével). Azokat a hajléktalan embereket részesítik előnyben, akik a legrosszabb adottságokkal bírnak, gyakran olyan embereket, akiket más ellátók nem vállalnak.

A program sikerességét mutatja, hogy bár a bekerülők 85 százalékánál diagnosztizáltak valamilyen pszichiátriai betegséget (jellemzően skizofréniát) és 77 százalék szenvedélybeteg, mégis a lakók átlagosan 62 százaléka marad az első 12 hónapon át 100 százalékosan a programban, és mindössze 8 százalék hagyja el a programot 90 napnál hosszabb időre! A támogatás azonban nem szakad meg 12 hónap után, hanem addig folytatódik, amíg a lakónak erre igénye van.

Áz USA-ban számos városban működtetnek hasonló programokat,

14 Stefanic – Tsemberis 2007.

kisebbségi eltérésekkel. Ahhoz, hogy egy program „housing first” jellegűnek legyen minősíthető, az alábbi feltételeknek kell megfelelnie:

- A hajléktalan emberek közvetlenül (vagy majdnem közvetlenül) állandó lakhatásba költöznek.
- A program során különböző szakemberek támogatása vehető igénybe, de ezen szolgáltatások szabadon választhatóak, a lakhatás nem függ a velük való együttműködéstől. (Ugyanakkor minden programba kerülő vállalja, hogy együttműködik egy kijelölt esetmenedzserrel.)
- Az ellátórendszerrel szemben bizalmatlan hajléktalan embereket utcai szolgálatok keresik fel és bátorítják a programban való részvételre. A bekerülés után a szenvedély- és pszichiátriai betegségekre annyiban figyelnek oda, hogy az ne veszélyeztesse a lakhatás megtartását.
- Az esetmenedzser támogatása a program teljes idejére szól – valamennyi időszakon át még akkor is megpróbálják tartani a lakóval a kapcsolatot, ha az a lakhatásból eltávozik.

A programok ezen túl számos pontban eltérnek egymástól. Nem mindenhol áll a program rendelkezésére megfelelő számú bérlakás, így előfordul, hogy első lépcsőként beiktatódik egy átmeneti ellátás (szálló vagy szobabérlők háza). A cél azonban ilyen esetekben is a hosszú távú, tartós lakhatás támogatása – a hajléktalan ember a programba kerüléskor tudja, hogy a szállóról rövidesen továbbléphet. Míg egyes városokban a bérlakások szétszórva találhatóak, és közvetlenül a lakók bérlik azokat piaci szereplőktől, máshol a szervezet egy épületben több lakást is bérel, vagy akár egész épületeket működtet, kizárólag volt hajléktalan emberek tartós lakhatási programjaként¹⁵. Azon szervezetekben, ahol a lakások egy épületben vagy szomszédságban, koncentráltan vannak jelen, általában kisebb a lakó választási szabadsága¹⁶. Máshol abból adódott gyakori konfliktus, hogy a főbérlők szigorú feltételeket szabtak (pl. tiltották a szeszes ital fogyasztását a bérlésben), és így a lakók gyakran költözni kényszerültek.

Eltérések mutatkoznak az egyes programok között a bekerülés szempontjából is. A legtöbb szervezet saját utcai gondozó szolgálatot működtet, de sokan kötnek együttműködési megállapodást különböző intézményekkel (kórház, büntetés-végrehajtás), és fogadják a tőlük érkező hajléktalan embereket is. Elsőre talán meglepő a San-Diegó-i HOT program, ahol egyszerre két utcai gondozó szolgálaton keresztül lehet bekerülni a programba: az egyikben egy egyenruhás rendőr¹⁷, egy segélyügyi tanácsadó és mentálhigiénés munkatárs járja a közterületet

¹⁵ Voltak olyan szervezetek, amelyek azt tapasztalták, hogy a sokproblémás volt hajléktalan emberek 15 százaléknál magasabb koncentrációja ellenkező hatást válthat ki mind a szomszédok, mind az ügyfelek körében, így igyekeznek minél több helyszínen elszórtan biztosítani a lakásokat.

¹⁶ Úgy tűnik ugyanakkor, hogy minél nagyobb a választási lehetőség, annál sikeresebb a lakás megtartása.

¹⁷ Felmerülhet, hogy az egyenruhás rendőr jelenléte miatt a hajléktalan emberek nem teljesen önszántukból jelentkeznek a programba, és valóban, a vizsgálat egyik fókuszcsoportján elhangzott, hogy a programba kerülés „alternatívája” a börtönbüntetés volt.

és „kíséri el” az ügyfelet a felvételi elbeszélgetésre, míg a program saját utcai gondozója szociális munkás végzettségű (és egyedül dolgozik).

Vannak programok, ahol a lakók utógondozását nem a New Yorkban használatos ACT csoportos módszerrel oldják meg. Mivel egyes városokban a lakások egy épületben találhatóak, a gondozási feladatokat helyben, állandó munkatársakkal oldják meg. Máshol a helyi ellátásokkal kötnek együttműködési megállapodást, és a program esetmenedzsere intézi a beutalást.

A Housing First programok közös kiindulópontja, hogy ha egy ember biztonságos, tartós lakhatásban él, létrejönnek azok a feltételek, amelyek között már motivált lesz abban is, hogy a szenvedély- vagy pszichiátriai betegség kezelésében együttműködjön. Ezen túl a segítő kapcsolat hozzájárul ahhoz is, hogy az ügyfél pénzügyi helyzete stabilizálódjon, és minél előbb önfenntartóvá váljon.

A megközelítés egyik első összehasonlító kutatásában¹⁸ három helyszín (New York, San Diego és Seattle) programjait vették górcső alá. A 12 hónapos vizsgálat során 80 hajléktalan ember útját követték a programba kerüléstől. A programba kerülők valóban súlyos, összetett problémákkal küzdöttek: nagy részük „krónikus hajléktalan” volt (88%), 91 százalékukat pszichiátriai betegséggel¹⁹ diagnosztizálták²⁰. Az ügyfelek háromnegyede volt az élete során valamikor szenvedélybeteg (egy részük korábban valamilyen detoxikáló eljárásban is részt vett), a programba kerüléskor 50 százalékuk aktívan kábítószer használt vagy nagy mértékben alkoholt fogyasztott. 69 százalékuk pedig pszichiátriai és szenvedélybeteg volt. A legtöbbjüknek soha nem volt tartós munkahelye, alacsony volt az iskolai végzettségük és többen kerültek már összetűzésbe a törvénnyel. Az „átlagos” programba kerülő 36–50 év közötti férfi.

Mivel a program célja a tartós lakhatás elősegítése, az számított „sikeres” programban maradó ügyfélnek, aki nem távozott el más lakhatásba 12 hónapon át – ilyen volt az ügyfelek 43 százaléka. További 41 százalék nagyjából sikeresnek volt mondható, vagyis nem tűntek el az esetmenedzser látóköréből 90 napnál hosszabb ideig²¹ – és a program végén is a lakhatásban éltek (vagy visszavárták őket). 13 fő (16%) „kiszállt” – akár úgy, hogy 90 napnál huzamosabb ideig nem tért vissza a lakásába, akár úgy, hogy a program ideje alatt elhalálozott.

A lakhatás ideje alatt az esetmenedzserek arra bátorítják a főbérlet és az épületek közös képviselőjét, hogy jelezzék, ha valami aggasztót

¹⁸ Padgett et al 2006.

¹⁹ A 80 lakó közül 62 fő (78%) szedett gyógyszert a programba kerüléskor, ami azt is jelzi, hogy legtöbbjük korábban is kapcsolatba került az egészségügyi ellátó rendszerrel.

²⁰ A programba kerülők jellemzően (egyes projektekben előírászerűen) az Amerikai Pszichiátriai Egyesület DSM kategorizációja I. csoportjába tartozó diagnózissal bírnak. Idetartozik a skizofrénia, a hangulatbetegség, a szorongás, és egyéb pszichotikus rendellenességek. Nem tartoznak ide a személyiségzavarok és a mentális retardáció.

²¹ A kutatás érdekessége, hogy nem tesz különbséget aközött, hogy a programban maradó, de a lakást 90 napnál rövidebb ideig elhagyó ember hova távozott, például önként az utcára vagy betegsége miatt kórházi kezelésre. Az ilyen távozásba ugyanakkor nem számítják bele, amikor valaki a családját vagy barátait látogatja meg, esetleg nyaralni megy, és ezért nem alszik az otthonában.

tapasztalnak – hiszen mindenki közös érdeke, hogy ne legyenek konfliktusok, károkozás. Az ilyen bejelentések ugyanakkor a vizsgálati év teljes ideje alatt nem voltak kiugróan gyakoriak (kevesebb mint havi 1 riasztás/lakó): mindössze 62 esetben kapcsolódtak kábítószer vagy alkohol használatához, 80 esetben jeleztek egyéb magatartásbeli problémát, 24 esetben került sor személyközi konfliktusra és 25 esetben tettek panaszt a lakás állapotának romlására vagy rongálásra.

A vizsgálatba bevont 80 fő közül mindössze 13 fő nem tartotta meg a lakhatását a 12 hónapos vizsgálati periódus végére. Közülük 4 fő elhunyt²², 6 fő kényszerből távozott²³, és mindössze hárman szálltak ki a programból önkéntesen. Ez utóbbi csoportból két fő ismeretlen helyre távozott, egy fő pedig valószínűsítette, hogy ki fogják lakoltatni, és inkább saját döntéséből hagyta el a lakást. Ezen eredmények alapján úgy tűnik, hogy még a közterületről érkező, pszichiátriai és szenvedélybeteg hajléktalan emberek is szívesebben élnek lakásban, mint máshol, és megfelelő anyagi és szociális/mentális támogatással képesek azt megtartani.

Végeredményül elmondható, hogy nagyon kis változás történt az ügyfelek pszichiátriai és szenvedélybetegségében 12 hónap alatt²⁴, ugyanakkor a jövedelmi helyzetük valamelyest javult (jellemzően nem munkából származó jövedelemmel), bár még így is mélyen a szegénységi küszöb alatt maradtak. A pénzügyi függetlenségük is nőtt – ami nem jelenti feltétlenül azt, hogy jobban tudták a rendelkezésre álló jövedelmet beosztani, de többen fizették önállóan a bérleti díjat és a rezsit, mint korábban.

Housing First vs Treatment First – a két modell összehasonlítása

Egy New York állambeli kutatásban²⁵ a housing first típusú gyakorlatot a hagyományos, kezelésközpontú lépcsőzetes modellel hasonlították össze. 225 tartósan közterületen élő, pszichiátriai diagnózissal rendelkező hajléktalan embert vontak be a 48 hónapos programba, akiket 25 dollárral motiváltak a hathavi, strukturált interjúval való részvételre. A bekerüléskor random módon osztották el a lakókat egy lakhatásközpontú (a Pathways to Housing – PTH) és egy hagyományos, kezelésközpontú program között, így a lakók demográfiai jellemzőit tekintve nem voltak lényeges eltérések. A szenvedély- és pszichiátriai betegség terén kismértékű eltéréseket találtak, amennyiben a PTH ügyfelei körében valamelyest csökkent a szerhasználat, és bár a kezelésközpontú programban részt vevők nagyobb arányban tartották a kapcsolatot valamilyen pszichiátriai intéz-

²² Közülük egy fő AIDS betegségben, két fő gyógyszer-túladagolásban, egy fő pedig rendőrségi összetűzés során vesztette életét.

²³ 2 főt letartóztattak, 2 fő egészségügyi ellátó intézménybe került (egyikük hosszú távú drogoterápiás, másikuk ápolást nyújtó intézménybe), míg 2 főt másik lakó megtámadása miatt küldtek el.

²⁴ A betegségek okozta tünetek ugyan a 12 hónap végén enyhébbek voltak, mint a programba kerüléskor, de ezt nem egyenes vonalú fejlődés, hanem erős ingadozás előzte meg, így nem lehet tudni, hogy a jövőben hogyan alakul.

²⁵ Padgett et al 2006.

ménnyel, de gyakoribb szerhasználatról vagy alkoholfogyasztásról is beszámoltak²⁶.

A vizsgálat fő tanulságai a következők voltak:

1. A különböző programokat összehasonlítva megállapítható, hogy a lakhatásközpontú programban magasabb a bennmaradási arány, mint a kezelésközpontúban: míg a lakhatásközpontú megközelítésű program résztvevőinek 75 százaléka élt tartósan lakásban a kérdezést megelőző hat hónapban, a kezelésközpontú programok résztvevőinél ez az arány csak 50 százalék volt²⁷.

2. Bár a kezelésközpontú programban az ügyfelek kötelező jelleggel különböző szenvedélybetegséggel kapcsolatos kezeléseken (egyéni terápia, 12 lépéses csoport, AA vagy NA stb.) vesznek részt, ez idő alatt is rendszeresen fogyasztanak alkoholt, és a négyéves periódus végén súlyosabb szenvedélybetegek, mint a lakhatásközpontú programokban részt vevő társaik. Vagyis a feltételrendszer nem működik, és a költséges kezelések sok esetben felesleges kiadásnak bizonyultak.

3. A kutatás szerint maguk a hajléktalan emberek is az önálló lakhatást preferálják, míg az ellátók az intézmények és a kötelező kezelés pártján állnak. Azok a programok tűnnek hatékonyabbnak, amelyekben a hajléktalan emberek részt vehetnek a kezelésükkel kapcsolatos döntésekben – ráadásul az empowerment és a bevonás humánusabb megoldás is a kényszerítő eszközöknél.

4. A lakhatásközpontú programok ezen túl még költséghatékonyabbak is, mint a hajléktalanszállók, börtönök vagy pszichiátriai kórházi ágyak fenntartása.

Kutatási eredmények azt is bizonyítják, hogy a lakhatásközpontú megoldások nemcsak nagyvárosokban, de kisvárosokban, vidéki környezetben is sikerrel megvalósíthatók.²⁸ A kutatók a már fent ismertetett kutatási módszert alkalmazták vidéki környezetben, annyi különbséggel, hogy a bekerülőket kétféle lakhatásközpontú program²⁹ között osztották szét, szintén véletlenszerű módon: az egyik programot a PTH indította be (tehát New York városából kilépve vidéki környezetben próbálkoztak hasonló programmal), a másikat a PTH módszertanát alkalmazva egy újonnan alakult konzorcium működtette, amit korábban hagyományos lakhatási és terápiás feladatokat ellátó szervezetek alapítottak. A kontrollcsoport tagjai pedig a megye hagyományos, terápiaközpontú hajléktalanellátó intézményeibe kerültek. A vizsgálat első szakaszában 20 hónap elteltével megnézték, hogy hol tartanak a programba kerülők. A vizsgálat második szakaszában már csak a két lakhatásközpontú programba kerülőket vizsgálták, 47 hónappal a programba kerülés után.

²⁶ A kutatók szerint a valós adat még a bevallottnál is magasabb mértékű lehet, hiszen a lakók tarthattak attól, hogy ha lebuknak, az a programból való kizárásukhoz vezethet.

²⁷ A lakhatás a kezelésközpontú megközelítés során nem az önálló bérlakást, hanem valamilyen közösségi elhelyezést (szállót, lakóotthont) jelentett, ahol az ügyfeleknek saját szobája volt, de a nappalit, konyhát, edényeket és fürdőszobát másokkal közösen használták.

²⁸ Stefancic – Tsemberis 2007.

²⁹ A két program ugyanakkora finanszírozásban részesült, ACT csapatuk ugyanolyan szerkezetű és méretű volt.

A megyei éjjeli menedékhelyeken éjszakázók közül választották ki azt a 260 hajléktalan embert, akiknek megállapított pszichiátriai és/vagy szenvedélybetegsége volt, illetve akik legrégebb óta használták az ellátásokat. A kiválasztás eredményeképp 105, illetve 104 fő került be a két lakhatásközpontú program felvételi beszélgetéseibe, és 51 fő alkotta a kontrollcsoportot, akik a hagyományos ellátórendszer kiléptető programjában vettek részt. Bár alapvetően mindegyik programba hasonló adottságú hajléktalan embereket utaltak, a PTH-ba bekerülők mégis valamivel rosszabb állapotban voltak – nagyobb arányban és intenzívebben használtak kábítószerrel vagy fogyasztottak alkoholt, illetve magasabb arányban volt diagnosztizált pszichiátriai betegségük³⁰.

Az első vizsgálati szakasz a felvételek utáni huszadik hónapban azt mérte, hogy a programba kerülők mennyire tudták megtartani a felajánlott lakhatási lehetőséget. A PTH program 62 hajléktalan embert költöztetett szétszórtan található bérlakásba, közülük 5 főt kellett elküldeni a 20 hónap alatt, 57 fő azonban sikeresen megtartotta önálló lakhatását. A konzorcium 52 főt vont a programba, akik közül hat távozott a huszadik hónap előtt. A két lakhatásközpontú program segítségével így együttesen 114 hajléktalan ember költözött lakásba, és közülük 11 fő esetében vallottak kudarcot. A kontrollcsoport ezzel szemben kaotikusabb képet alkotott: az 51 hajléktalan személyből 21 eltűnt a szervezetek látóköréből, egy fő a programtól független bérlakásba költözött, 13-an valamilyen támogatott lakhatásban voltak, a többiek jellemzően menhelyen vagy egyéb intézményes ellátásban tartózkodtak.

A vizsgálat második szakasza már csak a két lakhatásközpontú programban részt vevők lakásmegtartását vizsgálta: 68 százalék még mindig lakásban élt, de nagy volt a különbség a két szervezet között. A PTH esetében 78,3 százalék, míg a konzorcium ügyfelei közül 57 százalék maradt a programban.

Mindkét lakhatásközpontú program alacsonyabb költséggel működött, mint a hagyományos hajléktalanszállók vagy egyéb intézmények.

1. táblázat *New York megye éves és napi ráfordítása a támogatott lakhatásra és a menhelyekre*

	Napi költség	Éves költség / ellátott
Támogatott lakhatás (120)	55,92 USD	20,410 USD
'Pathways' (60)	51,64 USD	18,850 USD
'Consortium' (60)	60,19 USD	21,971 USD
Menhelyek	66,49–119,26 USD	24,269–43,530 USD

A kutatás az alábbi megállapításokat tette:

- A lakhatásközpontú programokban részt vevők lényegesen sikeresebbek voltak az önálló lakáshoz jutásban és annak megtartásában, mint a hagyományos programokban résztvevők (akik közül mindössze egy ember jutott el az önálló lakáshoz, a huszadik hónap végére).

³⁰ A kiválasztott résztvevők először felvételi elbeszélgetésen vettek részt, és mindhárom program személyzete maga választotta ki azokat, akiket bevont a programba.

- *A lakhatásközpontú programok úgy érnek el jobb eredményeket, hogy közben alacsonyabb kiadásokkal működnek.*
- Ugyanakkor a két lakhatásközpontú program bejutási eljárása és a sikerességi mutatók közötti jelentős eltérések jelzik, hogy nem minden lakhatásközpontú program ugyanolyan.
 - Egyes szakértők úgy érzik, hogy a meglévő ellátórendszer és az abban dolgozó szakemberek ellenérdekeltek lehetnek az ilyen típusú programokban, amennyiben féltik a kialakult status quot, előjogaikat, akár a munkahelyüket.
 - A Housing First filozófiája, mely szerint a legrászorultabbakat kell előnyben részesíteni a programba kerüléskor, sérült, amennyiben a konzorcium sokkal több jelentkezőt tanácsolt el, mint a PTH.
 - Az, hogy a PTH mégis jobb eredményeket tudott elérni, valószínűleg annak tudható be, hogy a munkatársak elkötelezettek voltak abban, hogy a hajléktalan embert a végsőig támogassák lakhatásának megtartásában. Egyben azt is jelzi, hogy *a hajléktalan emberekkel foglalkozók szakemberek nem tudják jól megtippelni, hogy melyik programba kerülő tudja a lakhatását eredményesen megtartani.* Mivel a konzorcium egyik együttműködő partnere egy klinika volt, elképzelhető, hogy alacsonyabb volt az ACT csapat ingerküszöbe a pszichiátriai és szenvedélybetegségekkel kapcsolatban (vagyis olyan esetekben is kezelésre kötelezték a lakót, amikor a PTH nem avatkozott be).
- A vidéki lakhatásközpontú programokat a helyi sajátosságokhoz kell alakítani. Lehetnek olyan régiók pl., ahol nem kifizetődő a 9 fős ACT csapatok működtetése, esetleg szorosabb együttműködésre van szükség a helyi ellátók és a lakhatási program között.

A hajléktalan emberek lakhatásközpontú programjai a szélesebb társadalmi közeg számára is előnyökkel bírnak: a lakhatásban élők „kevésbé létesítenek kockázatos szexuális kapcsolatot” – így csökken a HIV/AIDS fertőzés terjedése; a börtönből szabaduló kevésbé válik ismételten bűnelkövetővé, amennyiben lakásban él; csökken a kórházi tartózkodás hossza és gyakorisága; valamint költséghatékonyabb egy ember lakhatását támogatni, mint a közterületi életformával járó közösségi kiadásokat finanszírozni.

Mivel egyes USA megyékben a lakhatásközpontú programok hatására 5 éven belül kétharmaddal csökkent a hajléktalan emberek száma, vannak olyan régiók, amelyek a teljes átállást fontolgatják. Az USA 2010-es, több minisztérium együttműködésére épülő hajléktalanstratégiájában³¹ is kiemelt szerepet szán az ilyen típusú programoknak.

Nemcsak az USA-ban, hanem Európa számos országában is teret kaptak a lakhatásközpontú megoldások. Az elmúlt években több európai nagyvárosban (többek között Amszterdamban³², Glasgow-ban³³, Koppen-

³¹ Opening Doors 2010.

³² Az amszterdami Discus programot egy New York-i látogatás inspirálta. 2006 és 2009 között 79 hajléktalan embert vontak be a lakhatási programba, közülük 69 a program végén is lakásban élt.

³³ A skót civil szervezet hároméves kísérleti programjába 12 aktív kábítószerhasználó hajléktalan embert vontak be 2010 őszétől kezdve.

hágában³⁴ és Lisszabonban³⁵) indítottak ilyen jellegű programot, általában először kísérleti jelleggel, alacsony létszámmal. Itt két olyan, egymástól igen eltérő gyakorlatot ismertettünk részletesebben, amelynek megtörtént valamilyen első értékelése, s a tanulságok számunkra is hasznosnak tűnhetnek.

Finnországban³⁶ az elmúlt évtizedekben kiemelt figyelmet kaptak a hajléktalan emberek³⁷ problémái. Az ambiciózus hajléktalanstratégia célja a hajléktalanság felszámolása, és ennek megvalósítása részeként a szállók lebontása, átalakítása. Úgy érzik, hogy az eredetileg ideiglenesre tervezett hajléktalanmenhelyek a valóságban nem tudtak hatékonyan közreműködni abban, hogy a hajléktalan emberek lakhatási gondjai megoldódjanak, inkább állandósították a problémát. A krízisszállókon élők jellemzően tartósan a szállón ragadtak. Ezenkívül a korszerűtlen, sokágyas hálótermek „könnyen válhatnak a különböző bűnözői tevékenységek táptalajává”.

A finn hajléktalanstratégia egyik kulcseleme a megfelelő mennyiségű megfizethető bérlakás létrehozása: 2001 és 2005 között 1000 szociális bérlakás építését tervezték, kimondottan hajléktalan emberek számára. A lakásba költözők utógondozói támogatásban is részesültek – a szociális munkás vagy lakhatási tanácsadó végzettségű segítők a lakásfenntartással kapcsolatos gyakorlati és elméleti segítséget nyújtottak. Bár kiemelt figyelmet fordítottak a „nehezen elszállásolható emberek” bevonására, 2008-ra mégis úgy találták, hogy főleg az „egyszerűbb” eseteket sikerült lakásba helyezni, de a hatóságok továbbra sem tudtak mit kezdeni a többproblémás, tartósan hajléktalan emberekkel.

A kormány ekkor összehívott egy munkacsoportot (az ún. Bölcsék Tanácsát), hogy vizsgálják meg a helyzetet és dolgozzák ki a hajléktalanság 2015-ig végigvitt felszámolásának programját. A Bölcsék elődeik kudarcát abban látták, hogy bár megkezdődött az új szociális bérlakások építése, a minőség gyakran a mennyiség rovására ment – további 2500 lakóegység létrehozása mellett döntöttek. A New York-ihoz hasonló „housing first” típusú modell mellett tették le voksukat: érvelésük szerint még a legösszetettebb szükségletű hajléktalan emberek számára sem megfelelő a többágyas szállón való elhelyezés, hiszen az alkotmány is deklarálja, hogy mindenkinek joga van a békés otthonhoz és a magánszférához. Azoknak, akik ezt igénylik, lehetővé kell tenni a házigondozást, vagy akár olyan lakóépületben (de szigorúan önálló lakrészben) kell

³⁴ Koppenhágában a dán nemzeti hajléktalanstratégia részeként 2010-ben indították az első lakhatásközpontú kísérleti programot, melybe 100 hajléktalan embert terveznek bevonni, a város különböző kerületeiben, különböző típusú bérlakásokat ajánlva számukra.

³⁵ A portugál fővárosban 2009-ben kezdték meg a lakhatási programot, mellyel 50 pszichiátriai beteg hajléktalan ember önálló, a városban szétszórt bérlakásba helyezését oldották meg.

³⁶ A finn hajléktalanstratégia összefoglalását bővebben lásd Juha Kaakinen (2010).

³⁷ Finnországban nemcsak a hajléktalanszállókon és közterületen éjszakázók számítanak hajléktalannak (sőt, ők vannak kisebbségben), hanem azok is, akik más megoldás hiányában valamilyen egyéb intézményben élnek (pl. kórházban vagy rehabilitációs otthonokban); akik kórházból vagy börtönből szabadulnak hamarosan, de nincs hova menniük; illetve a szívésségi lakáshasználók.

az elhelyezésükről gondoskodni, ahol a segítség rövid időn belül elérhető. Megállapították továbbá, hogy fejleszteni kell az egészségügyi és szociális ellátások koordinációját, és gondoskodni kell arról, hogy azok minden rászoruló számára elérhetőek legyenek. Úgy ítélték meg, hogy bár a program megvalósítása komoly erőforrásokat igényel, a társadalom számára is kevésbé költséges megoldás³⁸, mint ha nem foglalkozna a hajléktalanság problémájával.

A program jelenleg is zajlik, egyelőre csak a félidős értékelést végezték el. Az eredmények biztatóak: úgy tűnik, még túl is teljesítik az eredeti vállalást a lakások építése terén, a városok és a kormányzat, valamint a szociális és egészségügyi ellátók közötti kapcsolat jól működik. A lakásba kerülő volt hajléktalan bérlők motiváltabbá váltak egyéni problémáik leküzdésében. A szociális ellátások terén szemléletváltás történt: a szállásnyújtással egybekötött egyéni esetkezelést a multidiszciplináris outreach³⁹ típusú munka váltotta fel. A „lakhatási szociális munka” nem a pszichoszociális szükségletekre koncentrált elsősorban, hanem a lakhatás megtartására⁴⁰. Egy független szervezet, a Tamperei Egyetem költség-hatékonysági vizsgálatot végzett a megvalósítás egyik helyszínén, és arra a következtetésre jutott, hogy a 15 bérlő ellátása a korábbi ellátáshoz képest éves szinten fejenként átlagosan 14 000 euróval, összesen 220 000 euróval került kevesebbe.

Spanyolországban, eltérő gazdasági adottságok mellett, csekélyebb kormányzati támogatással civil szervezetek működtetnek hasonló szellemiségű lakhatási programot.⁴¹ Itt elsősorban nem az a fő probléma, hogy nincs elégséges üresen álló lakás⁴², hanem a lakások többsége nagy méretű, többszobás, magas bérleti díjakkal, melyet az alacsony jövedelműek nem tudnak megfizetni. Bár a civil ellátók úgy érzik, hogy a hajléktalanság strukturális probléma, nincs lehetőségük kis méretű szociális bérlakások építésére, így a csoportos elhelyezést favorizálják. Az önálló hálószobát, az integrált lakóépületet és a tartós bérleti szerződést azonban a sikeres munkaerő-piaci elhelyezkedés, családi és társas kapcsolatok építése és ápolása szempontjából ők is elengedhetetlennek tartják. A madridi program 1997 óta bérel lakásokat önkormányzati, minisztériumi támogatásból, saját bevételekből, továbbá a lakók térítési díjából – 2009-ben pl. 316 bizonytalan lakhatású embert⁴³ szállásoltak el, 97 lakásban.

³⁸ A program beruházási költsége 80 millió euró, a munkatársak béréhez a programidőszak alatt 10.3 millió euróval járult hozzá a kormányzat (a 130 munkatárs bérének 50 százaléka). A Finn Nyerőgép Szövetség 18 millió euróval támogatja a megvalósítást.

³⁹ Az outreach szó szerint a szolgáltatások helybevitelét jelenti, amikor a segítő megy az ügyfélhez, és nem az ügyfél keresi fel a segítőt annak irodájában.

⁴⁰ A lakhatási szociális munka bevezetését olyan eredményesnek tartják, hogy a szolgáltatást a magánpiaci bérlakásokban élőkre is ki kívánják terjeszteni – jelenleg folyamatban van az ehhez szükséges jogszabályi háttér kidolgozása.

⁴¹ Aldanas 2010.

⁴² Bár elhanyagolható az állami vagy önkormányzati tulajdonú szociális bérlakások aránya.

⁴³ A program housing-led típusú, minden lakhatási nehézséggel küzdő hajléktalan embert fogad, nem csak (vagy elsősorban) közterületen éjszakázó pszichiátriai és szenvedélybeteg embereket.

Egy lakásban többen élnek, mindenkinek saját hálósobája van, amely zárható⁴⁴. A lakást és lakótársait jellemzően a bérlő választja ki: nemcsak családok vagy baráti társaságok jelentkeznek, hanem pl. hasonló problémájú emberek közösségei, akik valamilyen foglalkozáson ismerték meg egymást. Az utógondozás addig tart, amíg a felek szükségesnek ítélik, de jellemzően minimum egy éven át. A bérlő addig marad a lakásban, amíg azokat a bérleti szerződés feltételeinek betartása mellett. A lakást a szervezett bérlő, így garantált, hogy a bérleti jog nem szakad meg például az egyik szoba tartós megüresedése miatt, továbbá a lakástulajdonosok is előnyben részesítik a szervezetet mint szerződő partnert.

A program tapasztalatai szerint a bérlői státusz nagyobb magabiztosságot ad a lakónak, az önálló lakhatás megtartása erősebb motiváló erővel bír, mint mondjuk az átmeneti szállón való elhelyezés megtartása. A lakót az utógondozó az otthonában látogatja meg, ami lehetővé teszi olyan problémák felismerését és megbeszélését, amire egy irodai környezetben történő beszélgetés esetén nem biztos, hogy felfigyelne a segítő. Bár a társas együttélést elsősorban az anyagi kényszer hozta létre, előnyei is vannak, amennyiben a lakó nem elszigetelten, hanem kisközösségben él, a lakótársak támogatják egymást, és még a konfliktusok is a személyiség fejlődését eredményezhetik. Az utógondozók a lakókkal egyénileg és lakócsoportokban is találkoznak.

A program hátránya, hogy bár törekszenek a szabad hely- és lakásválasztásra, a pénzügyi körülmények gyakran csak a legrosszabb adottságú kerületekben elérhető lakásbérlést teszik lehetővé. Mivel még így is vannak olyanok, akiknek nincs elég jövedelmük a társbérlés fenntartására, egy alacsonyabb térítési díjú programot is kidolgoztak: a fentiekhez hasonló lakóközösségeket hoztak létre, de az együtt élők nem választhatták meg lakótársaikat.

A spanyol program jól mutatja, hogy kisebb kormányzati befektetéssel, új lakások építése nélkül is lehet hajléktalan emberek számára lakhatásközpontú megoldást kínálni, de annak sikeressége nyilván az adott országtól, kultúrától, szociális ellátórendszerrel is függ. Ugyanakkor azt is leszögezzük, hogy a programból nem önszántukból távozóknak nagy részénél személyi konfliktus vezetett a kilépéshez, és a lakhatást valószínűleg fenn tudták volna tartani, amennyiben lehetőség lett volna egyszemélyes, önálló garzon bérlésére.

ÖSSZEGRÖZÉS

- Tartósan közterületen élő, összetett problémájú hajléktalan emberek is képesek a lakhatást választani és megtartani, amennyiben megfelelő támogatás áll a rendelkezésükre.
- Az állandó lakhatáshoz először is hozzáférhető lakásokra van szükség – az állami szerepvállalás a lakáspolitikai különböző szintjein kulcsfontosságú.
- Olyan lakásokra van szükség, amelyek az ügyfelek szükségleteinek megfelelnek (elsősorban méret, bérleti díj, szomszédság tekintetében).

⁴⁴ Ez erősíti a biztonság és az intim tér érzését, bár az esetek többségében a lakótársak nem zárják szobáikat.

Azok, akik választhattak, hogy hol kívánnak élni, jellemzően ott maradtak a teljes programidő alatt, vagy ha távoztak, nem önszántukból tették.

- A lakók általában alacsony jövedelemmel rendelkeznek, így a lakás bérlete és fenntartása csak valamilyen lakhatási támogatással valósulhat meg⁴⁵.

- Az elégséges lakhatási támogatás azt is jelentette, hogy a lakbér és a rezsi befizetése után is maradt a bérlőnek pénze élelmiszerre, egyéb tevékenységekre – vagyis az önálló lakhatás nem zárta ki pl. a társas összejöveteleken való részvételt, a dohányzást, az alkoholfogyasztást.

- Bár az egyén lakóközösségben is sikeresen élhet maga választotta társaival, a saját lakás megtartása eredményesebb lehet, mint a társbérlet.

- Sokféle támogató szolgáltatásra van szükség ahhoz, hogy a hajléktalan ember meg tudja tartani lakhatását – ezek közül csak egy az egyéni esetkezelés (utógondozói munka), amely elengedhetetlenül fontos.

- Mivel az egyéni, személyes problémák sok esetben nem szűnnek meg a lakásba kerüléssel, hosszú távon azok az utógondozói szolgáltatások eredményesek, amelyek nem szakítják meg a kapcsolatot a lakóval, amíg arra szükség van.

- A programok sikerének a kulcsa továbbá a kevés elvárás, valamint a lakóközpontról esetkezelés: a gondozási folyamat elsődleges célja az, hogy a bérlő hosszú távon lakásban élhessen.

Alternatív lakhatási formák alternatív közösségek, egyének számára Dániában

Az „alternatív lakhatási formák alternatív közösségek számára” gyakorlatot 1993-ban Dániában fejlesztették ki, s azóta számos európai országban alkalmazzák. Az alternatív lakhatási programok az amerikai lakhatásközpontú megközelítés speciális adaptációjaként is értelmezhetőek: tartós lakhatási megoldást kínálnak olyan régóta közterületen élő összetett problémájú hajléktalan embereknek, akiknél a hagyományos ellátások kudarcba fulladtak. A program fő eltérése az amerikai gyakorlattól az, hogy Dániában nem szokványos lakóépületben található bérlet-központokba költöznek a hajléktalan emberek, hanem kis létszámú, alternatív lakóközösségekbe. Egy-egy helyszínen max. 20 (de inkább 5–10) önálló lakóegységet állítanak fel, a bérlőkkel pedig tartós bérleti szerződést kötnek. A lakóegységek általában önálló mini garzonok, de előfordulnak akár kétszobás kis házak is. A lakások különálló kis épületek, de lehetnek fürdőszobával és konyhafülkével felszerelt konténerlakások, faházak, lakókocsik is. Az alternatív lakóközösségek olyan területeken működhetnek, ahol a helyi szomszédság befogadó, toleráns⁴⁶: ideális esetben

⁴⁵ A legtöbb bemutatott programban a bérlő a bevétele 30–40 százalékát költötte a lakhatására – a bérleti díjjal és a közüzemi számlákkal együtt! A többit a különböző lakásfenntartási támogatások fedezték.

⁴⁶ A dán társadalom hagyományosan be- és elfogadó a mássággal szemben – gondoljunk csak az évtizedeken át szinte autonóm módon működő Christiania hippy-városra, ahol egész családok éltek maguk által épített házakban, és ahol a könnyű drogokat is legálisan lehetett adni-venni; vagy a foglalt házak alternatív közösségeire.

a lakók elvárásainak megfelelően központi helyszíneken, a gyakorlatban azonban gyakran félreeső, városszéli üres telkeken, ahol senkit nem zavarnak a bérlők.

Az alternatív közösségi lakhatás közvetlen célja nem a társadalmi integráció, hanem az ártalomcsökkentés, az egyén életkörülményeinek javítása. A program fontos része az empowerment és a lakók bevonása a közösséggel és saját életükkel kapcsolatos döntésekbe. A lakókra éppen ezért „bérlőként” tekintenek, akikkel szemben – az amerikai gyakorlathoz hasonlóan – alacsony elvárásokat támasztanak: a bérleti díj fizetését és a szociális munkással való kapcsolattartást. A szociális munkások csak alkalmanként látogatnak ki a mini lakótelepekre (vagyis a helyszínen nem nyújtanak 24 órás ügyeletet vagy felügyeletet), ugyanakkor a lakóépületek mellett gyakran irodai fogadóórát is tartanak. A gondozási folyamat elsődleges célja a lakhatás megtartása, minden további szükséglet kielégítését (egészségügyi, szociális, foglalkoztatási stb.) ennek rendelik alá. A tartós bérleti szerződés nem jelenti azt, hogy a lakót ne bátorítanák a továbbköltözésre, mindössze arról van szó, hogy elismerik, hogy bizonyos emberek (hangsúlyozottan a közterületen élők egy kicsi csoportja) nem akarnak a többségi társadalmi elvárásoknak megfelelően élni. Amennyiben a lakó állapota igényli, további ellátásokat, szolgáltatásokat is igénybe vehet, mint bármilyen dán állampolgár – pl. kérheti házi gondozó segítségnyújtását a takarításhoz, bevásárláshoz vagy akár a fürdéshez is.

A lakhatási program hangsúlyosan közösségi lakhatás. A program első kidolgozói azt feltételezték, hogy a közterületen élő hajléktalan emberek egy része szívesebben él egy saját maga választotta közösség tagjaként, és ezek a kapcsolatok olyan jelentősek lehetnek, hogy megakadályozzák akár a szállóhelyhez vagy az önálló bérlakáshoz jutást is. Az alternatív lakhatási forma így nem önálló, elszigetelt lakásokat jelent, hanem olyan lakóközösségeket, ahol az egyéni esetkezelésen kívül a csoportos, közösségi szociális munka is kiemelt szerepet játszik. Lakhatásközpontú programról lévén szó ugyanakkor a közösség életében való részvétel ajánlott, nem pedig kötelező tevékenység. A gyakorlatban a lakóközösségek valódi közösségként működnek, közös kerti sütögetéssel, foglalkozásokkal, kertépítéssel, akár karbantartási munkákkal.

A program megvalósításának első négyéves szakasza végeztével több európai szervezet véleményét kikérték annak lebonyolításával, illetve adaptálhatóságával kapcsolatban. A hozzászólók között több kelet-európai ország⁴⁷ is volt. A véleményekben hangsúlyozták, hogy bár Dánia toleránsan áll a mássághoz, a szokásostól eltérő életmódokhoz, a nem befogadó szomszédságok miatt felmerül a gettósodás, szegregáció veszélye. A program erősségeként értékelték, hogy rugalmas és vonzó lakhatási megoldást kínál olyan sokproblémájú emberek számára, akik az egyéb intézményes ellátást elutasították, vagy akiket az intézmények utasítottak el. Kiemelték, hogy ez a fajta lakhatás semmiképpen sem minden közterületen élő ember számára kínálhat tartós megoldást: csakis azoknak a hajléktalan embereknek, akik az integrált lakhatás megtartására képtelenek. Még ebben az esetben is lehetővé kell tenni azonban, hogy amennyi-

⁴⁷ Csehország, Észtország, Lengyelország és Litvánia.

ben a lakó állapotában, motivációs szintjében változás áll be, a hagyományos lakáspiacra kerülhessen (természetesen további anyagi és szociális munkási támogatás mellett). Megállapították, hogy a dán gyakorlat főleg olyan jóléti államokban lehet méltányos elhelyezési forma, ahol valós egyéb alternatívák állnak az egyén rendelkezésére (pl. magas komfortfokozatú hajléktalanszállók, önálló szociális bérlakások) – vagyis tényleg azok a sokproblémás hajléktalan emberek kerülnek az alternatív lakóközösségekbe, akik másfajta lakhatásban nem tudnának megmaradni. Az is felmerült, hogy nem minden lakóépület felel meg a minimális komfortfokozattal kapcsolatos elvárásoknak – nem mindegyikben működik pl. központi fűtés, a faépítmények bizonyos országokban nem tekinthetők lakás céljára szolgáló helyiségnek stb.

A program sikerességét bizonyítja, hogy az első négyéves ciklus után további hasonló közösségek létesítéséről döntöttek. A már működő lakóközösségek telítettek, a legtöbbbe várólista alapján lehet bekerülni. Ugyan előfordul, hogy egyes bérlők hagyományos lakhatásba vagy ápolási otthonba költöznek, a legtöbben életük végéig itt kívánnak maradni – vagyis az ellátás ténylegesen vonzó.

Összegzés:

- Az alternatív lakóközösségek program olyan sokproblémájú (szendély- és/vagy pszichiátriai beteg), tartósan közterületen élő hajléktalan emberek számára nyújt tartós lakhatást, akik nem kívánják vagy nem képesek a hagyományos lakhatási formákat igénybe venni, vagy azokat megtartani.
- Az alternatív lakóközösségek programban a szociális munka házhoz megy. Az egyéni esetkezelés célja a lakhatás megtartása. Minden egyéb tevékenységet akkor nyújtanak, amennyiben azt a bérlő igényli.
- Az alternatív lakóközösség program közösségi jelleggel, kis létszámú szomszédok létrehozásával működik.
- Bár a programnak nem célja a „kiléptetés”, egyes esetekben előfordul, hogy a bérlő továbbköltözik hagyományos lakhatásba. Aki viszont a programban marad, kevéssé zavarja a társadalom egyéb tagjait, és önmagára nézve is kevesebb kárt okoz, mint ha közterületen élne.

Hogyan számolható fel az utcai hajléktalanság? Az angol példa

Az Egyesült Királyságban a hajléktalanstratégia egyik kiemelt részterülete a legkiszolgáltatottabb és legnagyobb társadalmi kirekesztést elszenvedő, közterületen élő emberek élethelyzetének javítása volt. Bár a hajléktalanság nem azonos a közterületen alvással⁴⁸, a témával foglalkozó jelentések leszögezik, hogy „A hajléktalanság», »fedél nélküiség», »a biztos lakhatás

⁴⁸ A brit törvények alapján hajléktalannak számítanak azok a háztartások, akiknek nincs megfelelő lakhatása, vagyis idetartoznak a szívességi lakáshasználók, a túlszűfölt vagy alacsony színvonalú lakásban élők. Ugyanakkor a törvény megkülönbözteti azokat, akik „saját akaratukból” váltak hajléktalanná – ők nem jogosultak ugyanolyan típusú és intenzitású támogatásra, mint a „nem-önhibások”.

hiánya«, attól függően, hogy milyen terminológiát használnak az egyes tagállamok, valószínűleg a *legszélsőségesebb formáját* {kiemelés tőlem} jelentik a társadalmi kirekesztésnek és szegénységnek Európában. A problémának különösen súlyos egészségügyi és foglalkoztatási (munkát találni és megtartani) vonatkozásai vannak, és jelentősen befolyásolják a gyermekek oktatáshoz és családi élethez való hozzáférését.”

Az első átfogó intézkedéscsomagot a kilencvenes években bevezetett „Utcán alvás kezelésének kezdeményezése” (Rough Sleepers Initiative, RSI) jelentette, ami a Londonban közterületen élő hajléktalan emberekkel foglalkozott, s amelyet több angol városban, majd Skóciában is adaptáltak. A program hatására a közterületen alvók száma először csökkent, de a csökkenés egy idő után megtorpant.

Az ún. Rough Sleeper Strategy (Közterületen élőkkel kapcsolatos stratégia) kidolgozására és a megvalósítás koordinálására a miniszterelnök külön akciócsoportot, a Szociális Kirekesztés Csoportot hozva létre 1998-ban. Az intézkedéscsomag kiindulási pontja az önkormányzatok által megszámlolt 1850 közterületen alvó hajléktalan emberek számának⁴⁹ négy éven belüli kétharmados csökkentése.

A Stratégia célkitűzései azonban nem álltak meg a számoknál, a közterületen élőket nem csupán láthatatlanná tenni kívánták, hanem a tartós társadalmi integrációt, a közösségi tagságot célozták meg. A stratégia egyik központi üzenete így foglalható össze: *„A megelőzés az egyetlen eszköz, amely biztosítja az utcán alvás problémájának tartós és fenntartható megszüntetését.”* Megelőzés alatt, mint azt látni fogjuk, a valaha közterületen élők újbóli visszatérését értik, vagyis az utcai hajléktalanságba történő visszacsúszást.

A Stratégia sikerének záloga az integrált, mindenféle szükségletre kiterjedő, szervezett segítségnyújtás. *„Az ilyen kezdeményezéseknek csak akkor van tartós hatása, ha nem csak arra használják őket, hogy a zavaró viselkedést eltávolítsák a közterületekről, hanem körültekintő szervezéssel felméri az igénybevevők szükségleteit és segítik őket a szolgáltatások elérésében.”*

A Stratégia célkitűzéseinek eléréséhez komoly forrásokat biztosítottak: a London és környéki program három évére 145 millió fontot irányoztak elő, további 33 angol nagy- és kisváros bevonását pedig 34 millió fonttal támogatták. A program irányításának hatékonyságát egy Tárcaközi Bizottság garantálta, ahol a Önkormányzati és Lakhatási Miniszter vezetése mellett a Belügyminiszter, az Egészségügyi Miniszter, az Oktatási és Foglalkoztatási Miniszter, a Társadalombiztosítási Miniszter, a Védelmi Miniszter, valamint a Kincstár vezetője képviseltette magát. A magas szintű és széles körű együttműködés azt is jelzi, hogy a Stratégia megvalósítását valós politikai akarat támogatta, és a megvalósítás sikeréért felelősséget is vállaltak. Mivel a közterületi alvás nem lokális probléma, a hajléktalan emberek gyakran vándorolnak, a program szakmai irányítása és finanszírozása központilag történt. A jó helyi gyakorlatokat ugyanakkor az országos programba csatornázták.

A Stratégia központi elemei az alábbiak voltak:

- Utcai szolgálatok megerősítése, átszervezése (új feladatok) –

⁴⁹ Az adat csupán Angliára vonatkozik, az Egyesült Királyság másik három tagországára nem. A közterületen éjszakázók mintegy egyharmada Londonban aludt.

Londonban 25 ún. Kapcsolatfelvevő és Szükségletfelmérő (CAT) multidiszciplináris utcai gondozó csoportot hoztak létre, akik egy-egy körülhatárolt földrajzi területen elsősorban az esti és éjszakai órákban járták az utcákat és látták el a közterületen élőket.

- Helyi együttműködések – pl. a rendőrséggel. Bár az újfajta utcai gondozó szolgálatokkal való közös „járőrözés” nem bizonyult sikeres gyakorlatnak, a rendőrség és a szociális szolgálatok együttműködése más területeken hatásos volt. A rendőrség fokozatosan elkezdte elválasztani a hajléktalanság tényét a büntetendő viselkedéstől (közterületi alkoholfogyasztás, botrányokozás, garázdaság, koldulás) – amit hajléktalan és nem hajléktalan emberek is elkövetnek. Így nem a szegénységet büntetik, hanem a viselkedést.

- A rövid távú megelőzés a volt utcán alvókra koncentrált, megpróbálja elérni, hogy ne pörögjenek vissza a közterületekre. Ehhez olyan ellátó intézményekre és lakhatási támogatásra volt szükség, ami arra motiválja az egyént, hogy ne térjen vissza az utcára – pl. azáltal, hogy a kényelmes ellátás mellé alacsony feltételrendszert támaszt⁵⁰. Ugyanakkor a stratégiából hiányzott a megelőzés közép- és hosszú távú elképzelése, amely nélkülözhetetlen eleme lenne a hajléktalanság eltörlésének.

- Az intézményes együttműködések kulcsfontosságúak a sikeres kigondozás és prevenció szempontjából. A Stratégia leszögezi, hogy az angol hajléktalanellátó rendszer nem minden esetben ösztönzi a közterület elhagyására a hajléktalan embert, akár azért, mert az ott élést segíti elő, akár azért, mert nem nyújt vonzó alternatívát. Kiemelik pl. a többszemélyes hálótermeket, amelyek sokakat elriaszthatnak a szállók igénybevételeitől.

- Az utógondozást külön szakemberek, a „Bérlemények Fenntartását Segítő Csoportok” (Tenancy Sustainment Teams) biztosítják.

A program célkitűzéseit a tervezettnél egy évvel hamarabb sikerült elérni. Az eredmények és a megvalósítással kapcsolatos tanulságok ismeretében készült a parlament által 2003-ban elfogadott Hajléktalan törvény, amely a legkiszolgáltatottabbak védelméről rendelkezik, valamint az igazságosabb és jobb lakhatási piac kialakítását szabályozza. A törvény egyik alapvető rendelkezése, hogy új lakások építéséről is rendelkezik, s emellé forrásokat is rendel.

A stratégia sikerességét azonban nem akarták belügyként kezelni, hanem több európai ország szakértőinek bevonásával ún. társ-monitorozásra⁵¹ bocsátották. A szakértők feladata volt, hogy külső szemmel, saját szakmai háttérükkel mondjanak véleményt (dicséretet és kritikát) a kormányzati programról magáról és a megvalósulásról, illetve gondolkodjanak annak saját országukban való adaptálhatóságáról. A monitorozásban részt vevő országok⁵² az alábbi tényezőket tartották különösen fontosnak

⁵⁰ Anglia-szerte elterjedtek az ún. „nedves szállók”, ahol bizonyos feltételekkel (pl. a saját szobában és az arra kijelölt közös helyiségekben) engedélyezett az alkoholfogyasztás (esetleg szemet hunynak a kábítószer-használat fölött is), és a gondozás lehetséges célja az ügyfél hosszú távú megtartása is, nem csak az önálló lakhatásba költözés.

⁵¹ Social Inclusion Peer Review.

⁵² Franciaország, Finnország, Dánia, Norvégia, Románia és Svédország.

az angol stratégiával kapcsolatban: törvényi alap, civil szervezetekkel való együttműködés, helyi hatóságok szerepe és megfelelő finanszírozás.

Annak érdekében, hogy a program eredményei fenntarthatóak legyenek, a kormányzat programtervet készített⁵³, ami a helyi önkormányzatokat saját, a hajléktalanság felszámolását megcélzó intézkedési tervek kidolgozására készíti, ahol külön alfejezetben foglalkoznak a közterületen élők társadalmi beilleszkedésével. A tervek kidolgozását és megvalósulását a Miniszterelnök-helyettesi Hivatalon belül létrehozott Hajléktalansági Főosztály ellenőrzi.

ÖSSZEGZÉS:

- A közterületi hajléktalanság jelentősen csökkenthető összetett hajléktalanstratégia részeként, melyhez a különböző társadalompolitikai szereplők hatékony együttműködésére is szükség van.
- A stratégia fontos része a közterületi hajléktalanságból kivezető vonzó alternatívák megteremtése – akár önálló bérlakásokon, akár komfortos, intim szférát és egyéni szabadságot biztosító, kis létszámú szállásokon.
- A stratégia másik fontos része annak megelőzése, hogy az egyén ismét visszacsússzon a hajléktalanságba. Ennek érdekében a volt hajléktalan embereknek az anyagi lakhatási-fenntartási támogatáson túl hosszú távú egyéni esetkezelést, komplex szolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosítanak.

Irodalom

- Aldanas M. J. (2010): Are Housing led policy approaches the most effective methods of preventing and tackling homelessness? IN: Experts Contributions Consensus Conference on Homelessness; http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf
- Busch-Geertsema V. (2010): Are Housing led policy approaches the most effective methods of preventing and tackling homelessness? IN: Experts Contributions Consensus Conference on Homelessness; http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf
- Fenntartható közösségek: állandó otthonok; változó életek, Stratégia a hajléktalanság kezelésére; Otthonatlanul ... Tégy az emberért kiadvány, Budapest, 2008.
- Gourmet, C. (2010): Are Housing led policy approaches the most effective methods of preventing and tackling homelessness? In: Experts Contributions Consensus Conference on Homelessness; http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf
- Gulcur L. et al. (2003): Housing, Hospitaliation, and Cost Outcomes for Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities Participating in Continuum of Care and Housing Frist Programs; In: Journal of Community & Applied Social Psychology; Vol. 13, 171–186.

⁵³ Az angol stratégia magyarul is olvasható, lásd Fenntartható közösségek 2008.

- Gyóri P. – Maróthy M. (2008): Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei. Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére; Pro Domo Füzetek 1.
- Homelessness in Denmark: „Freak Houses for Freak People” or „Unusual Housing for Unusual Lifestyles; FEANTSA Shadow Peer Review; FEANTSA 2005.
- Kaakinen, J. (2010): Ending Homelessness: A realistic goal?; In: Experts Contributions Consensus Conference on Homelessness; http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf
- Maróthy Márta (2008): Zöldterületek nomádjai, kézirat
- Opening Doors – Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness 2010. (http://www.ich.gov/PDF/OpeningDoors_2010_FSPPreventEndHomeless.pdf)
- Padgett, D. et al. (2006): Housing First Services for People Who Are Homeless With Co-Occuring Serious Mental Illness and Substance Abuse; IN: Research on Social Work Practice, Vol. 16 No. 1, January 2006 74–83
- Pearson C. L., G. Locke, et al. (2007): The applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness – Final Report; US. Department of Housing and Urban Development, Cambridge, MA.
- Stefancic A. – Tsemberis S. (2007): Housing First for Long-Term Shelter Dwellers with Psychiatric Disabilities in a Suburban County: A Four-Year Study of Housing Access and Retention; In: Journal of Primary Prevention
- Vranken, J. (2004): The English Rough Sleeping Strategy in a European Context. A Synthesis Report. Lásd: www.peer-review-social-inclusion.net

KEPE RÓBERT

Mozgásban maradni¹

A tartósan munkanélküli, tartósan munkaképtelen emberek zöme rendkívül alacsony önbecsüléssel rendelkezik, nem hisz saját hasznosságában, nem hisz saját sorsának alakíthatóságában sem, ami igényeinek eséséhez, életminőségének romlásához, agilitásának csökkenéséhez, szélsőséges esetben teljes passzivitáshoz vezet. A segítséget kérő hajléktalan emberek nagy része nem tudja hasznosan eltölteni a szabadidejét, passzív szerepekbe kényszerül a mindennapjaiban, és nagyon ritkán kerül olyan helyzetbe, hogy valamely képességét, tudását kamatoztatni tudja. Így a képességei, tudásai, rutinjai megkopnak az idő előrehaladtával. Ilyenkor szükséges újra mozgásba hozni a leült személyiséget, új feladatok megoldására sarkallni, új ingerekkel kizökkenteni passzív állapotából. A közösségi életben való részvétel, a feladat- és a felelősségvállalás, a siker és a sikertelenség feldolgozása mind-mind az énkép, az önismeret javulását, majd az önbecsülés, a magabiztosság, a motivációk erősödését eredményezik.

Az alábbiakban egy olyan példát mutatunk, ahol a hajléktalan embert cselekvésre ösztönzik, nem engedik, hogy megszokott napi rutinja alapján éljen, és olyan közeget teremtenek, amelyben készségeik, képességeik folyamatos fejlesztésére kényszerülnek, s a beilleszkedés, a kommunikáció, a tervezés alapját mindenkinek módjában áll elsajátítani. Ezt azzal teszik lehetővé, hogy mozgásba hozzák és mozgásban tartják, megteszik az első lépést a munkaerőpiac irányában.

A Fedél Nélkül utcalap – Otthontalan emberek műhelye

A Fedél Nélkül az első magyar nyelvű utcalap. Önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik, alapításához néhai Ungi Tibor², a Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság³ tagja a Menhely Alapítványtól⁴ kért és kapott segít-

¹ Részlet a Milyen jó megoldások, eljárások járulhatnak hozzá a hajléktalan emberek társadalmi rehabilitációjához c. tanulmányból. A teljes tanulmány a http://foglakprojekt.hu/viewpage.php?page_id=28 oldalon olvasható.

² Ungi Tibor (1953–1999): a Fedél Nélkül alapítója, örökös főszerkesztője életútja: http://www.fedelnelkul.hu/viewpage.php?page_id=38.

³ Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság (HTB): az 1989. 02. 28-án magánszemélyek által alapított társaság kívánt először rendszerszerűen foglalkozni a hajléktalanság mint társadalmi probléma témakörrel. Alapítólevél: *Esély*, 1989/2: 84–85.

⁴ Menhely Alapítvány: Az első modernkori, hajléktalan emberek ellátására létrejött civil szervezet, alapítva: 1989. december (bejegyezve: 1990. 01. 23.), alapítók: a Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottsága mint a Fővárosi Önkormányzat elődje, Újpesti Családsegítő Központ, Oltalom Karitatív Egyesület, Szegényeket Támogató Alap és a Hajléktalanokért

séget. A szervezet a lap kiadójaként a mai napig ellátja a rá háruló kötelességeket, ahogyan látni fogjuk, egyre növekvő mértékben.

Az alapítók célja legalábbis kettős volt. Egyfelől az akkor még frissen formálódó hajléktalanellátásról, szociális jogokról kívánt eligazítást adni a rászorulóknak, másrészt munkához, és ezzel jövedelemhez akarta juttatni azokat, akik a hajléktalan emberek alkotásait, megszólalásait a többségi társadalom tagjaihoz lapterjesztőkként eljuttatják.

A lap első száma 1993 első felében jelent meg⁵, négy A/4 oldal terjedelemben. Egy ívet A/3-mas lapra fénymásolva készítettek, pontosan akkora példányszámban, amekkorára igény volt. A lap célközönsége is kettős lett, hiszen egy része hajléktalan embereknek, más része minden olvasónak szólt. Vételárat – az első néhány számot kivéve – nem állapítottak meg, a laphoz a terjesztők ingyenesen jutottak hozzá, és az olvasóktól kapott adományok teljes egészében őket illették. A lap létezését csak 1997-ben regisztrálták, ekkor időszaki lapként nyilvántartásba vette a Művelődési és Közoktatási Minisztérium⁶.

A kiadó a főszerkesztő béréen túl biztosította a helyiséget és a sokszorosításhoz szükséges eszközöket. A lap alapműködését, azaz a terjesztőkkel való munkát és a lap tartalmával kapcsolatos feladatokat a mindenkorai szerkesztőbizottság⁷ (a főszerkesztő és a maga köré gyűjtött 5–7 hajléktalan ember) látta el. A terjesztők számáról, a példányszám kezdeti alakulásáról nincsenek pontos adataink, de a szerkesztőségben dolgozók visszaemlékezéseiből úgy tudjuk, a kilencvenes évek végén egy-egy számból gyakran 10 000 példánynál több kópia készült a kiadó Kürt utcai irodájában⁸.

Társadalmi Bizottság, bővebben ld. www.menhely.hu. Az alapítvány szerepvállalásában fontos tényező lehetett, hogy az alapítvány kuratóriumának elnöke, dr. Győri Péter, a HTB alapítója, a Helyzetjelentés szerkesztője.

⁵ A Fedél Nélkül – hajléktalanok lapja első száma: első számként az első fellelt példányt dokumentáljuk – az alapításkor jelenlévők (Győri Péter, Szappanos Lajos) szóbeli közlései alapján tudjuk –, 1993 június előtt is jelent meg néhány (próba)szám, elnevezés nélkül, inkább afféle nyílt levelek, tájékoztató kiadványok. A HTB kiadásában megjelent, a magyarországi hajléktalanságra vonatkozó információkat közreadó, kis példányszámú „Helyzetjelentések” is az utcalap őskorához tartozhatnak. „1989-ben született egy lap, a „Hajléktalanokért” Társadalmi Bizottság helyzetjelentése, amely kifejezetten a hajléktalanság témájával foglalkozott. Győri Péter írta, szerkesztette. Három szám jelent meg, aztán szünet. Most újra próbálkozunk. Munkánkba szeretnénk bevonnai a hajléktalanlétet élőket is, írásaiknak, gondolataiknak fórumot biztosítani. Ez a lap tehát a hajléktalanokról szól, de nem csak nekik: mindenkinek, aki a magyar társadalom jólétivé alakulásáért felelősséget érez. Kérjük a tisztelt nyilvánosságot, fogadjon minket szeretettel és megértéssel. Köszönettel: a szerkesztő, Ungi Tibor, utcai szociális munkás” – Fedél Nélkül – hajléktalanok lapja, 1. számé

⁶ 2007. 06. 09-én a minisztérium Kulturális Helyettes Államtitkárának Titkárságához tartozó Lapnyilvántartás által hozott határozat ügyiratszám: 75.545/1997.

⁷ A Fedél Nélkül szerkesztőbizottságának kiemelkedő tagjai a kilencvenes években: Ungi Tibor (főszerkesztő), Ötvös Szilárd József (mindketten elhunytak), Bogdány János, Szappanos Lajos, Borszéki István, Tranovecz László, Üveges János – a munkában rövidebb-hosszabb ideig többen is részt vettek, dokumentum nem áll rendelkezésünkre.

⁸ 1993 és 1999 közt összesen 1 140 000 másolat készült – a szerkesztőség saját becslése. A nyomtatott és értékesített példányokról 2003. 01. 01. óta van pontos képünk, az akkor

Az alapító-főszerkesztő 1999-ben bekövetkezett hirtelen halála után változásokra került sor. A főszerkesztő mellett addig egységesen kiálló szerkesztőbizottság felrobbant, néhányan új lap indításába kezdtek⁹, a maradó többség segítésére pedig az alapítvány koordinátort alkalmazott, akit megbízott a lap szerkesztőbizottsága és az alapítvány közötti kapcsolat tartásával, valamint az újság előállításának technikai feladataival és a terjesztők tevékenységének koordinálásával. A 151. szám megjelenésével (2000. 03. 09.) változott a formátum: a lap nyolc oldalon, kétszínnyomással, nyomdában készült. A nyomdaköltségeket a kiadó nem volt képes fizetni, így vált feladattá egy szociálisan érzékeny nyomda felkutatása. Sikerral történt. Az új rendszerben a kiadó biztosítja a koordinátor bérét és a helyiséget a működéshez, a terjesztők pedig közvetlenül a nyomdától vásárolják meg az eladásra szánt újságokat. A gyakorlatban a nyomda részmunkaidős alkalmazottat fizet, aki a szerkesztőségben tetszőleges példányszámú újságot ad el annak, aki érvényes terjesztői igazolványt felmutat. A terjesztés eme alaprendszere máig működik, 2011-ben a Fedél Nélkül 12 oldalon, színes borítóval jelenik meg, a terjesztők 30 Ft-ot fizetnek egy példányért.

2003-ban a szerkesztőségben 635 regisztrált terjesztő fordult meg, a lap tartalmához azonban már csak egy ember, a régi szerkesztőbizottság utolsó aktív tagja járult hozzá írással, sőt, ő egyedül képviselte a szerkesztőbizottságot és egyedül állította ki a terjesztői igazolványokat. A terjesztői hálózat gyakorlatilag önjáróvá vált, mindenki saját belátása, vérmérséklete szerint végezte a munkáját, senki nem követelte meg az alapítótól maradt terjesztői szabályzat betartását sem. Az alapítvány munkatársaival a terjesztők egy része kifejezetten türelmetlenül viselkedett. Nehezen tűrték el, hogy valaki megpróbál a sok éve bevált munkavégzésükbe beleszólni. A kiadó a helyzetet tarthatatlannak érezte, és úgy döntött, új szerzőket keres és nagyobb figyelmet fordít a terjesztőkre, a bővülő feladatok ellátására pedig 2003 végétől két részmunkaidős koordinátort alkalmazott, akik végre rendszerbe szedhették az éves szinten közel 600 főt „foglalkoztató” lap ügyeit. A koordinátorok kialakította, új működési rendben a lap működését négy pillérre helyezték: a kiadó Menhely Alapítvány, az újonnan megszervezendő alkotói hálózat, az alapos rendrakás előtt álló terjesztői hálózat, valamint külső támogatók (azaz pályázati támogatások, önkéntesek, szponzorok, adományozók, egyéb partnerek) meglétére.

A Fedél Nélkül alkotói műhelye

A lap tartalmának újratervezésekor az új koordinátorok az alapítók akarata szerint a hajléktalan emberek megszólalásait szerették volna erősíteni, elsősorban az ő alkotásaiknak közlésében gondolkodtak. Első

indult elektronikus nyilvántartásnak köszönhetően.

⁹ Az ekkor alapított, azóta is működő „Új Fedél nélküli” őrzi a hagyományos formátumot, 4*A/4 oldalon, fénymásolva jelenik meg. Alapítói: Bogdány János (ma a Jövőt a Hajléktalanoknak Alapítvány kuratóriumának elnöke, 2009-től a Mag Népe Egyház főpapja) és az azóta elhunyt Ötvös Szilárd József. Bővebben ld.: <http://www.jaha.hu/kiadvanyaink.html>

lépésben az ellátórendszeren belüli, informális kapcsolatok révén néhány új szerzőt állítottak az ügy mellé, majd a régi szerzői gárda néhány tagjának felkutatásával, újra csatasorba állításával elindulhatott a tartalmi megújulás, de még nem volt elég színes a meritési lehetőség, új kezdeményezésre volt szükség. Az alapötlet szerint a folyamatos alkotási kedv ébren tartása érdekében folyamatosan futó művészeti pályázatot hirdetnek, ami jól kommunikálható, jól tervezhető, és amihez bármikor, bármely otthontalan ember csatlakozhat, bármilyen saját alkotással. Egyértelműnek tűnt, a pályázatnak pénzdíjasnak kell lennie, így már csak pénzre volt szükség. A kiadó újabb költséget már nem kívánt vállalni, így a finanszírozás csak külső források bevonásával volt lehetséges. A pénzdíjak alacsonyan tartásával is havonta mintegy 40 000 forint kiadás¹⁰ keletkezett, aminek megszerzése nem tűnt elérhetetlennek. A Fedél Nélkül számláján csaknem 200 000 Ft magánadomány gyűlt össze, 2004 kezdetére, továbbá egy partnerintézmény is vállalta évi kéthavi pénzdíj kifizetését, azaz mintegy félévi működés biztosnak látszott. Végül 2004 februárjában, a lap 250. számában meghirdették az azóta is működő művészeti pályázatot, otthontalan emberek részére¹¹.

A koordinátorok számítása bevált. A pályázati kiírás első körben minden fővárosi, majd újabb körben minden magyarországi hajléktalan-ellátó intézménybe eljutott, az eredmények pedig önmagukért beszélnek. Már az első csonka év során három vidéki városból és a fővárosból összesen 837 pályamunka érkezett a szerkesztőségbe, 92 különböző személytől, 476 vers, 129 próza és 232 grafika. A beérkező munkákból pedig nyilvánvalóvá vált, hogy sok tehetséget rejt az ellátórendszer, sok lehetőséget kínál a velük való munka. A reaktivált régi és az újonnan felbukkanó szerzők közösséggé formálásában nem várt segítséget kapott a szerkesztőség a pályázati kiírás megjelenésével egy időben felbukkant Barrus Kiadó jóvoltából. A kiadó hajléktalan emberek alkotásaiból kívánt antológiát megjelentetni, s már a kötet szerkesztése is felpezsdítette a szerzők aktivitását. Az *Alkonyzóna – hajléktalan szerzők antológiája* című kötet a 2004-es Ünnepi Könyvhéten jelent meg. Fogadtatása nagyszerű volt, a magyar sajtó zöme beszámolt róla, méltató kritikák jelentek meg napilapokban és művészeti folyóiratokban egyaránt, a Népszabadságtól az Élet és Irodalomig, többek közt Király Levente, Parti Nagy Lajos és Valastyán Tamás tollából. A szerzőket mindenki látni akarta, rengeteg megkeresés érkezett, több tucat fellépésen, felolvasóesteken, kiállításokon, dedikálásokon vettek részt a következő hónapokban¹². Gyorsan kiderült, kik azok, akikre alapozni lehet a jövőben, kik a legaktívabbak, a leginkább csapatemberek. A kötet szerzői közé értelemszerűen nem kerülhettek be

¹⁰ Az első díj nettó 5000, második díj nettó 3000, a harmadik nettó 2000 Ft-tal jár, három kategóriában, három díj, közterhekkel összesen bruttó 40 000 forint havonta.

¹¹ A kiadó Menhely Alapítvány és a BMSZKI közös pályázati kiírása, ld. http://www.fedelnelkul.hu/viewpage.php?page_id=63

¹² Néhány helyszín 2004-ben: A38 hajó, RS9 Színház, Írók Könyvesboltja, Taliándörögd – Művészetek völgye, Sziget Fesztivál, munkáik olyan jeles művészek előadásában voltak hallhatóak, mint Bubik István, Galkó Balázs, Kubik Anna, Szőke András, Vallai Péter. A 2004. novemberi díjátadót pedig egy nagylelkű támogatónak köszönhetően a MÚOSZ székházában rendezték, ahol Bereczky Loránd és Eötvös Pál köszöntötte a pályázókat.

a később felbukkanó új alkotók, viszont a kötet népszerűségéből fakadó fellépéseken már ők is szóhoz jutottak. Már ekkor, 2004 végén felmerült az igény, hogy az otthontalan alkotóknak szakszervezetre, de legalábbis érdekérvényesítő fórumra volna szüksége.

Az EQUAL-program

A szerzőkkel (és a terjesztőkkel) való munka elmélyítéséhez új kapacitást kellett teremteni, szintén külső forrásokból. Egy új munkaerő foglalkoztatása sokba kerül, csak tőkeerős szponzor, vagy nagy pályázati kiírások segíthettek. Végül egy pályázati program, a 2005–2008 közt megvalósult uniós EQUAL-program nyújtott jó lehetőséget. A konzorciumban megvalósított nagyszabású projekt¹³ egyik elemeként a Fedél Nélkül szerkesztősege két alapvető feladatot vállalt. Egyrészt 4 x A/4 oldalon állandó melléklet megjelenítését a projekt futása során, amihez három szerzőt alkalmazhattak részmunkaidős mellékletkészítőként, illetve egy főállású szerkesztőt. Másrészt célul tűzték ki a terjesztői hálózat rendbe szedését, három új szociális munkás alkalmazásával, és a Kiemelt Terjesztői csoport létrehozásával.

Az EQUAL-melléklet

A melléklet megjelenésének alapvető célja, hogy felületet biztosítson a saját partnerségük jegyében zajló projektnek. Ennek megfelelően a projekt végrehajtási szakaszának teljes ideje alatt, minden lapszámban, a mellékletkészítők 4x A/4 oldal terjedelmű mellékletet jelentettek meg, amely áttekintést adott a projekt egészéről, és időről időre bemutatta annak elemeit külön-külön, beleértve az elért eredményeket, a nehézségeket. Megszólaltatták a benne dolgozókat és a célközönség tagjait, ezzel segítve a megvalósítók és a célcsoport részére egyaránt a projekt folyamatos nyomon követését, értékelését, visszajelzéseinek fogadását.

A mellékletkészítők feladata e melléklet előállítás volt, beleértve a teljes munkafolyamatot, tehát a mellékletben megjelenő hírek, interjúk, tudósítások elkészítését, megírását, gépelését, tördelését, mint szellemi munkát, továbbá a melléklet nyomtatását, sokszorosítását¹⁴.

¹³ Az Európai Unió Equal keretprogramján belül, a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program és EQUAL Irányító Hatóság (HEFOP és EQUAL IH) „Esélyteremtés a foglalkoztatásban – EQUAL Program 2004” címmel meghirdetett pályázatára alakult konzorcium tagjai: a BMSZKI, a Menhely Alapítvány és a Fővárosi Szociális Közalapítvány (Budapesti Szociális Forrásközpont). A nyertes pályázat alapján uniós és magyar állami forrásból „Munkaerő-piaci reintegráció a hajléktalanellátásban” címmel közös projektet valósított meg 2005. január 16 és 2007. december 31. között.

¹⁴ Tervezett feladataik közt szerepelt a melléklet példányainak behúzása a Fedél Nélkül példányaiba, ami rendkívül nehéz feladatnak bizonyult. A három mellékletkészítőnek összesen 7000–8000 alkalommal kellett megismételnie ugyanazt a műveletet. Ezt a monotonitást nem tudták kezelni, a népszerűtlen feladatot végül – az első néhány számot köve-

Munkájukban a szerkesztő nyújtott segítséget, aki egyéb feladatai mellett közvetlen munkahelyi felettesként szervezte a mellékletkészítők munkáját, biztosította a munkavégzéshez szükséges technikai eszközöket, szükség esetén segítséget nyújtott, ösztönözte a közös megoldások megtalálását, másrészt felügyelte beosztottjai pszichoszociális környezetét, igény szerint együttműködött a társintézményekben dolgozó esetgazdákkal, vagy maga lépett az esetgazda szerepébe. Munkáját rendszeres szupervízió, esetmegbeszélő csoport segítette.

A kiválasztásról a programot tervező koordinátorok (egyikük a program szakmai vezetőjeként), és az új szerkesztő¹⁵ döntöttek. A lap körül 2004–2005-ben megforduló szerzők közül személyes tapasztalataikra támaszkodva állították össze az ideális jelöltek névsorát, akikkel már a projekt előkészítő szakaszában egyeztettek. Toborzást első körben nem tartottak szükségesnek. A három státust a program 30 hónapja alatt összesen öten töltötték be¹⁶.

A színes munka, a sok munkafázis mind-mind új tudást, azaz tanulást kívánt meg. A mellékletkészítők mindegyike képes volt alapfokon kezelni a számítógépet, de mindannyiuknak el kellett sajátítani számos szoftver használatát (fájlkezelő rendszerek, tördelőprogram, képszerkesztő, táblázatkezelő, böngésző), és még több készülék kezelését (nyomtató, fénymásoló, rizográf, digitális fényképezőgép, diktafon, mobiltelefon, fax).

A rájuk zúduló új információk eleinte elrettentőnek tüntek, de a szerkesztő folyamatos jelenlétével, apró segítségeivel, biztatásával néhány hónap alatt végül mindenki megbarátkozott az új kihívások zömével. Az egyenlő feladatelosztás elve nem sérült úgy sem, hogy részfeladatokat elcseréltek egymás közt, ki-ki végezte, amihez inkább értett, amihez inkább kedve volt. A feladatcsere engedélyezett volt, de a szerkesztő megvétózhatta.

A melléklet készítése során kezdetben a szakmai koncepcióban vázolt tartalmi tervre támaszkodva, az előre kitalált tematika szerint haladt a stáb, majd a kezdeti gátlások oldódása után az új mellékletkészítő kollegák felvállalták saját ötleteiket, és ezután már – a melléklet indításának céljait szem előtt tartva – ezek alapján készült a melléklet. Hetente egyszer teamen (résztevői: három mellékletkészítő és a szerkesztő) beszéltek meg a munka menetét, a munkafolyamatok kapcsán kialakuló nehézségeket, illetve a felmerülő ötleteket. Emellett természetesen a munka-

tően – a szociálisan érzékeny nyomda vállalta magára.

¹⁵ A szerkesztő, Rónyai Zsófia, szociális munkásként ekkor már a Menhely Alapítvány munkatársa, ismerős közegben, új feladatot kellett megoldania.

¹⁶ Az induló trió: Horváth Csilla – egyike az új szerzőknek, Sárközi László – a lap régi szerzője, a Roma Sajtó Központ munkatársa, Szappanos Lajos – a lap egyik alapítója, a régi szerkesztőbizottság reaktivált tagja. A névsor már az első munkanapon változott, Sárközi László súlyos (nem munkahelyi) balesetet szenvedett, egészségi állapota csak a program végére tette lehetővé újbóli bekapcsolódását. Helyét egy másik új szerző, Szele Orsolya vette át. Még az első félév végén, szintén egészségügyi okokra hivatkozva kivált Szappanos Lajos is, helyette a lap egyik új szerzője és terjesztője, a közügyekben nagyon aktív Balog Gyula állt munkába, aki a projekt végén, személyes nézeteltérés miatt közös megegyezéssel távozott a stábból, helyére került vissza az eredeti jelölt, az addigra felépülő Sárközi László. Mindannyian a VAGYUNK Egyesület alapító tagjai.

végzés során hetente többször találkoztak. A mellékletkészítők önállóan kerestek interjúalanyokat, készítettek interjúkat és ezeket önállóan írták le és alakították cikké. További feladatuk volt, hogy híreket gyűjtsenek az EQUAL-programról, konferenciákon, előadásokon vegyenek részt, valamint a hajléktalanellátáshoz kapcsolódó eseményekről, érdekességekről is híreket közöltek. A cikkekhez fényképeket, illusztrációkat készítettek. A mellékletet az elkészült anyagok szerkesztése, tördelése után, a BMSZKI Dózsa György úti intézményében rizográfion sokszorosították a Fedél Nélkül aktuális példányszámához igazítva, változó példányszámokban.

A mellékletkészítők állandó jelenléte a szerkesztőségben jótékony hatással volt a többi szerző látogatásaira, akik többet, szívesebben időztek ott, és új információs központ jött létre. Már a program elején felvetődött, hogy érdemes volna a hajléktalan művészeknek érdekérvényesítő fórumot teremteni, s e törekvések az EQUAL-programban külső támogatást kaphattak. A mellékletkészítők vezetésével elindult egy új egyesület létrehozása. A 2006. 10. 13-án (pénteken...) megalakult „VAGYUNK” Otthontalan Művészek Önszolgálati Egyesületének első néhány évi működését gyakorlatilag ők biztosították. Megbeszéléseket tartottak, közgyűlést szerveztek, tisztújítottak, pályázatírói tanfolyamon vettek részt, valamint kiállításokat, fellépéseket szerveztek. Ők jelentették az egyesület valódi vezetőségét, ők voltak a működés motorjai, hiszen munkahelyük eltúrte, sőt, segítette civil munkájuk végzését, erkölcsi támogatást és irodai infrastruktúrát biztosított. A program 2007. végi zárásakor az egyesület hat tisztségviselőjéből négy a mellékletkészítők közül került ki.

Az EQUAL-program lezárásával megszűnt a mellékletkészítők státusa, s bár mindegyikük még ma is kötődik a laphoz, a szerkesztőségben kialakult központ lassan átalakult. A „VAGYUNK” Egyesület is felnőtte vált, az önállósodás mellett döntött, s bár működésének intenzitása sokat esett, együttműködése a Fedél Nélkül szerkesztőségével megmaradt szakmai jellegűnek, közös kiállítások megrendezésében ölt testet. Az egykori mellékletkészítők egyénenként továbbra is vállaltak feladatokat a Fedél Nélkül életében, 2008 óta több programban is részt vettek bedolgozóként – egy kivétellel. A program során elindult belső átalakulások mindegyikükönél folytatódtak.

A terjesztői hálózat reformja

Az EQUAL-programban végzett munka a Fedél Nélkül terjesztőivel

Ahogy már említettük, 2003-ra éves szinten félezernél több regisztrált terjesztő dolgozott a lappal. Munkájuk ellenőrzése elsikkadt, új terjesztők felvételét, illetve a már regisztráltak – visszavonásig érvényes – engedélyeinek pótlását egy ember, a régi szerkesztőbizottság utolsó aktív tagja végezte. A terjesztői hálózat gyakorlatilag önjáróvá vált, mindenki saját belátása, vérmérséklete szerint végezte munkáját, senki nem követelte meg az alapítótól maradt terjesztői szabályzat betartását sem. Ebben a helyzetben lépett be a képbe az alapítvány két koordinátora, akikkel

szemben a terjesztők egy része kifejezetten türelmetlenül viselkedett. Nehezen tűrték el, hogy valaki megpróbál sok éve bevált munkavégzésükbe beleszólni.

A koordinátorok a terjesztők regisztrációjának újragondolásával kezdték tevékenységüket. A belső nyilvántartást azóta a papíralapú gondozási lapok és az elektronikus nyilvántartás adja, a terjesztők törzsadataival és teljesítményét mutató forgalmi adatokkal. A terjesztőket két státusra osztották: a szabályokat betartó „teljes tagokra”, a regisztrált terjesztőkre és az újonnan felvett, vagy valamilyen büntetés, próba alatt álló ideiglenes terjesztőkre. A regisztrált terjesztők fotóval ellátott, hat hónapig érvényes igazolványt kaptak, míg az ideiglenes terjesztői igazolványokon nem volt fénykép, érvényessége pedig legfeljebb négy hét lehetett.

Az első év végére egyre többen fordultak bizalommal a koordinátorok felé, legyen szó akár a lapterjesztés körülményeiről, akár magánjellegű problémákról. A koordinátorok hozzáállása, segítségnyújtása hatására a terjesztői hálózat egy része megpuhult, akár a hangosan elégedetlenkedők ellenében is kiálltak a szabálykövető terjesztési normák mellett. Ekkor, 2005 közepén indulhatott el az EQUAL-program – talán a legjobbkor.

A szerkesztőség másik vállalása a programban ugyanis a terjesztőkkel való munka szorosabbá tétele volt, olyan rendszer kialakítása, ami hosszú távon tudja megalapozni a lap terjesztői hálózatának működését. A tervek szerint három főállású szociális szakember alkalmazásával kialakítják a terjesztés új rendjét, megpróbálják következetesebben közvetíteni az elvárásokat, új adminisztrációt teremtenek, valamint a legjobban teljesítő és leginkább együttműködésre kész terjesztők közül kb. negyven fős Kiemelt Terjesztői Mintacsoportot hoznak létre. Tagjait kiemelt figyelemmel kísérik, számukra egyéni esetkezelést biztosítanak, erősítik az összefogást közöttük, elősegítik kis munkacsoportok szerveződését, melyek a magánéletbeli kapcsolatépítésnek is alapjai lehetnek, továbbá az arra készeket bevonják a lap napi munkáiba. A külsőségeken (mint az egyenmellény) túl olyan közös mentalitást, követendő normákat kívántak meghonosítani, amelynek a többi terjesztő számára is vonzóknak tudnak lenni.

A feladat elvégzését három új munkatárs alkalmazása tette lehetővé. A három szociális munkás munkaideje egy részében a Kiemelt Terjesztők esetkezelését, a csoport közösséggé formálását végezte, másrészt a minden terjesztőt bevonó bizalomépítés céljával ügyeletet adott a szerkesztőségben, helyszíni ellenőrzéseket, utcai munkát végzett. A három kolléga, a szerkesztő és a lap két koordinátora alkotta stáb közösen hozta a döntéseket, ez a csoport a legfőbb döntéshozó fórum, amely hetente ülésezett.

Helyszíni ellenőrzés

A program kezdetekor legfontosabbnak ítélt feladat: helyszíni látogatásokkal bizalmat építeni, illetve képet kapni a terjesztőkről munka közben. Megfigyelték munkavégzésük módját, és elemezték az érintettel, valamint felmérték a jelentkező igényeket, megbeszélték a híreket, eseményeket. A főszerepet e munkában a már regisztrált terjesztők terjesztési szokásainak figyelemmel követése, terjesztési szokásaik javítása, a helyszínen más terjesztőkkel felmerülő konfliktusok kezelése játszotta. Az utcán elvégzett munka értékét növelte, hogy a terjesztők sokkal nagyobb bizalommal fordultak problémáikkal olyan kollégához, akivel saját pályájukon találkoztak, s nem csupán a szerkesztőségben látták őt.

A helyszíni ellenőrzéseket sok konfliktus kísérte, az együttműködést elutasító regisztrált terjesztők, valamint a lapot koldulásra használó emberek saját vérmérsékletük szerint, de határozottan utasították vissza a „tanácsokat”. A sokadik találkozás után azonban néhányan beadták a derekukat, mások viszont felhagytak e tevékenységgel. A lappal kolduló embereknek a Fedél Nélkül példánya helyett új munkaeszközt, laminált táblát kínáltak a következő felirattal: „Szegény vagyok, kérem, segítsen!” – a táblákból alig egy tucatnyira volt igény 2006 óta. Enyhén javított a helyzeten, hogy újabb pályázati támogatásból¹⁷ egyedi sorszámmal látták el lap példányait, s regisztrálták, melyik sorszámú lapot melyik terjesztő vásárolta. Így követve nyomon, hogy a „koldusoknál” és a „fekete árusoknál” lévő újság melyik terjesztőtől került ki.

A terjesztőkkel végzett utcai munka méreteiről a program záró beszámolója nyújt betekintést: „2005 júliusától az újonnan alkalmazott három szociális munkás együtt 3619 órát töltött közterületen¹⁸. Összesen 10 219 helyszínt kerestünk fel, és ezeken 2727 alkalommal találkoztunk terjesztővel. A találkozások során 609 alkalommal kellett kisebb-nagyobb, általunk észlelt, a terjesztés módjára vonatkozó problémára felhívunk a figyelmet. A leggyakoribb terjesztési problémák közé tartozik, ha a terjesztőnél régi lapszám van, már csak egy-két darab lap van nála, s ő terjesztésre nem alkalmas állapotban van (ittas, ruházata, külseje piszkos, rendezetlen). Gyakori probléma, hogy egy-egy terjesztő nem az engedélyén szereplő helyszínen dolgozik találkozásunkkor. A problémákat általában rendszerint helyben jelezzük és beszéljük meg a terjesztővel. 74 alkalommal kellett érvényes kitűzőt azonnal bevonnunk, a büntetés hossza csak 34 esetben haladta meg a terjesztői státus egy hónapos felfüggesztését, majd kéttucatnyi esetben viszont az igazolvány végleges (2 évre szóló) bevonása mellett kellett döntenünk.”¹⁹ Az együttműködést elutasító terjesztők száma azonban ennél jóval nagyobb volt, és bár csak 23 engedélyt vontunk be véglegesen, a program utolsó évében, 2007-ben összesen 454 regisztrált terjesztő jelent meg a lap szerkesztőségében, legalább egy alkalommal, míg ez a szám 2005-ben, a projekt kezdésének

¹⁷ Az Összefogás Közalapítvány 2005. évi kiírása segített.

¹⁸ Ennek mintegy 8 százalékát az egyéni esetkezeléshez vagy krízishelyzetek kezeléséhez kötődő klasszikus utcai munka tette ki.

¹⁹ Részlet a projekt záró beszámolójából, ld. http://www.fedelnelkul.hu/kepek/pdf/fn_equal_vegbesz.pdf

évében még 563 volt. Vagyis két év alatt 109 terjesztőt veszített a lap azzal együtt, hogy a megvalósítók egyöntetűen azt gondolták: a szükségesnél nagyobb mértékben tolerálták a terjesztők személyes problémáit, kilengéseit. Az együttműködésre képtelen, a nagyobb odafigyelést tehernek tekintő emberek egy része felhagyott a lapterjesztéssel. A Fedél Nélkül terjesztői hálózata kisebb lett, de szebb, tagjai ma már ismerik, és magukénak érzik a szerkesztőség által elvárt normákat.

A Terjesztői Gyűlés

Terjesztői Gyűlést minden negyedik csütörtökön, a páros számú lap-számok megjelenése napján tartottak, a gyűlésen minden regisztrált terjesztő részt vehetett, hozzászólhatott és szavazhatott. E fórumon hozták nyilvánosságra először a lap életét meghatározó terveket, ötleteket, beszámoltak az elért eredményekről, megbeszélték a közös problémákat, szükség esetén döntéseket is hoztak.

A terjesztők javaslatára megszületett a Panasz füzet, amelybe leírhatták aktuális problémáikat, véleményeiket azok is, akik nem kívánták ehhez nevüket adni. A panaszok nem maradtak válasz nélkül, a heti munkaértekezleteken született válaszokat a terjesztői gyűléseken hozták nyilvánosságra.

A Terjesztői Gyűlés fogadta el a 2008. 01. 01-én életbe léptetett Terjesztői Szabályzatot, itt hoztak döntést a lap tartalmának bővítéséről, a lap beszerzési árának emeléséről (!) is. Új egyenruha, felszlogenezett („Terjesztők vagyunk, nem koldusok!”) póló gyártásának ötlete is a terjesztői gyűléseken született meg, ahogy itt született döntés a láthatósági mellény végső kialakításáról is. Ma mindkét ruhadarab viselésére jogosult bármely érvényes engedéllyel rendelkező terjesztő, anyagi felelősségvállalás mellett, azaz a beszerzési árnak megfelelő összegű letéti díjért. E fórumon hirdették ki először a szintén a terjesztők által szavazással választott Év Terjesztője díj nyertesét.

A gyűlés fontosságát annak eseményei adták, a résztvevők erősítették egymást az újságterjesztési szokásaik javításában, a lap életében a kezdetek óta naponta visszatérő panaszokra válaszul nagy nyilvánosság előtt hangzottak el pozitív példák, amelyek újabb és újabb lehetőséget, reményt jelentettek azoknak, akik már azt gondolták: úgysem fog menni. Cél, hogy érezzék: egy önmagáért tenni képes közösség tagjai.

A csoportmunkára vonatkozó összegző tapasztalatként elmondhatjuk, hogy mind a kiemelt terjesztői klubok, mind a terjesztői gyűlések résztvevőinek körében kialakult a „kemény mag”, amelynek tagjai hangjukkal, aktivitásukkal az önállósodás vezéreivé váltak. A csoportfoglalkozásokon részt vevők száma lassan, de fokozatosan bővült.

A Kiemelt Terjesztői Mintacsoport

2005 júliusában a szerkesztőség dolgozóinak személyes tapasztalatai és a 2004–2005. évi terjesztési statisztikák alapján hatvan terjesztőt választottak ki, akiknél a legnagyobb esélyét látták az együttműködésnek. Első lépésben négy szemközti beszélgetésekkel vizsgálták az együttműködési készséget, motiváltságot. Már e beszélgetések alatt igyekeztek kialakítani bizalmi kapcsolatot a terjesztővel, amely a későbbiekben alapja lehetett a mélyebb gondozási kapcsolat kialakulásának. Tapasztalataikat a heti értekezleten (team) beszélték meg, s a team szakmai támogatásával történt meg az első 11 fő kinevezése 2005. augusztus végén. Ezzel párhuzamosan Terjesztői Gyűléseken hívták fel a figyelmet az új programra, a várható változásokra, lehetőségekre, jelezték, munkatársaik készek segíteni mindazoknak, akik erőt, képességet éreznek magukban arra, hogy részt vegyenek a programban, vagy csupán többet szeretnének megtudni róla.

A kiválasztásnál előnyt élveznek, akiknél:

- a legjobb terjesztési eredményeket regisztrálták,
- tapasztalataik alapján és a velük folytatott beszélgetések során – az egyéni esetkezeléshez elégséges mértékű – együttműködési készséget mutattak,
- a helyszíni ellenőrzés folyamán a terjesztési szabályzatba ütköző (azzal ellentétes) magatartást nem találtak,
- munkavégzésük, személyiségük példa lehet a többi terjesztő számára.

Kiemelt Terjesztő: Az a már legalább három hónapja regisztrált terjesztő, aki az előbbieken felvázolt feltételeknek megfelelt és a kiemelt terjesztői szerződés aláírásával megállapodást kötött a Fedél Nélkül szociális és mentálhigiénés munkatársával. Az eseményről kinevezési oklevél készül.

A Kiemelt Terjesztőséggel járó előnyök:

- egyéni esetkezelés biztosítása,
- a csak Kiemelt Terjesztőknek járó munkaruházat: bordó, fényvisszaverő sávval ellátott mellény biztosítása,
- az optimális terjesztéshez használatos munkaeszközök (pl. a lap példányait védő fólia) biztosítása (többi terjesztőknek ezt önerőből kell előteremtenie).
- a beérkező adományokból elsődlegesen ők részesülnek.
- a Fedél Nélkül és más szervezetek közös akcióiba elsődlegesen ők kerülnek bevonásra.
- az újsággal kapcsolatos terveket elsődlegesen velük beszélik meg.
- a laphoz kötődő szolgáltatásokon túl a Menhely Alapítvány egyéb szolgáltatásaihoz is egyszerűbben, zömében soron kívül juthatnak hozzá.

Az érdeklődés a vártnál gyengébb volt, bár az új program híre mintegy 600 terjesztőhöz jutott el, és állandó témaként szerepelt a terjesztők egymás közti beszélgetéseiben, csak kevesen voltak képesek megbeszélt időpontokban megjelenni, akár a szerkesztőségről, akár „hazai pályáról”, a terjesztés helyszínéről legyen szó. A kiemelt státusszal járó előnyök ismerete az előzetesen vártnál kevesebb embernek jelentett elegendő motivációt a szorosabb együttműködéshez. Az előzetesen remélt negyven fős mintacsoport kialakítása hiányt szenvedett a pályázat lejártakor, „be kellett látnunk, hogy jelenleg nincs negyven olyan terjesztőnk,

akik képesek vállalni az esetkezeléssel járó szorosabb együttműködést, valamint a többi terjesztő érdekében végzett többletfeladatok végzését” – olvashatjuk a projekt záró beszámolójában.

Viszont a mintacsoport tagjai jól láthatóan szerettek volna segíteni, nekik nem volt teher az együttműködés, sőt, a terjesztés körülményeit illetően a szerkesztőséggel azonos – esetenként annál sokkal szigorúbb – álláspontot képviseltek. Már rég felismerték, hogy a lapot nem szalonképes állapotban terjesztő, vagy éppen avval kolduló sorstársaik rombolják a terjesztőkről alkotott általános képet, és így az ő üzletüket is rombtják.

A havonta megrendezett Kiemelt Terjesztői Klubok, a nagyobb szabású, többnapos közös utazások, valamint a kiemelt figyelem meghozta gyümölcsét. A szerkesztőség kezdeményezésére induló klubfoglalkozásokat kezdetben kevés figyelem kísérte, a megjelenés nem volt kötelező, az első néhány alkalmon csak a klubtagok negyede vett részt. A résztvevők továbbvitt élményanyaga azonban újabb érdeklődőket vonzott. A szervezők megpróbálták a klubfoglalkozások egy részét külső helyszínekre vinni, közös tevékenységek széles tárházával megadni annak lehetőségét, hogy a csoporttagok több szerepben, alaposabban megismerhessék egymást. A szerkesztőségben minden gyűlés alapja a közös főzés, de témát szolgáltatnak az újság életében zajló ügyek, a születésnapok-névnapok, valamint a nagyobb ünnepek. E mellett a csoport tagjaival a kiadó nappali melegedője és a többi terjesztő számára is gesztusértékkel bíró feladatokat végeztek el (pl. padlástakarítás, ruhaadományok válogatása, használható állapotba tétele, húsvéti, karácsonyi előkészületek...), hogy elfogadottságukat, presztízsüket erősítsék, és a résztvevők önbecsülését javítsák. Több lehetőséget nyújtanak a külső helyszínek, a kiemelt terjesztői kirándulások, ahol bringó-hintózás, állatkert-, múzeum- vagy épp temetőlátogatások alkalmával kerülhetnek közelebb egymáshoz, nőhet a csoportkohézió. A legjelentősebb eseményeket azonban két bécsi és egy tengerparti kirándulás jelentette²⁰. A résztvevők több mint fele még sohasem járt az ország határain túl, a kirándulásokon történtek pedig még évek múltán is beszédtemát képeztek a szerkesztőségben. A tény, hogy a csoport kezdetben elszigetelt, legfeljebb egy-egy kapcsolati szálal fenntartó, esetenként egymással rossz viszonyt ápoló tagjai bő egy év elteltével egyre élénkebben érdeklődtek egymás után, egyre több üzenetet küldtek egymásnak, új barátságok születtek, sőt néhány új párkapcsolat is létrejött, az elvégzett munka eredményességére utal. Megjelent a kiemelt terjesztői identitás, egyre gyakrabban egymást „megvédve” próbálták egységüket kifejezni. A csoporttagok egy része a lap háttérműködése felé is nyitott volt, kifejezetten igényelte, hogy szerepet kapjon a lap működtetésében, ami egyezett a szerkesztőség eredeti elképzelésével: egyre növekvő mértékben támaszkodni a lap napi ügyeibe bevont szerzők és terjesztők munkájára.

A végrehajtási szakasz befejezéséig (2007. 12. 31.) összesen 29 főt neveztek ki, de csak 24-en tartották meg a jogot a kiemelt státushoz. Képességeinek megfelelően mindegyikük részt vett a teljes terjesztői

²⁰ 2005-ben és 2006-ban rövid, egynapos autós kirándulásokon tekintik meg Bécs nevezetességeit, 2007 kora őszen pedig kétéjszakai, háromnapos látogatást tesznek a horvátországi Zadarban.

közösségért végzett feladatokban, pl. a regisztrált terjesztők részére fenntartott belső ruharaktár feltöltésében és fenntartásában, a regisztrált terjesztők karácsonyi vacsoráinak összeállításában, az alapító siremlékének helyreállításában. A Kiemelt Terjesztők egy része azonban ennél többet akart, és mindegyiküknek találtak is olyan feladatot, amelynek végzése hasznos volt, vagy amit a terjesztő a magáénak érzett, és amit képes volt eredményesen elvégezni. Az EQUAL-projekt zárására hatan vállaltak és kaptak valamilyen feladatot a szerkesztőségben, s ahogy alább látni fogjuk, négyen a terjesztők munkájának ellenőrzésében, ketten a szerkesztőség délelőtti ügyeletadásába segítettek be, egy-egy terjesztő pedig a laphoz kötődő néhány szolgáltatás szervezésében, illetve a lap weboldalának frissítésében segített.

A 2008. évi alapjázat-beállítás

2007. 12. 31-én véget ért az EQUAL-program, a szerkesztőség hét kollégát veszített el, összesen heti 220 munkaórát. Már a projekt futása során is, de főként az utolsó évben igyekeztek a lap működését úgy beállítani, hogy a megmaradó két részmunkaidős koordinátor képes legyen azt biztosítani, illetve maradjon megfelelő energia új kezdeményezések, új szolgáltatások indítására is. A 2008-as év első Terjesztői Gyűlésén két fontos döntés született. Egyrészt a gyűlés elfogadta az előző év során ugyane fórum által pontról pontra megbeszélte Terjesztői Szabályzat új változatát, amely azóta is hatályos. Másrészt a lap bővítése mellett döntöttek, akár az ár emelkedésével is. 2008 márciusában a Fedél Nélkül színes borítót kapott és 12 oldalra bővült, a terjesztők pedig a hét éven át megszokott 15 forintos példányonkénti ár helyett azóta 30 forintért szerezhetik be a lapot.

Folytatódott a terjesztői igazolványok előző év végén megkezdett cseréje: a BRFK Közlekedésrendészeti főosztályával kötött (szóbeli) megállapodás értelmében új formátumú, színes, laminált igazolványokat kapott minden regisztrált vagy kiemelt terjesztő, aki részt vett a BRFK munkatársainak közlekedésvédelmi oktatásán, a részvétel minden terjesztőnek kötelező, az új formátumú kitűző átadásának előfeltétele.

A finanszírozás elvesztése okán megkurtult humán erőforrásokat pedig a kiemelt terjesztők és önkéntesek bevonásával pótolták. A közösségi munkára nyitott terjesztők közül ketten részt vállaltak a szerkesztőségi ügyeletadásban, ők pótolták terjesztőtársaik elveszett vagy lejárt igazolványait, regisztrálták az őket érintő változásokat, problémákat, ügyeleti napjukon ők biztosították az iroda belső rendjét. Az év elején megszűnt státusok az utcai munka eredményein hagyták a legnagyobb nyomot, a kieső munkaórák csökkentésére négy terjesztő kapott jogot terjesztőtársaik munkavégzésének ellenőrzésére, „helyszíni ellenőr” igazolvánnyal, pontosan ugyanolyan felhatalmazással, mint amilyen a lap koordinátorainak van, vagyis szükség esetén akár a terjesztői igazolvány azonnali bevonására is joguk van. A lapot bemutató, 2004-ben indult és kissé elavult weboldal átalakításában, az ott található archívumok frissítésében egy terjesztő (és négy önkéntes) vállalt feladatot.

A Kiemelt Terjesztői Csoport működése látszólag nem változott, kivéve a tagfelvétel rendjét. 2008 elejétől a mintacsoport zárt klubként működött, új tagot csak a régiiek támogatásával vettek fel. Megkövetelték egymástól a klub életében való rendszeres részvételt, bár a klubfoglalkozások szervezésére önállóan nem, továbbra is csak a koordinátorok segítségével voltak képesek. A kiemelt terjesztők egyéni esetkezelését a két koordinátor vállalta, ugyan kisebb óraszámokban, de a kitűnő kapcsolat miatt jó hatékonysággal.

Az alkotói hálózat működésében pedig annak tagjaitól (és önkéntestől) kértek és kaptak segítséget. Az EQUAL-program után megszűnt a három mellékletkészítő státusa, és bár az öt foglalkoztatott mellékletkészítőtől négyen kapcsolatban maradtak a lappal, jelenlétük már csak esetleges volt, távolmaradásuk miatt a „VAGYUNK” Egyesület tagjai is ritkábban látogattak a szerkesztőségbe. A maguk után hagyott légtérteret (és két munkaállomást) meglepően gyorsan a lap három kiemelt terjesztője vette át. Balog Gyula már otthonosan mozgott a hátsó irodákban, 2005-től állandó rovata van a lapban. Csurika a lap egyik legrégebbi terjesztője, a kiemelt terjesztők vezéralakja volt, a legnépszerűbb terjesztő, szintén publikált már a lapban, valamint Droid – aki ekkor alig fél éve foglalkozott a lap terjesztésével – hamar felkeltette a szerkesztőség munkatársainak figyelmét a teljesítményével. Informatikus végzettsége pedig valóságos kincs volt számukra, így hamarosan a lap szerzőihez is csatlakozott. Utóbbi kettő önkéntes szerződéssel a szerkesztőségi ügyeletadásban is részt vállalt, az új trió tagjai csakhamar belakták a szerkesztőséget, újra megindult a pezsgés.

A lap működését biztosító alkalmazottak szakmai frissességét a heti munkaértekezleten túl esetmegbeszélő csoport és szupervízió segítette, fejlődésüket pedig nemzetközi tapasztalatcsere. Pályázati támogatások segítségével a lap koordinátorai közvetlen tapasztalatokat szerezhettek olyan utcalapok működéséről, mint a londoni Big Issue, a berlini Strassenfeger, a bécsi Augustin, a bolognai Piazza Grande, a pozsonyi Nota Bene, a szlovéniai Kralji Ulice vagy a dán Hus Forbi.

A lap 2008 végén eredményes évet zárt, a lejárt pályázati támogatások okozta személyi és anyagi veszteségek ellenére nem kellett szolgáltatást megszüntetni. Bár csökkent a helyszíni ellenőrzések száma, de a terjesztők szerepvállalásával tovább nőtt a bizalom a szerkesztőség iránt, s vele az egyes terjesztőkről kapott információk száma és pontossága is. És bár megszűnt az állandó EQUAL-melléklet, négy oldallal rövidült a lap felülete, de csak két hónapra, hiszen az új színes borító pótolta az elveszített négy oldalt, megjelenésben pedig kifejezett előrelépést jelentett. Az alapjárat beállítása sikeres volt, újra volt növekedésre alkalmas közeg.

Új kezdeményezések a hajléktalan embert sújtó diszkrimináció csökkentéséért

A Fedél Nélkül – fent leírt – alapműködése e tanulmány születéséig nem változott, azóta – ahogy alább számba is vesszük – számos új kezdeményezés, szolgáltatás indult. 2008 és 2010 vége közt több pályázati forrás

és magánadományok segítségével újra képesek szerzőket foglalkoztatni interjúk készítésére. 2008-ban az EQUAL-program kasszájában maradt eurók terhére 8 tapasztalt szerző (köztük az ex-mellékletkészítőkkel) összesen harminc tematikus riportot készített, 15 az országban megvalósult EQUAL-projektekről szólt, 15 pedig címloldalon beharangozott életútinterjú, melyeket a kiemelt terjesztőkkel és a „VAGYUNK” Egyesület tagjaival készítettek, azaz a lap szerzőinek egy részével, lehetőséget biztosítva személyesebb bemutatkozásra, hogy az olvasók mélyebb, pontosabb képet kaphassanak róluk. A 2009-ben az NCA támogatásával indult Sztárokkal beszélgetünk²¹ c. programban 23 közismert művészt, sportolót, közéleti szereplőt kerestek fel a lap szerzői egy-egy interjúért. Utóbbi program két okból is fontos volt, a szerzők szempontjából az újabb munkalehetőség és a találkozás a rajongott sztárral egyaránt erős motiváció, pozitív töltetet hordoz, míg a sokszor a legmagasabb társadalmi közegben mozgó interjúalany személyes példát lát hajléktalan emberből, esélyt kap, hogy megérintődjön. A programot a 2010 tavaszán véget érő támogatási időszak után önerőből (azaz lakossági adományokból finanszírozva) folytatták, 2011 márciusában már a 40. sztárinterjú jelent meg.

A Barrus Kiadó gondozásában megjelent a lap alkotóinak második antológiája, Alkonyattól pirkadatig címmel, ezúttal is Háy János szerkesztésében. Bár az új kötet megjelenése az Alkonyzóna visszhangjához képest kisebb sajtóvilágosságot kapott, a benne megjelenő alkotók így is tucatnyi lehetőséget kaptak személyes bemutatkozásra.

2008-ban tevékenyen részt vettek a „Hajléktalan Önarckép”²² projekt megvalósításában, melynek célja, hogy újszerű módon segítse a hajléktalan emberek társadalmi befogadását és integrációját, valamint, hogy a BMSZKI és a Menhely Alapítvány munkájára felhívja a figyelmet. A társadalmi köztudat formálásának újszerű, Nagy-Britanniában kifejlesztett és sikerrel alkalmazott, hazai körülmények között a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület által adaptált módját választották²³, melynek keretében nem a hagyományos módon, a többségi társadalom szemszögéből mutatták be a diszkriminált csoport tagjait, hanem számukra biztosítottak lehetőséget a hiteles és reális bemutatkozásra, saját maguk és értékeik felmutatására. A különböző művészi eszközökkel létrehozott önarcképeket, üzeneteket különböző médiákban bemutatva (metró-plakát, freecard, honlap stb.) segítik az otthonlanná vált emberek előítéletmentes bemutatkozását.

2009 nyarán újabb úttörő kezdeményezés, az Egyesül Államokból érkező Picture the Homeless! mozgalom mintájára szerveződő A Város

²¹ NCA-CIV-09-B kódú kiírása nyomtatott és elektronikus sajtótermék létrehozásának és fejlesztésének, valamint civil szervezetek interneten való megjelenésének támogatására. A program futása során olyan hírességek kerültek a Fedél Nélkül címloldalára többek közt, mint Hobo, Koltai Róbert, Halász Judit, Gáspár Sándor, Szávay Ágnes, Csernus Imre, Benkő László.

²² A szintén az EQUAL-programban megvalósuló kezdeményezésben részt vevő szervezetek: Menhely Alapítvány – Fedél Nélkül, BMSZKI, Menedék Egyesület. A késztermékekért ld. <http://www.fedelnelkul.hu/news.php#fragment-4>

²³ Ld. <http://www.menedek.hu/projektek/onarckep>

Mindenkié Csoport²⁴ születésénél segédkeztek, helyszínt és érdeklődő hajléktalan embereket biztosítva a mozgalom amerikai aktivistái által vezetett képzésnek. Az új – jogi személyiség nélkül létező – érdekvédelmi mozgalom első másfél évében sokat köszönhetett a lap a szerkesztőségi munkáiba bevont három szerző-terjesztő aktivitásának, akik már az alapítás óta a csoport vezéralakjai.

A Norvég Alap támogatásával 2009 októberében indult Első kézből a hajléktalanságról²⁵ c. program keretében általános és középiskolákban, valamint felsőoktatási intézményekben vezettek beszélgetéseket a hajléktalanságról, egy otthontalan ember és egy szociális munkás részvételével. Az előadásokon a hajléktalan ember elmesélte életútját, azt, hogy hogyan lett hajléktalan, hogyan éli meg, milyen kiutat lát ebből az állapotból, a szociális munkás pedig inkább szakmai jellegű, általánosabb információkat adott a hajléktalanságról és a hajléktalanok helyzetéről. A program alapötlete az egykori mellékletkészítő, a program kezdetekor még átmeneti szálláson élő Balog Gyulától származott, akit rész munkaidőben az iskolai előadások szervezésére is felkértek. A program fő célja, hogy csökkentsék a hajléktalan embereket érő diszkriminációt.

A program teljes futamideje alatt 12 iskolában 35 előadást tartottak, közel 1000 diákot elérve. A visszajelzések alapján alig volt olyan fiatal, akit érintetlenül hagyott a téma, a legtöbben mélyszéles döbbenettel fogadták a hajléktalan emberek élettörténeteit és sokan átértékelték magukban a hajléktalanságról alkotott addigi véleményüket. A program finanszírozása 2010 májusában zárult, utána – igaz, szerényebb körülmények közt és finanszírozás nélkül, de – folytatják a programot, és 2011 márciusában már túl voltak az 50. előadáson²⁶.

A kifelé nyújtott szolgáltatások nagy száma sem járt együtt a súlypontok eltolódásával, a szerkesztőség fő erejében továbbra is befelé dolgozik, a működés alapvetően a terjesztői és a szerzői hálózat fenntartására, karbantartására irányult. Külön figyelmet fordítottak a terjesztők és szerzők munkájának elismerésére. 2006-tól minden regisztrált terjesztő leadhatta szavazatát az Év Terjesztőjére, illetve 2008 óta minden év elején megjutalmazták a legjobb terjesztői teljesítményt mutató Év Dolgozóját. 2006 és 2010 közt az Összefogás Közalapítvány támogatásával 19 terjesztő részére, összesen csaknem 300 havi szolgálati időt vásároltak, különmegállapodással a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságtól. A 2004 óta folyamatosan futó művészeti pályázatra érkezett alkotások legjobbait, a havi erdményhirdetéseken díjazottakat év végén szakértő zsűri vizsgálta, bírálta újra, s adta ki vers, próza és grafika kategóriákban az Év Alkotása díjakat. 2009 végétől pedig az Összefogás Közalapítvány támogatásával kéttucatnyi, a hajléktalanellátásból kiköltöző terjesztő és szerző részére biztosítottak beilleszkedési támogatást lakhatási költségeik csökkentésére.

²⁴ A csakhamar dinamikus fejlődésnek indult Város Mindenkié Csoportról ld. 86–91. o.

²⁵ A programot a Van Esély Alapítvánnyal közösen szervezik, az EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmus és a Fővárosi Szociális Közalapítvány anyagi támogatásával. ld. http://www.fedelnelkul.hu/viewpage.php?page_id=516

²⁶ Az iskolai program szervezői, megvalósítói 2010-ben szinte minden esetben egyaránt tartoznak a Fedél Nélkülhöz és a Város Mindenkié Csoporthoz.

Bár 2010-ben már csak 309 regisztrált terjesztő hosszabbította meg engedélyét, a lap mégis országos ismertségre tett szert, az ország 14 városában 18 terjesztő dolgozott, és teljesítményük önmagáért beszél: 2010 végén a Fedél Nélkül példányainak közel a negyedét ők adták el²⁷. A fővároson kívüli megjelenés tehát bevált, a terjesztői visszajelzések szerint a vidéki városokban sokkal nagyobb arányban kérik el a lap példányait a terjesztőktől, mint a fővárosban, a szerkesztőségbe eljutó, a lappal kapcsolatos visszajelzések, levelek majdnem fele érkezett a fővároson kívülről, sőt a lap Művészeti Pályázatához is hettevennél több vidéki szerző csatlakozott²⁸. Úgy tűnik, az új közeg befogadóbb, érdeklődőbb, aktívabb attitűddel viseltetik a lappal és terjesztőivel szemben, érdemes növelni a vidéki terjesztők számát.

A lap finanszírozása

A Fedél Nélkül szolgáltatásainak finanszírozása meglehetősen összetett képet mutat. A lap háttérét a kiadó biztosította a saját erejéből, a szerkesztőség szervezeten belüli költségvetése a két koordinátor bérét, járulékait, a bérjellegű juttatásokat és némi dologi kiadásokat (irodaszer, posta- és telefonköltségek) fedezett, összességében sem érte el az évi 5 000 000 forintot.

A szerkesztőség ügyfélforgalma a szervezet Kürt utcai nappali melegedőjében zajlott, a melegedő költségvetésének terhére, tehát a szerkesztőség működésével kapcsolatos rezsiköltségek – víz, villany, internet, fénymásoló – költségeit a melegedő fizette meg.

A lap megjelenésének költségeit, tehát a nyomdaszolgáltatást – ahogyan már utaltunk rá – közvetlenül a terjesztők fizették meg a nyomdának a szerkesztőségben történő lapvásárlásokkal, a remittendát és a nyomtatás többletköltségeit a nyomda adományba adta a kiadónak, éves szinten tízmillió forintnyi értékben.

A lap tartalmának alapját biztosító művészeti pályázatot alapvetően a Fedél Nélkül számlaszámára érkező pénzadományokból finanszírozták, kivéve évente két alkalommal, amikor az együttműködő BMSZKI fizette meg a havi pénzdíjakat, tehát a lapnak évente 10 hónap nyerteseinek és az év legjobb alkotásaiért kifizetett pénzdíjakat kell biztosítsa, ami évi mintegy 420 000 forint.

A lapnál működő egyéb szolgáltatások zömében pályázati támogatásból valósultak meg, a támogatási időszakot követően pedig a napi feladatok bővülésével, önkéntesek, hajléktalan emberek bevonásával, többletforrások nélkül. 2010-ben két koordinátor, hat bevont terjesztő, illetve szerző és tucatnyi önkéntes végezte a napi feladatokat, rajtuk kívül további tizenöt hajléktalan ember és 20 önkéntes vállalt feladatokat rendszertelenül.

²⁷ A bevont települések: Békéscsaba, Gyula, Szeged, Hódmezővásárhely, Debrecen, Eger, Heves, Gödöllő, Vác, Székesfehérvár, Veszprém, Mór, Győr, Sopron.

²⁸ A művészeti pályázatra 2011 januárjának végéig az ország 16 megyéjéből, 252 különböző szerzőtől összesen 5134 alkotás jutott el.

Eredmények, hatások

A lap bő másfél évtizedes működése során legkevesebb 1800 hajléktalan lapterjesztőnek nyújtott hosszabb-rövidebb ideig munkát, összesen 300 hónappal bővült a szolgálati idejük. A megjelent 430 lapszámban 300-nál több hajléktalan alkotó részére 5000-nél több alkalommal biztosítanak lehetőséget az önkifejezésre. A szerzők és terjesztők részére 2004 és 2011 márciusa közt összesen 22 226 230 Ft bért, pénzdíjat és egyéb juttatást fizettek ki, amivel jelentősen hozzájárultak ügyfeleik anyagi helyzetének stabilitásához.

A Fedél Nélkül terjesztői hálózata 2011 elején a 2004-éhez képest csupán fele létszámmal működik, ami a lap példányszámának 30 százalékos csökkenésével járt együtt, de a terjesztőkről érkező visszajelzések és helyszíni ellenőrzések egyaránt a terjesztés minőségi javulását mutatják. A lappal kapcsolatot ápoló szerzők száma viszont a százszorosára emelkedett: a 2004-es 2–3 főhöz képest ma több mint 300 szerző küld megjelenésre szánt alkotásokat.

A lap munkatársainak sikerült olyan közeget teremteniük, ami biztosíthatja mind a terjesztők, mind a szerzők motivációinak erősítését, a terjesztők jól látják, hogy társaik milyen teljesítményt nyújtanak, hogy milyen plusz feladatokat végeznek értük, ami saját képességeik, készségeik újraértékelésére sarkallja őket. A kialakult bizalom hatékonyabb felhasználását további esetkezelésre fordítható munkaórákkal, azaz humán erőforrás bővítésével lehetne segíteni, hiszen a változás iránti vágyat fenn kell tartani, ki kell aknázni. 2011 elején a lap két koordinátora mintegy háromtucatnyi szerző-terjesztő részére biztosít esetkezelő szociális munkát, és ugyanennyien biztosan hozzájuk fordulnak először, ha problémájuk van, akár a lappal kapcsolatos, akár egyéb jellegű.

A hajléktalan emberek alkalmazása, bevonása a szerkesztőségnek helyet adó melegező napi működésében is nyomokat hagyott, a hajléktalan emberek munkatársként való megjelenése mindkét fél számára sok tanulsággal járt, és nem volt konfliktusoktól mentes. A lapnál szerzett tapasztalatok azonban sokat segítenek az alapítvány hajléktalanok foglalkoztatására irányuló kezdeményezéseiben. A 2008-ban nyílt új csomagmegőrzőben már a nyitás óta legkevesebb két hajléktalan ember dolgozik egy időben.

A napi működésbe vont hajléktalan emberek – két kivétellel – jobb körülmények közé kerültek a szerkesztőséggel való együttműködés során. Az EQUAL-melléklet szerkesztésébe bevont 5 szerző és az azóta bevont újabb 5 szerző-terjesztő közül 2011 elején 8 fő a hajléktalanellátáson kívül rendelkezik szálláshellyel, egyetlen személy, egy húsz éve közterületen élő terjesztő nem lépett előre a lakhatását illetően, illetve egy – a szerkesztőséggel szakító – szerző elveszítette saját lakhatását. 10 bevont hajléktalan közül 9 gazdálkodhatott rendszeres jövedelemmel, közülük öten munkajövedelemmel. A kiemelt terjesztők közül legkevesebb 10 fő került önálló lakhatásba, felük a terjesztéssel is felhagyott a jobb munkalehetőség miatt, további 11 fő részére pedig 2011 elején is lakhatási támogatást biztosítottak albérletük megőrzéséhez.

A Fedél Nélkül terjesztői hálózatának munkaképeskorú tagjai zömében

Foglaló PROJEKT

ma is halmozottan hátrányos helyzetből indulhatnának a nyílt munkaerőpiacon, azonban személyre szabott munkával, készségeik folyamatos fejlesztésével, jó példák felmutatásával mindannyian előrébb léphetnek, egy részük pedig képes lehet kitörni a hajléktalanságból is. Jól látható, a lap terjesztői, szerzői készek volnának a jelenleginél szorosabb együttműködésre, de a kiadó által biztosított, rendelkezésre álló munkaerő túlterhelt, nem képes már több szabad kapacitást teremteni.

A Fedél Nélkül működésének alapvető célja továbbra is olyan olvasható, közérdeklődésre számot tartó lap életre keltése, amely – egyedi jellegzetességeinek megőrzése mellett is – kívül-belül méltó társa lehet a Nyugat-Európában már sok helyütt létező, népszerű utcalapoknak. A tervek megvalósításában sokat segíthetne, ha megállapodásra jutnának az önkormányzatokkal regisztrált terjesztőik közterület-foglalásáról, valamint ha előrelépés történne a lap hirdetési felületeinek értékesítésében, vagyis új bevételi forrás jelenhetne meg.

BREITNER PÉTER

Zárszó a 2009. évi hajléktalanügyi országjelentéshez

A hajléktalanügyben kifejtett, lassan húszéves munkánknak egyesek szerint nincs látszatja, mások azt állítják, hogy a segítők életfontosságú (sokszor valóban életmentő) munkát végeznek. Bizonyos szempontból mind a kettő igaz.

A következő sorokban megpróbáljuk végiggondolni, és egy picit újragondolni is ennek a felemás helyzetnek a hátterét, és a szokásosnál távolabbról rátekinteni arra a társadalmi mezőre, amelyben a szociális segítők nap mint nap rengeteg emberi energiát fordítanak a lecsúszott emberek támogatására.

A hajléktalanságban élők valójában egy rendkívül rosszul definiált és bizonytalanul körülhatárolt társadalmi csoport. Tulajdonképpen az is kérdéses, hogy egyáltalán tekinthető-e társadalmi csoportnak.

A fogalom jogi-igazgatási meghatározása a szociális törvényben (1993. évi III. törvény) olvasható, amely a bejelentett lakcím hiányaként definiálja a hajléktalanságot. Ez a definíció – ahelyett, hogy egy élethelyzetre próbálna reagálni – tökéletesen adminisztratív marad, és ezzel többféle képpen is célt téveszt, amikor a hajléktalan embereket próbálja körülhatárolni. Sokan belekerülnek a meghatározásba olyanok, akik semmiképpen nem tekinthetőek hajléktalannak, pl. ingatlan tulajdonosok, akik valamiért nem tudnak, vagy nem akarnak bejelentkezni az ingatlanukba, mások viszont kimaradnak belőle, akiket egyébként hajléktalannak szoktunk tekinteni. Ezeknek az embereknek van ugyan lakcímük, de ott valamiért nem lakhatnak. Tömeges méretben jellemző élethelyzetről van szó, amellyel a hajléktalanügyben dolgozó segítők rendszeresen találkozhatnak.

Azt is meg kell említenünk, hogy a törvényben megfogalmazott definíció már közel két évtizede rendkívül káros folyamatok okozója, hiszen a hajléktalan helyzetben lévő emberek kénytelenek az adminisztratív státusukat hozzáigazítani az élethelyzetükhöz, amikor valamilyen ellátást szeretnének kapni. Egyszerűen fogalmazva: a perifériára sodródott emberek a lakcímük megszüntetésének árán juthatnak pénzbeli ellátáshoz, mint hajléktalanok, amellyel viszont hátrányba kerülnek a munkaerőpiacon és ügyintézési helyzetekben, nem beszélve arról, hogy a kényszerű lakcím megszüntetés esetleg az adott lakcímen lévő lakhatásba visszavezető út megnehezítését is jelenti, valamint arról, hogy a „lakcímnélküliség” nemcsak közigazgatási, hanem pszichológiai címkét is jelent.

Az ellátórendszer tulajdonképpen újabb „kiilleszkedési lépést” vár el ügyfeleitől a pénzbeli ellátás fejében. Ennek természetesen szimbolikus jelentése van, amelyre később vissza fogunk térni.

A hajléktalanságnak van egy másik definíciója is a szociális törvényben, amely az „éjszakáit közterületen, vagy nem lakás céljára szolgáló

helyiségben töltő” embereket tekinti e csoporthoz tartozóknak. Ennek a második meghatározásnak is az elsőhöz hasonló problémái vannak: kimaradnak belőle oda való és bekerülnek nem oda való helyzetek, emberek. Kimaradnak azok, akik magánterületen, de nem helyiségben laknak, és kimaradnak azok is, akik befogadott-megtúrt helyzetben éjszakáznak ugyan valahol, de napközben ellátatlanok. Viszont a II. számú definíció szerint hajléktalannak számítanak azok, akik nem lakás céljára szolgáló – de lakható helyiségben laknak, pl. gátórházban, bolthelyiségben stb.

A szociális törvény kettős definíciója, amellyel, hogy életszerűtlen, már önmagában is rengeteg közigazgatási és ellátási anomália okozója, amelyek után az ügyfelekben és az ügyintézőkben egyaránt a méltánytalanság, feszültség, olykor ellenségesség érzése marad. A túlbonyolított, kiskapukkal teli ügyintézési eljárásokban és a virágzó jogértelmezési sokszínűségben pedig általában az ügyfelek húzzák a rövidebbet.

A jogi megközelítés túlegyszerűsítő és adminisztratív megközelítésével ellentétben a hajléktalanság nem csupán „lakcímkérdés”, sőt, még az éjszaka eltöltésének módjához sem köthető önmagában. Ezeknél sokkal bonyolultabb, sokdimenziós jelenség, amelynek szociológiai, pszichológiai, gazdasági és még sok egyéb vonatkozása van.

A hajléktalanság definíciója, a probléma körülhatárolása akkor sem könnyű, ha a segítő szakmához sokkal közelebbi szociológiai, szociálpolitikai szemléletet próbáljuk alkalmazni.

Rendkívül fontos, hogy pontosan meghatározható legyen, kik tartoznak egy bizonyos intézkedés, ellátás, program célcsoportjához. A „sokaságot” ebben az értelemben az teszi „csoporttá”, ha valamilyen sajátosság, jellemző, problématiszta szempontjából azonos élethelyzetben lévő emberek alkotják. A munkaképességüket 67 százalékban elveszítők, a 65 év felettek, a várandós nők, a munkanélküliek vagy a létminimum alatt élők mind-mind ilyen csoportok, amelyek esetleg szociálpolitikai célcsoporttá is válhatnak: világos, hogy kik és milyen élethelyzeti sajátosság alapján tartoznak bele ezekbe a csoportokba és melyek lehetnek a „többé-kevésbé azonos” problémáik.

Azoknak az embereknek az életében, akiket ma Magyarországon (nem jogi, hanem szociológiai értelemben) hajléktalannak szoktunk tekinteni, az a „többé-kevésbé azonos”, hogy valamilyen fokú lakhatási (és nem lakcímkérdés!) problémáik vannak. A hajléktalanság azonban rendkívül komplex jelenség, amelyben a lakhatás elvesztése legtöbbször már csak egy folyamat vége. A folyamat korábbi állomásai viszont a társas (társadalmi) kapcsolatok számának és minőségének romlásáról, a munkaerő-piaci részvétel csökkenéséről, szenvedélybetegségekről, pszichés betegségekről és még sok egyéb megelőző jelenségről szólnak. A hajléktalansághoz vezető útvonalak olyannyira sokfélék, hogy ha végiggondoljuk őket, egyre nehezebb a hajléktalan emberek „többé-kevésbé azonos” problémáiról beszélnünk.

Éppen ezért, míg az egészségromlásról, az időskorról, a várandós-ságról és munkanélküliségről léteznek (nagyjából) egzakt ismeretek és tanulmányok, a hajléktalanság kutatói és szakirodalmának szerzői valójában soha nem a „hajléktalanságról” mint önálló, körülhatárolható problémáról nyújtanak ismereteket, hanem lakásvesztésről, munkavesztés-

ról, kapcsolatvesztésről, szenvedélybetegségekről és egyebekről szólnak a dolgozataik.

Mіндеzek alapján úgy tűnik, hogy a hajléktalanság egy „maradékulven képzett csoport”, amely ezért valójában nem is egy csoport és nem tekinthető igazi szociálpolitikai célcsoportnak sem. És ha ez így van, akkor le kell vonnunk azt a végkövetkeztetést is, hogy a „hajléktalanellátó-rendszer” mai formájában egy tévesen megalkotott struktúra, amely szociálpolitikai értelemben legalábbis „zavaros” halmazra mutat.

A dichotóm gondolkodásmód ára: társadalmi kettős látás

Az európai gondolkodásmód kétpólusú, azaz rutinszerűen bontja a világot kettősségekre (már a gyermekmeséink túlnyomó többségében is a jó és rossz vegytiszta archetipusai jelennek meg).

A magyar társadalomban ráadásul különben is komoly hagyományai vannak a kirekesztő, avagy „elrekesztő” gondolkodásmódnak, amely általában a kirekesztett embereket, csoportokat önmagukat hibáztatja helyzetükért, és amely mindig a dichotómiák rendszerében születik meg. Több neves szerző abban látja a problémát, hogy Magyarországon *kettős társadalomszerkezet* alakult ki. Ez a gondolat rendszeresen köszön vissza a magyar társadalomtörténeti munkákban.¹

Ez a kis kitérő talán idegenül hat egy hajléktalansággal foglalkozó tanulmányban, azonban tudomásul kell vennünk, hogy Magyarországon a kollektív tudattalan, az egyéni szocializációs minták és a társadalmi berendezkedés is ugyanabba az irányba hat: hajlamosak vagyunk „ösz-tönszerűen” kettős (vagy egymástól különálló, független) struktúrákban szemlélni (és látni) a világot. Ebbe a gondolkodásmódba tökéletesen beleilleszkedik, hogy tőlünk idegen csoportokként észlelünk és szemlélünk bizonyos embereket: cigányokat, munkanélkülieket, droghasználókat, hajléktalanokat. Hajlamosak vagyunk úgy látni ezeket az embereket, mint akiknek nincs közük hozzánk. Ez a beidegződés elfeledtetni velünk, hogy az ő sorsuk is bonyolult és szerves kölcsönhatásban áll a társadalom többi részével (azaz velünk és a mi sorsunkkal is) és megkönnyíti számunkra azt az én-védő lelki folyamatot, amelynek az a hit az eredménye, hogy a rossz helyzetbe került emberek csakis maguk tehetnek a helyzetükről, és ezért maguknak is kell kilábalni belőle.

A helyzet az, hogy segíteni a bajba jutottakon és tolerálni a másságot nem feltétlenül erkölcsi kötelesség, hanem az egymásrautaltságból fakadó létérdek.

Egy társadalom szociális intézményei, szegényekkel való bánásmódja valójában egy gondolkodásmód leképeződése. Ami a hajléktalanságot illeti, a társadalmi kettős látásból következő gondolkodási szakadék kitermelte az ellátási szakadékot is: a probléma kezelésére szolgáló

¹ A szerzők a Horthy- és a szocialista korszakról, majd a rendszerváltás társadalmáról szinte ugyanazt írják. A kettős társadalomszerkezet-elméletek mindegyike azt hangsúlyozza, hogy Magyarországon két, egymás mellett létező és jórészt egymástól független „al-társadalom” létezik. Mindkettőnek önálló és teljes vertikuma van a kétkezi munkástól az elíteltig. Lásd erről Erdei Ferenc, Kolosi Tamás, Szelényi Iván, Hankiss Elemér műveit.

szociális szolgáltatásszervezést alapvető stratégiai hibák övezik: a mai magyar szociális ellátórendszer a hajléktalanságot úgy próbálja kezelni, mintha az egy különálló, önmagában való és kezelhető probléma lenne, nem pedig számos társadalmi alrendszer működési zavarának a (vég) terméke. Ennek a gondolkodásmódnak az egyik eredménye az is, hogy a segítségnyújtás rendszere „tiszta helyzeteket vár el” és alig érzékeny a folyamatokra, az átmeneti állapotokra. Az átmeneti helyzetben lévő emberekből, akik a „nem hajléktalanság” és a „hajléktalanság” között félúton vannak, alig észlel valamit, hiszen ők nem felelnek meg egyik csoport-sztereotípiának sem. Így van ez annak ellenére, hogy az átmeneti helyzetben lévők esetében térülnének meg leginkább segítségnyújtásba fektetett adóforintok: hiszen ők még viszonylag könnyen (könnyebben) megtarthatók lennének az adófizetői oldalon. Ők még nem csúsztak le egészen, még van valamennyi önbecsülésük, megélhetési forrásaik, szerény színvonalon, de önállóan is képesek lennének megélni. Márpedig minél többen veszünk részt a termelés és fogyasztás rendszerében, annál több az adóbevétel és annál kevesebb a kiadás.

Ilyenkor azonban – a dichotóm társadalmi berendezkedésnek megfelelően – a „nem hajléktalanokkal” foglalkozó segítő rendszer szervezetei (családsegítő szolgálatok, idősellátók, egészségügy stb.) már lemondóan legyintenek, a hajléktalanellátó rendszer pedig még nem nyújt szolgáltatást: a szorult helyzetben lévő embernek „döntenie” kell, melyik csoportnak a tagja; valójában persze ez nem igazi választás, ezek az emberek nincsenek döntéshelyzetben. Végül oda tartoznak, ahová lehet: a hajléktalan emberek közé.

A mai magyar segítségnyújtó rendszer strukturálisan vak a prevencióra, amelynek pontosan az átmeneti állapotokra kellene fókuszálnia. És ebben komoly szerepe van annak, hogy hajlamosak vagyunk elszigetelt csoportokban gondolkodni. A szolgáltatásainkat is ezeknek a csoportoknak címezzük, egy, a társadalmi összefüggéseket, folyamatokat jobban észlelő rendszerszemléletű, dinamikusabb gondolkodásmód helyett.

Két szemléletváltási javaslat

Társadalmi csoportok helyett koncentráljunk élethelyzetekre!

Magyarországon 1948 előtt az számított hajléktalannak (otthonalannak), aki: „... maga, vagy családja részére önerejéből minimálisan megfelelő (önálló) lakhatását nem képes biztosítani.”² Ez a szemléletmód egy élethelyzetet igyekszik megérteni.

Az Európai Unió több tagállamában a mai napig erre az alapmeghatározásra épülnek a szociális lakástámogatás különböző formái³.

Az Egyesült Királyságban 2003 áprilisában indult el a *Supporting*

² Lásd erről bővebben: Dr. Győri Péter és Maróthy Márta: Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei. Hajléktalanokért Közalapítvány, 2008.

³ Lásd erről bővebben: Fehér Boróka – Somogyi Eszter – Teller Nóra: Támogatott lakhatási programok kiterjesztésének és más lakástámogatásokkal való összehangolásának lehetőségei. Kézirat. 2011.

People kormányprogram. Végrehajtásának felelőse nem kisebb tekintély, mint a miniszterelnök-helyettes. A program kiváló példát nyújt arra, hogy milyen az, amikor egy társadalom erőt vesz magán, megszabadul az alcsoportokban való gondolkodástól, és ehelyett egy problémára koncentrálnak.

A program a sebezhető társadalmi helyzetű emberek segítségét tűzte ki célul, elsősorban azt, hogy az önálló élet és lakhatás minél több ember számára legyen lehetséges: fenntartható vagy visszaszerezhető. Ezek között a hajléktalanoké is az egyik csoport. Igen hangsúlyos a megelőzés, tulajdonképpen úgy tűnik, hogy erre koncentrálnak térképezték fel ezeket a bizonyos sérülékeny társadalmi csoportokat. A Supporting People program a következő csoportokat célozza meg:

- hajléktalanok, utcán élők
- börtönviseltek (bekerülők, bennlévők, kijövők)
- pszichiátriai betegek és más fogyatékkal küzdők
- lakáson belüli erőszak veszélyében élők
- alkohol- és drogproblémával élők
- fiatalos szülők
- idősek
- veszélyeztetett fiatalok
- HIV és AIDS fertőzöttek
- tanulási nehézséggel küzdők
- utazók (travellerek)
- otthontalan családok

A kezdeményezés a hajléktalanügyi törvénycikkkel összhangban kötelezi a megyéket és a kerületeket, hogy helyi hajléktalanügyi stratégiát készítsenek és létrehozzák azt az alakulatot is, amelyik a *Supporting People* program végrehajtásáról gondoskodik.

A *Supporting People* elsőszámú célcsoportja az egész brit társadalom, és azon belül a hajléktalan emberek csoportja is. Nagy-Britanniában belátták, hogy a sérülékeny társadalmi csoportok hatalmas költséget és növekvő dezintegrációt jelenthetnek, ha „engedik, hogy tovább sérüljenek”. A terhek közül csak néhány a segélykiadások növekedése és az adókiesés. A távolabbi jövőben: emelkedő egészségügyi kiadások, bűnözés, végső soron pedig súlyosan lecsúszó rétegek, tömeges kiilleszkedés, anómia és a társadalmi béke felborulásának veszélye fenyegethet.

Úgy tűnik, hogy a britek megpróbálták megkeresni ezeknek a bajoknak a forrását és ott elzárni a csapot, ugyanis ez hosszú távon lényesen olcsóbb megoldás, nem mellékesen pedig méltányosabb is a szerencsétlenebb sorsú emberek iránt.

A *Supporting People* elsősorban azt célozza meg, hogy mindenki – amennyire csak lehet -- önálló életet éljen. Aki éppen nem tud, az is minél hamarabb tegye újra ezt.

Társadalmi csoportok helyett koncentráljunk viselkedésekre!

A kirekesztő, dichotóm gondolkodásnak a különböző társadalmi csoportok elleni, erősödő indulatok is kísérőjelenségei, és ennek célkeresztjében egyre inkább megjelennek a hajléktalan emberek is. Ebből a szempontból is rendkívül fontos lenne a kategóriákban való gondolkodás mérséklése.

Az ASBO (Anti-Social Behaviour Order): az Antiszociális Viselkedés Szabályozása szintén brit találmány és ugyancsak remek példát nyújt erre.

1998-ban, Angliában és Írországban vezették be a társas együttélésnek ezt a finoman hangolt és egyben szigorú szabályozását. Az ASBO szabályok széles körben kiterjednek a hétköznapi együttélés normáira, amelyek közül több a közterületi viselkedést és ezen keresztül a hajléktalan embereket is érintheti. Az ASBO hosszú felsorolást tartalmaz a közösség számára nem kívánatos viselkedésekről, egyebek között ezeket: hangoskodás, részeg vandalizmus, köpködés, szemetelés, utcai drog- és alkoholfogyasztás, vandalizmus, koldulás, lopás, de idetartozik például az engedély nélküli utcai zenélés is. Az ASBO szabályok betartatásában komoly szerepet kapnak a civil szerveződések, különböző társasházi vagy lakóközösségek. A szabályokba ütköző cselekedetek észlelése után először ők próbálnak ellenlépéseket tenni: rábeszélni, figyelmeztetni, amennyiben ez hatástalan, akkor jön csak a hatóság. Eleinte a hatóság is csak figyelmeztet, végső esetben azonban (többszörös visszaesés) akár elzárás is adható ASBO szabálysértésért, mégpedig gyorsított bírósági ítélettel. Fontos hozzátenni, hogy az ASBO érezhetően pengeélen tancol az egyéni szabadságjogok korlátozása és a többség szabadsága (köznyugalom) határvonalán. Egy ilyen rendszer működése valószínűleg csak nagyon kiegyensúlyozott jogrendszerrel, és igazi, független sajtóval valamint közvéleménnyel rendelkező, patinás demokráciákban lehetséges.

A gondolkodásmód azonban rendkívül fontos: az ASBO nem hajléktalanokról beszél, hanem olyan viselkedésformákról, amelyek mindenki számára tiltottak, és amelyek egyébként – tegyük hozzá – a hajléktalanság esetleges (de nem szükségszerű) kísérőjelenségei is lehetnek. Az ASBO nem nevez meg társadalmi csoportokat! Nem személyeket, hanem viselkedésfajtákat rekeszt ki.

Ez a zárótanulmány sokkal többről szól, mint a hajléktalanság, mert a hajléktalanság is sokkal többről szól, mint amit a mai magyar közbeszédben értünk rajta. Valójában azt kell átgondolnunk, hogy hajlandóak vagyunk-e a rövid távú pszichológiai (de nyilvánvalóan látszólagos) előnyökről lemondani és hosszú távra beruházni egy élhetőbb, toleránsabb Magyarországgért. Ha igen, akkor sokkal komolyabb együttműködési kultúrára, kevesebb indulatra és több józan észre lesz szükség. Fel kell ismernünk, hogy egy rendszer részei vagyunk, amely nem választhatja le magáról az aktuálisan valamiért nem szimpatikus részeit. Vagy ha igen, akkor addig-addig választ le újabbakat, amíg semmi nem marad. A hajléktalanság a magyar társadalom nagy és bonyolult struktúrájában csak egy jelenség a sok közül, de a társadalmi-gazdasági állapotok roppant érzékeny lakmuspapírja.



esély

2012/4

Social Policy Journal

CONTENTS

- 3 Foreword
- 6 **Boróka Fehér, Eszter Somogyi and Nóra Teller:** State and municipal housing policy schemes in the context of preventing homelessness
- 65 **Boróka Fehér:** Housing programs for Rough Sleepers
- 90 **Róbert Kepe:** Steps for employment – a few good practices in Hungary
- 109 **Péter Breitner:** Afterword for the Hungarian national report on homelessness, 2009