



**Pro Domo Füzetek 1.**

**Győri Péter – Maróthy Márta**

**Merre tovább?**

**Egy nemzeti hajléktalanügyi stra-  
tégia lehetséges keretei**

**Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére**

**Budapest, 2008.**

## Az Olvasóhoz

A rendszerváltozás éveiben, a piacgazdaság megszületésével szoros összefüggésben azonnal és tömegesen jelentek meg hajléktalan emberek 1989-90 telén Budapest és a magyarországi nagyvárosok utcáin, pályaudvarain, aluljáróiban. Megjelenésük felkészületlenül érte mind a politikát, mind a társadalmat. Az összeomló állami és nagyvállalati szociálpolitika helyét még nem vette át az önkormányzati szociális gondoskodás, így nem volt a problémának felelőse, nem voltak a hajléktalanokkal foglalkozó intézmények, azonnal elérhető pénzbeli támogatások, étkeztetések, tisztálkodó helyek, szállások. Magát a „hajléktalan” fogalmat is akkor tanulta meg a közvélemény. Mivel a politika eszköztelen volt, az utcán élők számára az első menedékhelyeket civil és karitatív szervezetek nyitották meg volt szovjet laktanyákban, munkásor-laktanyákban, barakkokban, hajón, vonaton, és indult el a hajléktalanság kezelése kényszerűen az életmentő „tűzoltó” megoldások útján.

1990-től a központi kormányzat pályázati forrásokkal kezdte támogatni azokat a helyi civil és állami szervezeteket, amelyek hajléktalan ellátásra vállalkoztak, és elkezdte a hajléktalan-ellátó intézményrendszer kiépítését. A 90-es évek második felére az emberi alapszükségletek kielégítése és az életet veszélyeztető nyomor enyhítése céljából kialakult és intézményeiben megszilárdult egy országos hajléktalan ellátó rendszer.

A magyarországi hajléktalan-ellátás máig magán viseli a kezdeti évek nyomait. Az akkor sürgető teendők ellátása – az életmentés, a nyomor enyhítése, a hajléktalan létből fakadó ártalmak csökkentése – minden energiánkat felemésztette, és nem maradt erőnk, és nem volt segítő eszközünk a hajléktalanok tömegének csökkentésére, az egyén társadalmi tagságának, önbecsülésének, egészségének, hitének visszaszerzésére. Heroikus küzdelmünk nyomán sikerült közösen kialakítanunk egy, a hajléktalanságot végállomásként kezelő, a hajléktalan embereket legtöbbször csak életben maradásukban segítő hajléktalan-ellátást Magyarországon.

A hajléktalan-ellátásban dolgozók közössége azonban legszűkösebb pénzügyi keretek között is kész volt az újításokra és a megújulásokra. Minden nehézségünk ellenére a többi szociális szereplő számára a hajléktalan-ellátás mindig az összehangolt, végiggondolt és kezdeményező területe volt a magyar szociálpolitikának.

Úgy gondolom, hogy ezt a képet jól igazolja a „Merre tovább?” nemzeti hajléktalanügyi stratégia, amely hosszú előkészítés és közel egy éves vita és konzultáció után határozott útmutatóként a kormányzat elé kerül.

Nehéz idők járnak, alig lehet jó hírt hallani. Pedig van! Például az, hogy mi a Stratégia címében feltett kérdésre tudjuk a választ, és ha lehetőséget kapunk rá, meg is fogjuk csinálni.

Vecsei Miklós  
a Hajléktalanokért Közalapítvány  
kuratóriumának elnöke

## Tartalmi útmutató

|                                                                                                                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Összefoglaló – Integráció, a visszailleszkedés erősítése .....</b>                                                                                                                               | <b>4</b>  |
| <b>Elöljáróban .....</b>                                                                                                                                                                            | <b>9</b>  |
| <b>A politika felelőssége - Önkormányzati Szociális Charta.....</b>                                                                                                                                 | <b>10</b> |
| <b>Helyzetkép – a hajléktalanság mérete .....</b>                                                                                                                                                   | <b>11</b> |
| <b>A hajléktalanság okai –a hajléktalan helyzethez vezető utak .....</b>                                                                                                                            | <b>16</b> |
| <b>Stratégiai terület 1.: Lakás – lakhatás – lakhatási támogatás.....</b>                                                                                                                           | <b>18</b> |
| <b>Lakáshoz jutás .....</b>                                                                                                                                                                         | <b>18</b> |
| A lakáshoz jutás jelenlegi támogatásai.....                                                                                                                                                         | 18        |
| Várható főbb tendenciák – javasolható beavatkozások.....                                                                                                                                            | 20        |
| A lakásépítési kedvezmény („szocpol” támogatás) javasolt átalakítása.....                                                                                                                           | 20        |
| <b>Bérlakások – bérlakás-program .....</b>                                                                                                                                                          | <b>20</b> |
| Szociális lakásszektor kiépítése: megoldási alternatívák.....                                                                                                                                       | 22        |
| Egy lehetséges szociális bérlakás-program egyes elemei .....                                                                                                                                        | 22        |
| A szociális lakásotthonok programja.....                                                                                                                                                            | 23        |
| Az új „lakástársaságok” programja .....                                                                                                                                                             | 24        |
| Támogatott lakásbérlet a magánpiacon program .....                                                                                                                                                  | 25        |
| Szabályozott önkormányzati tulajdonú bérlakások.....                                                                                                                                                | 25        |
| <b>Fizetőképesség – lakásfenntartási (megtartási) támogatás.....</b>                                                                                                                                | <b>25</b> |
| <b>A lakhatás biztonságának megerősítése – a Lakástörvény módosítása .....</b>                                                                                                                      | <b>30</b> |
| A lakhatással összefüggő további szabályozási javaslatok - a gyerekes családok hajléktalanná válása megelőzése érdekében .....                                                                      | 32        |
| A lakhatással összefüggő kiadások miatti eladósodás enyhítése .....                                                                                                                                 | 33        |
| A teendők egy részének közvetlen kormányzati előzménye .....                                                                                                                                        | 34        |
| <b>Stratégiai terület 2.: A hajléktalanellátó intézmények szabályozási, finanszírozási rendszere .....</b>                                                                                          | <b>35</b> |
| <b>Az átalakítás szükségessége .....</b>                                                                                                                                                            | <b>38</b> |
| <b>A hajléktalanellátó intézmények szabályozási, finanszírozási rendszerének javasolt átalakítása .....</b>                                                                                         | <b>41</b> |
| Hajléktalan státusz helyett lakástalan helyzet szabályozása .....                                                                                                                                   | 41        |
| A minimálisan elismert lakhatás formák .....                                                                                                                                                        | 43        |
| Új szolgáltatási – lakhatási formák: speciális átmeneti gondozó házak.....                                                                                                                          | 43        |
| A rászorultság – jogosultság vizsgálata .....                                                                                                                                                       | 44        |
| A rászorultság – jogosultság vizsgálatának szolgáltatás-szervezési következményei .....                                                                                                             | 45        |
| A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló egyes javaslatok .....                                                                                        | 45        |
| Szállásnyújtó hajléktalanellátó intézmények normatív támogatásának átalakítása lakástalan személyek lakhatási – és szükség esetén szolgáltatási – támogatásává.....                                 | 46        |
| A „Beilleszkedési”, lakhatási támogatás, támogatott lakhatás eddigi tapasztalatai.....                                                                                                              | 48        |
| A „Beilleszkedési”, lakhatási támogatási program program rendszerbe állítása.....                                                                                                                   | 53        |
| Az átalakított szabályozási, finanszírozási rendszer, illetve a stratégia megvalósításának szervezeti követelménye – javaslat Országos Hajléktalanügyi Programiroda (Ügynökség) létrehozására ..... | 54        |

|                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Specializáltabb szolgáltatások – programfelelős szervezetek – beszámolás, számonkérés .....                                                | 56 |
| Budapest – vidék külön kezelése .....                                                                                                      | 56 |
| A szervezeti javaslat és a szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló javaslatok összhangja ..... | 57 |
| <br>Stratégiai terület 3.: „Nyitás az utcára” program .....                                                                                | 59 |
| A program közvetlen kormányzati előzménye .....                                                                                            | 59 |
| Zéró tolerancia?.....                                                                                                                      | 59 |
| A pozitív zéró tolerancia gyakorlatának kialakítása.....                                                                                   | 60 |
| A program célja – kiinduló megfontolások.....                                                                                              | 61 |
| Dilemmák .....                                                                                                                             | 64 |
| A program néhány eleme.....                                                                                                                | 65 |
| Prevenció – a megelőzés erősítése .....                                                                                                    | 65 |
| A Családsegítő Szolgálatokkal való együttműködés erősítése .....                                                                           | 65 |
| Volt állami gondozottak – börtönből szabadulók.....                                                                                        | 65 |
| Pszichiátriai és alkoholbeteg gondozó hálózat .....                                                                                        | 65 |
| A jelenlegi hajléktalanellátó intézmények működésének átalakítása.....                                                                     | 67 |
| Nyitott szolgáltatások program.....                                                                                                        | 67 |
| „Nappali melegedők helyett nappali centrumok” program .....                                                                                | 68 |
| „Beléptető szálló” program .....                                                                                                           | 69 |
| <br>Foglalkoztatás .....                                                                                                                   | 71 |
| A munkabér a munkaerő ára .....                                                                                                            | 71 |
| A hajléktalan emberek munkaerő-piaci helyzete.....                                                                                         | 72 |
| A hajléktalanok foglalkoztatásának segítése – problémák és teendők.....                                                                    | 73 |

## Összefoglaló – Integráció, a visszailleszkedés erősítése

Az elmúlt néhány év a hajléktalanügy szempontjából a félfordulat időszaka volt. Az előző évekhez képest fontos változások kezdődtek el, pontosabban, fontos változások előjelei mutatkoztak. E változások lényege tömören abban fogalmazható meg, hogy egy olyan szemléletváltás vette kezdetét, mely a hajléktalanságot már nem pusztán egy végállomásnak, a hajléktalan embereket nem pusztán ápolásra szoruló, vagy éppen elrejtendő, kítaszított embereknek tekinti, hanem egy olyan egyéni és társadalmi helyzetnek, melyből még lehetséges a kiút, lehetséges a visszaút, az integráció a hajlékkal rendelkezők társadalmába. Még nem domináns ez a szemlélet, de erőteljesebben megjelent, mint korábban. Ezt két példával érzékeltetnénk.

Az egyik példa, hogy 2005-ben – a korábbi lokális kezdeményezéseknél szervezettebben és nagyobb mértékben – elindultak azok a **támogatott lakhatási programok**, amelyek túlmutatnak az eddigi intézményközpontú hajléktalansegítésen. Az ezt megelőző 15 év során mind a finanszírozás, mind a szabályozás arra összpontosult, hogy intézmények jöjjenek létre, ahol a hajlék nélküli emberek egy része ideiglenesen lakhat, megaludhat (elkülönítve a többségi társadalomtól, igen szegényes körülmények között, maradvá kiúttalanul). Az utcán élő és ott is maradó emberek számára is különböző szociális segítő szolgáltatások alakultak ki. A támogatott lakhatási programok ezt a kilátástalan perspektívát próbálják megváltoztatni. Ezek a programok a visszailleszkedés lehetőségét nyújtják a többségi társadalomba, immár az eredmények láttán jelentősen átformálva mind a hajléktalanokkal dolgozó szociális szakemberek, mind maguknak a hajléktalan embereknek a motivációit, reményeit, elképzeléseit e helyzet kezelhetőségéről.

A másik példa, hogy – az Európai Unióhoz történt csatlakozás következtében is – jelentősen megváltozott a **hajléktalan emberek munkaerő-piaci reintegrációjára** irányuló erőfeszítések mozgásteré. Az Európai Unióból érkező támogatások nem a passzív segítségnyújtásra, a kirekesztett helyzet komfortos fenntartására irányulnak, hanem arra, hogy érdemi erőfeszítések történjenek a munkaerő-piacról kikerült emberek és csoportok minél nagyobb részének aktivizálására, visszajuttatására a munka világába. E források nagyságrendje és célzottsága hatott a magyar foglalkoztatáspolitikára, ezen belül a hajléktalan emberek munkaerő-piaci támogatására is (akik között különösen sok a tartósan munkanélküli, a fekete, vagy szürke gazdaságban foglalkoztatott, a fogyatékkal élő, a roma származású ember).

Lakhatás és foglalkoztatás terén, e két nagyon fontos területen érzékelhető szemléletváltás vette kezdetét.

Ezzel párhuzamosan, ugyanezekben az években megtorpant a gazdasági növekedés üteme, amely jelentős társadalmi feszültségek forrása, széles tömegek egzisztenciáját érinti igen érzékenyen, ugyanakkor a központi kormányzati költségvetés hiánya is jelentősen emelkedett, melynek következtében több olyan intézkedés is történt, mely a hajléktalanellátó rendszert és a hajléktalan helyzetben lévőket érzékenyen, károsan érintette.

Fél-fordulatról szólhatunk csak, mert eddig még nem született meg a hajléktalanság csökkentésére irányuló nemzeti program, az új irányú kezdeményezéseken túl az ezekbe az irányokba mutató határozott és megfogalmazott politikai akarat. Ezzel is összefügg, hogy nagyon hiányzik a tömeges hajléktalanság megelőzésére irányuló szándék, sőt, több fontos kormányzati intézkedés inkább a hazai hajléktalanság további növekedését eredményezheti.

**Jelen stratégiának a középpontjában – szándékaink szerint – a hajléktalanná válás megelőzése és az egzisztenciájukat veszített, hajléktalanná vált emberek társadalmi integrációja, visszailleszkesztésük elősegítése áll.**

Abból indulunk ki, hogy a jelenlegi hajléktalanellátó eszközrendszer a rendszerváltást követő első, sokk hatású reakciók és az ezt követő „tűzoltó jellegű” eljárások hatására alakult ki. Az akkori és azt követő jó szándékú megoldások mára számos elemükben (szabályozás, finanszírozás, ellátási formák, ellátó és döntéshozó szervezetek stb.) intézményesültek, mely egyfelől – nagyon általánosan fogalmazva – a hajléktalan-ellátásnak bizonyos stabilitást kölcsönöznek, sokszor ugyan „rendszeridegen” módon, de lehetőséget biztosítottak több lokális innovatív kezdeményezés, szakmai kísérlet megvalósításához, másfelől azonban lényegében stabilizálták a kezdeti „tűzoltó” eljárási, ellátási és ezeket fenntartó szabályozási-finanszírozási formákat.

Ez a stratégiai program nem azt a célt tűzi ki maga elé, mint egy-egy szokásos kormányzati előterjesztés (melyek száma és hatása nem lebecsülendő az elmúlt másfél évtizedben). Nem a mára kialakult hajléktalanellátó intézményrendszer részleges, jó szándékú javítása, korrekciója áll a középpontjában (ilyen döntésekre is folyamatosan szükség van). Ez a program azokra a kérdésekre keresi a választ, hogy milyen eszközökkel lehet érdemben megelőzni a hazánkban tömegesnek nevezhető hajléktalanná válást, milyen eszközökkel lehet csökkenteni a hajléktalanság közvetlen veszélyében élők számát, milyen eszközökkel lehet elősegíteni a már egzisztenciájukat veszített emberek tízezreinek a visszailleszkesztését a társadalomba.

A „tűzoltó” eljárások alapján eddig kialakított szabályozási, finanszírozási technikák, az ezeknek megfelelő ún. hajléktalanellátó intézmények ezekre a feltett kérdésekre nem képesek választ adni. Ha csupán a jelenlegi eszközök némi továbbfejlesztésére szorítkoznánk, akkor lényegében azzal számolhatnánk, hogy közép, vagy akár hosszabb távon is a hajléktalanság mérete hazánkban tovább növekszik, további súlyos emberi és társadalmi (nem mellesleg, gazdasági) károkat okozva.

A stratégiai program középtávon – vagy közérthetőbben, körülbelül öt év alatt - végrehajtható intézkedési, *kormányzati teendőket* fogalmaz meg. A várt hatások részben e perióduson belül, részben ezt követően jelentkezhetnek. Jó értelemben véve látványos és egyben kíváncsú is lenne olyan, számszerűsíthető célokat (indikátorokat) kitűzni, hogy például „5 év alatt 2/3-ára csökkentjük a közterületeken élők számát”, vagy „20 %-kal csökkentjük a hajléktalanság közvetlen veszélyében élők számát”<sup>1</sup>. Ilyen indikátorok megfogalmazását azonban jelenleg még korainak ítéljük. Az azonban középtávon is megfogalmazható és teljesíthető cél, hogy 5 év alatt létrejöjjenek azok a szabályozási és finanszírozási eszközök, azok a dokumentációs és nyilvántartási eljárások, amelyekre támaszkodva 5 év múlva már ilyen stratégiai célok is megfogalmazhatóak és végrehajthatóak lehetnek. Az is megfogalmazható és teljesíthető cél középtávon, hogy milyen konkrét lépéseket teszünk a lakhatás biztonságának megerősítése, a hajléktalanná válás megelőzése, a közterületeken élők számának csökkentése érdekében (ezekre vonatkozó javaslatokat tartalmaz a jelen stratégiai program), illetve konkrét számszerű indikátorok vezethetők be a végrehajtásban részt vevő egyes projektek esetében.

<sup>1</sup> Jól jellemzi a jelenlegi realitásokat, hogy eddig csupán a Fővárosi Önkormányzat fogalmazott meg (1997-ben) hosszabb távú hajléktalanellátási koncepciót, s ennek legmarkánsabb, stratégiai indikátora az, hogy „*Senki ne fagyjon meg télen az utcákon a segítség hiánya miatt!*”. Tudjuk, hogy ennek a célnak a teljesítése is milyen jelentős erőfeszítéseket (szolgáltatás-szervezés, finanszírozás, fejlesztés stb.) igényelt, s azt is tudjuk, hogy egy-egy ilyen cél **felelős** megfogalmazása valóban összehangolt lépések megtételére ösztönöz.

E stratégia kidolgozóiként valljuk, hogy a hajléktalanság elfogadhatatlan egy összetartó (integrált) társadalomban. Ezért jelen javaslat abból a hipotézisből indul ki, hogy a Magyar Köztársaság mindenkori kormánya és önkormányzatai elkötelezettek a hajléktalanná válás megelőzésében és a hajléktalanság megszüntetésében.

A kormány és az önkormányzatok elköteleződése alapot teremt egy középtávú *nemzeti* hajléktalanügyi stratégia kidolgozására, és a benne kitűzött cél – a hajléktalanság kialakulását megelőző, és a kialakult hajléktalanság felszámolása irányába ható **lakhatási támogatási rendszer** – megvalósítására.

Jelen stratégia 3 döntő beavatkozási területen és a kiemelten fontos foglalkoztatás terén fogalmaz meg teendőket. A javasolt intézkedések **fókuszában egy új, egységes és célzott – probléma típusonként differenciált, de összehangolt – lakhatási támogatási rendszer középtávú kialakítása** áll. E lakhatási támogatási rendszer alanyai azok, akik a maguk, vagy családjuk részére önerejükől lakhatásukat nem képesek biztosítani. Egy ilyen támogatási rendszer kialakítása igényli mind a jelenlegi *lakásszabályozási és lakástámogatási rendszernek*, mind a jelenlegi *szociális szolgáltatási*, azon belül ún. hajléktalan-ellátási rendszer szabályozási és finanszírozási eszközeinek, mind a hajléktalan-ellátó szolgáltatások működésének összehangolt, szisztematikus felülvizsgálatát és megújítását. Határozott és céltudatos döntéshozói szándék esetén a stratégia végrehajtása megalapozható lenne az ún. Szociális törvény átfogó felülvizsgálata és megújítása – a jelenlegi pénzbeli és intézményi támogatások valóban időszerű újraszabályozása – keretében. A kormányzati döntéshozatal mellett az önkormányzatok szociális felelősségvállalásának kifejezésére javasoljuk egy Önkormányzati Szociális Charta létrehozását.

**Első stratégiai területként** a programban javaslatot teszünk **a lakhatáshoz jutást és a lakás megtartását segítő rendszer kialakítására**, mint a hajléktalanná válást megakadályozó (preventív) eszközök működtetésére. Ezen belül:

- A vásárlásokat támogató, tulajdonközpontú lakáshoz jutási támogatások helyett a lakberek támogatásával lakhatási támogatások működtetésére.
- A szociális bérletek számának növelésére.
  - „Szociális lakásotthon”-ként új, rövid távú jogviszony kialakítására a volt önkormányzati bérletükben jelenleg jogcím nélkül lakók számára, hogy a kilakoltatást elkerüljék, és hogy lakhatásuk stabilizálására intézményi (CSSK, CSÁO) segítséget kapjanak.
  - Bérlakásokat építő és üzemeltető lakástársaságok működtetésére.
  - A magánpiaci bérlet támogatására.
  - Az önkormányzati lakberek kialakításának szabályozására.
- A jelenlegi lakásfenntartási támogatások (normatív, helyi, lakbér, gázár stb. támogatások) összehangolására és kiterjesztésére.
- A lakhatás biztonságának megerősítésére.
  - A lakástörvényben a bérlők számára garanciális szabályokat kidolgozására a lakberek megállapításáról, a lakbéremelések gyakoriságáról, a bérletek felmondásáról.
  - A helyi lakásgazdálkodásra, lakbértámogatásra, lakásfenntartási támogatásra és adósságcsökkentési támogatásra vonatkozó rendeletek törvényességének átfogó vizsgálatára.
  - A lakbér és közüzemi adósságok kezelhetővé tételére és csökkentésére az önkormányzatok és a közüzemi szolgáltatók adósságrendezési eljárásait átfogóan, lakossági csődtörvény keretében történő szabályozására.

- A kilakoltatási eljárások előtt a korábbi, jelenlegi szociális támogatásra való jogosultság kötelező vizsgálatára.
- A kilakoltatási eljárások megdrágítására, hogy annak mértéke az eladósodást megelőző és kezelő intézkedésekre készítse az önkormányzatokat.

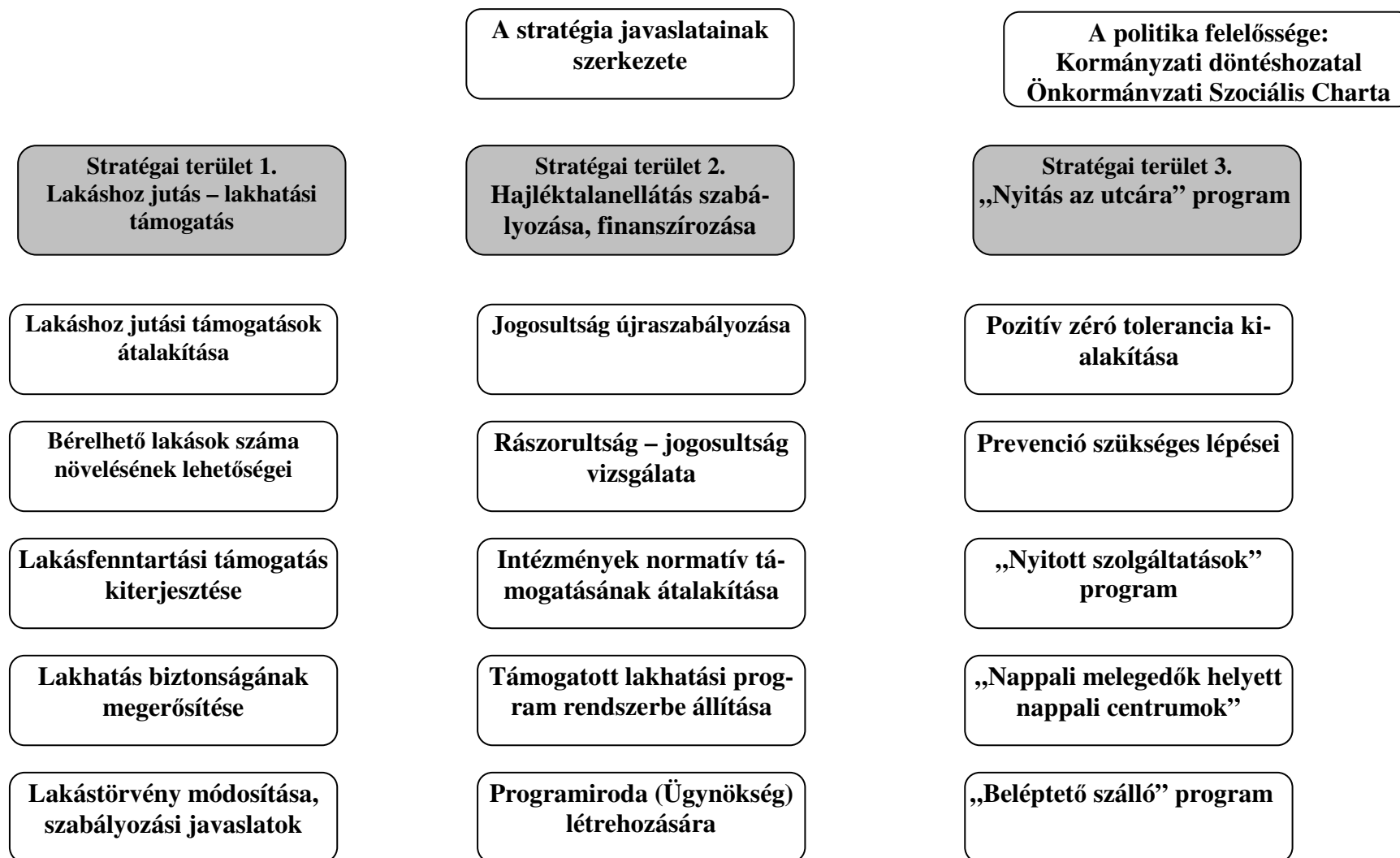
**Második stratégiai területként** a programban javaslatot teszünk a hajléktalan embereknek nyújtott szolgáltatások célzottságának és hatékonyságának javítására, a segítő eszközök bővítésére, azaz **hajléktalanellátás** napjainkra kialakított **rendszerének átalakítására**. Ezen belül:

- A „hajléktalan” fogalom jelenlegi szabályozásának felváltására a „lakástalan” fogalom szabályozásával.
- A minimális lakhatási formák törvényi elismerésére, a speciális gondozást igénylők szállóinak kialakítására (akár a meglévő férőhelyek egy részén).
- A szociális segítségre való jogosultság vizsgálatára.
- Az intézményi normatív finanszírozás átalakítására szolgáltatás-finanszírozássá.
- A jelenleg programfinanszírozással működő támogatott lakhatási program beillesztésére a lakhatási támogatások rendszerébe, mint a hajléktalan emberek visszailleszkedési, lakhatási támogatása.
- A hajléktalanügyi politika végrehajtásáért felelős, a hajléktalan emberek szociális segítségét programokon és az erre szánt forrásokon keresztül koordináló Hajléktalan Programiroda (Ügynökség) létrehozására.

**Harmadik stratégiai területként** a programban javaslatot teszünk a fedél nélkül alvók és napjaikat a **közterületeken élők számának csökkentésére** a „Nyitás az utcára” programmal. Ezen belül:

- A pozitív zéró tolerancia bevezetésére, azaz annak megállapítására, hogy melyek azok a körülmények, amelyek az utcán alvók életét oly módon veszélyeztetik, hogy fennállásukkor nem lehet őket tovább az utcán hagyni.
- Az utcára való (vissza)kerülés megakadályozására együttműködési és monitoring-rendszer kialakítására a családsegítő szolgálatokkal, a gyermekvédelem intézményeivel, a pszichiátriai betegek és alkoholbetegek gondozó intézményeivel, a büntetés-végrehajtási intézményekkel.
- A hajléktalanellátás átmeneti szállói és éjjeli menedékhelyei szolgáltatásainak megnyitására a fedél nélkül éjszakázók számára a beengedési küszöb alacsonyan tartásával, a nyitva tartási idő módosításával, speciális programokkal.
- Aktív napközbeni segítségnyújtásra nappali centrumok működtetésével.
- Átmeneti szállókon, éjjeli menedékhelyeken beléptető szolgáltatások és szobák kialakítására a huzamos ideje közterületen élők számára.





## Elöljáróban

A hazai kormányzati politikák, a gazdasági növekedés – foglalkoztatottság – jövedelmi viszonyok alakulása, a fellendülés – megtorpanás – konszolidálás periódusainak gyors váltakozásai, hullámvázai igen csak nehezé teszik egy, akárcsak középtávú probléma-megoldó stratégia reális felvázolását. Tíz évvel ezelőtt legfeljebb a hajléktalanellátó rendszer „kozmetikázását”, lassú fejlesztését lehetett volna célként kitűzni, még nem látszódott megbízhatóan az alagút vége, nehezen becsülhetőek voltak a 90-es éveken végighúzódó gazdasági válság utáni korszak gazdasági-társadalmi körvonalai. Négy-öt évvel ezelőtt jelentős optimizmus jellemezhetne volna egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia kereteit, javultak a növekedés, foglalkoztatottság, lakásépítés főbb mutatói, a kirekesztettek, az addigi vesztesek visszailleszkedésének konstruktív és remény teljes programjai voltak megfogalmazhatóak, kezdődhetnek el.

Ha a jelenlegi, aktuális peremfeltételeket tekintjük, akkor elsősorban egy defenzív, „kármentő”, a tömeges kirekesztődést felfogó-kezelő, azt alig lassítani képes, „védelmi stratégia” körvonalazása látszik indokoltnak. Ha azonban bízunk abban, hogy a jelenleg napirenden lévő restriktív – konszolidációs periódus viszonylag hamar helyrebillenti az egyensúlyokat és egy-két éven belül újra megindul a fenntartható fejlődés, a kiegyensúlyozott növekedés időszak, akkor egy „defenzív stratégia” megfogalmazása jelentős hiba lenne, komoly károkat eredményezne középtávon. Ebben az esetben, bízva a középtávú fellendülésben, a hajléktalanügyi stratégia középpontjában az a kérdés állhat, hogy „Ki szállhat fel a vonatra?” A szolid gyarapodás körülményei között milyen eszközökkel tudjuk megakadályozni, hogy tömeges egzisztencia-vesztés kísérje a fejlődést, milyen eszközökkel tudjuk egzisztenciájuk visszanyeréséhez, stabilizálásához segíteni azokat, akik azt elveszítették az előző időszakokban. Az itt következő dokumentum alapvetően az utóbbi előfeltevésből indul ki, vagyis abból, hogy van esélye a kitörési utak megfogalmazásának.

Abból indulunk ki, hogy minden elkövetkező kormány törekedni kíván a hajléktalanság enyhítésére, a hajléktalanok számának csökkentésére, a lakhatási krízishelyzetek enyhítésére, a lakhatás módjának, a lakáshoz jutás esélyeinek a javítására. Ezen törekvéseknek azonban természetesen határt szabnak a mindenkori költségvetési korlátok. Ezért a teendőket, javaslatokat is e realitásnak megfelelően két nagy csoportba sorolhatjuk: az e célokra fordított jelenlegi források reálértékének növelése nélkül megvalósítható lépések, illetve az e célokra fordított jelenlegi források reálértékének növelésével megvalósítható lépések.

Nem a kormány felelős a hajléktalanná válás vagy a hajléktalan helyzet megszüntetésének minden eleméért. A hajléktalanság fokozatos felszámolásához széles társadalmi összefogásra és a szociális szakmából jövő kezdeményezésre is szükség van. Jelen programban a lakáshoz jutás és a lakás-megtartás (1. stratégiai terület) valamint a hajléktalanellátás szabályozásának átalakítása (2. stratégiai terület) igényelnek kormányzati lépéseket, míg az utcán élők számának csökkentése (3. stratégiai terület) elsősorban a hajléktalanellátók szemléleti változását és szolgáltatásbeli rugalmasságát kívánja meg. Mindegyik beavatkozási területen integrált rendszerek kialakítása szükséges, amelyekben a kormányzati, önkormányzati, szociális szolgáltatói és piaci szereplők működnek együtt.

## **A politika felelőssége - Önkormányzati Szociális Charta**

Más jelentős társadalmi problémákkal együtt a hajléktalanság megelőzése, illetve csökkentése is elképzelhetetlen a szélesebb társadalmi, politikai összefogás nélkül. Önmagukban a szabályok-források-intézmények rendszere nem működtethető kellő hatékonysággal a közvélemény és a politika aktív támogatása nélkül. Jelentős szemléletváltásra van szükség a segítségnyújtás, az ellátás egészében résztvevők szerepeit tekintve: a központi és helyi kormányzás szereplőinek éppúgy folyamatosan hangsúlyozniuk kell elkötelezettségüket a szociális problémák és a kirekesztés megszüntetése érdekében, ahogy ezt a szociális segítségnyújtásban résztvevők teszik. Ez nem csak a közvélemény támogatása miatt fontos, hanem hosszabb távon a potenciális forrásteremtés szélesebb alapokra helyezését is szolgálja, ahol a szolgáltatók nem csak a központi-helyi állam forrásaira támaszkodhatnak, hanem a ma még kiaknázatlan, szélesebb társadalmi, piaci részvétel erőforrásaira is.

Javasoljuk, hogy az Országgyűlés tárgyalja meg, majd fogadja el az „**Önkormányzati Szociális Charta**” című dokumentumot, javasolja annak megtárgyalását és elfogadását a helyi önkormányzatok testületei részére. Ezt követően a miniszterelnök és a dokumentumot elfogadó helyi önkormányzatok polgármesterei aláírásukkal – mint a közös akaratot, szándékot, az összefogást megerősítő dokumentumot – hitelesítsék azt.

## Helyzetkép – a hajléktalanság mérete

A „Február Harmadika Munkacsoport” 2005. február 3-án megpróbálta – az aktív városlakók bevonásával - „megszámolni”, hányan élnek-alszanak egy-egy éjszaka Budapesten és Magyarország néhány nagyobb városában fedél nélkül, az utcán, köztereken, nyilvános és nem nyilvános tereken. A regisztráció kiterjedt a következő városokra is: Debrecen, Győr, Kecskemét, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szolnok, Szekszárd, Miskolc.

A fedél nélküli emberek 2005. évi regisztrációja alapján a szakértők számítása szerint Budapesten egy átlagos téli éjszaka

- **közel 3000 ember** alszik *fedél nélkül* Budapesten
- **másik 1800 ember** éjszakai menhelyeken tölti az éjszakát
- **további 2800 ember** egyéb hajléktalan szállásokon lakik

**Összesen mintegy 8000 hajléktalan ember** tartózkodik egy átlagos téli éjszaka Budapesten.

A vidéki városok némelyikében is több százan töltik fedél nélkül éjszakáikat télen, -5 fokban.

| Város          | Összeírt fedél nélküliek száma |
|----------------|--------------------------------|
| Debrecen       | 267 fő                         |
| Győr           | 478 fő                         |
| Kecskemét      | 42 fő                          |
| Pécs           | 247 fő                         |
| Szeged         | 13 fő                          |
| Székesfehérvár | 109 fő                         |
| Szolnok        | 49 fő                          |
| Szekszárd      | 70 fő                          |
| Miskolc        | 694 fő                         |

## A fővárosi szállást biztosító hajléktalanellátó intézmények kapacitása

| Hajléktalanellátó szervezet típusa (Budapest) | Betöltött férőhely |
|-----------------------------------------------|--------------------|
| Menhelyek együtt                              | 1848 fő            |
| Átmeneti Szállók együtt                       | 1445 fő            |
| Rehabilitációs Szállók együtt                 | 265 fő             |
| Hajléktalanok Otthonai együtt                 | 94 fő              |
| Anyaoththonok együtt                          | 273 fő             |
| Családos Szállók együtt                       | 326 fő             |
| Lábadozók együtt                              | 389 fő             |
| <b>Mindösszesen</b>                           | <b>4640 fő</b>     |

Az egy adott időpontban vagy időszak alatt *fedél nélkül* lévők, illetve *effektív hajléktalanok* számának meghatározása sem egyszerű feladat, azonban semmivel sem könnyebb arról képet alkotni, hogy hány embert él ma Magyarországon *lakástalan*, vagy éppen *otthontalan* (homeless) körülmények között. E helyzetekre irányuló tényleges lakáspolitikai, lakásgazdálkodási, lakásstatisztikai, lakásvizsgálatok hiányában csak becslésekre hagyatkozhatunk.

A hivatalos népszámlálás (mely egyben a lakásösszeírás szerepét is betölti) majdnem kizárólag a lakásban lakó népességgel foglalkozik, azonban mégis innen nyerhetjük a legmegbízhatóbb képet a lakástalanokra, otthontalanokra vonatkozóan.

## Lakástalanok – otthontalanok a népszámlálás alapján<sup>2</sup>

|                                                                                                 | Ország<br>összesen | Ebből<br>Budapest     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|
| <b>Nem lakásban élők összesen</b>                                                               | <b>260.653 fő</b>  | <b>44.799 fő</b>      |
| Ebből: lakott egyéb lakásegységben <sup>3</sup> lakók                                           | 12.267 fő          | 941 fő                |
| <b>Intézeti háztartásban élők<sup>4</sup></b>                                                   | <b>248.386 fő</b>  | <b>43.858 fő</b>      |
| ebből:                                                                                          |                    |                       |
| átmeneti elhelyezést biztosító szociális intézményben                                           | 5.851 fő           | 1.760 fő              |
| • ebből: hajléktalanellátóban                                                                   | 3.934 fő           |                       |
| • munkásszállásokon, felvonulási építményekben (barakkokban), alkalmazotti szálláshelyeken stb. | 10 ezer fő         | 4.075 fő              |
| • menekülteket befogadó állomáson                                                               | 1.697 fő           | 52 fő                 |
| • eü. gyermekotthonokban, kórházakban                                                           | 3.657 fő           | 1.623 fő              |
| • csecsemő-, gyermekotthonokban, nevelőintézetekben, gyermekvárosokban                          | 128 ezer fő        | 23 ezer fő            |
| szociális otthonokban, szeretetházakban stb.                                                    | 62 ezer fő         | 6.270 fő              |
| • büntetés-végrehajtási intézetekben                                                            | 17 ezer fő         | 4 ezer fő             |
| • laktanyában                                                                                   | 13 ezer fő         | 2 ezer fő             |
| <b>Lakásban lakók</b>                                                                           |                    |                       |
| <b>Bizonytalan jogviszonyban élők</b>                                                           |                    |                       |
| személyi tulajdonú bérelt lakás                                                                 | 99.445 lakás       | 30.328 lakás          |
| személyi tulajdonú lakást bérlő háztartás                                                       | 106.833 hts        | 32.295 hts            |
| személyi tulajdonú lakást bérlő hts. tagjaként lakik                                            | 243.581 fő         |                       |
| szolgálati jogcímen lakó háztartásban él                                                        | 77.846 fő          |                       |
| al- és ágybérleti jogcímű háztartás                                                             | 20.648 hts         | 4.961 hts             |
| albérlő jogcímű hts. tagjaként lakik                                                            | 30.607 fő          | 6.631 fő <sup>1</sup> |
| ágybérleti jogcímű hts. tagjaként lakik                                                         | 571 fő             |                       |
| egyéb jogcímen lakott lakás                                                                     | 26.790 lakás       | 10.698 lakás          |
| egyéb jogcímen lakó háztartás                                                                   | 34.271 hts         | 10.913 hts            |
| „egyéb” jogcímű hts. tagjaként lakik <sup>5</sup>                                               | 57.217 fő          | 16.467 fő             |
| <b>Minimális norma alatti lakáskörülmények között élők</b>                                      |                    |                       |
| egyszobás lakásban hatan vagy többen élnek                                                      | 6.697 fő           | 1.012 fő              |
| kettő, vagy több család, vagy háztartás egy lakásban                                            | 266.854 lakás      | 41.082 lakás          |
| ilyenben lakik                                                                                  | 1.319.642 fő       |                       |
| ebből: legfeljebb kettő szobás lakás                                                            | 91.160 lakás       | 17.634 lakás          |
| ilyenben lakik                                                                                  | 394.424 fő         |                       |
| családháztartás felmenő rokonnal                                                                | 192.212 hts        |                       |

<sup>2</sup> A 2001. évi népszámlálás országos és budapesti lakásstatistikai adatai alapján.

<sup>3</sup> **Lakott egyéb lakásegység:** azok a **nem-lakások** (üzlet, iroda, műhely, raktár, mosókonyha, garázs, mosókonyha, prérház stb.), melyeket műszaki átalakítás nélkül legalább egy személy lakóhelyként használ, valamint az **ideiglenes, mozgó és egyéb létesítmények** (lakókocsi, uszály, vasúti kocsi, barlang, kunyhó, bódé, vagon, autóbusz-karosszéria, cirkuszkocsi stb.).

<sup>4</sup> Az **intézeti háztartás** azoknak a csoportja, akik intézetben élnek, és ott közösségi elhelyezést vagy elhelyezést és ellátást kapnak és a népszámlálás eszmei időpontjában ténylegesen az összeírás helyén tartózkodtak, életvitelszerűen ott éltek, az adott lakcímen rendszerint elérhetőek voltak, éjszakai pihenésüket leggyakrabban ott töltötték, onnan jártak dolgozni, illetve tanulni. Az összeírás helye a személynek lehet a lakóhelyként bejelentett (állandó) lakcíme, tartózkodási helyként bejelentett (ideiglenes) lakcíme, és nem bejelentett lakcíme is.

<sup>5</sup> **Egyéb jogcímű:** nem tulajdonosi, bérleti, szolgálati. Pl. a teljes lakást lakbér fizetése nélkül használó, úgynevezett **szívésségi lakó**, vagy a **jogcím nélküli lakó** által lakott lakás.

|                                                                                      |                 |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| három vagy több családból álló háztartásban él                                       |                 | 4.414 fő      |
| „egyéb” összetételű háztartásban él <sup>6</sup>                                     | 103.279 fő      | 64.270 fő     |
| szociálisan nem megfelelő környezetben lévő lakás <sup>7</sup>                       | 5.759 lakás     | 708 lakás     |
| vályog, fa, egyéb anyag falazatú lakás                                               | 699.082 lakás   |               |
| vályog, fa, egyéb anyag falazatú lakásban lakik                                      | 1.730.578 fő    |               |
| ebből: alapozás nélküli lakás                                                        | 189.941 lakás   |               |
| ilyenben lakik                                                                       | 462.664 fő      |               |
| vizet a telken kívülről kell hoznia                                                  | 95.782 fő       |               |
| WC-je a lakáson kívül van                                                            | 113.477 fő      |               |
| nincs fürdőszobája, vagy zuhanyozója                                                 | 806.962 fő      |               |
| nincs fürdőszobája és nincs konyhája                                                 | 89.667 fő       |               |
| nincs fürdőszobája sem, főzőhelyisége sem<br>(vagyis szükség-, és egyéb lakásban él) | 58.110 fő       |               |
| egyedi fűtés: villannyal, olajjal, szénvel, fával, egyéb anyaggal                    |                 | 39.024 lakás  |
| ebből: egyszobás                                                                     |                 | 20.153 lakás  |
| nincs fűtési lehetőség                                                               |                 | 1.267 lakás   |
| ebből: egyszobás                                                                     |                 | 751 lakás     |
| nincs fűtési lehetősége                                                              | 11.756 fő       |               |
| egyhelyiséges és szobanélküli „lakás”                                                |                 | 10.769 lakás  |
| egyszobás komfortnélküli lakásban él                                                 | 243.235 fő      |               |
| legfeljebb 19 m <sup>2</sup> -es „lakásban” él                                       | 337.754 fő      |               |
| félkomfortos, komfort nélküli, szükség- és egyéb lakás                               | 674.803 lakás   | 80.212 lakás  |
| ebből: 1 szobás                                                                      | 189.405 lakás   | 38.102 lakás  |
| félkomfortos, komfort nélküli, szükség- és egyéb lakásban lakik                      | 1.662.515 fő    |               |
| ebből: egyszobásban él                                                               | 377.714 fő      |               |
| Összes lakott lakás                                                                  | 3.723.509 lakás | 747.597 lakás |
| Összes nem lakott lakás                                                              | 341.144 lakás   | 73.380 lakás  |
| Összes háztartás                                                                     | 3.862.702 hts   | 770.083 hts   |
| Összes háztartásban élő                                                              | 9.944.832 fő    | 1.732.530 fő  |

A népszámlálás adatai szerint mintegy **negyedmillió** ember él ún. intézeti háztartásban, nem-lakásban további **néhány ezer** embert (12,2 ezer fő) regisztráltak. Az országban legalább **500.000** ember olyan „lakásokban” él, melyek ténylegesen lakásoknak nem tekinthetők. *(Mintegy háromszázezer ember él ún. szükség- és egyéb lakásban – melyek 12 m<sup>2</sup>-nél kisebb szobával rendelkező komfortnélküli lakások, vagy legfeljebb 6 m<sup>2</sup>-es szobával rendelkező, egyhelyiséges "egyéb" lakott helyiségek. Az ezredforduló után is 462.664 ember él olyan vályog-, fa-, vagy „egyéb” falazatú lakásban, melynek alapozása sincs.)*

Több mint **300.000** ember, mintegy **150-200.000** háztartás olyan jogcímen lakik valamilyen lakásban, mely igen bizonytalan lakhatási módot takar. *(A rendszerváltást megelőző és követő évtized során ugyan radikálisan csökkent a hagyományos értelemben vett al- és ágybérllőként*

<sup>6</sup> **Egyéb összetételű háztartás:** amelyben csak családot nem képező személyek élnek, úgymint a.) együtt élő, de családot nem alkotó rokon személyek (pl. testvérek, csak házas és/vagy volt házas gyermekével egyedül élő apa vagy anya, az egyik nagyszülő bármilyen családi állapotú unokájával), b.) nem rokon személyek háztartása (pl. barátok), c.) családot nem alkotó rokon személyekből és a velük élő nem rokon személyekből álló háztartás (pl. két testvér a barátjukkal).

<sup>7</sup> **Szociális szempontból nem megfelelő lakóövezet:** leromlott állagú, lebontásra ítélt lakóházak, ideiglenes jelleggel épült telepek, putrik, cigánysorok, barlanglakások és hasonló lakóövezete.

regisztrált háztartások száma, azonban megnőtt – az elmúlt évtized során megduplázódott – a kizárólag ún. „egyéb jogcímen” lakott lakások száma – a nem tulajdonosi, bérleti, szolgálati jogcímen, hanem pl. a teljes lakást lakbér fizetése nélkül használó, úgynevezett szívességi lakó, vagy a jogcím nélküli lakó által lakott lakás.)

**Negyedmillió** lakásban kettő vagy több család, vagy háztartás él együtt (**1.319 ezer fő**), ebből közel **100.000** lakás legfeljebb kettő szobás, vagyis kétségkívül kényszer-együttélésnek tekinthető (**394 ezer fő**). **192 ezer** családháztartás él együtt felmenő rokonnal.

Az országban **több mint másfél millió** ember él egyértelműen szubstandard, a minimálisan megfelelőnél, az átlagosnál, a kor színvonalán elvárhatónál jóval alacsonyabb színvonalú, felszereltségű lakásban. A népszámlálás adatai alapján megállapítható, hogy mintegy **200.000 ember** extrém módon túlszűfolt lakásban él.

Mindezek alapján megállapítható, hogy pusztán a népszámlálás alapján 2001-ben Magyarországon:

- az „**effektív hajléktalanok**” száma – a hajléktalanszállókon lakók, a kórházakban, munkásszállókon összeírtak egy része, az „egyéb, nem-rokon” együtt élők egy része – **legalább 25.000 fő** (a fedél nélküliekről a népszámlálás nem nyújt információkat)
- a **lakástalanok** (people without flat) száma – akik vagy „effektív hajléktalanok”, vagy önálló háztartással, családdal ugyan rendelkeznek, de önálló rendelkezésű lakással nem – **legalább 1,6 millió fő, 500 ezer háztartás**
- az **otthontalanok** (homeless) száma – akik lakástalanok, vagy rendelkeznek ugyan önálló lakással, de a lakás fizikai színvonala, laksűrűsége miatt az nem alkalmas az elemi szükségletek kielégítésére – **legalább 3,0 millió fő, 1,0 millió háztartás.**

Ezek a nagyságrendek – az átfedések lehető kiszűrésével – a minimális becslések, melyeknél az ilyen helyzetben lévők száma valójában csak nagyobb lehet.

|                    | Fedél nélküli alvók | Éjjeli menhelyen alvók |
|--------------------|---------------------|------------------------|
| Németország        | 20000               | n.a.                   |
| Olaszország        | 17000               | n.a.                   |
| Spanyolország      | 8218                | 4058                   |
| Görögország        | 6000                | 1000                   |
| Franciaország      | 5080                | 15712                  |
| Magyarország       | 3000 (Bp)           | 1800 (Bp)              |
| Csehország         | 2279 (Prága)        | 267 (Prága)            |
| Észtország         | 1800                | 1460                   |
| Litvánia           | 1250                | 111                    |
| Svédország         | 940                 | 2060                   |
| Szlovénia          | 900                 | 27                     |
| Lengyelország      | 628                 | 33434                  |
| Egyesült Királyság | 521                 | 1722                   |
| Finnország         | 470                 | n.a.                   |
| Portugália         | 467                 | n.a.                   |
| Írország           | 41                  | 496                    |
| Ausztria           | n.a.                | n.a.                   |
| Belgium            | n.a.                | n.a.                   |
| Dánia              | n.a.                | n.a.                   |
| Lettország         | n.a.                | 5812                   |

|                                                                     |      |             |
|---------------------------------------------------------------------|------|-------------|
| Luxemburg                                                           | n.a. | n.a.        |
| Hollandia                                                           | n.a. | 3237 (2003) |
| Forrás: Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe, 2006. |      |             |

A közterületeken és hajléktalanellátó intézményekben élő emberekre vonatkozóan a független „Február Harmadika Munkacsoport” évenkénti budapesti adatgyűjtése alapján rendelkezünk a legrészletesebb információkkal.<sup>8</sup> Eszerint Budapesten a hajléktalan emberek átlagos életkora – a különböző években végzett felmérések alapján nagyfokú állandóságot mutatva – 38-44 év, a 20-30 év közötti fiatal korosztály aránya alacsony (10%), körükben magas az állami gondoskodásból kikerültek száma. A nők aránya tíz év alatt fokozatosan 10-12 %-ról 20-25 %-ra nőtt, a hajléktalan férfiak egy ötöde, a nők zöme élettársi kapcsolatban vagy házasságban él.

A hajlék nélküli emberek iskolázottsága nem marad el az átlagnépességtől:

- nem fejezte be az általános iskola 8 osztályát 5 % (átlagnépesség: 20 %)
- általános iskolai végzettséggel rendelkezik 40 % (átlagnépesség: 26 %)
- szakk munkás (ipari iskolai) végzettséggel rendelkezik 30 % (átlagnépesség: 16 %)
- középiskolai végzettséggel rendelkezik 20 % (átlagnépesség: 38 %)
- felsőfokú végzettséggel rendelkezik 5 % (átlagnépesség: 12 %)

A szakképzettséggel rendelkezők szaktudása azonban zömében elavult. A fiatalok sokkal rosszabb iskolázottsági mutatókkal rendelkeznek. Körükben aggasztóan magas, közel 50%-a csak 8 általános iskolai osztályt végzettek aránya, és 8-10 %-uk nem fejezte be az általános iskolát. A fiatalok aluliskolázottak, a szakmával rendelkezők között sokan kényszerszakmával rendelkeznek, soha nem dolgoztak szakmájukban, vagy nem akarnak többé ott dolgozni.

A hajléktalan emberek jövedelmének forrása 1999-2004 között a következőképpen alakult:

- nincs semmilyen jövedelme 20-15 %
- munkából származó jövedelemből él 47-45 %
- nyugdíj, rokkant nyugdíj 26-29 %
- csak segély 7-11 %.

<sup>8</sup> Az adatfelvétel módszere: Kérdőíves adatfelvétel 1999. óta minden évben adott napon, február 3-án megismételve. A vizsgálat kiterjed mindenre, aki az adott napon Budapesten -2006-2007-ben 9 illetve 11 vidéki városban - valamilyen hajléktalan szállón alszik vagy valamilyen utcai segítő szolgálat által ismert közterület él. Forrás: [www.bmszki.hu](http://www.bmszki.hu).



| Kérdezett fő jövedelemforrása                        | Válaszadók együtt |            | Szálláson válaszadók |            | Közterületen válaszadók |            |
|------------------------------------------------------|-------------------|------------|----------------------|------------|-------------------------|------------|
|                                                      | fő                | %          | fő                   | %          | fő                      | %          |
| nincs jövedelme                                      | 194               | 5          | 151                  | 6          | 43                      | 4          |
| munkabér                                             | 1326              | 37         | 1024                 | 42         | 302                     | 26         |
| tb.-ellátás                                          | 769               | 21         | 632                  | 26         | 137                     | 12         |
| guberál                                              | 324               | 9          | 75                   | 3          | 249                     | 22         |
| segély                                               | 363               | 10         | 263                  | 11         | 100                     | 9          |
| egyéb                                                | 618               | 17         | 305                  | 12         | 313                     | 27         |
| <b>összesen</b>                                      | <b>3594</b>       | <b>100</b> | <b>2450</b>          | <b>100</b> | <b>1144</b>             | <b>100</b> |
| <i>Forrás: Február Harmadika Munkacsoport, 2007.</i> |                   |            |                      |            |                         |            |

| Kérdezett egészségi állapota                         | Válaszadók együtt |            | Szálláson válaszadók |            | Közterületen válaszadók |            |
|------------------------------------------------------|-------------------|------------|----------------------|------------|-------------------------|------------|
|                                                      | fő                | %          | fő                   | %          | fő                      | %          |
| munkaképes                                           | 2016              | 54         | 1272                 | 53         | 607                     | 55         |
| munkaképtelen                                        | 1698              | 46         | 1140                 | 47         | 503                     | 45         |
| <b>összesen</b>                                      | <b>3714</b>       | <b>100</b> | <b>2412</b>          | <b>100</b> | <b>1110</b>             | <b>100</b> |
| <i>Forrás: Február Harmadika Munkacsoport, 2007.</i> |                   |            |                      |            |                         |            |

### A hajléktalanság okai –a hajléktalan helyzethez vezető utak

Mint minden társadalmi jelenség, a hajléktalanság is nem egy ok, hanem oksági viszonyok összetett rendszereként jön létre. Az okok három szintje különböztethető meg:

- strukturális okok – a társadalmi egyenlőtlenség rendszere, a szegénység mélysége és terjedelme, az általános foglalkoztatási és jövedelmi viszonyok,
- intézményi okok: a lakhatási, foglalkoztatási, egészségügyi, oktatási stb. alrendszerek állapota, a szociális kiegyenlítő mechanizmusok megléte, hatékonysága stb.,
- személyes okok: családi konfliktusok, betegségek, kapcsolati, mentális problémák, konfliktus-kezelő képesség, képzettség stb.

A hajléktalansághoz vezető utak következtében előálló élethelyzet főbb jellemzői:

- a biztos és biztonságos lakhatás hiánya,
- a folyamatos és a megélhetést biztosító munkához való hozzájutás korlátozottsága,
- a támogató kapcsolatok beszűkülése,
- a fizikai és a lelki egészség súlyos veszélyeztetettsége,
- társadalmi megbecsülés hiánya,
- társadalmi tagság gyakorlásának ellehetetlenülése.

Mindezek következtében a hajléktalanság a társadalmi kirekesztődés egyik jellegzetes formája. Mint ilyen, „megoldása”, pontosabban mérséklése is **a társadalmi kirekesztés elleni céltudatos és összehangolt össz-kormányzati lépéseket igényel**, mely lépéseknek csupán néhány speciális eleme foglalható össze egy hajléktalanügyi stratégiai programban<sup>9</sup>. Ennek a

<sup>9</sup> Számos nagyobb társadalmi intézményrendszer működése szorosan összefügg a hajléktalanná válással, így annak megelőzési és megoldási lehetőségeivel is, az oktatásügytől az egészségügyön át a foglalkoztatáspolitikáig, a társadalombiztosítás működésétől az önkormányzatok működésén át a családok működéséig, azonban

programnak a középpontjában a lakhatás biztonságának megerősítése, az elvesztett lakhatás visszaállítása, pótlása, a mára kialakult hajléktalanellátó eszközrendszer megújítása, hatékonyabbá tétele áll.

**A fizető képesség és a biztonságos lakhatás hiánya miatt a hajléktalanság közvetlen veszélyben élő csoportok, többek között:**

Mindazok a társadalmi csoportok a hajléktalanság veszélyzónájában élnek, akik nem rendelkeznek kellő jövedelemmel ahhoz, hogy megfelelő és megfizethető (megszerezhető és fenntartható) lakásban éljenek. Jövedelemhiányuk oka a munkaerő-piacról történő kiszorulás, a munkaerő-piacon alacsony jövedelmű pozíciók megszerzése, a szociálpolitikai támogató rendszerek elégtelen volta.

Mindazok, akik kényszerből szívésségi lakóként, barátoknál húzzák meg magukat, akik jogcím nélküliek, vagy már kilakoltatásra várnak, akik bizonytalan, sokszor nem legális lakás-, vagy al-, ágybérletben laknak, akik lakhatása munkáltatójához kötődik, s alkalmazása ideiglenes, bizonytalan. Százezret meghaladó az albérletben, tehát az olyan lakásmegoldásban élő családok száma, amely köztudottan időleges, bizonytalan, gyakorlatilag bármely pillanatban felmondható.

A lakásfenntartási költségeikben eladósodott közel kétszáz-hetvenezer olyan háztartás, amelyek tartozása 3 hónapon túli. E családok esetében nem átmeneti pénzügyi nehézségről van szó, hanem elhúzódó, sokszor tartós fizetéseképtelenségről.

A számtalan ok miatt – munkanélküliség, alulképzettség, fogyatékkal élés, csökkent munkaképesség, alacsony nyugdíj, tartós betegség, etnikai diszkrimináció stb. – többségükben alacsony, vagy nagyon alacsony jövedelemmel rendelkezők közül azok, akik meglévő lakhatásuk fenntartására önerejükben csak nagy kockázattal, bizonytalanul képesek.

A veszélyeztetett társadalmi csoportokon belül a legveszélyeztetettebbek azok az egyének, akik személyiségbeli adottságaik miatt nem rendelkeznek a problémákkal való kellő megküzdés képességével, és nélkülözik vagy nem tudják használni a személy-közeli segítő kapcsolatokat.

A súlyos életvezetési, pszichiátriai problémákkal, függőséggel, konfliktus kezelési képtelenséggel rendelkezők, a családi háttér nélküli állami gondozottak, a hosszú ideig fogvatartottak, akik problémáik megoldásához, ezen belül lakhatásuk stabil fenntartásához személyes szociális és mentális segítségre szorulnának.

A hajléktalanná válás egyéni okai között az esetek kétharmad részében a kapcsolati konfliktusok állnak: válás, élettársi kapcsolatok felbomlása, szülőkkel való összeveszés, leggyengébbként, bűnbakként a családból való kisemmizés, menekülés a családon belüli erőszak elől.

---

mindezekre mégsem tér ki ez a program, részben mert ezekre a területekre vonatkozóan önálló kormányzati programok készültek

## Stratégiai terület 1. Lakás – lakhatás – lakhatási támogatás

### Lakáshoz jutás

A hetvenes években hazánkban 80-100.000 lakás épült évente, a nyolcvanas évek első felében 70-80.000, míg a rendszerváltozást megelőző években 40-50.000 lakás épült évente. A 90-es évek első felében az újonnan épülő lakások száma jelentősen visszaesett, lényegében megszűnt az állami lakásépítés. A magánereiből évente épített lakások száma 20-25.000 között változott. Az ezredfordulótól kezdve – elsősorban az új támogatások hatására – újra növekedésnek indult a lakásépítés, 2004-2005-ben az évente épített lakások száma ismét meghaladta a 40.000 lakást.

A demográfiai folyamatoknak is „köszönhetően” általában nem beszélhetünk mennyiségi lakáshiányról, a hazai lakásállomány minőségi mutatói is folyamatosan javulnak, azonban még mindig igen jelentős az elavult, korszerűtlen, komfort nélküli, zsúfolt lakások aránya és mennyisége, jelentős az összkomfortos, de igen magas költségekkel fenntartható lakótelepi panel és betonépületek száma is (837.000 lakás). Mind területi összetételében, mind tulajdoni összetételében jelentős belső szerkezeti feszültségek jellemzik a hazai lakásállományt.

| Lakásépítés |               |                                                        |                                                      |                                                               |
|-------------|---------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|             | Lakások száma | Újonnan épített<br>(használatba vett)<br>lakások száma | Ebből önkor-<br>mányzati építésű<br>lakások<br>száma | Az újonnan épített<br>önkormányzati<br>lakások<br>%-os aránya |
| 2000.       | na.           | 21 538                                                 | na                                                   | na                                                            |
| 2001.       | 4 065 000     | 28 054                                                 | na                                                   | na                                                            |
| 2002.       | na.           | 31 511                                                 | na                                                   | na                                                            |
| 2003.       | na.           | 35 543                                                 | 1 394                                                | 3,9                                                           |
| 2004.       | 4 134 000     | 43 913                                                 | 577                                                  | 1,3                                                           |
| 2005.       | 4 173 000     | 41 084                                                 | 724                                                  | 1,8                                                           |
| 2006.       | 4 209 000     | 33 864                                                 | 295                                                  | 0,9                                                           |
| Forrás: KSH |               |                                                        |                                                      |                                                               |

### A lakáshoz jutás jelenlegi támogatásai

Hazánkban a lakásszektor központi kormányzati támogatása a minimálisra zuhant a rendszerváltást követően, s ez az állapot közel egy évtizeden keresztül fennmaradt.<sup>10</sup> A tendencia 1999/2000-ben fordult meg, azóta a központi költségvetés lakásügyi kiadásai, illetve e lakástámogatások GDP-n belüli aránya megduplázódott, mára eléri a GDP 1,2-1,5 %-át (az EU többi országában ez az arány 1,5-2,0 % között mozog).

Fontos jellemzője ennek az évi mintegy 300 milliárd Ft összegű támogatási „csomagnak”, hogy **alapvetően a lakáshoz, ezen belül is a lakástulajdonhoz jutást, lakásépítést (kisebb mértékben korszerűsítést) támogatja, döntő részben bármiféle szociális, vagy jövedelmi szempont nélkül.**

<sup>10</sup> Ennek számos kiváltó okát és szerteágazó, máig ható következményeit itt most nem tárgyaljuk.

| A lakástámogatások összetétele -- 1998-2005 (%)                      |             |             |             |             |              |              |              |              |
|----------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                                      | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         |
| Jelzálog kamattámogatás                                              | 0           | 0           | 1           | 1           | 7            | 31           | 45           | 44           |
| Kiegészítő kamattámogatás                                            | 0           | 0           | 2           | 5           | 15           | 13           | 17           | 19           |
| Lakásépítési kedvezmény                                              | 35          | 36          | 34          | 21          | 19           | 16           | 17           | 17           |
| SZJA kedvezmény                                                      | 2           | 3           | 3           | 6           | 17           | 17           | 10           | 10           |
| Illetékkedvezmény                                                    | 2           | 5           | 8           | 12          | 18           | 15           | 9            | 8            |
| Lakástakarékok támogatása                                            | 5           | 8           | 7           | 7           | 6            | 3            | 4            | 4            |
| Adóvisszatérítési támogatás                                          | 0           | 3           | 7           | 6           | 6            | 5            | 5            | 3            |
| Bérlakás és panelprogram                                             | 0           | 0           | 15          | 32          | 14           | 9            | 1            | 2            |
| Törlesztési támogatás                                                | 14          | 13          | 8           | 6           | 4            | 1            | 0            | 0            |
| Régi hitelek                                                         | 44          | 37          | 22          | 15          | 13           | 5            | 0            | 0            |
| <b>Összesen</b>                                                      | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>   | <b>100</b>   | <b>100</b>   | <b>100</b>   |
| <b>(md Ft)</b>                                                       | <b>58,9</b> | <b>55,4</b> | <b>71,2</b> | <b>92,2</b> | <b>100,3</b> | <b>182,5</b> | <b>214,5</b> | <b>239,3</b> |
| Forrás: Városkutatás Kft. becslés                                    |             |             |             |             |              |              |              |              |
| <b>Összehasonlítás:</b><br><b>Lakásfenntartási támogatás (md Ft)</b> | <b>3,9</b>  | <b>3,7</b>  | <b>3,6</b>  | <b>3,6</b>  | <b>3,8</b>   | <b>3,5</b>   | <b>5,8</b>   | <b>12,0</b>  |

Az elmúlt tíz év alatt a központi lakáshoz jutási támogatási „csomag” belső szerkezete teljesen átrendeződött: az ún. „rég hitelek” támogatásának helyét átvette az új kamattámogatási forma, felére csökkent az ún. lakásépítési kedvezmény szerepe, miközben jelentősen megnőtt az SZJA kedvezmény súlya – ezzel párhuzamosan folyamatosan 5-8 % között maradt a központi lakásfenntartási támogatás súlya.

A jövőbeli mozgástérre vonatkozóan mindez azt is jelenti, hogy a jelenlegi lakástámogatási „csomag” mintegy 75 %-át „lekötik” a korábbi lakásépítésekhez, -vásárlásokhoz nyújtott támogatások, viszont a kamattámogatásos hitelek csökkenő mértéke miatt a „csomagon” belül **némi átrendeződésre nyílt lehetőség más lakhatási támogatási formák javára.** „Várható, hogy a kamatkiadások és az új lakásépítéshez felhasznált támogatások csökkennek, még a konvergencia programban is figyelembe vett mértékhez képest, és ez lehetőséget adhat újabb, szociálisan előkészített programok indításához.”

A lakáshoz jutás esélyeit korlátozza, hogy hazánkban az átlagos lakásár az átlagos éves jövedelem 5-6 szorosa, ez egyben a hitelfelvételi lehetőségeket (törlesztési kapacitást) is korlátozza: jelenleg egy átlagos háztartás egy átlagos lakás árának 50-60%-át tudja kifizetni hitelfelvétel segítségével (a nyugat-európai országokban ez az arány 80-90 %).

### Várható főbb tendenciák – javasolható beavatkozások

- A támogatott hiteleket, a kamattámogatásokat lényegében már felváltották az ún. deviza alapú hitelek, ezért e támogatási konstrukció fokozatos megszűnésével lehet számolni.
- Az ún. lakásépítési kedvezmény felhasználása a jelenlegi konstrukcióban némiképpen csökken, javasolható e támogatás átalakítása szociálisan célzottabb támogatássá.

- A lakástakarék-pénztárak támogatásának mértéke is csökkenthető, miközben ezen belül a szociálisan vagy területileg célzott konstrukciók a jelenleginél nagyobb támogatáshoz juttathatóak.
- Az SZJA kedvezmény esetében szintén felvethető ennek átalakítása szociálisan célzottabb támogatási formává.
- Stratégiai kérdés, hogy sikerül-e lépéseket tenni abban az irányban, hogy a támogatások a jelenleginél célzottabbá váljanak. Célzottabbá abban az értelemben, hogy részben a háztartások jövedelmi helyzete, részben a területi kritériumok is szerepet kapjanak a támogatáshoz jutás feltételei, a támogatási összegek meghatározása körében.
- E lépésekkel párhuzamosan a jelenlegi lakástámogatási rendszert egyszerűsíteni és átláthatóvá kellene tenni, az azonos feladatokat ellátó, egymást átfedő támogatási formákat csökkenteni szükséges, a nem célzott támogatások egy részének helyét szociálisan célzott támogatások vehetik át.

A szociális lakásproblémák enyhítése érdekében jelentős szemléletváltásra, paradigmaváltásra van szükség, ahol **a direkt, vagy indirekt lakásépítési támogatások helyét a lakhatási támogatások (ezen belül a lakbértámogatás)** veszi át. Ismertek azok a konstrukciók (a következőkben röviden felvázolunk néhányat), amelyek a tapasztalatok szerint a lakhatás, lakásfenntartás támogatásán keresztül (a fizető képesség megteremtése révén) ösztönzőleg hatnak a lakásépítés volumenére is, miközben segítik az önerőből lakáshoz jutni képtelenek lakhatását is.

### **A lakásépítési kedvezmény („szocpol” támogatás) javasolt átalakítása**

A lakásépítési kedvezmény 1995-ben az addigi szociálpolitikai kedvezmény átalakításával és megemelésével jött létre, az átnevezést az is indokolta, hogy ezt a támogatást a szociálisan rászorulóknak saját erő hiányában többnyire nem tudták igénybe venni. A számos ellentmondás korrekciójára annyiban került sor, hogy 2001-ben kibővítették a felhasználás lehetőségét a lakásbővítésre, lakás-átalakításra (ún. „félszocpol”), 2002-ben megemelték a támogatás összegét, bevezették a megelőlegező kölcsönt, amely a támogatást az önerő növelése érdekében kölcsön formájában is felvehetővé tette, 2004-ben tovább emelték a támogatás összegét (első gyermek után 800 ezer Ft, 2 gyermek után 2 millió, 3 gyermek után 3 millió, 4 gyermek után 4 millió Ft kapható új lakás építése esetén) és kiterjesztették a „félszocpol” intézményét is.

A lakásépítési kedvezmény („szocpol”) tipikus példája a tulajdon-centrikus központi támogatásoknak, mely elfogadható alternatíva ott, ahol bérlakások nem üzemeltethetőek, azonban jelentősen beszűkíti a lakhatáshoz juttatás támogatásának lehetőségeit ott, ahol ez támogatott lakásbérleten keresztül is megvalósítható lenne. Ezért indokolt megvizsgálni a jelenlegi „lakásépítési kedvezmény” átalakításának lehetőségét olyan, lakáshoz jutási támogatási formává, melyben helyet kaphat a hosszú távú lakásbérletben lakás támogatása is. Ezzel párhuzamosan felvetendő az is, hogy e támogatás nagysága jelenleg nem függ a jövedelemtől, s indokolt lenne jövedelemtől függő, illetve részben célzott területi (városrehabilitációt, települészámolást szolgáló) támogatássá átalakítani.

### **Bérlakások – bérlakás-program**

A lakásprivatizáció következtében a hazai lakásállomány csupán 4%-a önkormányzati bérlakás, a lakások 92%-a a tulajdonos által lakott lakás. A bérlakások hiánya rendkívüli mértékben megnehezíti a lakáspiacra történő belépést – pontosabban a biztonságos és stabil lakhatási lehetőséghez jutást –, hiszen ennek szinte egyetlen eszköze jelenleg a lakásvásárlás, illetve a

lakásépítés, amely az alacsonyabb jövedelmű rétegek számára nem elérhető. 2003-ban egy háztartás 7 évi jövedelméből volt megvehető egy használt lakás.

A közösségi (állami, önkormányzati) bérlakás-építés lényegében megszűnt, a 2004-2005. évi lakásépítési fellendülés idején is alig néhány száz lakás épült az országban az önkormányzatok (és az állam) részvételével. (Részben a „szárnya szegett” bérlakás-támogatási program keretében.)

A bérlakások aránya Magyarországon messze elmarad az Európai Unió többi tagállambeli arányoktól: ezt a speciális szerkezeti problémát a hajléktalanügyi program kialakításakor sem lehet figyelmen kívül hagyni. A középtávú stratégia megfogalmazásakor keresnünk kell a bérlakás-állomány fokozatos növelésének reális lehetőségeit, az önkormányzati és magánbérlet szociális támogatásának optimális formáit, illetve a bérleti jogviszonyok stabilitása és biztonsága növelésének a lehetőségeit. E teendők mind a hajléktalanná válás megelőzésének, mind a hajléktalanságból kivezető utak megépítésének kulcskérdései.

| <b>Tulajdonviszonyok a lakáspiacon - 2005</b> |            |
|-----------------------------------------------|------------|
|                                               | ezer lakás |
| Önkormányzati bérlakások száma                | 117        |
| Tulajdonos által lakott lakások száma         | 3 641      |
| Magánbérletek száma                           | 129        |

| <b>A lakott lakások bérleti – tulajdonosi jogviszony szerint (%), 2003.</b>                                                    |              |                               |                    |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------|--------------------|-------------|
|                                                                                                                                | Bérelt lakás | Tulajdonos által lakott lakás | Szövetkezeti lakás | Egyéb lakás |
| Volt-NDK                                                                                                                       | 66           | 34                            | na                 | 0           |
| Németország                                                                                                                    | 55           | 45                            | na                 | 0           |
| Hollandia                                                                                                                      | 45           | 55                            | na                 | 0           |
| Dánia                                                                                                                          | 40           | 53                            | 7                  | 0           |
| Svédország                                                                                                                     | 39           | 46                            | 15                 | 0           |
| Ausztria                                                                                                                       | 39           | 58                            | na                 | 3           |
| Franciaország                                                                                                                  | 38           | 56                            | na                 | 6           |
| Finnország                                                                                                                     | 34           | 63                            | 0                  | 3           |
| Egyesült Királyság                                                                                                             | 31           | 69                            | na                 | 0           |
| Belgium                                                                                                                        | 31           | 68                            | na                 | 2           |
| Málta                                                                                                                          | 26           | 70                            | na                 | 4           |
| Luxemburg                                                                                                                      | 26           | 67                            | na                 | 7           |
| Lengyelország                                                                                                                  | 24           | 58                            | 18                 | 0           |
| Lettország                                                                                                                     | 21           | 79                            | 0                  | 0           |
| Görögország                                                                                                                    | 20           | 74                            | na                 | 6           |
| Írország                                                                                                                       | 18           | 77                            | na                 | 5           |
| Spanyolország                                                                                                                  | 11           | 82                            | na                 | 7           |
| Szlovénia                                                                                                                      | 9            | 84                            | na                 | 7           |
| Magyarország                                                                                                                   | 7            | 92                            | na                 | 1           |
| Forrás: Nemzeti statisztikai intézetek, Housing Statistics in the European Union 2004.<br>(a többi ország esetében nincs adat) |              |                               |                    |             |

## **Szociális lakásszektor kiépítése: megoldási alternatívák<sup>11</sup>**

A hazai lakásügyi szabályozás 90-es évek elején kialakított keretei ma már nem felelnek meg a jelenlegi lakáspolitikai elvárásoknak, felülvizsgálatra szorulnak. Jelentős problémát okoz többek között a magánbérleti jogviszonyok nem megfelelő szabályozása, az ingatlannal kapcsolatos jogbiztonság hiányosságai, a lakástámogatási rendszerek részleges kialakulatlansága, kezdetlegessége, ellentmondásai.

*„A lakáspolitikai fontos célja a lakhatás biztonságának garantálása, ami azonban megoldhatatlan a szociális szektorral való szoros kooperáció nélkül. A lakhatás biztonságának megteremtése a meglévő lakhatás megfizethetőségi problémájának a kezelését jelenti. A legfontosabb eszköz egy hatékony, preventív lakásfenntartási támogatás, amely képes megakadályozni a háztartások eladósodását, mind a tulajdonosi, mind a bérleti szektorban.”*

### **Alapelvek**

- A szociális lakáspolitikai eredményességi mutatójának azt kell tekinteni, hogy egységni támogatásból hány rászoruló háztartás lakhatási problémája oldható meg.
- A támogatásnak arányosnak kell lennie a rászorultság mértékével.
- Párhuzamosan több alternatív modellben kell gondolkodni, és a szabályozásnak biztosítani kell a megoldási módok közötti támogatási semlegességet.
- Garantálni kell a marginális rétegek szempontjából is elfogadható elosztási gyakorlatot és a kilakoltatási jogszabályokban rögzített jogegyenlőséget.
- A szociális lakáskérdés nem választható el más jóléti szféráktól, az egyes megoldásokban előtérbe kell helyezni a „komplex” programokat, ami adott esetben több ágazat helyi együttműködését is jelenti.

### **Egy lehetséges szociális bérlakás-program egyes elemei**

Újra meg újra tisztázni kell, hogy a „szociális bérlakás” nem azt jelenti, hogy „a lakás szociális” (pl. kicsi, rossz minőségű, szegregált stb.), hanem azt jelenti, hogy a lakásban élők szociális helyzetük miatt rászorulnak valamilyen külső segítségre, támogatásra.

Egy jövőbeni támogatási-szabályozási konstrukciók különbségei alapján a következő főbb típusok különböztethetők meg:

**Szociális lakásotthon:** A jelenlegi intézményi ellátás és a bérlakás közötti átmeneti forma, ahol a lakhatás és a szociális szolgáltatások nyújtása szorosan összekapcsolódik.

**Új „lakástársaságok”:** olyan kontrollált, közhasznú (magán, vagy köz) szervezetek, melyek bizonyos feltételek elfogadása esetén jogosultak központi tőketámogatásra és lakbértámogatásra.

**Egyedi hasznosítású szociális lakások:** azok a lakások, melyek bérlői jogosultak a szociális lakbértámogatásra.

**Szabályozott önkormányzati tulajdonú bérlakások:** a jelenleg is az önkormányzatok tulajdonában lévő lakások, melyekre speciális törvényi és helyi rendeleti szabályozás vonatkozik – de központi lakbértámogatást a bérlők nem kapnak

<sup>11</sup> Az összefoglalóhoz felhasználtuk a „Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására.” c. munkaanyagot, mely az Államreform Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Munkacsoportja [=SZÉF] megbízásából készült. Készítette: Hegedüs József, Somogyi Eszter, Szemző Hanna, Teller Nóra Közreműködött: Dancza Ildikó, Horváth Ildikó Városkutatás Kft. 2007. március.

A szakértői javaslat szerint 2020-ra mintegy 190-280 ezerre lenne növelhető az ilyen típusú bérlakások együttes száma:

| Lakástípus                                      | 2007    | 2020    |
|-------------------------------------------------|---------|---------|
|                                                 | ezer db | ezer db |
| Szociális lakásotthonok                         | n.a.    | 10-20   |
| Új „lakástársaságok”                            | 0       | 50-70   |
| Egyedi hasznosítású szociális lakások           | n.a.    | 50-70   |
| Szabályozott önkormányzati tulajdonú bérlakások | 150     | 80-120  |
| Összesen                                        |         | 190-280 |

### A szociális lakásotthonok programja

A szociális lakásotthonok célja az intézményi ellátásra nem szoruló, de időlegesen önálló lakhatását biztosítani nem képes személyek természetbeni és szociális szolgáltatásokkal történő segítése, az átmeneti lakhatási krízishelyzet kezelése, az ezt követő önálló életvitelhez segítség nyújtása. A szociális lakásotthonok lehetnek lakások, lakrészek (szobabérlők háza), ún. átmeneti lakások, munkásszállóban lévő szobák stb.

A szociális lakásotthon a jelenlegi bérlakás és az intézményi ellátás közötti forma. Ilyen szociális lakásotthonokat működtethetnek önkormányzatok, non-profit szervezetek – a lakás tulajdoni formájától függetlenül. A „szociális lakásotthon” konstrukció lényege, hogy a lakást a

#### Egy példa:

Jelenleg – az ún. Lakástörvény szerint –, ha a bérlő nem tudja kifizetni a lakbért, **30 napos felmondási idővel** felmondható a lakásbérleti szerződés **annak vizsgálata nélkül, hogy vajon nem szociális rászorultság, fizetéseképtelenség miatt állt-e elő ez a helyzet, vajon jogosult lett volna a család szociális támogatásra.** Ezt követően az önkormányzati lakás bérlője jogcím nélküli lakáshasználóvá válik és fizetni köteles – **a lakbér többszörösét kitevő** – lakáshasználati díjat. **(Ha nem fizeti, akkor ezzel nő a hátraléka.)** A bérleti szerződés felmondását követően – a Végrehajtásról szóló törvény szerint –, a végrehajtási eljárás során a bérlő bármikor kilakoltatható, ingóságait leraktározzák.

Ha gyermek is van a családban, akkor – a Gyermekvédelemről szóló törvény szerint – a gyermek a szülőkkel **ideiglenesen családként átmeneti otthonában helyezendő el, az apa** – az ún. Szociális törvényben szabályozott – hajléktalanok átmeneti szállásán vagy éjjeli menhelyen juthat szálláshoz. Rosszabb esetben a gyermeket állami gondoskodásba veszik és az anya is hajléktalanszálláson kereshet helyet.

Javaslatunk azt célozza, hogy ezt a kiilleszkedést erősítő eljárásrendet egy, a visszailleszkedést elősegítő eljárással váltsa fel. A volt bérlők ugyanabban – az általában igen szegényes – lakásban lakásotthon lakóvá válhatnak, rendezett, de speciális jogviszonyt és szociális segítséget kaphatnának, majd többségük egy meghatározott idő után (6 hónap, 12 hónap, 2x12 hónap) ismét bérleti szerződést köthetnének.

feltételek részletes szabályozásával).



### **Az új „lakástársaságok” programja**

A röviden ismerttetendő „lakástársasági” forma számos változata központi szerepet játszik az európai országok szociális lakáspolitikájában. E konstrukció lényege, hogy a lakástársaságok a tulajdonukban lévő lakásokat (vagy azok egy részét) különböző központi és helyi támogatások, adókedvezmények stb. ellenében meghatározott, szabályozott feltételek mellett adják bérbe szociálisan rászorultak számára. A lakástársaság lehet önkormányzati társaság (egészében, vagy részben), lakásszövetkezet, magánvállalat, non-profit szervezet. Lakástársaságokat több tulajdonos (önkormányzatok és magánbefektetők közösen) is kialakíthat, egy későbbi fázisban befektetési alapként is működhetnek, amikor a piac meggyőződött arról, hogy stabil, megbízható gazdasági egységekről van szó. A lakástársaság fő tevékenysége, hogy a saját tőke, hitelek, és támogatások felhasználása révén lakásokat építsen és vásároljon, amelyeket bérbe ad. A lakástársaságok szabadon dönthetnek arról, hogy a lakások üzemeltetését hogyan végzik. Ez a forma lehetővé teszi, hogy a magánszektor is résztvegyen a szociális bérlakások létesítésében, működtetésében.

Természetesen a társaságok csak arra a lakásállományra kaphatnak támogatást, amelyet elkülönítve kezelnek, amelyre nézve az elosztási szabályok és a lakberek követik az előírt eljárásokat, ahol a lakbér támogatás a kedvezményezett jövedelmétől és egyéb – jogszabályban megállapított – feltételtől függ.

### **Támogatott lakásbérlet a magánpiacon program**

A magánszemélyek tulajdonában lévő lakások bérlete területén még jelentős tartalékokkal rendelkezünk. Már ma sem elhanyagolható a magánbérlet szerepe, annak ellenére, hogy a magánbérlet számos kérdése mindmáig szabályozatlan, vagy nem megfelelően szabályozott. Egyre több hazai tapasztalat is azt mutatja, hogy ilyen – meglehetősen rendezetlen – körülmények között is lehetséges szociális célú támogatott lakhatási, magánlakás bérleti programok végrehajtása.

Ugyanakkor az eddigi ilyen irányú programok azt mutatják, hogy a rászoruló bérlők és a lakástulajdonosok mellett a speciálisan kiképzett szociális segítők, szociális szervezetek intenzív közreműködésére, segítségére is szükség van ezen a területen. E szervezetek, segítők egyfajta szociális garanciát tudnak biztosítani mindkét fél részére, bizonyos esetekben a szociális szervezetek szerződhetnek a lakásukat bérbe adó tulajdonosokkal a lakások kiadására és/vagy üzemeltetésére. A lakhatásban segítséget nyújtó szociális szervezetek, különösen egy nagyságrend felett, előnyösebb bérleti feltételeket tudnak elérni, és az egyedi lakástulajdonosok is érdekeltőbbek abban, hogy lakásukat egy adott időszakra támogatott szociálisan rászoruló részére bérbe adják.

| <b>Éves átlagos lakbér (1 000 Euro/m<sup>2</sup>), 2003</b>                                                                    |                     |                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Ország                                                                                                                         | Szabad piaci lakbér | Szabályozott lakbér |
| Egyesült Királyság                                                                                                             | 8.89                | 3.93                |
| Hollandia                                                                                                                      | 8.50                | 4.20                |
| Írország                                                                                                                       | 8.39                | 2.21                |
| Svédország                                                                                                                     | 5.96                | 5.58                |
| Finnország                                                                                                                     | 5.50                | 4.70                |
| Franciaország                                                                                                                  | 5.20                | 3.59                |
| Csehország                                                                                                                     | 1.24                | 0.62                |
| Litvánia                                                                                                                       | 1.12                | 0.06                |
| Lettország                                                                                                                     | 0.57                | 0.20                |
| Forrás: Nemzeti statisztikai intézetek, Housing Statistics in the European Union 2004.<br>(a többi ország esetében nincs adat) |                     |                     |

## Szabályozott önkormányzati tulajdonú bérlakások

Az önkormányzatoknak a jövőben is fontos közreműködői szerep jut a lakáspolitikában, a szociális bérlakás program több eleme erre épül. „A mai ellentmondásokat részben az is okozza, hogy a helyi lakáspolitikai önkormányzati feladat, amelybe a központi kormányzatnak nincsen igazán beleszólása. Az önkormányzatok így a helyi politikai erőviszonyoknak és helyi stratégiáknak megfelelően alakíthatják a szociális bérlakás szektorral kapcsolatos koncepciójukat. Annak érdekében, hogy az önkormányzati bérlakások is része legyen az egységes szabályozás alatt működő szociális bérlakás szektornak, arra kell ösztönözni az önkormányzatokat, hogy lakásaikat olyan szervezeti keretek között működtessék, amelyek eleget tesznek egy központi szabályrendszernek és előírásoknak.”

### A lakbér-szabályozás különböző, lehetséges szintjei, módjai

A lakberek szabályozása a bérlakáspolitikai egyik legkényesebb és legvitatottabb eleme. A javasolt programokhoz a következő szabályozási szintek tartoznak:

- (1) A lakbér-maximum központi meghatározása a támogatott és kontrollált lakástársaságok körében.
- (2) Települési szintű rugalmas lakbérkontroll (rugalmas, amennyiben az önkormányzat, az állam, a lakástársaságok és a bérlők képviselői tárgyalásos úton állapodnak meg a helyi lakbér-maximumban). Ekkor a maximális lakbér szint alatt kötött lakbéréket csak egy meghatározott eljárás szerint (esetleg képlet alapján) lehet módosítani.
- (3) A lakbértámogatás keretében kerül meghatározásra az a lakbér szint, amely alapján a lakbértámogatás nagysága kiszámításra kerül.

Az eddigi tapasztalatokat is figyelembe véve – mely szerint a helyi önkormányzatok sokszor nem érdekeltek a helyi szociális lakásprogramok végigvitelében – nem feltétlenül az önkormányzatok állnak a javasolt programok, támogatási-finanszírozási konstrukciók középpontjában, a programok közreműködői lehetnek civil, non-profit, piaci szervezetek is. A közreműködő önkormányzatok például fontos szerepet játszhatnak a szociális lakástársaságok felállításában, vagy a központi lakbértámogatásra jogosultság megállapításában, folyósításában.

### Fizetőképesség – lakásfenntartási (megtartási) támogatás

A hazai háztartások fogyasztásában a legjelentősebb kiadást az élelmiszer és lakásfenntartási költségek képviselik. 1989-ben élelmiszerre a kiadások 32%-át, lakásfenntartásra 10%-át fordították átlagosan a háztartások. Az élelmiszerre fordított kiadások aránya a 90-es évek első felében átlagosan 40%-ra növekedett (1997), a lakásfenntartás költsége majdnem megduplázódott, 18%-ra emelkedett. Az alsó jövedelmi kvintilisben ez utóbbi aránya elérte a 20%-ot, míg a szociális segélyekben részesülők csoportjában már a 40%-ot is meghaladta a lakásfenntartási kiadások súlya.<sup>12</sup>

Amikor a 90-es évek első felében még évről-évre megkérdezték a háztartásokat (országos reprezentatív mintán) büdzsájuk szűkösségéről, a következő válaszok érkeztek<sup>13</sup>:

| százalék                                                                       |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Előfordult-e az elmúlt 12 hónapban...                                          | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| hogy nem jutott elegendő pénz ennivalóra?                                      | 13   | 14   | 14   | 13   |
| hogy nem volt elég pénzük a lakbér, fűtés-, villany- és gáz-számlát kifizetni? | 12   | 12   | 13   | 12   |
| hogy pénzhány miatt kevesebbet, vagy csak a lakás egy részét fűtötték?         | 27   | 30   | 26   | 27   |

<sup>12</sup> Az önkormányzati segélyezés és a segélyezett háztartások életkörülményei. KSH, 1998. 103. old.

<sup>13</sup> Spéder Zsolt: Változások évről-évre, Társadalmi riport, Budapest, 1996.

A piacgazdaságra történő áttérés, a világpiaci árakhoz való alkalmazkodás elmúlt másfél évtizede alatt tömegessé vált a lakosság alacsonyabb jövedelmű, jelentős hányadában a lakásmegtartás biztonságának elvesztése, az eladósodás, ezzel a bizonytalanabb jogviszonyok közé sodródás, s az ilyen helyzetek egy részében a jogcím nélkülivé válás, vagy éppen a lakhatás teljes elvesztése. (2003-ban az önkormányzati szektorban minden ötödik háztartás hátralekos volt.<sup>14)</sup>

A hajléktalanügyi stratégia kialakítása során ezért nem csak a már hajléktalanná váltak problémáival kell foglalkoznunk, hanem azzal a közvetlen társadalmi-gazdasági-szociális „környezettel” is, melyben a hajléktalanság közvetlen veszélyében élők tömegei élnek. (Adósságkezelés, lakossági csődtörvény, előre fizetős mérőórák stb.)

Ugyanakkor az Európai Unió többi tagállamainak példája azt mutatja, hogy ennek az „átmeneti” korszaknak még távolról sem vagyunk a végén, elsősorban éppen a lakhatás közvetlen kiadásai (lakbér, lakáshitel-törlesztés) területén még további tehernövekedés prognosztizálható. Ezért is különösen fontos, hogy a lakbértámogatás, a – lakbérre és hiteltörlesztésre is kiterjedő – lakásfenntartási támogatás kérdésével súlyának megfelelő módon foglalkozzunk a stratégia kialakítása során.

| <b>Háztartások átlagos lakáskiadásainak súlya a háztartások teljes fogyasztásán belül (%), 2003.</b> |                      |            |                  |                          |                                                          |                        |                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------|------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------|----------------------|
| Ország                                                                                               | Lakáskiadások együtt | Lakbér     | Hitel-törlesztés | Fenntartás, karbantartás | Víz-, csatorna, szemétszállítás, közüzemi szolgáltatások | Fűtés (gáz, áram stb.) | Lakáskiadások együtt |
|                                                                                                      | %                    |            |                  |                          |                                                          |                        | (Euro/lakó/év)       |
| Spanyolország                                                                                        | 31.4                 | 1.6        | 22.4             | 2.3                      | 1.9                                                      | 3.0                    | 1 222                |
| Svédország                                                                                           | 28.9                 | 8.7        | 13.3             | 0.3                      | 0.0                                                      | 6.5                    | 4 085                |
| Dánia                                                                                                | 28.6                 | 6.8        | 12.4             | 1.3                      | 2.1                                                      | 6.0                    | 3 644                |
| Szlovákia                                                                                            | 26.5                 | 1.0        | 10.2             | 2.1                      | 1.7                                                      | 10.8                   | 800                  |
| Finnország                                                                                           | 25.9                 | 6.9        | 16.6             | 0.0                      | 0.3                                                      | 2.1                    | 3 562                |
| Németország                                                                                          | 25.1                 | 8.3        | 9.8              | 0.5                      | 2.4                                                      | 4.1                    | 3 237                |
| Lengyelország                                                                                        | 24.8                 | 1.8        | 7.2              | 4.7                      | 1.9                                                      | 9.2                    | 780                  |
| Franciaország                                                                                        | 24.1                 | 4.7        | 12.5             | 1.3                      | 1.8                                                      | 3.7                    | 3 390                |
| Belgium                                                                                              | 23.6                 | 4.9        | 12.5             | 0.5                      | 1.3                                                      | 4.4                    | 3 200                |
| Csehország                                                                                           | 23.5                 | 3.3        | 9.9              | 0.3                      | 1.7                                                      | 8.4                    | 930                  |
| Észtország                                                                                           | 22.9                 | 2.3        | 12.1             | 0.4                      | 1.9                                                      | 6.2                    | 800                  |
| Írország                                                                                             | 21.6                 | 2.6        | 16.0             | 0.4                      | 0.1                                                      | 3.0                    | 3 144                |
| Luxemburg                                                                                            | 21.6                 | 3.0        | 14.2             | 1.2                      | 1.0                                                      | 2.2                    | 5 600                |
| Lettország                                                                                           | 21.5                 | 0.4        | 11.5             | 2.9                      | 1.3                                                      | 5.4                    | 560                  |
| Ciprus                                                                                               | 21.4                 | 2.3        | 13.6             | 1.1                      | 1.0                                                      | 3.4                    | 2 089                |
| Hollandia                                                                                            | 21.4                 | 5.5        | 9.0              | 1.5                      | 1.4                                                      | 4.0                    | 2 205                |
| Olaszország                                                                                          | 20.3                 | 2.4        | 12.0             | 1.3                      | 1.4                                                      | 3.3                    | 2 760                |
| Szlovénia                                                                                            | 19.7                 | 1.8        | 10.7             | 0.4                      | 1.7                                                      | 5.1                    | 1 355                |
| Ausztria                                                                                             | 19.1                 | 2.8        | 9.3              | 1.1                      | 2.5                                                      | 3.4                    | 2 522                |
| Egyesült Királyság                                                                                   | 18.2                 | 4.1        | 9.4              | 1.5                      | 0.8                                                      | 2.4                    | 3 024                |
| <b>Magyarország</b>                                                                                  | <b>18.1</b>          | <b>0.7</b> | <b>9.8</b>       | <b>0.6</b>               | <b>1.5</b>                                               | <b>5.5</b>             | <b>700</b>           |
| Görögország                                                                                          | 15.7                 | 2.2        | 10.2             | 0.7                      | 0.4                                                      | 2.2                    | 1 564                |
| Litvánia                                                                                             | 15.6                 | 0.4        | 7.4              | 1.1                      | 1.1                                                      | 5.5                    | 1 639                |
| Portugália                                                                                           | 10.5                 | 1.1        | 6.0              | 0.2                      | 0.7                                                      | 2.6                    | 787                  |

14

#### Lakáspiac és fizetőképesség (2003)

|                                                                                 |      |
|---------------------------------------------------------------------------------|------|
| Önkormányzati lakbér és jövedelem hányadosa                                     | 4,3  |
| Átlagos magánlakbér és átlagjövedelem hányadosa                                 | 32,3 |
| Legalább 3 hónapon át fennálló lakbérhátralekosok aránya (%)                    | 17,8 |
| Legalább 3 hónapon át fennálló közös költség hátralekos tulajdonosok aránya (%) | 1,2  |
| Legalább 3 hónapon át fennálló közüzemi díj hátralekos bérlők aránya (%)        | 20,4 |

|                                                                                        |     |    |    |    |    |    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|----|----|----|----|-----|
| Malta                                                                                  | 9.4 | na | na | na | na | na | 700 |
| Forrás: Nemzeti statisztikai intézetek, Housing Statistics in the European Union 2004. |     |    |    |    |    |    |     |

Hazánkban az önkormányzati lakásfenntartási támogatás bevezetése egyidős a Szociális törvénnyel, erre 1993-ban került sor. A bevezetést követő évek gyors támogatás-növekedése néhány év alatt kifulladt, 1997-ben megtorpant. Ekkor **296 ezer** háztartás vehette igénybe ezt a támogatást, az erre fordított összeg országosan **3,7 milliárd Ft**-ot tett ki. Ezt követően megkezdődött a lakásfenntartási támogatás – radikálisnak is tekinthető – határozott visszaszorulása. A támogatáshoz jutó háztartások száma **296 ezerről 183 ezerre** apadt (2001.), ami öt év alatt 40 %-os csökkenésnek felel meg! A lakásfenntartási támogatás bevezetésekor fokozatos elterjedése, majd igen korai kifulladás, visszaszorulása úgy következett be, hogy közben a támogatásra vonatkozó központi szabályozás lényegében nem változott.

E megtorpanás oka az lehetett, hogy 1997-et követően a helyi segély-kasszákon belül a munkanélküliek jövedelemplótló támogatása nyert teret minden más támogatási eszköz rovására, kiszorítva az éppen meginduló lakásfenntartási támogatást is. A munkanélküliek jövedelemplótló támogatására fordítandó összeg az 1995. évi **16,9 md Ft-ról** 1998-ra évi **23,1 md Ft-ra** emelkedett.

1997. után nem azért csökkent a lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások száma, mert kevesebben szorultak volna rá ilyen segítségre. 1993-1997. között a fogyasztói árindex több mint kétszeresére nőtt, majd 1997-2001. között ismét másfélszeresére emelkedett (1990=100 %, 1993: **203 %**, 1997: **453 %**, 2001: **683 %**). A háztartási energia ára 1993-1997. között szintén több mint kétszeresére nőtt, majd 1997-2001. között szintén további másfélszeresére emelkedett (1990=100 %, 1993: **312 %**, 1997: **899 %**, 2001: **1396 %**), összességében a 90-es évek során a korábbinak mintegy 14-szeresére nőtt.

Megállapíthatjuk, hogy a 90-es évek utolsó harmada óta úgy csökken a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma, az erre a támogatásra fordított összeg nagysága, hogy közben a lakosság egyre nagyobb aránya szorulna rá ilyen irányú támogatásra

#### Önkormányzatok által folyósított pénzbeli és természetbeni ellátásokra fordított összeg alakulása, 1980 – 1998. (millió Ft)<sup>15</sup>

| Ellátási forma                    | 1980 | 1990 | 1993       | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        |
|-----------------------------------|------|------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Rendszeres ellátások</b>       |      |      |            |             |             |             |             |
| Munkanélküliek jövpótló tám.      |      |      | 5424       | 16893       | 17243       | 20841       | 23095       |
| Rendszeres szociális segély       | 589  | 1803 | 1780       | 1644        | 1598        | 2691        | 3141        |
| Időskorúak támogatása             |      |      |            |             |             |             | 1244        |
| Rendszeres gyermekvédelmi tám.    |      |      |            |             |             |             | 24751       |
| Közgyógyellátás                   |      |      | 383        | 1135        | 1036        | 1133        | 1415        |
| Ápolási díj                       |      |      | 1205       | 1947        | 2119        | 2634        | 3284        |
| <b>Nem rendszeres ellátások</b>   |      |      |            |             |             |             |             |
| Lakáscélú támogatás               |      |      |            |             | 2450        | 3081        | 2894        |
| <b>Lakásfenntartási támogatás</b> |      |      | <b>489</b> | <b>2332</b> | <b>3004</b> | <b>3698</b> | <b>3881</b> |
| Eseti átmeneti segély             | 163  | 1744 | 4339       | 4279        | 5341        | 5444        | 3983        |
| Rendszeres átmeneti segély        |      |      | 135        | 524         | 393         | 687         | 205         |
| Kamatmentes kölcsön               |      |      | 200        | 198         | 161         | 197         | 219         |
| Rendkívüli gyermekvédelmi tám.    |      |      |            |             |             |             | 2245        |
| Temetési segély                   |      |      | 304        | 484         | 577         | 702         | 832         |
| Köztemetés                        | 2    | 20   | 55         | 97          | 142         | 171         | 210         |
| Mozgáskorlátozottak tám.          |      | 385  | 2266       | 3208        | 1070        | 1967        | 2193        |
| Egyéb önkormányzati támogatás     |      |      |            |             |             | 443         | 1046        |

<sup>15</sup> Forrás: Szociális statisztikai évkönyv, 2001. Budapest, KSH

|        |     |      |       |       |       |       |       |
|--------|-----|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Együtt | 754 | 3952 | 16580 | 32741 | 35134 | 43689 | 74638 |
|--------|-----|------|-------|-------|-------|-------|-------|

**Önkormányzatok által folyósított pénzbeli ellátásokra fordított összeg és az ellátottak számának alakulása, 2003-2005<sup>16</sup>.**

| Ellátási forma                             | 2003         |                  | 2004         |                  | 2005          |                  |
|--------------------------------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|---------------|------------------|
|                                            | kiadás       | ellátottak száma | kiadás       | ellátottak száma | kiadás        | ellátottak száma |
|                                            | (millió Ft)  | (ezer fő)        | (millió Ft)  | (ezer fő)        | (millió Ft)   | (ezer fő)        |
| Rendszeres szociális segély                | 24 880       | 138              | 27 575       | 145              | 32 329        | 159              |
| Rendszeres gyermekvédelmi támogatás        | 39 757       | 704              | 42 111       | 670              | 44 710        | 663              |
| <b>Lakásfenntartási támogatás összesen</b> | <b>3 539</b> | <b>148</b>       | <b>5 758</b> | <b>197</b>       | <b>12 063</b> | <b>303</b>       |
| Időskorúak járadéka                        | 1 536        | 6,7              | 1 611        | 6,6              | 1 655         | 6,7              |
| Átmeneti segély                            | 4 821        | 600              | 5 266        | 585              | 5 365         | 563              |
| Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás        | 2 587        | 324              | 2 776        | 318              | 2 861         | 306              |
| Ápolási díj                                | 7 876        | 34               | 9 128        | 36               | 10 994        | 40               |
| Összesen                                   | 84 996       |                  | 94 225       |                  | 109 977       |                  |

Megállapítható, hogy az elmúlt tíz év alatt az önkormányzatok lakásfenntartási támogatásra fordított kiadási összességében stagnáltak, miközben a támogatásban részesülők száma a felére esett vissza (az egy támogatottra jutó nominális összeg ennek megfelelően emelkedett). Ezt a folyamatot a 90%-os arányban a központi költségvetésből finanszírozott **normatív lakásfenntartási támogatás** bevezetése fordította meg, ennek hatására egy év átfutási idővel megkétszereződött a támogatásban részesülők száma (ezzel elérte a tíz évvel ezelőtti volument) és megnégyszereződött az erre fordított forrás.

Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a 303.000 háztartás, mely lakásfenntartási támogatásban részesül jelenleg, háztartásonként átlagosan csupán évi 40.000 Ft támogatáshoz jut, azaz a támogatás átlagos havi összege nem több, mint 3300 Ft/hó (a törvényben meghatározott minimum 2500 Ft/hó). Ez a legalacsonyabb jövedelmű háztartások (alsó decilis) lakásfenntartási kiadásainak mintegy 10-15 %-át fedezi.

Ismét az Európai Unió többi tagállamaival összehasonlítva, azt látjuk, hogy Magyarország a közép mezőnyben helyezkedik el a valamiféle lakhatási támogatásban részesülő háztartások arányát tekintve (ideszámítva a lakásfenntartási támogatásban és a gázár-támogatásban részesülő háztartásokat – bár e tekintetben majdnem lehetetlen a nemzetközi adatokat összehasonlítani).

Összességében azt prognosztizálhatjuk, hogy a lakásfenntartás, lakásmegtartás költségei még tovább fognak nőni a közép-, hosszú távú periódus alatt, miközben, ezzel párhuzamosan az ehhez kapcsolódó szociális támogatások, pénzbeli transferek növekedésével is kalkulálni kell. Csak ezeknek az eszközöknek a megerősítésével tudták más országok is elkerülni a lakásvesztés mainál is tömegesebbé válását.

Alacsony jövedelmű háztartások és lakástámogatásban részesülők (%), 2003.

<sup>16</sup> Forrás: KSH Szociális Statisztikai Évkönyv 2004, 2005.

| Ország                                                                               | A személyek hány százaléka él alacsony jövedelmű háztartásban? |            |           | A háztartások hány százaléka részesül lakástámogatásban? |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------|-----------|----------------------------------------------------------|
|                                                                                      | Együtt                                                         | Tulajdonos | Bérlő     |                                                          |
| Dánia                                                                                | 11                                                             | 6          | 24        | 21.0                                                     |
| Finnország                                                                           | 11                                                             | 8          | 23        | 20.0                                                     |
| Franciaország                                                                        | 15                                                             | 12         | 25        | 19.5                                                     |
| Egyesült Királyság                                                                   | 17                                                             | 12         | 32        | 19.0                                                     |
| Svédország                                                                           | 10                                                             | 6.1        | 8         | 16.0                                                     |
| Hollandia                                                                            | 11                                                             | 7          | 20        | 14.0                                                     |
| Spanyolország                                                                        | 19                                                             | 18         | 23        | 12.0                                                     |
| Németország                                                                          | 11                                                             | 7          | 16        | 7.0                                                      |
| Lengyelország                                                                        | 15                                                             | 15         | 16        | 6.4                                                      |
| Lettország                                                                           | 16                                                             | 14         | 24        | 5.9                                                      |
| Írország                                                                             | 21                                                             | 17         | 44        | 5.0                                                      |
| Szlovákia                                                                            | 5                                                              | na         | na        | 1.1                                                      |
| Görögország                                                                          | 20                                                             | 21         | 15        | 0.6                                                      |
| Szlovénia                                                                            | 11                                                             | 11         | na        | 0.5                                                      |
| Ausztria                                                                             | 12                                                             | 12         | 12        | na                                                       |
| Belgium                                                                              | 13                                                             | 10         | 28        | na                                                       |
| Csehország                                                                           | 8                                                              | 7          | 8         | na                                                       |
| Észtország                                                                           | 18                                                             | 17         | 26        | na                                                       |
| <b>Magyarország</b>                                                                  | <b>10</b>                                                      | <b>9</b>   | <b>16</b> | <b>na</b>                                                |
| Olaszország                                                                          | 19                                                             | 17         | 30        | na                                                       |
| Litvánia                                                                             | 17                                                             | 17         | 26        | na                                                       |
| Luxemburg                                                                            | 12                                                             | 8          | 24        | na                                                       |
| Málta                                                                                | 15                                                             | 11         | na        | na                                                       |
| Portugália                                                                           | 20                                                             | 19         | 25        | na                                                       |
| Alacsony jövedelmű háztartások: a korrigált medián jövedelem 60 %-a alatti jövedelem |                                                                |            |           |                                                          |
| Forrás: Eurostat                                                                     |                                                                |            |           |                                                          |

Mind a lakáshoz jutás, mind a lakásfenntartás területén Magyarországon a legfőbb probléma a fizetőképesség hiánya. A KSH adatai szerint több mint félmillió háztartásnak van lakhatást veszélyeztető adóssága, a magyar háztartások 1/5-e kiadásainak több mint 30 %-át teszik ki a lakhatásra fordítandó terhek.

Már rövid távon is megoldandó feladat a mára kialakult

- normatív lakásfenntartási támogatás,
- helyi lakásfenntartási támogatás,
- adósságcsökkentő támogatás
- lakbér támogatás
- gázár-támogatás,
- egyéb jövedelem-kiegészítő támogatások

további összehangolása, valamint ezek kiegészítése a magáncsőd intézményével, és speciális lakáshitel törlesztési támogatási konstrukciókkal.

Önkritikusan meg kell állapítanunk, hogy a lakhatás biztonságát célzó hazai támogatások bár önmagukban fontos célokat szolgálnak, mégis olykor „ad hoc” jelleggel lettek kialakítva és bevezetve, ezért indokolt ezek programszerű, átfogó és összefüggő felülvizsgálata. Ennek során a differenciált, de egységes szerkezetű, konzisztens célokat és logikát szolgáló lakáshoz jutási és lakásmegtartási támogatási rendszeren belül – a felsoroltakon kívül – javasoljuk a jövőben e rendszer részeként szabályozni a „*hajléktalan emberek visszailleszkedési, lakhatási támogatása*”<sup>17</sup> elnevezésű támogatást, valamint a lakhatást is nyújtó szociális szolgáltatá-

<sup>17</sup> A hajléktalanellátó szervezetek kezdeti kísérleteit követően, néhány éve a kormány és a szociális ügyekkel foglalkozó minisztérium támogatásával működik ez a speciális lakhatási támogatási forma, pályázati keretekben, igen sikeresen.

sok igénybe vétele körében kialakítandó ún. „**lakhatási díj-támogatást**” is.<sup>18</sup>

Az egységes szemléletű, de differenciált támogatási rendszer kialakításával:

- Áttekinthetőbbé válhat, hogy ki, mikor, milyen helyzetben, milyen támogatáshoz juthat.
- Ezzel a támogatásokat szabályozók, folyósítók számára követhetőbbé válhat az egyes támogatások célzottsága, eredményessége.
- Megszüntethető számos olyan ellentmondás, nem-szándékolt következmény, „elszívargás”, melyek jelenleg a támogatások összehangolatlanságából adódnak.
- Nyomon követhetőbbé válhat, hogy hol, mely területeken van szükség beavatkozásra, korrekcióra, az egyes speciális támogatási formák egymásra épülését mely pontokon kell megerősíteni.

Megítélésünk szerint középtávon nem kerülhető meg a különböző lakhatáshoz (energia-felhasználáshoz) kapcsolódó és az egyéb jövedelempótló, jövedelem-kiegészítő pénzbeli támogatások összehangolásának kérdése sem. Ez utóbbi támogatások esetében (ilyen például a rendszeres gyermeknevelési támogatás, az aktív korúak és az idősek rendszeres szociális segélye, de ide tartozhat például a munkába állási támogatás is) legalább az egyes ellátások áttekinthető, logikus egymásra épülését, ennek megfelelő újraszabályozását el kell érni, és meg kell vizsgálni a jövedelempótló, -kiegészítő ellátások és a lakhatást támogató ellátások összekapcsolásának lehetséges módjait is.

### **A lakhatás biztonságának megerősítése – a Lakástörvény módosítása**

2005. november 14-én az országgyűlés elfogadta az ún. Lakástörvény módosításáról beterjesztet törvénytervezetet. Meglehetősen szokatlan módon a törvénytervezet nyilvános egyeztetése teljesen elmaradt, lényegében már csak a jóváhagyást követően értesült róla a közvélemény. Az érintett lakásbérlet szűk körben radikálisan lecsökkent a rendszerváltás óta (egy millióról kevesebb, mint 200 ezer háztartásra), helyzetük pedig egyre romlik.

Az új szabályok szerint a még megmaradt önkormányzati bérlakásokat három csoportba kell sorolni:

- a szociális,
- a költségelven és
- a piaci alapon bérbe adott lakás.

Az önkormányzatoknak új rendeletet kellett alkotniuk arról, hogy kik, milyen feltételekkel mekkora összegű *lakbértámogatást* kaphatnak. Akik lakbértámogatásra jogosultak, az ő általuk bérelt önkormányzati lakások tartoznak az ún. szociális helyzet alapján bérbe adott lakások körébe. Akik nem tartoznak ebbe a csoportba, ők az önkormányzati lakás bérletéért költségelven, vagy piaci elven alapuló lakbért kell fizessenek.

A költségelvű lakbérnek fedeznie kell nem csak a lakás, hanem az épület minden fenntartási-felújítási költségét, míg a piaci alapon bérbe adott lakások lakbérének e kiadásokon túl nyereséget is kell hoznia az önkormányzat számára. Mindezt a részletes szabályok nélkül írja elő a törvény, sem a nyereség, sem a beszámítható költségek, sem a különböző fajta lakbérek mértékének és meghatározásának további szabályait nem tartalmazza.

---

<sup>18</sup> Egyéb „kisebb” támogatási formák is harmonizálásra várnak, ilyen például a volt állami gondozottak életkezdési támogatása.

Az elmaradt felújítások pótlása költségeinek a lakberekbe történő beépítési kötelezettsége igen jelentős lakbér-emelkedést jelent, egy ütemben. A radikálisan lecsökkent számú önkormányzati bérlakás egy részének piaci alapú bérbeadása tovább szűkíti az alacsony jövedelmű családok és személyek lakáshoz jutási esélyeit. Továbbra sincs szabályozva, hogy évente hányszor lehet lakbért emelni, a lakbértámogatás továbbra sincs összehangolva a Szociális törvényben szabályozott lakásfenntartási támogatással.

Az önkormányzati bérlakásban lakók kiszolgáltatottságát továbbnöveli, hogy – ugyan csere-lakás biztosításával, de – bármikor felmondhat nekik az önkormányzat. Ahogy a törvény indoklásban szerepel: „*A tervezet – a szociális helyzet alapján bérbe adott önkormányzati lakások kivételével – megnyitja a lehetőséget arra, hogy az önkormányzat és az állami szerv a felmondás jogával bármikor, indoklás nélkül élhessen. Ennek megfelelően a jövőben az önkormányzatnak módja lesz arra, hogy ha a lakásra vagy az épületre bármilyen érdekből szüksége van, akkor a lakások bérlőit a lakásokból kimozdítsa.*”

Szintén új szabály, hogy a még meglévő szükséglakásokat – csak Budapesten 30 ezer ilyen „lakás” van még – a jövőben lakás céljára újra bérbe adni nem szabad. Ez éppen a legrosszabb helyzetben lévő csoportok lakhatási perspektíváit teszi lehetetlenné.

Szintén a hajléktalanság veszélyében élők helyzetét rontja radikálisan, hogy az ún. jogcím nélküliek esetében – akiknek már fölmondták a lakásbérleti szerződését, mert nem fizették a lakbért, többnyire támogatást sem kaptak – az önkormányzat két hónap után a lakbér többszörösét kitevő összegű ún. használati díjat szabhat ki. Nincs szabályozva, hogy ilyenkor a lakbér hányszorosára rúghat a használati díj (ilyen család is több ezer él csak a fővárosban). A legutóbbi módosítás óta az ilyen, jogcím nélküli lakók kihelyezésére is az ún. „önkéntes lakásfoglalókra” érvényes szigorúbb szabályok vonatkoznak.

### **A lakhatással összefüggő további szabályozási javaslatok - a gyerekes családok hajléktalanná válása megelőzése érdekében<sup>19</sup>**

2005-ben - a 2006. évi parlamenti választásokhoz közeledve – a miniszterelnök felkérte Ferge Zsuzsa professzor asszonyt, hogy a Magyar Tudományos Akadémia keretében, szakértők közreműködésével készítse el a magyar gyerekszegénység-elleni programot a következő kormány részére. A felkérés olyan javaslatok megfogalmazására irányult, melyek itt és most megvalósítható tennivalókat fogalmaznak meg, és amelyek lényegében nem kerülnek pénzbe, nem terhelik az állami költségvetést.

A gyerekszegénység-elleni program keretében megfogalmazott javaslatok:

*1. A probléma: A szegénységben élő gyerekes családokat jelentős mértékben sújtja, hogy a jelenlegi szabályozási rendszer semmilyen védelmet nem nyújt az eseti helyi döntésekkel szemben. Az Alkotmánybíróság több határozata is azt mutatja, hogy a helyi rendeletek számos esetben még a létező törvényeknek sem felelnek meg – ezzel még kiszolgáltatottabbá téve a hátrányos helyzetben lévő családokat.*

#### **1. Javaslat**

A Közigazgatási Hivatalok végezzenek átfogó vizsgálatot a helyi önkormányzatok lakásgazdálkodásra, lakbértámogatásra, lakásfenntartási támogatásra és adósságcsökkentési támogatásra vonatkozó rendeleteinek a törvényességére vonatkozóan.

---

<sup>19</sup> Győri Péter: Gyerek – szegénység – lakhatás, Néhány rövid távú javaslat a gyerekszegénység-elleni programhoz 2005.



2. A probléma: Az eladósodás közvetlenül veszélyezteti a családok lakhatását. Több országban már megalkották az ún. magánszemélyek csődtörvényét, s hazánkban is elkezdődött, majd megszakadt ennek előkészítése. E nélkül elkerülhetetlen az érintett családok visszafordíthatatlan adósságspirálba kerülése.

## **2. Javaslat**

A „Magánszemélyek egyes adósságainak kezeléséről” szóló törvény-tervezet előkészítésének újbóli elkezdése.

3. A probléma: Jelenleg hazánkban a „nyers erőszak” uralkodik a kilakoltatások frontján. Ez a lakhatási krízishelyzetek végállomása, egyben a hajléktalanság kezdete, az érintett családok egzisztenciavesztésének kulcseseménye.

## **3. Javaslat**

A lakásfenntartási támogatás megerősítése mellett indokolt a kilakoltatás „megdrágítása” a végrehajtást kérő számára: a végrehajtási illeték összegének emelése azokban az esetekben, amikor közüzemi tartozás miatt kerülne sor olyan ingatlan-végrehajtásra, melynek következtében az érintett elveszítené lakhatási lehetőségét. Ez arra ösztönözheti a szereplőket, hogy inkább részesítsék előnyben a megegyezést, (adósságtörlesztés, részletfizetés, átütemezés, szociális támogatások megkeresése, fizetési moratórium, lakáscsere stb.).

4. A probléma: Gyakran olyan családok ellen folytatnak ingatlan-végrehajtási, kilakoltatási eljárást, akik minden kritérium szerint súlyosan rászorultak, pénzbeli szociális támogatásban kellene (kellett volna) részesülniük.

## **4. Javaslat**

A lakástörvény, illetve a végrehajtásról szóló törvény olyan módosítása, mely szerint az eljárás során hivatalosan meg kell keresni a lakóhely szerinti önkormányzatot, hogy vizsgálja meg, nem jogosult-e (nem volt-e jogosult) az érintett család olyan pénzbeli szociális támogatásra, melyet ténylegesen nem kap. A jogosultság elbírálásáig az eljárást fel kell függeszteni, jogosultság esetén új eljárást kell lefolytatni.

5. A probléma: Még mindig több százezerre tehető a túlszűfolt, komfort nélküli, szükséglakások száma, az ilyen „lakások” telepszerű, vagy slumosodott területen való koncentrálódása.

## **5. Javaslat**

Szükség van egy olyan szociális lakáskorszerűsítési lépéssorozat (program) előkészítésére, mely legalább fokozatosan csökkenti a legnyomorúságosabb lakáskörülményeket. Ehhez

- egy többéves „villamosítási” programot kell elindítani, annak érdekében, hogy ne fordulhasson elő, hogy gyerekek (családnak) áramszolgáltatás nélküli lakásban kelljen élnie
- a jelenleginél jóval nagyobb forrásokkal és felkészültséggel kell folytatni az ún. cigánytelep-felszámolási programot
- a nagyobb városokban ún. slum clearing programokat kell elindítani a legrosszabb lakásállománnyal rendelkező területeken
- a komfort nélküli és szükséglakások korszerűsítése, kiváltása érdekében speciális támogatási formákat kell kidolgozni és bevezetni

## **A lakhatással összefüggő kiadások miatti eladósodás enyhítése**

Mind a lakbér-, mind a közüzemi díj-hátralék kialakulása közvetlenül veszélyezteti az érintett háztartások lakhatását. Az eladósodás enyhítésére számos fontos és előremutató intézkedés történt az elmúlt időszakban („rég” hiteltartozások rendezése, lakásfenntartási, majd normatív lakásfenntartási támogatás bevezetése, adósságkezelési támogatás és szolgáltatás bevezetése,

„gázár támogatás” stb.). Ezek az intézkedések több százezer háztartást mentettek meg a teljes anyagi ellehetetlenüléstől. Azonban e támogatások kedvező hatása ellenére több tízezerre tehető azoknak a háztartásoknak a száma, melyek súlyosan eladósodtak az elmúlt másfél évtized alatt, köztük olyan háztartások, ahol ki van kapcsolva az áram-, vagy gázszolgáltatás, megszűnt bérleti jogviszonyuk, a kilakoltatás veszélyében élnek. A piaci kockázatok folyamatos megléte és a jelenlegi nagy támogatási rendszerek korlátai következtében a jövőben is számítani lehet arra, hogy háztartások ilyen helyzetbe kerülnek.

Ezért – más Európai Uniós tagállamokhoz hasonlóan, az azokban kialakult tapasztalatok figyelembe vételével – indokolt az **ún. lakossági csődtörvény** megalkotásának előkészítése és a középtávú perióduson belüli bevezetése. Ennek során arra kell törekedni, hogy a központi költségvetés további jelentős tehervállalása nélkül, elsősorban a „hitelezők”, szolgáltatók és az adósok adósságrendezési eljárásai újraszabályozásának az eszközével kerüljön sor a nagy összegű adósságok fokozatos és szabályozott rendezésére. A nemzetközi tapasztalatok alapján kialakítható a „lakossági csődeljárás” olyan rendszere, mely nem rontja le a fizetőképesség meglévő szintjét, ugyanakkor az anyagi okokból korábban fizetéseképtelenné vált személyeket fokozatosan visszavezeti a fizetői körbe, megakadályozza végleges eladósodásukat.

Mind a bevezetett normatív lakásfenntartási támogatás, mind az adósságcsökkentési támogatás – pozitív hatásai ellenére – az anyagi krízisbe került háztartások egy részében nem alkalmasak az eladósodás elkerülésére, a már jelentős adósságokat felhalmozott háztartások esetében nem alkalmasak az adósság rendezésére. Ezért mindkét támogatás esetében szükséges azok ilyen irányú célzottságának felülvizsgálata, valamint a támogatások valorizálási lehetőségének a napirenden tartása. Ezzel párhuzamosan – esetenkénti nagyobb támogatási összeg „ellenében” – szükséges megvizsgálni e támogatások visszatérítendő támogatási formában történő szabályozásának a lehetőségét. Különösen indokolt lenne a visszatérítendő támogatás bevezetése „adósság-megelőzési” támogatásként azoknak a szociálisan rászorult háztartásoknak az esetében, ahol még nem keletkezett hat hónapnál régebbi adósság, de egy-egy számlát már nem tudnak fizetni, s remény van a lakhatást veszélyeztető eladósodás megelőzésére.

A „szociális szállások”, „támogatott lakhatás” program kialakítása keretében részletesen ki kell dolgozni azt az új lakhatási, támogatási formát, melynek keretében a jogcím nélkülivé vált, szociálisan rászorult családok, illetve a több millió forint összegű adóssággal rendelkezők egyfajta „intézményi jogviszonyt” létesíthetnének, s meghatározott feltételek esetén visszanyerhetnék bérleti jogviszonyukat (magántulajdon esetén árverezés helyett bérlővé válhatnának). Magántulajdonú lakással rendelkező nagy összegű, szociálisan rászorult adósok körében a piaci „életjáradék lakásért” programokhoz történő szervezett, támogatott kapcsolódás lehetőségeit is át kell tekinteni.

A korábbi kísérleti programok eredményeit és hibáit reálisan számba véve, erőteljes piacszerzési és szabályozási eszközökkel kell elősegíteni az előre fizetős mérőórák alkalmazását részben az adósságukat rendező, részben az eladósodás veszélyében élő szociálisan rászorult háztartások esetében - mind az áramszolgáltatók, mind a vezetékes gázszolgáltatók körében.

### **A teendők egy részének közvetlen kormányzati előzménye**

2007. elején a kormány megtárgyalta és elfogadta a hajléktalan ellátórendszer 2007-2013. közötti fejlesztéséről szóló SzMM előterjesztést, melynek határozatai kimondják:

*„A hajléktalanná válás megelőzése érdekében*

*a) meg kell vizsgálni annak gazdasági és jogi feltételeit, hogy a közüzemi szolgáltatók milyen módon lehetnének kötelezhetőek a kártyás fogyasztásmérő készülékeket a szociálisan rászorult személyek körében általánosan használt eszközzé tenni a fogyasztó további eladósodásának és a szolgáltatásból való kikapcsolásának megelőzése céljából;*

*Határidő: 2007. december 31.*

*b) meg kell határozni, hogy a tulajdonos helyi önkormányzatoknak milyen, az eladósodás megelőzését szolgáló intézkedéseket kell végrehajtaniuk a tulajdonukban lévő lakásban élő, eladósodott bérlő kilakoltatása előtt;*

*Határidő: 2008. június 30.*

*c) felül kell vizsgálni a lakástámogatási rendszer jelenlegi szabályait, a lakbértámogatásra jogosultak körének szélesítése érdekében.*

*Határidő: 2008. december 31.”*

## Stratégiai terület 2.

### A hajléktalanellátó intézmények szabályozási, finanszírozási rendszere

A hajléktalan személyek ellátását szolgálni hivatott intézményrendszer fejlesztése az elmúlt másfél évtized alatt időről-időre szerepelt a magyar kormány napirendjén, ehhez kapcsolódóan időről időre készültek aktuális összefoglalók az ellátó rendszer helyzetéről. Ezek megismétlésébe most nem bocsátkozunk, viszont röviden összefoglaljuk az Állami Számvevőszék 2006. évben készített kiterjedt vizsgálatának idevonatkozó összefoglaló megállapításait.<sup>20</sup>

„A hajléktalan személyeket ellátó intézmények száma az elmúlt évek során jelentősen nőtt, rendszerváltáskor **280** férőhely, míg 2005. évben már **11 941** férőhelyen gondoztak hajléktalanokat.

A rendszerváltozást követően a hajléktalanok ellátásáról, gondozásáról egyes szociális intézmények feladatairól és működésükről **az első központi szabályozás 1992-ben jelent meg** (2/1992. (I. 6.) NM rendelet). **1992 elején**, amikor a hajléktalan-ellátás első központi szabályozása megtörtént, **67 intézményben mintegy 2000 szálláshely működött az országban.**

A jelenlegi szállásrendszernek gyakorlatilag a fele már létezett, amikor **1994 elején** megszületett ezek szakmai tartalmát és feltételrendszerét szabályozó 2/1994. (I. 30.) NM rendelet, amely már tartalmazta a Szoc. tv. által csak később szabályozott **hajléktalanok otthonát**, és a **hajléktalanok rehabilitációs intézményét.**

A személyes gondoskodást nyújtó **szociális intézmények szakmai feladatait és működésük feltételeit**, valamint a hajléktalan személyek ellátására vonatkozó különös szabályokat **miniszteri rendelet szabályozza**, mely a Szoc. tv.-hez hasonlóan szintén többször módosításra került.

A Szoc. tv. **1999. évi** módosításával a **nappali melegedő** kötelező feladatává vált alapfeladatain túl „– az utcai szociális munka keretén belül – az utcán tartózkodó hajléktalan személy helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérése, szükség esetén ellátásának kezdeményezése, illetve a szükséges intézkedés megtétele helyzete javítása érdekében”.

A **2002. évben** a 17/2002. (XII. 20.) ESZCSM rendelet **időszakos férőhely** létesítését tette lehetővé a hajléktalanok átmeneti szállásán, valamint a hajléktalanok éjjeli menedékhelyén a téli időszakra történő ellátás bővítése érdekében.

A törvény **2003-tól az éjjeli menedékhelyet és a hajléktalanok átmeneti szállását különválasztotta**, önálló szakmai tartalommal bíró intézményekként nevesíti. A törvénymódosítást nem követte a normatív állami hozzájárulás módosítása, az éjjeli menedékhely és az átmeneti szállás finanszírozása az eltérő feladatok ellenére azonos maradt. A Szoc. tv. **2003. évi** módosítása újabb változást hozott az **utcai szociális munka** szervezésében. A törvény az utcai szociális munkát, mint speciális alapellátási feladatot nevesíti,

A hajléktalan-ellátás területén **a regionalitás irányába történő elmozdulás első lépéseként a regionális módszertani intézményeket és a regionális diszpécser szolgálatokat jelölte ki a**

---

<sup>20</sup> Állami Számvevőszék, J E L E N T É S A hajléktalanokat ellátó intézményrendszer ellenőrzése (0613) 2006. június, ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

miniszter. A regionális diszpécser szolgálat nem szerepel nevesítve sem a Szoc. tv-ben, sem a miniszteri rendeletben, működése nem engedélyköteles tevékenység.

A hajléktalan-ellátás a törvényi szabályozás szerint az önkormányzatok kötelezettsége, azonban napjainkra a nem-önkormányzati fenntartású intézmények, a civil szervezetek feladatvállalása egyre szélesebb körűvé vált. A 2005. évi adatok szerint **a nappali melegedők 31,2%-át, míg a tartós és átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények 52,2%-át** működtetik csak az önkormányzatok.

**A hajléktalan-ellátás területén kezdetektől fogva magas a nem állami fenntartók aránya.** A 2005. évben országosan **a nappali melegedők férőhelyeinek 68,8%-át,** a bentlakásos intézmények férőhelyeinek **65,1 %-át,** az átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi férő helyek **48,2%-át** nem állami fenntartók működtették. *(A fővárosban működő, hajléktalan-ellátással foglalkozó szervezetek, a BMSZKI, alapítványok, a civil és a non-profit szervezetek évente Együtműködési Szándéknyilatkozatot írtak alá a téli kríziskezelés területi ellátására a fedél nélkül maradt emberek megsegítésére. A feladat-ellátásban résztvevő szervezetek tevékenységét összehangolták, ennek eredményeként nem maradt ellátatlan terület a fővárosban.)*

**2005-ben a normatív hozzájárulás meghaladta az 5,5 milliárd forintot. A vizsgált, hajléktalanokat ellátó szervezetek** (a régiós módszertani és diszpécserszolgálatok nélkül) a vizsgált feladatellátáshoz **a 2003-2005. években 5738,8 millió Ft forrással rendelkeztek,** ennek 69%-a a központi költségvetésből juttatott normatív állami hozzájárulásból származott, a pályázati támogatások aránya 5%-os (269 millió Ft) volt. A feladatellátásra kötelezett önkormányzatok hozzájárulása 948,7 millió Ft (a bevételek 17%-a), ugyanakkor jellemző, hogy a normatív állami hozzájárulások emelkedésével az önkormányzatok támogatása összegszerűen és arányaiban is csökkent. A működési kiadások (5022,1 millió Ft) 71%-át személyi kiadások tették ki. *(A helyszíni ellenőrzés a fővárosban, valamint nyolc megyében önkormányzati és nem állami fenntartásban működtetett 143 hajléktalan-ellátást nyújtó szolgáltatásra és 17 feladatellátásra kötelezett önkormányzatra terjedt ki.)*

A KSH 2005. évi adatai szerint hajléktalan személyek éjjeli menedékhelyén 3459, átmeneti szállásán 4227 férőhely működik, a hajléktalan személyek tartós ápolására, gondozására 305 férőhelyen nyílik lehetőség, és hajléktalan személyek rehabilitációs intézményében összesen 312 férőhely található. Az intézmények kihasználtsága országos átlagban 100% közeli.

Az átmeneti szállások és éjjeli menedékhelyek csak töredéke felel meg minden szempontból a jogszabályi előírásoknak, számos intézmény a mai napig ugyan olyan bizonytalan, rendezetlen, átmeneti ingatlanhasználati, jogi státuszban működik, mint másfél évtizede, egykori „tűzoltó jellegű” létrehozatalakor.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Az intézmény-hálózat rekonstrukciója kapcsán figyelembe kell venni, hogy a szállást biztosító intézményekben lakók döntő többségének a jelenlegi helyzet csupán kényszer eredménye, és a hajléktalan szálló szolgáltatásai helyett más megoldásra lenne szükségük (pl. olcsó albérlet, gondozó otthoni ellátás). A szállókon számos olyan ember lakik, aki azért veszi igénybe ezt a szolgáltatást, mert jobb megoldásra nincs esélye.

| Normatív támogatások 2007-ben<br>a 2006. évi CXXVII. (kötségvetési)<br>törvény szerint |                      | Önkormányzat |                            | Nem<br>önkormányzat |                            | Együtt          |                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|
|                                                                                        | Mennyiségi<br>egység | mennyiség    | előirányzat<br>(millió Ft) | mennyi-<br>ség      | előirányzat<br>(millió Ft) | meny-<br>nyiség | előirányzat<br>(millió Ft) |
| A helyi önkormányzatok összes normatív hozzájárulásai együtt                           |                      |              | 704 986,5                  |                     |                            |                 | 704 986,5                  |
| Ebből                                                                                  |                      |              |                            |                     |                            |                 |                            |
| Megyei, fővárosi önkormányzatok feladatai                                              |                      |              | 2 879,5                    |                     |                            |                 | 2 879,5                    |
| Pénzbeli szociális juttatások                                                          | fő                   | 10 178 405   | 62 318,8                   |                     |                            |                 | 62 318,8                   |
| Lakáshoz jutás feladatai                                                               | fő                   |              | 14 236,9                   | 71 781              | 14 437,5                   |                 | 28 674,4                   |
| Szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatás feladatai                                  |                      |              | 28 312,6                   | 42 200              | 6 500,0                    |                 | 34 812,6                   |
| Szociális étkeztetés                                                                   | fő                   | 83 358       | 6 768,7                    | 12 700              | 3 500,0                    | 96 058          | 10 268,7                   |
| Utcai szociális munka                                                                  | szolgálat            | 21           | 105,0                      | 80                  | 400,0                      | 101             | 505,0                      |
| Pszichi. és szenvedélyb., hajlékt. nappali intézményi ellátása                         | fő                   | 2 476        | 544,7                      |                     | 126,0                      | 2 476           | 670,7                      |
| Szociális és gyermekvédelmi bentlakásos és átmeneti elhelyezés                         |                      |              | 57 401,6                   | 45 600              | 19 050,0                   |                 | 76 451,6                   |
| <b>Hajléktalanok átmeneti intézményei</b>                                              | <b>férőhely</b>      | <b>3 569</b> | <b>1 873,7</b>             | <b>7 500</b>        | <b>2 000,0</b>             | <b>11 069</b>   | <b>3 873,7</b>             |
| Gyermekek napközbeni ellátása                                                          |                      |              | 10 618,2                   | 1150                | 322                        |                 | 10 940,2                   |
| Gyermekek és ifjúságvédelemmel összefüggő juttatások, szolgáltatások                   |                      |              | 29 538,4                   |                     | 2 600,6                    |                 | 32 139,0                   |
| Egyes jövedelempótló támogatások kiegészítése                                          |                      |              | 83 655,7                   |                     |                            |                 | 83 655,7                   |
| Önkormányzat által szervezett közfoglalkoztatás támogatása                             |                      |              | 15 120,0                   |                     |                            |                 | 15 120,0                   |

Lényegében megállapíthatatlan, országosan egyáltalán mekkora forrásokat fordítunk a közvetlen hajléktalanellátó intézményekre. (Innen kiindulva, a ráfordítás – eredmény nyomon követhetése jelenleg nem megvalósítható feladat...) Az ország 2007. évi költségvetése (melyet a lehetőségek szerinti kapacitás-felmérés előz meg) **összesen 11.069 hajléktalanok átmeneti intézményei férőhellyel** kalkulál, melynek 2/3-a civil fenntartású (7500 férőhely), 1/3-a önkormányzati (3569 férőhely). A számításba vett 101 utcai szociális szolgálat közül 80 szolgálatot a civil ellátók, 21 szolgálatot önkormányzatok működtetnek. E két szolgáltatás-csoport központi normatív támogatási igénye összesen mintegy 4,4 milliárd Ft. A központi költségvetésből jelenleg nem lehet megállapítani, hogy akár a szociális étkeztetés, akár a nappali intézmények, akár a pénzbeli szociális juttatások költségvetési előirányzataiból mekkora összeget fordít az ország (normatív támogatás formájában) a hajléktalan személyek ellátására. (Annak ellenére, hogy mindezen ellátások esetében a hajléktalanokat szolgáló ellátások külön, részletes jogszabályi előírások szerint működnek.)

Az Állami Számvevőszék vizsgálati eredményeit is figyelembe véve, azt feltételezhetjük, hogy országosan összesen, **évente közel 10 milliárd forint közpénz** kerülhet felhasználásra a hajléktalanellátó intézmény rendszer fenntartására. Ennek az összegnek a lehetőségek szerinti racionálisabb, eredményesebb felhasználásáról lesz szó a következőkben.

Azt is látnunk kell, hogy miközben a hajléktalan helyzet az egyik legkirívóbb megjelenési formája az egzisztencia-vesztésnek, a kiilleszkedésnek, s ennek következtében is jelentősen és folyamatosan foglalkodtatja (nyugtalanítja) a közvéleményt, aközben a probléma kezelésre fordított források központi költségvetésen belüli súlya lényegében „elenyésző”, **alig éri el a szociális célú központi normatív támogatások 1,5 %-át, az összes normatív támogatás 0,5 %-át.** Ennek „ellenére” érdemes az erre fordított források hatékonyabb felhasználásával foglalkozni – ha nem csak a költségvetési összefüggéseket, hanem az ellátás színvonala emelésének lehetőségét, szükségességét is szem előtt tartjuk.

## Az átalakítás szükségessége

A következőkben röviden összefoglaljuk először azoknak a jelenségeknek egy részét, melyeket minden szereplő immár évek óta tapasztal a hajléktalan-ellátás területén, s melyek megoldásra várnak. Majd vázlatosan ismertetjük azt a koncepcionális keretet, mely általában a hazai szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítását indokolják (így ezek az okok a hajléktalan-ellátásra is vonatkoztathatóak), majd felvázoljuk a hajléktalan-ellátás jelenlegi szabályozási-finanszírozási rendszerének átalakítására irányuló – az általános koncepcióval összhangban lévő – koncepcionális javaslatainkat.

Néhány köztudott, tarthatatlan tény

- ❑ Jelenleg semmilyen sajátos, kreatív, szükségletorientált megoldás **legitim módon nem jut normatív finanszírozáshoz**. Ezek a szolgáltatások pályázatokból, vagy a normatívából „ellopva” finanszírozhatóak, vagy létre sem jönnek, megszűnnek.
- ❑ **Semmilyen normatíva nem támogatja a szolgáltatások koordinációját**, mely többszörözné a szolgáltatások hatékonyságát.
- ❑ **Semmilyen normatíva nem támogatja az eredményességet**, a jobb színvonalú munkát.
- ❑ **A jelenlegi szabályozás folyamatosan aszinkronban van a valóságos ellátás tényével**, a hajléktalanok körének törvényen belüli meghatározásától a személyi és tárgyi feltételekre vonatkozó előírásokig.
- ❑ **A szolgáltatók folyamatosan megpróbálják megkerülni, kijátszani az ún. tárgyi és személyi előírásokat**.
- ❑ **Számos szolgáltató rendszerszerűen meghamisítja a normatív finanszírozás alapját jelentő létszám és egyéb adatokat**.
- ❑ **A mai előírások szerint egy – a jogszabályi feltételeknek megfelelő – teljesen üres átmeneti szálló, éjjeli menhely is jogosan felveszi a több tízmillió forintos normatív támogatást**.
- ❑ **Számos, valójában nem működő utcai szolgálat jut ma több millió forintos normatív támogatáshoz**.
- ❑ **A mai előírások szerint az éjjeli menhelyeken nem kell esetfelelős szociális munkát végezni, miközben ez talán itt lenne a legfontosabb (és legnehezebb).**

### Állami Számvevőszék, Jelentés, 2006.

**A hajléktalanokat-ellátó ügyfélszolgálat, információs iroda működésére nem tartalmaznak a jelenlegi jogszabályok rendelkezést, az intézmények – a feladat fontosságára tekintettel – ezeket saját szabályozásuk szerint működtetik. A szolgáltatás a hajléktalan-ellátás szinte nélkülözhetetlen elemévé vált, a szolgáltatásokat igénybevevők egyre szélesebb köre a szolgáltatás létjogosultságát igazolja.**

### Állami Számvevőszék, Jelentés, 2006.

**A jelenlegi finanszírozási rendszer önmagában nem jelent motivációt az önkormányzatok számára a hajléktalanná válás megelőzésére, a hajléktalan állapotról való kiléptetésre.**

- ❑ A jelenlegi finanszírozás és szabályozás semmivel nem ösztönzi a hajléktalanok visszailleszkedését.
- ❑ A pályázati lakhatási támogatások komoly zavart okoztak azon ellátóknál, ahol csökkent a szállólakók száma.
- ❑ Számos szolgáltató ugyanazokat a hajléktalan embereket és segítőket próbálja „elszámolni” az utcai szolgálatok-népkonyhák-melegedők-szállások nyilvántartásaiban a normatíva érdekében – benntartva ezzel ezeket az embereket az ellátó rendszerben.
- ❑ A pályázatokon azok a szolgáltatások próbálnak előnyhöz jutni, melyek megpróbálják elhitetni, hogy területükön évről-évre több hajléktalan ember él.

Itt most a hosszabb kifejtést mellőzve, számos szakértői dokumentum és tapasztalat azt mutatja, hogy a jelenlegi ellátó rendszer egyszerre

- ❑ alulszabályozott és túlszabályozott
- ❑ alulkontrollált és túlkontrollált
- ❑ forráshiányos és pazarló
- ❑ túlburjánzó és hiányos
- ❑ alulról építkező és felülről dirigált

Vagyis nagyon is megérett az átalakításra.

Az átalakítás legfőbb iránya nagyon egyszerűen összegeezhető abban, hogy **a jelenlegi helyett ember és probléma központú szabályozás-finanszírozás** kialakítására kell törekedni, ahol a társadalmi integráció áll a törekvések középpontjában, s ehhez szerveződnek megfelelő segítség-nyújtási formák.

**Állami Számvevőszék, Jelentés, 2006.**

**A hajléktalan-ellátás feladatai nem igazodnak a szükségletekhez és a gyakorlatban nyújtott szolgáltatásokhoz.** Nem tisztázott, hogy mi tartozik a hajléktalan-ellátás feladatai közé, nincsenek meghatározva a hajléktalanságból kivezető utak. A jogszabály-módosítások nem koherensek, esetenként ellentmondások.

**Állami Számvevőszék, Jelentés, 2006.**

**Az ágazati irányítást végző minisztérium nem rendelkezik az ellátó rendszerről aktuális, megbízható adatokkal,** információkkal. az országban működő hajléktalanellátók, szolgáltatók számáról sem állnak rendelkezésre hivatalos, aktuális adatok, mivel az NCSSZI nem tett eleget a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló Korm. rendelet előírásainak. A hajléktalan-ellátás szolgáltatásainak és intézményeinek a fejlesztése nem összehangolt, ugyanis a minisztérium **nem rendelkezik a hajléktalanellátás céljait és fejlesztési irányait meghatározó hosszú és középtávú koncepcióval.** Hosszú távú stratégia hiányában nem fogalmaztak meg konkrét feladatokat a hajléktalanság megelőzésével kapcsolatosan sem, holott a nemzetközi tapasztalatok alapján is ez leghatékonyabb és legolcsóbb módja a hajléktalanság kezelésének.

**Az ellátások működtetését, fejlesztését célzó előirányzatok meghatározását nem előzték meg megalapozó számítások.**

A hajléktalan-ellátás terén **az ellátási típusok, szolgáltatások bevételeiről, működtetési költségeiről tervezett és tényleges országos szintű adatok nem állnak rendelkezésre.** Erre vonatkozóan az állami és a nem állami fenntartóktól konkrétan meghatározott, egységes tartalmú információszolgáltatás nincs.



## A szociális szolgáltatások átalakításának főbb indokai és javasolt főbb irányai

Kiinduló tézisek – súlyponti problémák (Az átalakítás szükségessége)

- ☐ helyi önkormányzatok **dirigens kötelezésének elburjánzása**
- ☐ **direkt utasításos rendszer újraépülése** a jogszabályi kötelezéseken keresztül
- ☐ **pénzbeli támogatások helyett** néhány **szolgáltatással** történő (látszat)orvosolás
- ☐ a **nyitott, decentralizált és átlátható** központi állam kialakításának elmaradása

A szociális szolgáltatások központi állami normatív finanszírozásának a problémái

- ☐ nyílt végű támogatási kasszákat feltételez
- ☐ **nem ösztönöz** eredményességre, hatékonyságra, szükségletorientált szolgáltatásokra
- ☐ **fennmaradásra**, a normatív finanszírozás előírásainak való megfelelésre ösztönöz
- ☐ nem differenciál semmi szerint („**buta, de biztonságos**”)
- ☐ nem differenciál szükségletek szerint
- ☐ folyamatosan túlszabályozást indukál
- ☐ nem érte el és nem is érheti el az "országos lefedettséget"
- ☐ igazságtalan és növeli az egyenlőtlenséget
- ☐ a legrászorultabbak által lakott településeken nem lehet hozzájutni a **normatívával támogatott szolgáltatásokhoz**
- ☐ nem kompatibilis (sőt ellentmond) az EU-pályázatokkal

A helyi önkormányzatok elburjánzó központi állami kötelezésének a problémái

- ☐ a konkrét szolgáltatás **létrehozatalára kötelezés természetesen, jogszerűen nem számonkérhető**
- ☐ a kötelező szabályozás ellenére kialakultak ún. ellátási fehér foltok
- ☐ (**de facto és de jure**) növeli a települések közötti egyenlőtlenséget
- ☐ elvonja a forrásokat a **helyi szükségletek kielégítésére irányuló szolgáltatásoktól**
- ☐ visszafejlesztésre, vagy megszűnésre ítéli a **központi szabályozástól eltérő szolgáltatásokat**
- ☐ eltorzítja az **egész helyi szolgáltatási struktúrát**
- ☐ drága, **fokozatosan kiszorítja az egyéb potenciális szereplők részvállalását**

Az egyre részletesebb központi állami szabályozás problémái

- ☐ öngerjesztő folyamatá válik (**korrekciók korrekciója, nő a szabályozási ellentmondások előfordulási gyakorisága, átláthatatlan és ellentmondásos szabályozási-jogi környezet kialakulásához vezet**)
- ☐ rontja mind a szolgáltatók, mind a rászorulóknak jogbiztonságát, a hozzáférés kalkulálhatóságát
- ☐ **egyre jobban elburokratizálja a szociális szolgáltatók működését**
- ☐ **elterjeszti a megkerülést, kizártságot, „kiskapu keresést” mechanizmusait**
- ☐ egyre részletesebb sémákba szorítja a **szolgáltatási formákat**
- ☐ kiszorítja az **újabb és újabb előírásokhoz alkalmazkodni nem tudó, nem akaró szolgáltatókat**
- ☐ infantilizálja a szükségletek köré szerveződő érdekérvényesítési mechanizmusokat
- ☐ a **kapcsolódó tevékenységek, intézmények** egyre nagyobb forrásokat vonnak el a szolgáltatóktól

Az átalakítás főbb irányai

- ☐ **A szolgáltatások központi normatív finanszírozásának és szabályozásának jelentős visszaszorítása**
- ☐ Új pénzbeli támogatási formák **kialakítása – az állami normatívák kiváltására**
- ☐ A pénzbeli ellátások körének és normativitásának megerősítése
- ☐ **A szolgáltatás-finanszírozás nagy részének regionális szintre delegálása**
- ☐ Központi program-támogatások **kialakítása (figyelemmel az EU-támogatásokra is)**
- ☐ A szolgáltatásokra vonatkozó központi jogszabályok **deregulálása**
- ☐ **A szolgáltatások körében - ahol lehetséges - jövedelemfüggő térítési díj bevezetése**

## A hajléktalanellátó intézmények szabályozási, finanszírozási rendszerének javasolt átalakítása

### Hajléktalan státusz helyett lakástalan helyzet szabályozása

A jelenlegi hajléktalanügyi szabályozás-finanszírozás átalakítását az alapoktól kell elkezdni. Az 1993-ban megalkotott ún. Szociális törvény meghatározta azon személyek körét („hajléktalanok”), akik számára sajátos szolgáltatások, illetve a pénzbeli ellátások terén sajátos eljárások kerültek kialakításra. A szabályozás ténye jelentős előrelépés volt a maga idejében (az Európai Unió számos országában a mai napig nem tették meg ezt a lépést). Jogilag a mai napig az 1993-ban megalkotott meghatározásra épül a „hajléktalan-ellátás” intézmény- és eszközrendszere. Az immár több mint tíz éves törvényi szabályozás szerint kik jogosultak ma a hajléktalan ellátásra?

#### Hajléktalan az a személy:

- ✱ aki bejelentett lakóhellyel nem rendelkezik, vagy
- ✱ akinek bejelentett lakóhelye hajléktalan szállás, vagy
- ✱ aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.

E meghatározásról hamar kiderült, hogy a szabályozás konkrét megoldási módja nincs köszönő viszonyban a valóság számos helyzetével, ez alapján nem működtethetőek a létrejövő intézmény- és eszközrendszerek. A hajléktalanellátó intézmények külön nem vizsgálták soha a „rászorultságot”, az elmúlt közel másfél évtized alatt megszületett számtalan szabályozás soha nem tett kísérletet arra, hogy részletezze azt a körülírást, hogy *„hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti”*, mennyi ideje, mi okból, ha már igénybe veszi az éjjeli menedékhelyet, akkor már automatikusan nem hajléktalan, nem jogosult ellátásra? Mindenki számára nyilvánvaló, hogy a *„hajléktalan az, akinek bejelentett lakóhelye hajléktalan szállás”* jogi meghatározás tisztán tautológia, így mindenki hajléktalan lehet, aki lakcímként egy szállást jelent be. De a legnagyobb probléma kezdetektől fogva az az a meghatározással volt, hogy *„hajléktalan az, aki bejelentett lakóhellyel nem rendelkezik”*, mivel a hajlék nélküli (akár hosszú ideje fennálló) élethelyzet, lakhatási helyzet tömegesen eltér attól, hogy van-e valakinek bejelentett lakcíme, s az hol van.

Ha nem a hajléktalan személyekről, ennek az élethelyzetnek a különböző formáiról és az azokhoz kapcsolódó segítségnyújtási formákról szólnak a jelenlegi jogszabályok, akkor miről szólnak? Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy elsősorban az ellátó intézményekre, az azokban dolgozóakra vonatkozó előírásokról, az intézmények finanszírozásáról, mindezek ellenőrzéséről szólnak ezek a jogszabályok, egyre részletesebben.

Ha nem, vagy csak minimális számban veszik igénybe a hajléktalan-ellátás intézményrendszerét azok, akik a jogszabály szerint „hajléktalan személyek”, akkor kik ennek az intézményrendszernek a tényleges használói? Nagyon leegyszerűsítve, összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy azok veszik igénybe a *népkonyhákat, a melegeket, a fapadosokat, vagy az átmeneti szállásokat*, akik már semmilyen más segítséghez, támogatáshoz nem jutnak, akik ennél kulturáltabb, kevésbé szegregált, nem stigmatizáló, kicsit is magasabb színvonalú szolgáltatáshoz, lakhatási lehetőséghez hozzájutni képtelenek, vagy – számos ok miatt – megelégednek ezzel a színvonalú szükséglet-kielégítéssel. (Mindennek nem sok köze van a lakcímhöz.)

Ez egyben azt is jelenti – amint azt a tapasztalatok is alátámasztják –, hogy az ún. „hajléktalanellátó” szolgáltatások színvonalának emelése rögtön komolyabban felveti a jogosultság, a rászorultság vizsgálatának kérdését. (Amint komolyabb támogatáshoz, rendesebb élelemhez

lehet jutni, amint érzékelhetően kulturáltabbá válik egy-egy szállás, amint csökken a helyszín, a szolgáltatás stigmatizáló, szegregált jellege, azonnal megjelennek az újabb és újabb igénybe vevői csoportok – akik mindaddig más módon próbálták kielégíteni szükségleteiket, megoldani problémáikat.)

Ahhoz, hogy megpróbáljuk végre a helyükre tenni a dolgokat (szabályozás – finanszírozás – problémamegoldó működés), vissza kell billentenünk a kiinduló pontot a valóság közelébe, oda, ahonnan valamikor elindultunk (egy korábbi szabályozási környezetbe), oda ahonnan a jelenlegi európai uniós szabályozások is elindulnak (ha van ilyen szabályozás). Ennek megfelelően azt javasoljuk, hogy a „*hajléktalanok*” jelenlegi törvényi meghatározását a „*lakástalanok*” következő meghatározása váltsa fel a vonatkozó törvényben:

**„Lakástalan az, aki a maga, vagy családja részére önerejéből minimálisan megfelelő (önálló) lakhatását nem képes biztosítani.”<sup>22</sup>**

Természetesen – mint korábban is, s mint más országokban is – szükség van ennek a kiinduló pontnak a részletes szabályozási, bizonyítási, eljárásjogi kibontására is, nevezetesen annak meghatározására, hogy milyen lakhatást ismerünk el **minimálisan megfelelő (önálló)** lakhatási formának, milyen jövedelmi, vagyoni feltételekhez, lakáspiaci körülményekhez kapcsolódhat annak elismerése, hogy valaki ezt **önerejéből nem képes biztosítani**.

A szabályozott feltételek fennállása esetén (a kérelmező „*maga, vagy családja részére önerejéből minimálisan megfelelő lakhatását nem képes biztosítani*”) kerülhet sor a támogatás megítélésére, mely – az élethelyzettől függően - **lehet pénzbeli lakhatási támogatás, illetve lehet nyújtandó szociális szolgáltatás.**

|                            |                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>E támogatás alanyai</b> | <b>aki a maga, vagy családja részére önerejéből minimálisan megfelelő (önálló) lakhatását nem képes biztosítani</b>                                                                               |
| <b>Feltételek</b>          | <b>Minimálisan megfelelő lakhatás:<br/>Önálló lakhatás:<br/>Lakhatását önerejéből nem képes biztosítani:</b>                                                                                      |
| <b>A támogatás formája</b> | <input type="checkbox"/> <b>Pénzbeli támogatás: - lakhatási<br/>- lakásfenntartási<br/>- visszatérítendő<br/>- vissza-nem-térítendő</b><br><input type="checkbox"/> <b>Szociális szolgáltatás</b> |

<sup>22</sup> Magyarországon 1948. előtt, illetve az Európai Unió több tagállamában a mai napig erre az alapmeghatározásra épülnek a szociális lakástámogatás különböző formái.

### A minimálisan elismert lakhatás formái

Szintén nem újdonság, amikor arra teszünk javaslatot, hogy a **különböző élethelyzetek esetében** a minimálisan elismert lakhatás **különböző formája** kerüljön meghatározásra. Erre nem csak abban az esetben van szükség, amikor a támogatás természetbeni nyújtásának formáját kell meghatározni, hanem a pénzübeli lakhatási támogatás összegének meghatározása során is szükség van erre a különbség tételre, mivel az egyes lakhatási formák – helyi, vagy országos – átlagköltsége is jelentősen különböző lehet.

Javaslatunk szerint az elismert lakhatás formája olyan egyedülálló, vagy házaspár esetében, ahol kiskorú gyermek is van minimálisan egy „családos szoba”, vagyis egy önálló lakrész, vagy kislakás. Gyermek nélküli házaspár, vagy várandós nő esetében a minimálisan elismert lakhatás formája egy-egy önálló szoba, szobabérlet lehet, olyan aktív korú egyedülálló esetében, amikor a rászorult önjerejéből saját lakhatását nem képes biztosítani, a minimálisan elismert lakhatás formája a lakástalanok átmeneti szállása lehet.

|                                                                                                                | Csoport<br>(élethelyzet) | Minimálisan elismert<br>lakhatás formája<br>(nyújtható ellátás) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>Mire fordítható<br/>a pénzübeli tá-<br/>mogatás?</b><br><br>(al)bérleti díj<br>térítési díj<br>kiegészítése | Kiskorú gyermekkel       | „Családos szoba”                                                |
|                                                                                                                | Várandós anya            | „Szobabérlet”                                                   |
|                                                                                                                | Házaspár, élettárs       | „Szobabérlet”                                                   |
|                                                                                                                | Aktív korú egyedülálló   | „Szállás”                                                       |
|                                                                                                                | Tartósan beteg           | „Speciális szállás”                                             |
|                                                                                                                | Fogyatékkal élő          | „Otthon”                                                        |
|                                                                                                                | Idős                     | „Otthon”                                                        |

### Új szolgáltatási – lakhatási formák: speciális átmeneti gondozó házak

A hajlékukat veszített emberek körében – más csoportok mellett – jelentős számban vannak olyan emberek, akik tartós és többoldalú mentális, egészségügyi és személyes szociális támogatásra szorúlnak. Ilyen helyzetben vannak azok a hajlékukat veszítettek, akik pszichiátriai, vagy alkohol betegségben, súlyos személyiségzavarban szenvednek, fogyatékkal élők, krónikus betegek. A jelenlegi feltételek mellett önálló lakhatásuk szinte megoldhatatlan, hajléktalanok átmeneti szállóin, vagy éjjeli menhelyein tartásuk teljesen inadekvát, kilátástalan és a helyzetüknek megfelelő támogatást nélkülöző állapot. Jelenleg elhelyezésük tartós bentlakásos otthonban történhet, azonban egyrészt a nem-hajléktalan idős emberek életformája jelentősen eltér a volt-hajléktalan emberek életformájától, problémáitól, másrészt az érintett emberek nem szorúlnak rá a tartós bentlakásos otthonok teljes, 24 órás ellátására és az azzal együtt járó életrendre. Esetükben az önfenntartás képessége ugyan nem teljes, de részlegesen megvan, személyre szóló támogatással önálló életvitelre képesek és ehhez többségük ragaszkodik is.

Ezért indokolt a fogyatékkal, súlyos krónikus betegséggel, függőséggel, pszichiátriai és súlyos életvezetési problémákkal élő hajlék nélküli emberek számára speciális – nem teljes ellátást

nyújtó – tartós lakhatást biztosító gondozó házakat létrehozni, illetve speciális személyes támogatást nyújtó lakhatási és foglalkoztatási-rehabilitációs programokat kialakítani.

### ***A rászorultság – jogosultság vizsgálata***

Legyen szó pénzbeli, vagy természetbeni támogatásról, személyes szolgáltatás nyújtásáról, a rászorultság – a jogszabálybeli feltételek meglétének – megállapítása elengedhetetlen. Javaslataink szerint ebben döntő szerepet játszanak a szolgáltatásokban dolgozó szociális segítők és a szociális adminisztráció önkormányzati, államigazgatási szervezetekben dolgozó tagjai. A különböző élethelyzetek, különböző támogatási formák esetén a jogosultság megállapítása is különböző lehet. Például egy utcai szolgálat, vagy egy nappali melegedő esetében életszerű, ha a rászorultságot, az igénybe vételre való jogosultságot – az előírások keretén belül – maga a szociális segítő állapítja meg és dönti el, miközben a szállásnyújtás esetén ma is az intézményvezető, a fenntartó dönt az ellátásról, pénzbeli támogatás esetén a feltételek meglétéről, a támogatásra jogosultságról, annak összegéről a jegyző, államigazgatási szerv, vagy annak megbízottja dönt, illetve folyósítja azt.

A rászorultság, jogosultság megállapítása az egyes ellátási típusok esetében sem egyszerű kérdés, de ezt még meg kell előznie magának a szükséglet-feltárásnak, vagyis meg kell állapítani, hogy egyáltalán melyik lehet az aktuálisan legmegfelelőbb segítség nyújtási forma, eszköz. Kicsit konkrétabban: elsősorban – olykor más eszközökkel együtt – azzal tudunk-e segíteni, hogy intézményben szállást nyújtunk, vagy azzal, hogy lakhatási támogatást nyújtunk, vagy a lakhatási lehetőségek megtalálásában segítünk, vagy családi konfliktust kezelünk, átképzésben, foglalkoztatási programokban való részvételt támogatunk, egészségügyi szolgáltatáshoz jutást támogatunk, iratokhoz, egyéb juttatásokhoz való hozzájutásban nyújtunk támogatást stb.

### **Kulcskérdés: ki – mire jogosult?**

| Ellátás formája   | Támogatás formája           | Támogatás forrása                                     | Támogatásról dönt                             | A jogosult fizet-e?     |
|-------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------|
| Utcai             | szolgáltatás                | A minimálisan elismert szinten: központi költségvetés | Az állam által megbízott regionális szervezet | ingyenes                |
| Melegedő          | szolgáltatás                |                                                       |                                               | ingyenes                |
| Ügyintézés        | szolgáltatás                |                                                       |                                               | ingyenes                |
| Étkezés           | pénzbeli, vagy szolgáltatás |                                                       |                                               | van önrész (lehet 0 is) |
| Lakhatás, szállás | pénzbeli és szolgáltatás    |                                                       | Jegyző a szolgáltató javaslatára              | van önrész (lehet 0 is) |

### **A rászorultság – jogosultság vizsgálatának szolgáltatás-szervezési következményei**

Részben a hajléktalanellátó intézmények elkülönültségéből, elkülönült szabályozásából-finanszírozásából, részben a különböző szociális ellátások koordinációjának, összehangolásának hiányaiból, a szolgáltatások effektív hiányaiból vagy probléma-kerülő, diszkriminatív működéséből is adódik, hogy hangsúlyosan foglalkoznunk kell e szükségletfeltárás, megállapítás új szervezeti, szervezési lehetőségeivel. Az elsősorban elkülönült szállásnyújtási, elemi szükséglet-kielégítési feladatokra redukálódott hajléktalan-ellátás átalakítása problémamegoldó, a krízishelyzetbe kerültek számára megfelelő és összehangolt szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszerre, igen sok munkát igénylő, jelentős finanszírozási-szabályozási és egyben szervezési feladat is. (Ez utóbbi megoldására mutatunk be néhány lehetséges sémát, melyek kialakítása különböző konkrét formákban valósulhat meg az elkövetkező években – a konkrét helyi igények és lehetőségek függvényében.)

### **A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló egyes javaslatok**

A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló egyes javaslatok közül azokat emeljük ki, amelyek közvetlenül érintik a jelenlegi hajléktalanellátó rendszer átalakítására tett javaslatokat.

A bentlakásos intézmények esetében a szolgáltatásvásárló számára a megvásárolt szolgáltatás tartalma egyfelől **hotelszolgáltatást**, másfelől **közvetlen humánszolgáltatást** jelent. Ezt egészítik ki az **intézmény-működtetés** egyéb (általános) költségei, gazdasági-műszaki szolgáltatások, vagyonfenntartás, vagyonvédelem stb.

A jelenlegi rendszerben a fenntartók az ún. szűkített önköltség alapján állapíthatják meg az **intézményi térítési díjat**, majd a helyi jegyző állapítja meg az ellátott által fizetendő **személyi térítési díjat**, mely nem haladhatja meg az intézményi térítési díjat, illetve az ellátott jövedelmének 80 %-át.

A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló javaslatok szerint:

- A bentlakásos intézmények körében külön kell választani a **hotelszolgáltatás** (speciális lakhatás biztosítása) és a **közvetlen humánszolgáltatás** (ápolás-gondozás-személyes segítségnyújtás), valamint az **általános intézmény-működtetés** finanszírozását.
- A **hotelszolgáltatás** költségei megoszlának az intézményi ellátást igénybevevők és a központi kormányzat között. Az igénybevevők a jövőben is – a jelenlegi rendszerhez hasonlóan – a nyújtott hotelszolgáltatás igen differenciált színvonalától és a jövedelmüktől függő **személyes térítési díjat** fizetnének. Annak érdekében, hogy az alacsony jövedelmű, intézményi ellátásra szorulóknak ne szoruljanak ki az ellátásból, az általuk fizetendő díjat **jövedelemfüggő normatív pénzbeli ellátásként** (voucher formájában). **„speciális lakhatási támogatás”** egészítené ki.
- Az ápolási-gondozási-személyes segítségnyújtási szükséglet mértékét a jelenlegi eljáráshoz hasonló, de annál alaposabb és részben kiterjedtebb „szükségletfelmérés” állapítaná meg.
- Ennek alapján kerülhet megállapításra az ápolási-gondozási-személyes segítségnyújtási szükséglet mértéke, és – az ellátásra szorulóknak jövedelme függvényében – az ennek megfelelő **ápolási-gondozási-személyes segítségnyújtási támogatás összege**. Ez az összeg szolgál a **közvetlen humánszolgáltatás** (ápolás-gondozás-személyes segítség-

nyújtás) fedezetéül. A támogatást az a szolgáltató kapja, amely a szükségletfelmérésnek megfelelő szolgáltatást nyújtja.

A jelenlegi intézményi normatíva felbontása és pénzbeli támogatásokká transzformálása, az ehhez csatlakozó igazgatási változásokkal együtt a következő előnyökkel jár:

- A (speciális) lakhatási támogatás összehangolható (akár csatlakoztatható is) a jelenlegi lakhatást elősegítő pénzbeli támogatásokkal
- Intézményi elhelyezést nem indokló ápolási-gondozási-személyes segítségnyújtási szükséglet esetén a lakhatási támogatás megítélése önmagában is mérlegelhető (ez mind az idős, mind a fogyatékos, mind a pszichiátriai beteg, mind a hajléktalan csoport esetén jelentős előnyöket jelentene)
- Az ápolási-gondozási-személyes segítségnyújtási szükséglettől is függő „gondozási támogatás” megállapítása összehangolható, illetve csatlakoztatható is a jelenlegi házi szociális gondozás és a jelenlegi ápolási díj megállapítására irányuló eljárással
- Ezzel a támogatást nyújtók számára is reális alternatívaként működhet az intézményi versus otthoni, szolgáltatói versus magán ápolás-gondozás lehetősége/szükségessége
- A mindkét támogatás jövedelemfüggő jellege a jelenleginél reálisabb, igazságosabb módon osztaná meg a terheket az ellátásra szorulóknak és a támogatást nyújtók között
- Ugyanakkor javíthatja a szolgáltatók szükségletorientált (igénybe vevő orientált) működésre ösztönzését, az igénybe vevők autonóm választásának lehetőségét (reális keretek között)
- Fenntartaná (talán még erősítené is) a szolgáltatások szektorsemleges (önkormányzati, civil, piaci) jellegét, továbbra is lehetőséget nyújtva a nem-állami ellátások elterjedésének
- Előkészítené és megkönnyítené a –jövőben bevezethető - ápolásbiztosítási rendszerre történő (részleges, vagy szélesebb körű) áttérést.
- Az így kialakított támogatási rendszerrel közelebb kerülnénk az Európai Unió jóléti államaiban kialakult gyakorlathoz

### **Szállásnyújtó hajléktalanellátó intézmények normatív támogatásának átalakítása lakástalan személyek lakhatási – és szükség esetén szolgáltatási – támogatásává**

A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló javaslatokkal és munkálatokkal összhangban, javasoljuk a „fizetős” hajléktalanellátó intézmények igénybe vevői által fizetendő jelenlegi **ún. térítési díj felbontását ún. gondozási díj és ún. lakhatási díj részre.**

A **gondozási díj** mindazon, szociális szolgáltatások körében végzett gondozási (humánszolgáltatási) tevékenységhez kapcsolódik, mely díjfizetés-köteles, függetlenül attól, hogy társul-e ehhez lakhatási szolgáltatás (elhelyezés) is, vagy sem.

A **lakhatási díj** mindazon szociális szolgáltatásokhoz kapcsolódó „hotelszolgáltatás” díja, mely díjfizetés-köteles, a lakhatást (elhelyezést, szállást) is nyújtó szolgáltatások körében. A továbbiakban is fenntartani javasoljuk azt a jelenlegi megoldást, mely a szolgáltatást igénybe vevő saját jövedelmének százalékában határozza meg a szolgáltatásért fizetendő díj mértékét.

A jelenlegi finanszírozás egységes összegű intézményi normatívákat határoz meg a hajléktalan-ellátás területén is intézmény típusonként. A jelenlegi finanszírozás szerint:  
Intézményi tényleges költségek = egységes normatív támogatás + változó, szabályozott térítési díjak + változó fenntartói támogatás.

Javaslatunk szerint nem intézmény típusokhoz, hanem szolgáltatás-csoportokhoz kapcsolódna a finanszírozás, mely **közvetlenül nem az intézményeket támogatja, hanem az igénybe vevőket, a szolgáltatók „rajtuk keresztül” jutnak forráshoz.**

Új támogatási formaként bevezetni javasoljuk az ún. **gondozási díj-támogatást**, és az ún. **lakhatási díj-támogatást**, melyek a Szt. pénzbeli és természetbeni támogatásai közé illeszthetők. Ez a támogatási megoldás jelentősen megváltoztathatja az igénybe vevők és szolgáltatók viszonyát, a szolgáltatók ösztönzését.

Javasoljuk bevezetni az **elismert normatív önköltség** kategóriát, ez az az elismert összeg, melyre a jövőben a központi költségvetés kiegészíti a jövedelemfüggő gondozási díj összegét.

Így a szolgáltatók is hozzájutnak a központi költségvetésben elismert összeghez, s a központi költségvetés terhei is közben tarthatóak maradnak. Ez a finanszírozási megoldás lehetőséget nyújt arra, hogy intézményi elhelyezés esetén - meghatározott határok között - a hotelszolgáltatás szintjétől (ágy/szoba, komfortfokozat, fekvés, infrastrukturális ellátottság, kényelmi szolgáltatások) függően is differenciálni lehessen az igénybe vevő saját jövedelméből fizetendő irányadó jövedelemhányad nagyságát.

A jelenlegi hajléktalan szállók intézményi normatív támogatását (évi 550.000 Ft/férőhely) ha mechanikusan felosztjuk 70 % (bérköltség) 30 % (lakhatási költség) arányban, akkor ez 385.000 Ft/fő/év elismert „gondozási”, személyes szociális segítség-nyújtási díj-támogatást és 165.000 Ft/fő/év elismert lakhatási díj-támogatást jelentene. Ezt egészíti ki az igénybe vevők által jelenleg fizetendő „térítési díj”, mely (átlagosan 5000 Ft/hó-val számolva) évi átlagban 60.000 Ft/fő/év és az esetleges fenntartói, önkormányzati hozzájárulás.

A javaslat egyik legfontosabb célja, hogy lehetővé tegye a Szt-ben szabályozott **normatív lakásfenntartási támogatás és az így kialakítandó speciális lakhatási támogatás összehangolását**, összehangolt szabályozását és működtetését, egy következő lépésben akár együttes szabályozását és alkalmazását is.

A javasolt díjfizetési és lakhatási támogatási megoldás megfelel az Európai Unió számos országában már kialakult gyakorlatnak, ugyanakkor oly módon hajt végre alapvető változást a jelenlegi hazai – s azon belül hajléktalan-ellátási - szolgáltatás-finanszírozási módon, hogy az új eljárásra történő átmenet kezelhető és közben tartható marad.

Európa több más országához hasonlóan nálunk is előbb-utóbb át kell térnünk arra a finanszírozási rendszerre, hogy nem egyszerűen a szállást nyújtó intézmények kapnak működésükhöz támogatást, hanem az arra rászorultak (az önerejükől lakhatásuk biztosítására képtelenek)



jutnak pénzbeli szociális támogatáshoz (akár „utalvány”, határozat formájában), s ennek a támogatásnak a segítségével jutnak minimális, elismert lakhatási lehetőséghez.

A jelenleg ún. hajléktalanok átmeneti szállóin lakók speciális lakhatási támogatása és a lakásban élők lakhatási (lakásfenntartási) támogatása idővel egy, összehangolt támogatási formává alakítható (a megkülönböztetést sem magyarázza más, mint az eddig mechanizmusok különbözősége, elkülönült kialakulása).

A lakhatási támogatás kialakításánál és kalkulálásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy bármilyen sokszor is hangzik el az, hogy az „intézményes ellátás drága”, ez tényszerűen nem igaz. Ha összehasonlítjuk az intézményes lakhatás lakhatási (hotelszolgáltatási) költségeit a legolcsóbb lakásbeli lakhatási költségekkel, akkor azt találjuk, hogy intézményben lakni jóval olcsóbb, mint lakásban lakni: a lakhatás egy főre jutó fajlagos önköltsége sokkal alacsonyabb, ha többen laknak egy szobában, többen használják közösen a vizes blokkokat, a konyhát, a közös helyiségeket stb. Az intézmények általában a lakhatáson túl nyújtott szolgáltatások miatt drágábbak a nem-intézményes lakhatásnál. Ezek a szolgáltatások részben az intézmény, illetve az intézményes rend pusztá fenntartását szolgálják (vagyonvédelem, ingatlankezelés, intézmény-működtetés, őrzés-védelem, éjszakai ügyelet stb.), részben viszont a személyes szociális szolgáltatásokat jelentik. Ez utóbbi, vagyis a nyújtott személyes szolgáltatások költségeivel – mely költségek olykor jóval meghaladják a pusztá lakhatási költségeket - kalkulálni kell a lakhatási támogatások bizonyos formái esetében, hiszen az egzisztencia-vesztés megakadályozása, vagy visszafordítása nem csupán a lakhatás biztosítását kívánja, hanem számos egyéb humán támogatás nyújtását is szükségessé teszi.

### **A „Beilleszkedési”, lakhatási támogatás, támogatott lakhatás eddigi tapasztalatai**

A hajléktalan-ellátásra vonatkozó 2005. évi kormányzati lépések egy részének nyújtott keretet a 2004. októberében *„az utcán élő hajléktalan emberek számának csökkentéséről, ellátáshoz juttatásáról és az utcai léttel kapcsolatos társadalmi konfliktusok kezeléséről”* címmel megtárgyalt kormány-előterjesztés és az elfogadott kormányhatározatok.

Az előterjesztés hivatkozik arra, hogy a magyar kormány és az Európai Bizottság által 2003-ban aláírt *Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról* című dokumentum megfogalmazása szerint:

- *„megoldásra vár az ifjúsági és a családos hajléktalanság hatékony kezelése;*
- *kiemelt feladat a hajléktalan-ellátás rendszerének felülvizsgálata,*
- *a lakhatás minimum garanciáinak vizsgálata, valamint*
- *az intézményen kívül rekedtek ellátási garanciáinak kialakítása.*

*A határterületek (egészségügy, foglalkoztatás, lakhatás) összehangolása érdekében tárcaközi együttműködések erősítése szükséges.*

*A már hajléktalanként élők ellátása mellett fő feladat a megelőzés és a visszailleszkedés feltételrendszerének áttekintése és fejlesztését célzó modellprogramok indítása.”*

A sikeres kísérleti tapasztalatokat felhasználva a kormány úgy döntött, hogy *„az önellátásra képes, de lakhatással nem rendelkező vagy átmeneti intézményben élő hajléktalan emberek ellátása érdekében támogatást nyújt az Összefogás Közalapítvány és a Hajléktalanokért Közalapítvány részére, hogy pályázat keretében támogassák – elsősorban városi – lakások, szálláshelyek bérlete útján intézményen kívüli lakóhelyek kialakítását;”*

A „külső férőhely” elnevezéssel futó program forrását a minisztérium 2005. évi költségvetése tartalmazta, a pályáztatásokat bonyolító közalapítványok erre a célra 293,7 millió Ft-ot ítélték

oda a pályázó szervezeteknek, összesen 900 hajléktalan ember nem-intézményi lakhatásának megoldására.

A 2006. áprilisi parlamenti választásokat követően összefoglaló tájékoztató készült a megelőző négy év kormányzati munkájáról, mely kitér a kormányhatározat végrehajtására is.<sup>23</sup> A beszámoló megállapítja, hogy lényegesen olcsóbb az intézményen kívüli lakhatás, mint a hajléktalanszállók: *„egy fő egy éves lakhatása átmeneti szállón, éjjeli menedékhelyen 2006-ban 548.000 Ft (ennyi a normatíva), míg a lakhatási programban egy fő egy éves lakhatása 300.000 Ft-ba kerül”*. Az albérletbe költözéssel a szállókon felszabaduló helyekre olyan hajléktalanok kerülhetnek be, akik az ellátásból eddig kiszorultak. Az értékelés megállapítja, hogy *„az albérlet lakásként működik. Normál lakókörnyezetet biztosít, erősíti az öngondoskodást a teljes feladás vagy az intézményhez szocializálódás helyett, lehetővé teszi a saját életter kialakítását és az oda való visszavonulást, feltételeket teremt a munkavállalásra és a munka megtartására. Sőt ezeknél több is biztosítható: szomszédsági, baráti és párkapcsolat kialakítását és megtartását, családi kapcsolatok felelevenítését, családtagok összeköltözését. A lakásban élés valódi rehabilitációs folyamatot indít el. Amennyiben a program sikeresnek bizonyul, 2007-től évi 2000 fő lakhatását célszerű ily módon biztosítani.”*

---

<sup>23</sup> Beszámoló a kormánynak a hajléktalanellátás helyzetéről, 2002-2005.

#### **A támogatott lakhatási program főbb elemei:**

##### **Beilleszkedési támogatás annak a Szociális Törvény szerint hajléktalan személynek nyújtható, aki**

- legalább 120 napja folyamatosan hajléktalanszálláson lakik, vagy
- legalább 30 napja utcán, közterületen, lakásként nem használható helyen él és valamelyik hajléktalanellátó szolgálattal bizonyíthatóan kapcsolatot tart és
- havi nettó jövedelme, vagy az együtt költözők egy főre jutó havi nettó jövedelme nem haladja meg a minimálbér 150%-át, és
- vállalja a program teljes idejére (az utógondozás idejét is beleértve) a támogató intézménnyel való együttműködést, az együttműködési megállapodás megkötését.

##### **Beilleszkedési támogatás nyújtható**

- az önálló lakhatás költségeire (köztük a számlákkal igazolt közüzemi költségekre)
- lakásbérleti, albérleti díjra
- munkásszálló díjára
- lakásbérlet, albérlet egy összegű tartós lekötésére, kauciójára
- az intézmény által bérelt lakásbérlemény, vagy munkásszálló férőhely bérlésének és működtetésének költségeire
- a lakhatás megtartását segítő szociális munka költségeire (ez utóbbiak nem haladhatják meg a pályázott teljes támogatás 15 %-át)

Egy támogatott személy legalább 12 havi beilleszkedési támogatásához kapcsolódó segítő szociális munkára legfeljebb 60.000 Ft fordítható (bruttó, közterhekkal, minden kapcsolódó kiadással együtt). A 6 havi Támogatott Lakhatási Program esetén ez az összeg legfeljebb 30.000 Ft.

A támogatás megállapításának feltétele a támogatott személy részéről önerő vállalása. Az önerő mértékét a támogatott személy, illetve a vele egy háztartásban élő személyek egy főre jutó jövedelme alapján kell meghatározni.

##### **A beilleszkedési támogatás megítélésénél előnyben kell részesíteni azt a személyt,**

- aki hosszabb ideje él az (1) pontban említett körülmények között és
- aki házastársával, élettársával, gyerekével együtt költözne (összeköltözne), vagy
- aki más személyekkel együtt költözne, vagy
- akinek sajátos egészségügyi, mentális, családi helyzete miatt az intézményes elhelyezése más módon nem biztosítható, vagy
- aki megfelelő előtakarékosági összeggel, vagy előtakarékosági kapacitással rendelkezik ahhoz, hogy a támogatás folyósítását követően önálló lakhatását megoldja, vagy
- aki olyan beilleszkedési, felkészítési programban vett részt, mely az önálló életvitel kialakítására irányult

##### **A támogatás összege a legalább 12 havi lakhatási program alatt együttvéve**

- a) egy személy esetében nem haladhatja meg a 240.000 Ft-ot és
- b) nem haladhatja meg a lakhatási költségek egy személyre jutó összegének 2/3-át.

A támogatás összege 6 havi lakhatási program esetén egy személy esetében nem haladhatja meg a 120.000 Ft-ot.

Egy személy 36 hónapon belül a 240.000 Ft összegű támogatáson felül beilleszkedési támogatásban nem részesíthető.

Budapesten az Összefogás Közalapítvány "beilleszkedési", lakhatási támogatási programja - a részletesen szabályozott pályázati kiírás kialakításával, majd annak meghirdetésével - 2005-ben indulhatott el (egy éves előzetes „próba szakaszt” követően).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Forrás: Összefogás a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány, Támogatott Lakhatási Program keretében végrehajtott monitorozás eredményei, 2007. június

A program keretében 2005. vége óta összesen **403 budapesti hajléktalan ember** költözhetett hajléktalanszállóról, éjjeli menhelyről, utcáról **lakásba** a „beilleszkedési”, lakhatási támogatás segítségével, további **130 hajlék nélküli ember** kapott ahhoz támogatást, hogy **munkásszállón** lakhasson.

A 403 támogatásban részesülőnek megítélt 77 millió 722 ezer forint lakhatási támogatáshoz az érintettek **70 millió 321 ezer forint önrészt** ajánlottak fel lakhatásuk érdekében. A támo-

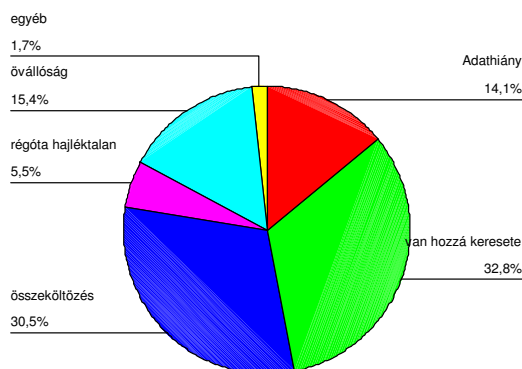
gatásban részesülők átlagosan 98 ezer Ft előtakarékossgal vágtak neki a lakásbérletnek (ez többnyire a kauciót fedezte). A bérleti díj az érintett lakásokban 48 ezer Ft/hó. A támo-

| A Hajléktalanokért Közalapítvány támogatott lakhatási programja a konvergencia régiókban, 2005. december 1 - 2007. szeptember                                                                                                          |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| A programban lakhatási támogatásra fordított összeg                                                                                                                                                                                    | 163 780 600 Ft |
| A programban szociális munkára fordított összeg                                                                                                                                                                                        | 41 284 400 Ft  |
| A programban résztvevő szervezetek száma                                                                                                                                                                                               | 41 szervezet   |
| Lakhatási támogatásban részesülő hajléktalan személyek száma                                                                                                                                                                           | 803 fő         |
| A programban résztvevők átlagos jövedelme                                                                                                                                                                                              | 46 410 Ft/hó   |
| A programból kilépő személyek száma 2006-ban                                                                                                                                                                                           | 285 fő         |
| Ezen belül a programból sikeresen kilépő személyek száma 2006-ban (azon személyek, akik a támogatás megszűntét követően meg tudták tartani önálló lakhatásukat - albérlet önálló fenntartásával vagy családi kapcsolatok rendezésével) | 80 fő          |

gatásban részesültek havi átlagos jövedelme 63 ezer Ft, a támogatottak nagy többsége (2/3-a) nem egyedül, hanem valaki mással együtt költözik lakásba. Az együttköltözők összes jövedelme átlagosan 110 ezer Ft/hó. Az együtt költözők többsége „rokonával” (élettársával, gyerekeivel) költözik össze a támogatás segítségével, s ez önmagában is rendkívül fontos eredmény. Az együttes költözéseknek is köszönhetően az egy főre jutó lakhatási költségek sok esetben (37 %) nem haladják meg a havi 40 ezer forintot.

A hajléktalanok lakhatási támogatása egyértelműen a visszailleszkedést, az integrációt szolgálja: a támogatást igénybe vevők többségét az motiválja külön erőfeszítésekre, hogy már van az önálló lakhatáshoz valamennyi keresete és szeretne összeköltözni végre egy hozzá közel álló emberrel.

A jelentkező indoklása



A „beilleszkedési”, lakhatási támogatás rendszere elvárja, hogy a támogatásban részesülők is hozzájáruljanak önálló lakhatásuk fenntartásához. (Az átmeneti szállókon is kell térítési díjat fizetni...) A hajlék nélkülivé vált emberek között sokan vannak, akik nem képesek önrészt vállalni, s ha erre semmilyen módjuk nincs, akkor még nem tudnak részt venni a programban. Azonban azoknak, akik már valamennyi, akár csak részleges teherbíró képességgel rendelkeznek, ez a támogatási lehetőség a visszailleszkedés megragadható lehetőségét nyújtja.

A nyújtható/kapható támogatás átlagosan 20 ezer Ft/hó, azonban a támogatási szabályzat szerint ennél magasabb összeget kell folyósítani az önálló lakhatás első szakaszában és ennél alacsonyabb összeget a támogatás lejárta előtt. Ez is azt szolgálja, hogy az utógondozás alatt a fokozatos és folyamatos önálló lábra állás megvalósulhasson.

Az egy éves támogatásoknak is köszönhetően, mivel a lakásba költözésre többségében 2006-ban került sor, a 403 támogatásból 279 még folyik. 238 esetben a támogatott lakhatási program sikeresen folyik, vagyis megszakítások nélkül. A többi esetben (41) vagy nem sikerült egészében a program végigvitele, vagy már lezárult a támogatási időszak. A programok közül **összesen 135 esetről tudjuk, hogy már lezárult a támogatás folyósítása, ebből 108 esetben sikeresen zárult a program. Az eddig sikeresen lezárult 108 lakhatási programból 105 esetben a támogatott a támogatás megszűntét követően is ott maradt a lakásban bérlőként!**

A program keretében 2005 vége óta Budapesten további 130 hajlék nélküli ember kapott ahhoz támogatást („Bónos” támogatás), hogy munkásszállón lakhasson. Ezt a programrészt a Menhely Alapítvány Diszpécser Központja koordinálja, a budapesti „fapadosok”, éjjeli menhelyek vesznek benne részt. Ez a támogatási forma az éjjeli menhelyeken lakók körében teszi lehetővé, hogy munkásszállóra költözzenek. **Ez egyben jelentős segítség ahhoz, hogy első-sorban télen felszabaduljanak férőhelyek az utcán élők számára.** A program lényegében két munkásszállóban valósul meg (egy-két hely más szállókon lett bérelve), ahol napi 1050 Ft-ot, illetve napi 930 Ft-ot kell fizetni. Ennek megfizetéséhez nyújt támogatás a „bónos” rendszer, úgy, hogy 2/3 rész támogatásból, 1/3 rész saját erőből kerül kifizetésre. Az önrész kifizetését lehetővé teszi, hogy a támogatásban részesülők nagy többsége (85 %) legalább 40 ezer Ft havi jövedelemmel rendelkezik (az igénybe vevők átlagos havi jövedelme 62 ezer Ft).

Mára a program annyiban módosult, hogy ösztönzik az egész éves munkásszállón lakhatást – korábban a támogatottak jelentős része „visszaköltözött” a menhelyekre, vagy az utcára a téli támogatást követően.

A program-végrehajtást **folyamatos, segítő-támogató monitorozás** kísérte. Több mint 45 budapesti esetfelelős szociális munkás személyre szabott, közvetlen és folyamatos felkészítő és utógondozó munkája tette lehetővé a program megvalósítását – valamint több mint ennyi szociális munkás közvetett munkája járult hozzá a megvalósításhoz.

A „beilleszkedési”, lakhatási támogatási program keretében egy lakástalan személy 12 hónapon keresztül támogatása jelenleg 240.000 Ft (támogatás) + 60.000 Ft (szociális segítség költsége) = 300.000 Ft-ba kerül. Ha azzal számolunk, hogy egy „lakhatást segítő szociális munkás” egyszerre 20 lakhatási programban részt vevő rászorultat tudna segíteni főállásban és a személyi segítség költségeit (járulékokkal) havi 250.000 Ft-tal kalkuláljuk, akkor az egy támogatottra jutó személyi segítség éves költsége 150.000 Ft lenne. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi lakhatási támogatási program olyan átalakítása, melyben a lakástalan, támogatásra jogosult személy legfeljebb évi 240.000 Ft lakhatási támogatásban és 150.000 Ft „gondozási”, személyes segítő támogatásban részesülne, egy-egy támogatott személy esetében összesen legfeljebb évi 390.000 Ft-ba kerülne, vagyis a legóvatosabb számítások szerint sem lenne drágább, mint az intézményi elhelyezés (a hajléktalan szállók normatív támogatása jelenleg 550.000 Ft/év/férőhely).

## **A „Beilleszkedési”, lakhatási támogatási program rendszerbe állítása**

2007. elején a kormány megtárgyalta és elfogadta a hajléktalan ellátórendszer 2007-2013. közötti fejlesztéséről szóló SzMM előterjesztést, melynek határozatai kimondják:

*„Az önellátásra és önfenntartásra képes, de lakhatással nem rendelkező vagy átmeneti intézményben élő hajléktalan emberek ellátása érdekében*

*a) ki kell dolgozni egy 500 lakásból álló külső férőhely-rendszer létrehozásához, valamint működtetéséhez szükséges konstrukciót;*

*c) az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében komplex programot kell indítani 3500 hajléktalan ember munkaerő-piaci beilleszkedésének előmozdítására, és ehhez kapcsolódóan lakás- vagy szálláshelybérlet, illetve foglalkoztatása költségeinek részbeni átvállalására;”*

A kormányhatározatnak megfelelően folyik az ÚMFT operatív programjaiban (TÁMOP, TIOP) az ennek megfelelő intézkedések kialakítása és közeli jövőben történő elindítása, melynek lényege: 7 év alatt további 3.000 fő számára a piaci alapú lakásbérlet támogatása, egy-egy résztvevő számára két éven keresztül. Mivel a lakhatás megtartásában és későbbi önálló finanszírozásában döntő, hogy a résztvevők munkajövedelemhez jussanak, amelyből a lakhatás támogatáson felüli – idővel teljes – költségeit és napi megélhetésüket fedezni tudják, ezért az ÚMFT operatív programjainak intézkedései kiterjednek a folyamatos munkavégzéshez, a munkaerő-piaci státusz megerősítéséhez szükséges támogatásokra is.

Az egyeztetéseket követően szintén mód nyílhat a közeli jövőben egy közel 500 lakásból álló, mintegy 1.000 fő elhelyezésére alkalmas „külső férőhely rendszer” 7 év alatt történő kiépítésére és működtetésére. A lakókörnyezetbe való beilleszkedést és megmaradást ebben a programban is szociális munka támogatja. Az intézményes elhelyezéshez képest a külső férőhelyek működtetése is költségtakarékos megoldást jelent az önellátásra (részben) képes hajléktalan emberek esetében.

A közép távú stratégia szempontjából mindkét, már elfogadott programelem „pilot programnak” tekinthető: megvalósulásuk esetén pályázati forrásból tovább folyhat mind a támogatott lakhatási program (komplex program formájában), mind a „külső férőhely” program, melyet korábban „szociális szállás” konstrukcióként említettünk, s melynek lényege, hogy a lakást a szociális szervezet bérli (vagy éppen a szervezet tulajdona), s az abban lakó rászoruló(k) a szociális szervezettel kötnek szerződést. (A szerződés ezekben az esetekben a bérleti szerződés és az intézményi jogviszony létesítésére irányuló megállapodás elemeit tartalmazza.)

E programok már meglévő és folyamatos tapasztalatait felhasználva – a szociális szolgáltatások szabályozási és finanszírozási rendszerének átalakításával párhuzamosan – kialakítható a lakástalan személyek differenciált, de egységes lakhatási támogatási rendszere. Csak a jelenlegi lakáshoz jutási és lakásfenntartási és „beilleszkedési” támogatások összehangolása, illetve – ezzel párhuzamosan – az intézményi normatív finanszírozás lakhatási és gondozási díjtámogatássá alakítása biztosíthatja közép és hosszú távon a jelenleg pályázati finanszírozással működtetett, eddig megfelelő eredményeket felmutató, lakhatási programok fenntarthatóságát, további folytathatóságát.

## Az átalakított szabályozási, finanszírozási rendszer, illetve a stratégia megvalósításának szervezeti követelménye – javaslat Országos Hajléktalanügyi Programiroda (Ügynökség) létrehozására

Hatékony (kormányzati) hajléktalanügyi politika nem képzelhető el a jelenlegi finanszírozási eljárások és szervezeti – szervezési megoldások célirányos, határozott átalakítása nélkül. A tudatos hajléktalanügyi politika végrehajtásához **felelős programvégrehajtó szervezet(ek)-re** van szükség, melyek transzparens, átlátható és számonkérhető módon gondoskodnak az egyes, meghatározott programelemek időben ütemezett megvalósításáról. Ennek érdekében azt javasoljuk, hogy a jelenlegi „hajléktalanügyi miniszteri biztosi” rendszert egy néhány fős apparátussal rendelkező **Országos Hajléktalanügyi Programiroda (Ügynökség)** váltsa fel (a jelenleg is ezzel foglalkozó köztisztviselők átcsoportosításával).

Jelenleg a hajléktalanügyi kormányzati források kezelése rendkívül szétforgácsolódott, össze nem hangolt módon történik a különböző tárcák, szervezetek, főhatóságok berkeiben, ezekre különböző szabályok érvényesek, még kormányzati szinten is szinte átláthatatlan e források rendszere. Mindez jelentősen csökkenti e források felhasználásának hatékonyságát, lényegében lehetetlenné teszi egy egységes és céltudatos szakpolitika, program megvalósítását. Ezért javasoljuk, hogy az **Országos Hajléktalanügyi Programiroda (Ügynökség)** kapjon megbízást minden jelenlegi kormányzati hajléktalanügyi forrás kezelése (az ÖTM-től, az SZMM-től, az NFÜ-től stb.).

A források kezelésével való megbízással párhuzamosan a továbbiakban az **Országos Hajléktalanügyi Programiroda (Ügynökség)** lenne a kormányzati hajléktalanügyi program végrehajtásának felelős szervezete, mely elszámolással és beszámolással tartozik a kormány megfelelő szerveinek.

Az **Országos Hajléktalanügyi Programiroda (Ügynökség)** stratégiai döntéshozatali szerve, tanácsa (board-ja) részben a **jelenlegi Országos Hajléktalanügyi Konzultatív Tanácsból**, részben egyéb érdekelt ágensek bevonásából jöhet létre. Ez biztosíthatja minden jelentős és felelős szereplő részvételét a stratégiai döntésekben, egyben a végrehajtás megfelelő és folyamatos ellenőrzését.

Az **Országos Hajléktalanügyi Programiroda (Ügynökség)** a program végrehajtása során további **programfelelős szervezetekkel szerződve** kell gondoskodjon az egyes speciális programelemek számonkérhető megvalósításáról. Az eddigi hasonló gyakorlati elemekre alapozva, ilyen szervezetek lehetnek elsősorban a Közép-magyarországi Régióban működő – a kormány és a Fővárosi Önkormányzat által alapított - **Összefogás Közalapítvány** és a - kor-

**„Válságkezelő Iroda”, „Hajléktalanügyi miniszteri biztos”, „hajléktalanügyi főpolgármesteri megbízott”**

Az elmúlt másfél évtized gyakorlata is bebizonyította, hogy a hajléktalanügy terén folyamatosan szükség volt egyfajta „rendszeren kívüli”, sajátos megoldásra az államigazgatáson belül („Válságkezelő Iroda”, „Hajléktalanügyi miniszteri biztos”, „hajléktalanügyi főpolgármesteri megbízott” stb.). Rendkívüli, vagy „krízis” helyzetek gyors megoldására a hazai igazgatás szokásos eljárásai alkalmatlanok, ilyenkor elkerülhetetlen az igazgatás horizontális és vertikális szintjeinek gyors áthidalása, összekapcsolása, átjárhatóvá tétele. De nem csak a „tűzoltás” indokolta e sajátos megoldásokat, hanem ezeken a megoldásokon keresztül lehetett fenntartani a többségükben civil ellátók és az igazgatás kiegyensúlyozott kommunikációját, a problémaorientált, a szokásostól eltérő megoldási módok, projektek, programok stb. létrehozásának lehetőségét.

mány által alapított - **Hajléktalanokért Közalapítvány**, illetve más szervezetek, melyek képesen nagyobb projekt-csoportok koordinálására. Mind a központi programiroda, mind a programfelelős szervezetek koordinálják, illetve projekt-szerződéseken keresztül biztosítják az egyes program-csoportok célirányos megvalósulását. Jelenlegi ismereteink és a nyomokban meglévő gyakorlat alapján szükségesnek látszik külön-külön programfelelős szervezetet megbízni a **lakhatási, a foglalkoztatási, az egészségügyi ellátási és a krízis (utcai) ellátási program-csoportok** végrehajtásával.

*Az Összefogás a Budapesti Lakástalan és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány és a Hajléktalanokért Közalapítvány 2004 óta kezeli közreműködő szervezetként a szociális tárca a hajléktalan-ellátás fejlesztésére szánt fejezeti pénzeit.<sup>25</sup> A két közalapítványt a források átlátható, hatékony, a hajléktalanellátó szakma által kontrolálható, a kívánatos fejlesztéseket generáló elosztására hozták létre. A minisztériummal kötött szerződés alapján a két közalapítvány egyeztet az éves fejlesztés szakpolitikai elveiről és irányairól, és pályázati forráselosztással valósítja meg azokat, valamint a programok megvalósítását monitorozza.*

*Hajléktalanügyben két közalapítvány létrehozását az indokolta, hogy Budapest és vonzáskörzete lényegesen eltérő helyzetben van a hajléktalan emberek száma, koncentrálódása, a szolgáltatások száma, a szolgáltatások koordinálása és együttműködése, a foglalkoztatás lehetőségei szempontjából a vidéki régiókhoz képest.*

*Az alapítói céloknak megfelelően a Közalapítványok az alábbi tevékenységeket végzi<sup>26</sup>:*

- a) pályázatok kiírása, lebonyolítása, a pályázattal megvalósított programok, szolgáltatások hatásának és eredményeinek ellenőrzése, értékelése.*
- b) az európai uniós források feltárása, hazai és nemzetközi pályázatok készítése és koordinációja, azok lebonyolítása, illetve a felhasználás ellenőrzése, monitorozása;*
- c) új típusú modellek, programok szervezése, indítása és működtetése a hajléktalanok társadalmi integrációja érdekében, különös tekintettel a lakhatást biztosító megoldásokra;*
- d) a hajléktalan emberek téli speciális ellátásának összehangolt működtetése, továbbfejlesztése, kiegészítő finanszírozása,*
- e) lakhatás megtartása, hajléktalanságból kijutási rendszerek, lakhatási modellkísérletek támogatása,*
- f) foglalkoztatási programok szervezése és bonyolítása a hátrányos helyzetű személyek, különösen a hajléktalanok részére;*
- g) a hajléktalanok részére szociális szolgáltatásokat szervezők, az e területen dolgozó szakemberek és laikusok szerveződéseinek és továbbképzésének a támogatása,*
- h) a magán, a társadalmi és egyházi, valamint az önkormányzati és állami, minisztériumi kezdeményezések, erőforrások összekapcsolása,*
- i) hazai és külföldi szakmai tanácskozások, tapasztalatcserék támogatása és szervezése, szakmai kiadványok készítése és kiadása. Képzés, továbbképzés szervezése a szociális területen intézményi ellátásban dolgozók részére;*

<sup>25</sup> A Hajléktalanokért Közalapítványt 2004-ben a Magyar Köztársaság Kormánya hozta létre, az Összefogás a Budapesti Lakástalan és Hajléktalan Emberekért Közalapítványt a kormány és a Fővárosi Önkormányzat közösen hozta létre.

<sup>26</sup> Az Összefogás Közalapítvány 2006-ban 340 millió forintot használt fel a hajléktalanellátás pályázati úton történő fejlesztésére. A keretből elvileg felhasználható 6% működési költségből a Közalapítvány 3,28 %-ot használt fel.



- j) *a hajléktalan személyek ellátásának módszertani feladatai elvégzése, a hajléktalan személyek ellátásához, a hajléktalanság helyzetéhez kapcsolódó felmérések és társadalomtudományi kutatások készítése; kutatás, helyzetértékelés, felmérések készíttetése,*
- k) *jog- és érdekvédelmi feladatok ellátása.*

### **Specializáltabb szolgáltatások – programfelelős szervezetek – beszámolás, számonkérés**

Miközben évek óta számos szolgáltatás finanszírozása folyik a hajléktalan-ellátás területén (nem is beszélve a szabályozásra és a szabályok betartásának ellenőrzésére fordított jelentős erőforrásokról), aközben alig fordítódik figyelem e szolgáltatások hatékonyságának, eredményességének, egyáltalán valós teljesítményének a nyomon követésére. Néhány nagyobb projekt lebonyolítása a hajléktalan-ellátás területén az elmúlt egy-két év alatt bebizonyította, hogy jelentősen javítható a bonyolult szolgáltatások eredményessége, ha a hasonló szolgáltatásokat nyújtók nem atomizáltan végzik feladataikat, hanem együttműködésben, koordinált hálózatban. Jelentősen javítható a nyújtott szolgáltatások szakszerűsége, ha nem általában, hanem specializált módon szerveződnek egyes szolgáltatás-elemek.

Ezért azt javasoljuk, hogy a jövőben mind az ellátások szabályozása, mind azok finanszírozása során központi szerepet kapjon a szolgáltatások koordinált módon, együttműködésben történő megvalósításának követelménye, az egyes nagyobb szolgáltatási területeken jöjjenek létre az adott területen nyújtott szolgáltatások szervezéséért, koordinációjáért, színvonaláért felelős szervezetek. A hajléktalan-ellátáson belül ilyen programfelelős szervezet(ek) működtetése indokolt az utcai szolgálatok – krízis autók – diszpécser szolgálatok területén, az éjjeli menhelyek és átmeneti szállók területén, a foglalkoztatási, a lakhatási programok és az egészségügyi ellátások területén. A hálózat-építés, hálózat-működtetés, folyamatos támogató monitorozás, értékelés eredményeinek a szolgáltatások finanszírozásában is vissza kell tükröződniük.

Középtávon el kell érni, hogy a támogatások nagyobb részét ne azok a programok kapják, melyek évről-évre nagyobb számú hajléktalan ember kiszolgálását tudják felmutatni, hanem azok a programok kapják, melyek a lakástalan, ezen belül is elsősorban a közterületeken élő emberek eredményes – munkaerő-piaci, lakhatási és társadalmi – visszailleszkedését vállalják és képesek megoldani összehangolt, differenciált szolgáltatásnyújtás keretében. Csak ezen keresztül érhető el a fedél nélkül élők számának fokozatos és érzékelhető csökkentése. Az ilyen értelemben vett „hatékonyságra”, „eredményességre” törekvés alapvetően programfinanszírozási formában tud megvalósulni, ennek megfelelő színvonalú biztosításához szükségesek a fent említett szervezeti, szolgáltatás-szervezési lépések.

### **Budapest – vidék külön kezelése**

Minden eddigi vizsgálat és tapasztalat is azt mutatta, hogy Magyarországon egészen más természetű a hajléktalanság volumene, okai és formái, valamint szociális – gazdasági – intézményi kontextusa is Budapesten és az azon kívüli településeken. Ez a „nagyváros” versus „vidék” különbség egyáltalán nem magyar jelenség, nemzetközileg is ugyanez tapasztalható. Ezért a jövőben is megfelelő mértékben számolni kell ezzel a különbséggel, amikor a stratégiák kialakítására kerül sor, amikor a megfelelő intézményeket, eszközöket, megoldási módokat keressük a problémák megoldására.

Budapest Főváros Önkormányzata és a társult szervezetek eddig is pozitív és meghatározó szerepet játszottak a hajléktalan-ellátás kialakítása, támogatása, új szolgáltatások, együttműködési megoldások kifejlesztése területén. Ezt a „húzó szerepet” a jövőben is ösztönözni és erősíteni kell. Jól példázza e sajátos megoldásokat, hogy az 1997-ben elfogadott **”Budapesti**

**Szociális Charta alapelveinek megfelelően – mely szerint** a „nem állami szervezetek közfinanszírozásának alapvető jogi eszköze a szerződés, olyan szerződés, mely képes a kölcsönös érdekeknek megfelelő garanciarendszert felállítani és intézményesíteni” - a Fővárosi Közgyűlés 1999-ben **új közszolgáltatási szerződéseket** kötött az ellátást végző szervezetekkel. A szerződések részletesen tartalmazzák az ellátandó feladatokat, a támogatás kizárólag közhasznú felhasználását, az elkülönített kezelést és nyilvántartást, a részletes szakmai és pénzügyi beszámoló elkészítését, valamint a támogatás felhasználásának önkormányzat részéről történő ellenőrzését. A Fővárosi Önkormányzat 1998-ban határozatot hozott arról, hogy úgynevezett **fővárosi normatíva létrehozásával** támogatja a hajléktalanellátó civil szervezetek férőhelyfenntartó tevékenységét. Ezek a szervezetek **a mindenkori állami normatíva 30%-os kiegészítésére jogosultak**. A Fővárosi Önkormányzat 13 hajléktalanellátó szervezettel összesen 20 hatályos közszolgáltatási szerződést kötött, ezen belül határozatlan idejű támogatási szerződéseket a normatívával nem támogatott, többretű, komplex feladatellátás feladatok ellátására.

A fővárosi hajléktalanellátó civil szervezetek támogatására fordított fővárosi összeg 2005-ben 393 330 e Ft volt. (Ebből 250 509 ezer Ft a hajléktalan férőhelyek 30%-os kiegészítő normatívájaként adott támogatás)

#### **A szervezeti javaslat és a szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló javaslatok összhangja**

A szociális szolgáltatások szabályozásának és finanszírozásának megújítására irányuló javaslatok és munkálatok a korlátos költségvetési források és a szükségletekre adandó válaszok összehangolását a régiók szintjén valósítaná meg. Eszerint a központi állam a különböző indikátorok alapján meghatározott források felosztásával a - jelenlegi, de újraszabályozott - Regionális Szociálpolitikai Tanácsokat bízta meg. Eszerint a Regionális Szociálpolitikai Tanácsok lennének a régiókban az **egyes szolgáltatások vásárlói**. A régióban működő szervezetek – egy előre meghatározott prioritási lista alapján – pályázhatnak a régióhoz.

A szociális szolgáltatások finanszírozására felvázolt új modell mintegy előképének tekinthető a már évek óta működő „Összefogás”, illetve „Hajléktalanokért” Közalapítvány. A két közalapítvány a hajléktalan-ellátás területén lényegében kisebb változtatásokkal képes ellátni azokat a szakmafejlesztési-financezírozási-szolgáltatásvásárlási feladatokat, amelyek a stratégia megvalósításához szükségesek. Ugyanakkor ezek működése – akár kisserződés formájában – összeilleszthető a RSZT-kre épülő szolgáltatásszervezési modellel.

## ÖSSZEFOGÁS a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány példája

A Közalapítvány azért jött létre, mert korábban a központi kormányzat és az önkormányzat közötti állandó problémák, diszfunkciók terheltek a budapesti hajléktalan-ellátás „finomhangolását”.

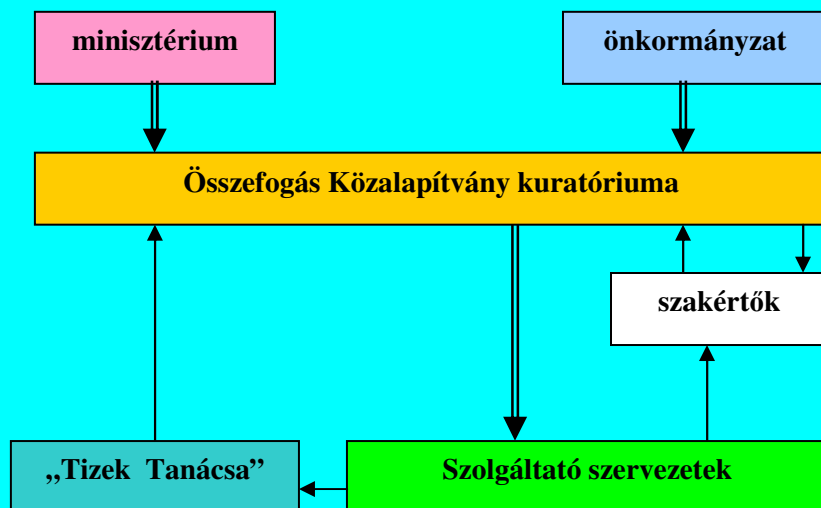
A Közalapítvány célja és feladata - a jelenlegi normatív és egyéb finanszírozási és szabályozási formákon kívül - a hajléktalan-ellátás szervezése, támogatása a Közép-magyarországi Régióban (Budapesten és Pest megyében).

A Közalapítványt a Magyar Köztársaság kormánya és a Fővárosi Önkormányzat közösen alapította. Mindkét alapító éves költségvetésében dönt arról, hogy mekkora forrást biztosít a feladatok ellátására.

A Közalapítvány döntéshozó kuratóriumába a szakminiszter, a Fővárosi Közgyűlés és a budapesti és Pest megyei ellátó szervezetek delegálnak képviselőket. A kuratórium - az ellátó szervezetek és az általuk választott ún. Tizek Tanácsa javaslatainak figyelembe vételével - felkért szakértők döntés-előkészítő közreműködésére támaszkodik. A szakértők körében helyet kapnak a regionális és országos módszertani intézmények szakemberei is.

A döntés menete:

1. A szakértők - széles körű konzultációt követően - javaslatot tesznek az éves költségvetési keretek főbb felhasználási irányaira.
2. Ez alapján a forrásokat biztosító szervezetek (szakminisztérium és önkormányzat) szerződést kötnek a megjelölt feladatokra vonatkozóan a Közalapítvánnyal.
3. A szakértők - széles körű konzultációt követően - javaslatot tesznek a részletes éves pályázati kiírásra. A kiírás (tender kiíráshoz hasonlóan) - lehetőség szerint - tartalmazza az egyes feladatokra folyósítható fajlagos költség (támogatás) maximumát, az egyes feladatokra fordítható keretösszeget, a maximálisan támogatható kapacitások mértékét, illetve pénzbeli (lakhatási) támogatás esetén annak részletes szabályait (összeg, feltételek, eljárások, dokumentálás, monitorozás stb.).
4. A kuratórium a szakértők javaslata alapján kiírja a pályázatot.
5. A beérkezett pályázatokat a kuratórium által felkért szakértők - köztük ellátó szervezetek szakemberei - a kiírás szabályainak megfelelően előminősítik, javaslatot tesznek a döntéshozatalra.
6. A kuratórium a szakértők javaslatai alapján dönt, szerződést köt.
7. A kuratórium külön dönt a szükséges monitorozás formájáról, terjedelméről.
8. A szakértők és a kuratórium összegzi és elemzi az éves kiírás, pályázatok tanulságait, s ezeket felhasználva kezdődik a következő évi folyamat előlrol.



### **Stratégiai terület 3. „Nyitás az utcára” program**

„Avagy, hogyan lehetne/kellene átalakítani a hajléktalanellátó rendszer működését annak érdekében, hogy a mainál nagyobb eséllyel meg tudjuk állítani a közterületeken élők számának növekedését?”

#### **A program közvetlen kormányzati előzménye**

2007. elején a kormány megtárgyalta és elfogadta a hajléktalan ellátórendszer 2007-2013. közötti fejlesztéséről szóló SzMM előterjesztést, melynek határozatai kimondják:

*„Az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében programot kell indítani az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények (hajléktalanok átmeneti szállása és éjjeli menedékhelye) infrastrukturális fejlesztésére, annak érdekében, hogy azok alkalmassá váljanak a frissen hajléktalanná vált és a speciális segítséget igénylő emberek, a pszichiátriai, alkoholológiai, magatartási zavarokkal küzdők, az állami gondoskodásból kikerülő és hajléktalanná váló fiatal felnőttek, illetve a büntetés-végrehajtási intézetből szabadulók társadalmi integrációját elősegítő szolgáltatások nyújtására. Az éjjeli menedékhelyek zsúfoltságát, tömegszállás jellegét csökkenteni kell, hogy a szociális munkát jelenleg elutasító hajléktalan csoportok elérhetővé váljanak.*

*Határidő: a program működtetésére 2008. január 1-jétől folyamatosan*

*A tartósan utcán élő hajléktalan emberek megfelelő ellátása érdekében*

*a) a hatályos jogszabályok felülvizsgálatával javaslatot kell kidolgozni a bekerüléshez keves feltételt támasztó intézmények kialakítására és a jelenlegi hajléktalanellátó intézményeknek az ellátotti szükségletekhez igazodó átalakítására;*

*Határidő: 2007. december 31.*

*b) a működő modellkísérleti programok tapasztalataira építve meg kell vizsgálni annak gazdasági és jogi feltételeit, hogy a hajléktalan emberek által különös gyakorisággal látogatott közforgalmú utaslétesítményekben, illetőleg azok közvetlen környezetében szociális csomópontok kerüljenek kialakításra, különös figyelemmel az állami tulajdonban lévő ingatlanok ilyen céllal történő felhasználására.*

*Határidő: 2008. június 30.”*

#### **Zéró tolerancia?**

Az utcákon, közterületeken élők számának csökkentése, visszaszorítása kapcsán nem kerülhetünk meg néhány nagyon kényelmetlen dilemmát. Igen nehezen megválaszolható kérdés, hogy hol van az optimális egyensúly a segítő-támogató eszközök és a kényszerítő, esetleg represszív eszközök között. E kérdés megválaszolása részben mélyen húzódó világnézeti, értékválasztási, morális álláspontoktól is függ, de legalább annyira függ nagyon gyakorlatias lehetőségektől, erőforrások meglététől, „rendfenntartó” és „szociális” kapacitásoktól, vagy kapacitás-hiányoktól, rövid, vagy középtávra kitűzött céloktól stb.

#### **„Zéró tolerancia”?**

Itt és most külön morális dilemmát jelent az a „körülmény”, hogy mivel lehetne indokolni a „rendcsinálást” a közterületeken aludni kénytelen egzisztencia-vesztett emberek esetében, amikor nincs rend az utcai árusok, a koldusok, a parkoló autók, a kutyasétáltatók, a közterületi felügyelők és rendfenntartók, az útkarbantartók és köztisztasági szolgáltatók, a közterületi helyfoglalók, kereskedelmi szolgáltatók stb., stb. területén sem – hogy csupán az „utcák rendjének” néhány közvetlen elemét említsük.

A következőkben összefoglaljuk azoknak a lehetőségeknek egy részét, melyekkel a meglévő hajléktalanellátó szolgálatok, szervezetek hozzájárulhatnak az utcán élők számának mérsékléséhez. Elöljáróban azonban röviden megemlítünk néhány olyan lehetőséget, melyekkel az „utca rendjéért felelős” szervezetek járulhatnak hozzá egy ilyen program megvalósításához.

Budapesten évek óta működik a hajléktalan emberek Diszpécser Központja (melyhez hasonló ma már több régióban is létrejött). Ez a központ naponta jelentést készít a település éjjeli menhelyei által aktuálisan működtetett férőhelyek számáról és arról, hogy hány ember alszik egy-egy menhelyen az adott éjszaka. (Télen több menhely 120 %-os telítettségig vállalja a befogadást.) Javasolható, hogy a szakszerű együttműködésre kész helyi rendőrkapitányságok is megkapják ezeket az információkat és ehhez igazítsák aktuális munkájukat (a tolerancia aktuális gyakorlati szintjét).

### **A pozitív zéró tolerancia gyakorlatának kialakítása**

Ha másként nem lehet, akkor szabályozás, vagy értelmezési útmutató segítségével meg kell határozni az „életét és testi épségét veszélyeztető helyzet” (Szt. 7. §) tartalmát, oly módon, hogy valóban teljesíteni kelljen a Szociális törvény vonatkozó kógens előírását, vagyis a szállásnyújtás kötelezettségét. Ilyen körülmény lehet például:

*Életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek kell tekinteni többek között:*

*Azt a kiskorú személyt, aki legalább öt éjszakán keresztül közterületen kénytelen aludni.*

*Azt a felnőtt korú személyt, aki kiskorú gyermekével legalább öt éjszakán keresztül közterületen kénytelen aludni.*

*Azt a várandós anyát, aki legalább öt éjszakán keresztül közterületen kénytelen aludni.*

*Azt az önmaga ellátására nem képes személyt, aki legalább öt éjszakán keresztül közterületen kénytelen aludni.*

*E személyeken túl, átlagosan – 5 fokos, vagy annál alacsonyabb hőmérséklet alatt életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek kell tekinteni többek között:*

*Azt a 70 évesnél idősebb személyt, aki legalább öt éjszakán keresztül közterületen kénytelen aludni.*

*Azt a súlyos, vagy krónikus beteg személyt, aki legalább öt éjszakán keresztül közterületen kénytelen aludni.*

*E személyeken túl, átlagosan – 10 fokos, vagy annál alacsonyabb hőmérséklet alatt életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek kell tekinteni minden olyan személyt, aki legalább öt éjszakán keresztül közterületen kénytelen aludni.*

*E személyek számára a tartózkodási hely szerinti helyi önkormányzat köteles szállást biztosítani, mindaddig, amíg az ezt indokló feltételek fennállnak.*

#### **Állami Számvevőszék, Jelentés, 2006.**

Az első definíció (Szoc. tv. 4. § (2) bekezdés) értelmében „hajléktalan, a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy, kivéve azt, akinek bejelentett lakóhelye a hajléktalan szállás.” E definícióból adódóan „a hajléktalan személyek ügyében szociális igazgatási eljárásra az a szociális hatáskört gyakorló szerv illetékes, amelynek illetékességi területét a hajléktalan személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatában tartózkodási helyeként megjelölte” (Szoc. tv. 6. §) **2.** A hajléktalan emberek részére nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátások esetében e definíció szerint kell eljárnia az önkormányzatoknak.

A Szoc. tv. második definíciója (Szoc. tv. 4. § (3) értelmében: „hajléktalan az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti”. Ez a definíció a szociális ellátás szempontjait követi. Ebből a meghatározásból (Szoc. tv. 7. § (1) bekezdése) adódóan a „a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segélyt, étkeztést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.” Ehhez a definícióhoz köti a Szoc. tv. a hajléktalan emberek részére fenntartott személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat. Vagyis ezt a meghatározást köteles alkalmazni az önkormányzat akkor, ha nappali melegedő, éjjeli menhely vagy átmeneti szállás formában nyújt személyes gondoskodást (Szoc. tv. 65/F. §, 84.§). Ez azt is jelenti, hogy ezen ellátások igénybevételekor feltételként nem köthető ki lakcím vagy utolsó lakcím szerinti területi illetékesség.

A Szoc. tv.-nek ez a rendelkezése korlátozottan valósul meg a gyakorlatban, az igénybejelentés és a kötelező ellátás igénybevételeének módja nincs meghatározva. **Nincs központi irányelv annak meghatározására sem, hogy milyen körülményeket kell úgy tekinteni, amelyek az életet és testi épséget veszélyeztetik.**

#### **A program célja – kiinduló megfontolások**

A „Nyitás az utcára” program átfogó célja, vezérlő elve a tömegessé vált teljes társadalmi kiilleszkedés enyhítése, az életvitelszerűen közterületeken élő emberek visszailleszkedésének elősegítése a rendelkezésünkre álló korlátozott eszközök felhasználásával.

A program közelebbi célja a jelenlegi hajléktalanellátó rendszer működésének rugalmas átalakítása annak érdekében, hogy egyfelől az utcáról minél több hajléktalan személy tudjon intézményeinkbe bejutni és megfelelő szolgáltatásokat kapni, másfelől a már intézményekben élő egykori fedél nélküli emberek visszaesését megakadályozzuk. A közterületeken élők számának további növekedése megakadályozása, majd csökkentése érdekében kísérleti modellprogramot hirdetünk meg, amely a jelenlegi hajléktalan ellátó rendszert képessé teszi az utcán élők befogadására és megtartására. A program során a fedél nélküliek számára elérhetővé, fogyaszthatóbbá kell tenni a hajléktalanellátó rendszer jelenlegi és a fenti szempont alapján kialakított új szolgáltatásait.

A mérhető adatok is azt mutatják (sokszor az eseti, szubjektív benyomások ellenére), hogy igen kevesen kerülnek be az utcáról az ellátó rendszerbe, különösen kevesen veszik igénybe a közterületen élők közül a szállást nyújtó hajléktalanellátó szolgáltatásokat, az ezekhez kapcsolódó segítségnyújtási formákat. A mára kialakult hajléktalan-ellátás nagyon nagy része az otthontalanok, lakástalanok, különböző lakhatási krízishelyzetbe kerülők segítésére irányul, kevésbé a fedél nél-

küliek támogatására.<sup>27</sup> Ezen a területen lényeges korrekcióra, a működés átalakítására van szükség.

Azok az okok, melyek odavezettek, hogy a mára kialakult hajléktalanellátás nagyon nagy része az otthontalanok, lakástalanok, különböző lakhatási krízishelyzetbe kerülők segítésére irányul, kevésbé a fedél nélküliek támogatására, röviden a következőkben összegezhetők:

- Miközben jelentős gazdasági-társadalmi folyamatok hatnak a lakhatási krízishelyzetek tömegessé válása irányába, aközben nem álltak rendelkezésre azok az eszközök (in-

A hajléktalan emberek és a szociális munkás kapcsolata során a normális folyamat az lenne, ha a segítő, hivatásához mértén tevékenykedne az ügyfeleiért, és képessé tenné őket. Azonban az ügyfeleink nagy része sok esetben elvárná, hogy a segítő maga tegye meg helyette azokat a lépéseket melyek, elindítanak a fejlődés folyamatán. *Nem megoldás az, ha konzerváljuk az ügyfél tehetetlenségét vagy annak érzését. Erősíteni kell az önbizalmat, sikeres munka csak a kölcsönös tenni akarás és a bizalom árán érhető el.*

A hajléktalan, egzisztenciavesztett ember esetében az önerőben történő változás elérése kritikus pontja a szakmai munkának. Ez esetben a folyamatos együttműködés során el kell érni, hogy maga az ügyfél akarja a változást. Sok esetben a korábban megélt kudarcok hátráltató és apatikus tényezőkként vannak jelen az ügyfeleinkben. Mindezek hatására az egyén maga alulmotivált saját életének változtatásában, melyből egyértelműen következik, hogy a szakember bár mindent igyekszik szakmailag megtenni a gondozás során, mégis sikertelen marad. Tehát nem megoldás az, hogy a szociális munkás és a szélesebb értelemben vett ellátórendszer csupán teljes mértékben „kiszolgálja” az ügyfelek kialakult életformáját.

<sup>27</sup> \* “FEDÉL NÉLKÜLIEK”

- akik éjszakáikat közterületen, a szabad ég alatt, vagy valamely nem lakhatást szolgáló zúgban töltik

\* “EFFEKTÍV HAJLÉKTALANOK”

- akik “fedél nélküliek”, vagy
- akik semmilyen stabil, tartós lakhatási lehetőséggel nem rendelkeznek, nap mint nap “meg kell dolgozniuk” azért, hogy éjszaka valahol megaludjanak - legyen az akár lakás, melybe szívességből befogadják, vagy nem-lakás, de lakhatást szolgáló helyiség (például hajléktalanellátó intézmény)

\* “LAKÁSTALANOK”

- akik “fedél nélküliek”, vagy
- akik “effektív hajléktalanok”, vagy
- akik stabilan nem-lakásban, de lakhatást szolgáló helyiségben laknak (munkásszálló, börtön, bentlakásos intézmények stb.), vagy
- akik ugyan tartósan lakásban töltik éjszakájukat, de a lakás folyamatos használata fölött nem rendelkeznek (nem tulajdonosok, vagy főbérlet, hanem al-, ágybérlet, szívességi lakáshasználók, befogadottak, felnőtt családtagok)

\* “OTTHONTALANOK”

- akik “fedél nélküliek”, vagy
- akik “effektív hajléktalanok”, vagy
- akik “lakástalanok”, vagy
- akik ugyan lakásban laknak, de az alkalmatlan arra, hogy benne családot alapítsanak, és otthont rendezzenek be (a lakás túlzsúfoltsága, fizikai színvonal miatt).<sup>27</sup>

Azt is figyelembe kell vennünk, hogy a hajléktalanság egy olyan életforma, társadalmi és egyben személyes viszonyok összessége, melynek során az otthontalan-lakástalan-hajléktalan-fedél nélküli élethelyzetek válthatják egymást, az egyikből a másikba és viszont gyakoriak a mozgások - s ez a személyes okokon, életpályákon túl, függ a hajléktalanság veszélyében élőket, illetve az effektív hajléktalanokat érintő társadalmi, intézményi stratégiáktól is. E lakhatási módbeli váltások hangsúlyozottan egyik (de nem egyetlen) állomása az ún. hajléktalanellátó intézményrendszer: a tágabb értelemben vett hajléktalanok (az otthontalanok) köre az ellátórendszert egy adott időpontban igénybevevők körénél jóval szélesebb, miközben az ellátórendszert egy adott időpontban igénybevevők körén belül is egyszerre találjuk ott azokat, akik az említett különböző helyzetekben voltak korábban, vagy lesznek később egy-egy hosszabb-rövidebb időszakon keresztül.

tézmények, támogatási formák), melyek a lakhatási krízishelyzetbe kerülőknek megfelelő segítséget nyújtottak volna.

- ❑ Az ún. hajléktalan-ellátás – mintegy általános krízisellátás, szegényellátás – folyamatosan azon ellátási hiányok, diszfunkciók „tűzoltó jellegű” pótlására, korrekciójára kényszerül, melyek adekvát és szakszerű segítséget nyújthatnának a különböző speciális krízishelyzetek esetén (munkanélküliség, jövedelemhiány, lakásvesztés, alkoholizmus, pszichiátriai betegségek, önellátási képességsökkenés, családi krízisek, ezekhez kapcsolódó otthoni, vagy tartós ellátások hiányai stb.).
- ❑ Részben az előzőek következtében is, a jelenlegi hajléktalan-ellátás reál és humán infrastruktúrája szerkezetében, szabályozásában és finanszírozásában, mindennapi működési módjában is elsősorban a lakhatási (és ezzel összekapcsolódó egyéb) krízishelyzetbe kerültek kiszolgálására vált többé-kevésbé alkalmassá – nem pedig annak az egészen speciális életformának, élethelyzetnek a kiszolgálására, korrekciójára, mely a közterületeken élőket jellemzi.
- ❑ Mind az intézményi szabályok (az azokat részben meghatározó jogszabályok és finanszírozási módok), mind a segítők mára kialakult rutinjai, mind a közterületen lakást soha nem választó, problémahordozó ügyfelek ellenállása folyamatosan kiszorítja és eltávolítja a fedél nélküli embereket a hajléktalanellátó intézmények nagy részéből.

Mindezeket az okokat figyelembe kell venni a változtatás során, ellenkező esetben minden kísérlet kudarcra, visszarendeződésre van ítélve. A realitásokkal számolva, az egyik legfontosabb gyakorlati kérdés, hogy alapvetően változatlan körülmények között – nagy társadalmi folyamatok, ellátórendszerbeli hiányok, adott infrastruktúra – van-e mód a közterületen élők mainál hatékonyabb reintegrálására, úgy, hogy a többi krízishelyzetbe került csoport ellátása se szenvedjen sérülést.

Az egyik első lépés, hogy megpróbáljuk – tapasztalataink és információink alapján – megválaszolni azt a kérdést, hogy miért veszik igénybe, illetve miért nem veszik igénybe a jelenlegi hajléktalan-ellátás bizonyos szolgáltatásait nagyon sokan, akik a közterületen töltik éjszakáikat.

| Miért „jönnek be”?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Miért nem „jönnek be”?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igényük van az állandóságra, legyen egy biztos pont, ahová minden nap visszatérhetnek</li> <li>• a rendszeres munkavállalást megnehezíti, ha utcán élnek.</li> <li>• „Nem lehet utcáról minden nap dolgozni járni.” Nem lehet utcán rendszeresen tisztálkodni.”</li> <li>• Értékmegőrzés: a nehezen összegyűjtött értékeket biztonságban lehet tudni</li> <li>• Nagyon hideg esetén a legyengült szervezet nehezen viseli el az utcai környezetet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A szabadság hiánya</li> <li>• „A közbiztonság rossz”</li> <li>• Fizetni és takarékoskodni kell</li> <li>• Olyan betegséggel rendelkezik, amivel szállóra nem jöhet be</li> <li>• Állatot tart</li> <li>• Család miatt, pl. erdőben, egy kalyibában élnek, párkapcsolatban él és nincs ilyen elhelyezés</li> <li>• Társadalmi szolidaritástól esnek el, pl. járókelők adománya(i)</li> <li>• Az italozás tiltása</li> <li>• Nagyobb mennyiségű „motyót” nem hozhat be a szállóra</li> </ul> |



|                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elsősorban a szolgáltatások (alapvető szolgáltatások) miatt veszik igénybe a szállásokat – nem a segítő programok miatt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Túlzott az adminisztráció, pihenni szeretne, nem kérdésekre válaszolni</li> <li>• Rossz a szálló híre</li> <li>• Egymás közötti tartozásaik, korábbi rendezetlen konfliktusaik miatt</li> <li>• Riasztó maga az intézmény a szabályokkal, emberekkel</li> <li>• Félelem és bizonytalanság az információhiány miatt, az elvárt szabályokról.</li> <li>• Helyzetüket kilátástalannak érzik</li> <li>• Nincs olyan hely, amit az utcán élők el tudnának fogadni, vagy akár a sajátjuknak éreznének</li> <li>• Kevés az olyan intézmények száma, melyekben az utcán élők speciális problémáit kezelni tudnák</li> </ul> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Dilemmák

- Összehangolt szociális munkával (az utcai szolgálatok és intézmények között) el tudjuk-e érni, hogy kevesebb legyen az utcán élő hajléktalanok száma?
- Tudunk-e olyan kiutat mutatni az intézménybe bekerült ügyfeleknek, ami erősíti őket a reszocializációs folyamat megkezdésében?
- Tudunk-e biztosítani olyan visszailleszkedési lehetőségeket, amelyek lehetővé teszik a folyamatosságot, vagyis azt, hogy mindig tudjunk újabb és újabb rászorulókat fogadni?
- Az ügyfelek kilépése mellett rendkívül fontos, hogy lakhatásuk fenntartható legyen. Kikerülve egy albérletből ismételtén visszakérülhetnek az utcára, illetve az ellátórendszerbe, ezzel tulajdonképpen előidézve azt a helyzetet, hogy ismételtén férőhelyet vesznek igénybe úgy, hogy adott esetben éppen egy utcáról érkező hajléktalantól vennék azt el. Annak érdekében, hogy ezt megelőzzük, sokat kell tennie az utógondozói szolgálatnak is, de a szociális munka alapfolyamatába is be kell építeni a visszailleszkedést segítő program elemeket.

#### Az ördög a részletekben

Rendszeresen tájékozódunk kell az egyes családsegítő szolgálatoknál végzett szakmai munkáról, a hajléktalanság veszélyében élő emberekkel kapcsolatos változásokról. Ezeket az információkat gyűjthetjük és intézményeken belül teríthetjük ezzel megbízott referensek az egyes intézményekben. A rendszeres információhoz jutás egyik módja a referensek folyamatos (alkalmi) kapcsolatfelvétele egyes családsegítő szolgálatokkal, olykor ezek team-megbeszélésén való részvétel.

Minden – nem másik hajléktalanellátó intézményből érkező – ügyfél esetében az esetfelelős szociális munkásnak föl kell vennie a kapcsolatot azzal a családsegítő szolgálattal, ahonnan az ügyfél érkezett, tájékozódnia kell az előzményekről, körülményekről, különösen a családi háttérrel, annak érdekében, hogy milyen (akár közös) lépéseket lehet tenni az ügyfél mielőbbi hazatalálása, problémái rendezése érdekében.

Minden – nem másik intézménybe távozó – ügyfél esetében a lakhatási, foglalkoztatási és egyéb utógondozási, visszailleszkedési program keretében, még a kiköltözést megelőző szakaszban az esetfelelős szociális munkásnak föl kell vennie a kapcsolatot azzal a családsegítő szolgálattal, ahova az ügyfél várhatóan távozik, tájékozódnia kell az együttműködés lehetőségeiről, az esetleges családi háttérrel, annak érdekében, hogy milyen (akár közös) lépéseket lehet/kell tenni az ügyfél minél problémamentesebb visszailleszkedése érdekében.

## A program néhány eleme

### Prevenció – a megelőzés erősítése

A prevenció, a hajlék nélküli helyzetbe kerülés megelőzése természetesen sokkal szélesebb körű intézkedéseket kíván, mint amilyeneket egy intézmény, vagy akár a hajléktalanellátó rendszer egésze megtehet. Mégis, melyek azok a lépések, melyeket a hajléktalanellátó szervezetek megpróbálhatnak megtenni a hajléktalanság megelőzése érdekében: a tájékoztatás megerősítése, az információ-áramlás megszervezése, a „kibocsátó”, vagy egyéb intézményekkel való szorosabb és hatékonyabb együttműködés kialakítása.

### A Családsegítő Szolgálatokkal való együttműködés erősítése

A szorosabb együttműködések legfontosabb célja az egyes ügyfelek hajléktalanná válásának megelőzése, a már hajléktalan ügyfelek visszailleszkedésének elősegítése, a szakmai munka színvonalának emelése.

A hajléktalanság megelőzése érdekében **hatékony jelzőrendszert** kell kiépíteni a Családsegítő Szolgálatok és a hajléktalan-ellátással foglalkozó szervezetek között. A jelzőrendszer alappillére a közös gondolkodásmód kialakítása, egyeztető fórumok, együttműködési formák kialakításával. Ez a szociális munkások élő, személyes munkakapcsolatainak megerősödésével, folyamatos tudás- és tapasztalat-cseréjével kellene, hogy járjon. Lényege a párbeszéd, a probléma megoldás stratégiájának karbantartása.

**Rendszeresen tájékoztatást** kell nyújtani a családsegítő szolgálatok számára a hajléktalanellátó rendszer szolgáltatásairól. Ennek formája lehet: honlapon, szórólapok elhelyezésével, célzott fórumokon. E feladatot végezhetik a Diszpécser Központok, de ezzel párhuzamosan minden szolgáltató szervezet is.

### Volt állami gondozottak – börtönből szabadulók

Az állami gondoskodásból kikerült fiatalok gyakran nem rendelkeznek stabil jövőképpel, és általában nincsenek olyan családi kapcsolataik, amelyek segítenék őket a krízis helyzetekben, megmenthetnék őket a hajléktalanná válástól. Mind az állami gondoskodásból, mind a büntetés-végrehajtási intézményekből frissen kikerült emberek igen súlyosan veszélyeztetettek, vagy már érintettek a drog, a prostitúció, a bűnözés által. Ugyanakkor az is elmondható, hogy mivel „intézményi rezsimhez” szoktak, megfelelő hozzáállás esetén

#### Az ördög a részletekben

Minden olyan esetben, amikor fiatal hajléktalan emberrel kerül kapcsolatba egy hajléktalanellátó szolgáltató (utca, melegedő, fapad), azonnal el kell indítani a személyre szabott esetfelelősi szociális munkát (annak kialakult technikáival) és ennek részeként a lehető legrövidebb időn belül ezeket az ügyfeleket a visszailleszkedési programok (képzés, álláskeresés, lakhatás, addiktológia) felé kell irányítani. Felvállalható ezeknek az ügyfeleknek az „ambulanter”, intézményes szállásnyújtás nélküli segítése, annak érdekében, hogy ne „szippantsa be” őket az intézményrendszer. Ennek fontos része – amennyiben szükség és mód van rá - a lakhatási támogatás mielőbbi megszervezése, majd az „ambulanter” szolgáltatásokat is nyújtó „utógondozás”.

Amennyiben az ügyfél állami gondoskodásból került ki, minden esetben fel kell venni a kapcsolatot az kibocsátó intézménnyel, tájékozódni kell az ügyfél háttéréről, az esetleges családi kapcsolatokról, minden olyan előzményről, mely – mintegy „esetátadás” keretében - elősegítheti a további szociális munkát.

Emellett szükség van mind a nappali melegedőkben, mind – az intézményes ellátásba már bekeverültek esetében – a szállásokon olyan csoportfoglalkozások, tájékoztatók és kulturális foglalkozások megszervezésére, mely a fiatalon hajléktalanná vált embereket a hajléktalan helyzetből történő kimozdulásra ösztönzi.

viszonylag gördülékenyen be tudnak illeszkedni a hajléktalanellátó intézményi ellátásba. Ezen a ponton további lecsúszásuk, talajvesztésük megállítható, a hangsúlyos feladat esetükben inkább a visszailleszkedés, egyáltalán a beilleszkedés, illetve a hospitalizáció oldása, az önálló életvitelre történő rávezetés.

Kíváncsún lenne, hogy azokat a visszailleszkedési és utógondozási technikákat, eszközöket, melyeket az elmúlt években nagy erővel kifejlesztettünk a hajléktalanellátó rendszeren belül, megismertessük és folyamatos információ-csere útján átadjuk az utógondozással foglalkozó Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatok, lakóotthonok, ifjúságvédelem, pártfogói szolgálatok, büntetés-végrehajtó intézetek munkatársainak. Ezzel megelőzhetjük ilyen intézményekből kijövő emberek hajléktalanná válását.

Emellett a hajléktalanellátó intézményeken belül is figyelembe kell venni ezeknek az embereknek a speciális hátterét, speciális helyzetét. Ezért megfontolandó olyan, speciális szállórészek kialakítása, melyek kifejezetten a fiatal (25 év alatti), részben állami gondoskodásból kikerültek ellátására szakosodnak. Ezek szakmai programja a TEGYESZ utógondozási munkájára épülhetne, azt egészítenék ki. Az itt dolgozó esetfelelős szociális munkások különösen szoros kapcsolatot kell, hogy kialakítsanak a kibocsátó intézményekkel, ezzel speciális készségekre is szert tehetnek. Megfontolandó, hogy az itt dolgozó szociális munkások egyben megpróbálják összefogni a fiatal hajléktalanokkal végzett speciális segítő munkát a hajléktalan-ellátás egyes területein.

Akár sikerül ilyen speciális kisegységeket kialakítani, akár nem: minden egyes fiatal (kb. 25 év alatti) ember, aki bármilyen hajléktalanellátó szolgálat látókörébe kerül (utca, nappali melege-dő, fapad, átmeneti szállás) **különös és speciális figyelmet érdemel**. Az ő hajléktalan-ellátásba és ezzel hajléktalan szubkultúrába történő „beforgásuknak” a megakadályozásával jelentős lépést tehetünk a hajléktalanná válás újratermelődésének megakadályozása érdekében.

### **Pszichiátriai és alkoholbeteg gondozó hálózat**

A hajléktalanná válás, egzisztencia-vesztés egyik leggyakoribb oka Magyarországon a szerfüggőség, azon belül is elsősorban az alkoholbetegség, valamint a pszichiátriai betegségek. Ezért a hajléktalanügy területén is csak akkor történhetnek érzékelhető előrelépések, ha sikerül csökkenteni az alkoholbetegségben szenvedők számát, illetve ha a mainál jóval szélesebben és magasabb színvonalon kiépül a pszichiátriai betegek és az alkohol betegek lakóhely-közelgi gondozó hálózata. E betegség csoportok kezelésére hivatott gondozó hálózatok megerősítése és kiépítése mellett szükség van olyan terápiás és rehabilitációs, rehabilitá-

#### **Az esetleges információs akadályok leküzdése**

Az esetleges információs akadályok leküzdése érdekében a következő lépések lehetségesek:

- ✚ A hajléktalanellátás szolgáltatásairól írott tájékoztatók elhelyezése népkonyhákban, melegedőkben, utcai szolgálatoknál, Fedél Nélkül-ben stb.
- ✚ A hajléktalanellátás szolgáltatásairól szó-rólapos tájékoztatók eljuttatása utcai szolgálatokon keresztül az érintettekhez.
- ✚ Külön megszólítás és szórólap a hajléktalanellátás átalakított, új szolgáltatásairól, az új lehetőségekről (az éjjeli menedékhelyek működésének átalakításáról, a könnyebben igénybe vehető szolgáltatásokról, a hajléktalanellátás egyes szolgáltatásainak megnyitásáról stb.).

#### **Tájékoztató fórumok – nyílt napok a fedél nélkül élők számára**

A szállást nyújtó intézményekben rendszeresen tartandó nyílt napok célja az utcán élők közvetlen tájékoztatása az igénybe vehető szolgáltatásokról: az elhelyezkedéstől a tisztálkodási, mosási-főzési lehetőségeken keresztül a szociális segítségnyújtásig, társas programokig. Ez egyben lehetőséget nyújthat ahhoz is, hogy eloszlathassunk alaptalan félelmeket, s a résztvevők is elmondhassák elképzeléseiket, javaslataikat. A nyílt napok meghirdetése az utcai szolgálatokon keresztül történhet, az intézmények működését kevésbé ismerő utcai szociális munkások ügyfeleikkel együtt is részt vehetnek ezeken.

ciós foglalkoztatási lehetőségek megteremtésére is, melyek lehetővé teszik a megmaradt részleges önellátási képesség aktivizálását, a teljes egzisztencia-vesztés megakadályozását.

A program véglegesítése, végrehajtása során fel kell tárni a hajléktalanellátó rendszer oldaláról megvalósítható prevenció, a hajléktalanná válás megelőzésének egyéb lehetséges eszközeit is.

## **A jelenlegi hajléktalanellátó intézmények működésének átalakítása**

### **Nyitott szolgáltatások program**

A program célja a segítségnyújtás abban, hogy a közterületeken élő emberek közül is – a jelenlegi hajléktalan-ellátás szolgáltatásait igénybe véve – minél többen kitörhessenek, kilábolhassanak hajléktalan helyzetükből. Fontos hangsúlyozni, hogy amikor annak útját-módját keressük, hogy hogyan „csalogathatnánk be” az utcáról az intézményekbe az ott élő embereket, akkor ez nem maga a cél, önmagában nem cél önálló emberek intézmény-használóvá tétele. Ez mindig csak legfeljebb eszköz, eszköz ahhoz, hogy az utcán élő emberek is hozzájuthassanak azokhoz a segítő szolgáltatásokhoz, melyek őket lennének hivatva szolgálni.

### **Nyitott szolgáltatások biztosítása**

A hajléktalanellátó rendszer éjjeli menedékhelyei és átmeneti szállásai egyes szolgáltatásaikat megnyitják az utcán tartózkodó hajléktalan személyek részére is.

*Az éjjeli menedékhelyek és az átmeneti szállók szolgáltatásai az utcán élők számára – a nappali időszakban (intézményenként meghatározott időszakokban és tartalommal):*

- tisztálkodási lehetőség
- ruhatisztítás
- alkalmanként meleg tea és szendvics biztosítása – esetleg térítés ellenében
- érték-, és csomagmegőrzés
- szociális ügyintézés, esetenként szociális munka
- álláskeresői szolgáltatások
- teleszoba - a számítógépek használata, az alapfokú felhasználói oktatás elérése
- csoportfoglalkozások látogatása (addictus, kézműves, szabadidős, álláskereső tréning, tanuló szoba, munkában tartó csoport stb.)

A szállásnyújtó intézmények szolgáltatásainak megnyitása az utcán élők számára a program egyik legfontosabb, ugyanakkor igen nagy odafigyelést igénylő része. Célja az, hogy a szállásokon rendelkezésre álló forrásokat, lehetőségeket – értve ez alatt az olyan feltételeket, mint a rendelkezésre álló vizesblokkok, mosógépek, közösségi helyiségek stb., de értve ez alatt az ott dolgozó szociális segítők felkészültségét is – kamatoztassuk az utcán élők segítése érdekében is. Ez magán az „ambulanter” segítségnyújtáson túl egyben azt is hatékonyan elősegítheti, hogy az utcán élők félelmei, előítéletei csökkenjenek, az első lépéseket megtegyék a kapcsolatfelvételhez.

Ennek a nyitásnak az egyik lehetséges formája, ha nappali centrumot (melegedőt) hozunk létre azon szállásnyújtó intézményekben, ahol erre lehetőségünk van. Komoly – de nem megoldhatatlan – szakmai kihívás, hogy ezek a „nappali melegedők” ne egyszerűen „melegedést” nyújtsanak

az utcáról betérőknek, vagy esetleg a szállón éjszaka alvóknak. Ahol nem lehet létrehozni a nyitás ilyen intézményesítettebb formáját, ott is megszervezhető egyes szolgáltatások nyújtása azoknak, akik (még/már) nem laknak a szálláson.

### **„Nappali melegedők helyett nappali centrumok” program**

A nappali melegedőknek is kiemelkedő szerepük, feladatuk van a közterületen élő emberek visszailleszkedését elősegítő folyamatban. Ezért az eddigieknél is tudatosabban át kell alakítani az eddigi szerepfelfogást a szó szerinti „nappali melegedésről” („punnyadásról”) a „nappali segítő, integráló centrum” típusú működésre.

Ennek egyik eszköze a nappali melegedőkben nyújtott szolgáltatások tudatos átstrukturálása oly módon, hogy a jövőben e nappali centrumok

- a nap egyik felében az ún. alapszolgáltatásokat nyújtanak (pihenés, mosás, tisztálkodás, étkezés, FAMO)
- a nap másik felében speciális segítő szolgáltatásokat nyújtanának, közösségi, csoportfoglalkozásokat szerveznének
- éjjel (szükség és lehetőség szerint, pályázati finanszírozás esetén) ismét alapszolgáltatásokat nyújtanának meghatározott ügyfélkör számára

Az együttműködés bizonyos fázisában érdemes megpróbálkozni az önkéntesség – öngondoskodás – önszerveződés egyes elemeinek összekapcsolásával, felhasználásával. Közelebbről: egyes esetekben bizonyos szolgáltatások kivitelezésében maguk az érintettek is közreműködhetnek (ételkészítés, kiszolgálás, mosás, takarítás, környezet-rendeztetés, kisebb karbantartási, felújítási munkálatok stb.), akár a képességek, érdeklődések szerinti önkéntesen szerveződő munkacsoportok formájában – a segítő szakemberek koordinálásá, támogató szerveztése mellett. Ez egyben átvezetés is lehet a nyílt munkaerőpiacon történő álláskereséshez, jövedelemhez jutáshoz, de legfőképp elősegítheti az énerő fokozatos és toleráns megerősítését

*A jelenlegi ingyenes étkeztetés kapcsán megfontolandó, hogy e nappali centrumokban nagyon óvatosan ne kerüljön-e bevezetésre a – csekély mértékű, szimbolikus értékű (50-100 Ft) – étkezési térítési díjak rendszere a jövedelemmel rendelkezők körében, s ezzel párhuzamosan a jövedelemhez jutást elősegítő programok megerősítése azok körében, akik nem rendelkeznek még ennyi jövedelemmel sem (számukra addig megmaradna az ingyenesség).*

A szolgáltatások ilyen átstrukturálása egyrészt teret és alkalmat nyújt a fokozatosság érvényesülésének (az utcás zsilip szobáknál leírt módon), másrészt biztosíthatja a kvalifikált szakszolgáltatások szervezett és az ügyfelek számára is követhető megjelenését és megerősödését e centrumokban. A délelőttök alkalmat nyújtanak a „beszokáshoz”, a bizalomépítéshez, az utcai szociális segítők jelenlétéhez stb., a délutánok tematikus csoportfoglalkozásokon, szervezett szabadidős, énerősítő, motíváló programokon, álláskeresői, teleszobás stb. szolgáltatásokon, szociális ügyintézésen, egyéni esetkezelésen keresztül szolgálhatják a visszailleszkedés kicsi, de fontos lépéseit, az éjszakai nyitvatartások – a zsilip szobák első napjaihoz hasonlóan – szolgálhatják az „életmentésen”, a leromlás elkerülésén túl a biztonság és a bizalom megteremtésének első lépéseit.

A program többi eleme is érinti a nappali melegedők átalakítását, amennyiben minden nappali centrumnak a jövőben aktív és szervezett, szoros kapcsolata lenne az utcai szolgálatokkal (akár saját utcai szolgálat formájában), illetve – részben új nappali centrum(ok) létrehozásával – megkísérélhető a „nappali centrumos működés”, illetve egyes nappali centrumok integrálása a szállást nyújtó intézményekbe. Az ilyen típusú integráció során kiemelkedő jelentősége van annak, hogy



ezek a nappali centrumok elsősorban az „utca felé legyenek nyitottak”, elsősorban az utcán, közterületeken élőket, részben az éjjeli menhelyeken megfordulókat fogadják és szolgálják ki, s minél kevésbé hassanak a már átmeneti szállókon lakók további „bezáródására”, hospitalizálódására.

### „Beléptető szálló” program

A „beléptető szálló” program – a hajléktalanellátó szervezetek jelenlegi feltételeit figyelembe véve – nem új szállót, vagy valamely szállás teljes átalakítását jelenti. Megvalósítása több telephelyen, elsősorban **speciális „utcás zsilip szobák”** működtetésével történhet. Lényege az újszerű szakmai programban rejlik, melynek főbb elemei a következők:

Az utcás zsilip szobák működtetésének célja a huzamosabb ideje közterületen élő emberek befogadása, kiilleszkedésük enyhítése, segítő ösztönzése korábbi életformájuk fokozatos megváltoztatására.

Ezekre a beléptető szálláshelyekre kizárólag huzamosabb ideje közterületen élő emberek kerülhetnek be, szükség esetén utcai szociális segítő ajánlásával, támogatásával.

Nem látjuk akadályát annak, hogy utcás zsilip szobák működjenek akár éjjeli menhelyen, akár átmeneti szállón – részben azonos, részben eltérő feltételekkel, szolgáltatásokkal.

#### Az utcás zsilip szobák speciális feltételei:

- Használatuk rövid időre, legfeljebb egy hónapra szól
- A bejutáshoz, bent tartózkodáshoz nem szükséges ÁNTSZ és TBC igazolás
- Nem kell térítési díjat fizetni (fapadon ez természetes, átmeneti szállón ez az első egy hónap)
- Egész nap bent lehet tartózkodni
- Ha az elhelyezés lehetővé teszi, koedukáltan is működtethető
- Elegendő üres hely esetén „csoportosan” is igénybe vehető
- Saját személyes tárgyak, csomag, saját felelősségre a behozható, bent tartható
- Az első napokban a mosdás, mosás hiánya, a kabátban-cipőben lefekvés tolerált
- Erősen ittasan is igénybe lehet venni (ha az másokat nem veszélyeztet)
- Amennyiben a szállás körülményei megengedik, éjszakára korlátozott mennyiségű italt is be lehet vinni

#### Mely szolgáltatásokat kell biztosítani?

- az ételmelegítési, mosdási, mosási stb. lehetőségeket,
- az értékmegőrzést,
- az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutást (ha lehet, hetente),
- szükség és lehetőség esetén vitaminokat, roboráló csomagot

### Az utcás zsilip szobák egyéb feltételei, szolgáltatásai:

Lehetőség szerint külön zsilip szobát érdemes kialakítani a fiataloknak és idősebbeknek, igény esetén a nőknek, a betegségben szenvedőknek (utóbbiak elsősorban a lábadozóknak juthatnak ellátáshoz).

Az intenzív és toleráns szociális munka biztosításának egyik kardinális eleme, hogy az utcás szociális segítők is jelen legyenek az első időszakban, akár a befogadáskor, akár később alkalmilag, akár rendszeres ügyeletesként. Az utcás zsilip szobák saját esetfelelős szociális munkással kell rendelkezzenek, akik folyamatosan konzultálnak az utcai stáb tagjaival. Az utcai szociális segítők részt vehetnek a korábbi ügyfelüket érintő team üléseken.

A szociális munka, a gondozási folyamat ezekben az esetekben csak kis lépésekben, nagyobb türelmi idővel képzelhető el. Fontos, hogy az ügyfél testileg, lelkileg megerősödjön ennek során.

Folyamatos az iratok pótlása, leszázalékoltatás intézése, jogosultságok felmérése, az egészségügyi problémák feltárása, megoldásuk elkezdése, az intézményhez, közösséghez „szoktatás”, a személyes és környezeti higiéniaira való igény kialakulása, a felkészítés a „hogyan tovább”-ra. A bizalom megteremtése mellett az egyéni szükségletek folyamatos felmérése és ezekre építve a kiilleszkedés fokozatos enyhítése e segítő folyamat lényege. Ha ezek a szakaszok sikerrel járnak, akkor elkezdődhet a felkészítés a zsilip szobából történő továbblépésre (átmeneti szállós előgondozás), csoportfoglalkozásokon való részvétellel, speciális szolgáltatásokhoz irányítással stb. Az esetvezetés további szakasza már nem a speciális utcás zsilip szobák rendszerében folyik.

### **Páros elhelyezés – kapcsolatépítés**

Néhány éve még elképzelhetetlen volt, hogy párokat fogadjunk szállóinkon, kényszerűen szétszakítottunk minden ilyen kapcsolatot (legalább is egy időre). Ez nagyban visszatartott embereket szolgáltatásaink igénybe vételétől, ők inkább kint maradtak az utcán, együtt. Amióta elkezdődtek – először kísérleti formában – az ún. páros programok, azóta látható, hogy a hajléktalanellátó intézmények képesek ezeket a speciális helyzeteket intézményi keretek között kezelni, határozottan nő a nyújtott segítség hatékonysága, jelentős igény van ilyen elhelyezésre. Ezért a jövőben – a lehetőségek határáig - meg kell próbálni megnövelni a páros elhelyezés volumenét. A hajléktalanellátó rendszer összes szálláshelyén meg kell vizsgálni a koedukált elhelyezés és az intim szobák létrehozásának a lehetőségeit, valamint nagyobb hangsúlyt kell fektetni az intézmények közötti – a férfi és női szállók közötti – szervezett társas programok, csoportfoglalkozások stb. szervezésére. Ez mind a befogadás során, mind a visszailleszkedési programok előkészítése során jelentősen segítheti munkánkat, munkánk eredményességét.

## Foglalkoztatás

A lakhatási támogatási rendszer a hajléktalanság okozta problémák enyhítésének kiemelt eszköze. Hasonlóan kiemelt eszköz kell legyen a hajléktalan emberek folyamatos jelenléte a munkaerőpiacon, mint a lakhatás költségeit és az önfenntartást biztosító rendszeres jövedelem forrása.

### A munkabér a munkaerő ára

A hajléktalan emberek munkaerő-piaci helyzetének áttekintésekor muszáj egy rövid ideológiai kitérőt tenni, és egy olyan, ma már szalonképtelené vált és kiveszőben lévő fogalmakat használni, mint a *bérmunka*, és bérmunkás, szemben a megszokott foglalkoztatott, munkavállaló, alkalmazott és hasonló eufemisztikus kifejezésekkel. A szavak ilyen módon megválasztása mellett szól az is, hogy a szociális munka elválaszthatatlan a megtermelt javak elosztásának elfogadásától/fenntartásától, vagy netán éppen az újraelosztásra való törekvéstől, az elosztási döntések befolyásolásától, egy szóval: a politikától.

„A szociális munka sokféle szerepet játszott, és sokféle politikai célt szolgált a szociális ellátás egymástól nagymértékben eltérő rendszereiben. Nagy érdeme az ugyanis, hogy csaknem korlátlanul képes alkalmazkodni társadalmi környezetéhez, lehetővé teszi bármely politikai cél érdekében történő felhasználását.”

Bill Jordan

A társadalom, ahol a hajléktalanokat segítjük, és ahová visszailleszteni igyekszünk őket, amelyből kiilleszkedtek és kirekesztődtek, ahová visszavágynak és reményeink szerint visszaigyekeznek, a Robert Castel által leírt bérmunka társadalma. E társadalomban a társadalmi státusz és a társadalmi mobilizáció meghatározója a bérmunkásként megszerzett jövedelem függvénye. A tulajdonosok szűk - és az öröklött vagyonnal rendelkezők még szűkebb - rétegei alatt bérmunkásként (foglalkoztatottként) mindenki a bérmunka társadalmának tagja.

Nagyon-nagyon szűk az a mezsgye, ahol a legitim módon, azaz társadalom által elfogadottan lehet bérmunkából szerzett jövedelem nélkül tartózkodni. Ma Magyarországon ide tartoznak azok, akik életkoruknál fogva még csak oda igyekeznek (gyermekek, tanulók), illetve akik életkoruknál fogva már elhagyták azt (idősek), és a betegek.

Bérmunkásként jelentős jövedelmeket lehet elérni vállalati menedzsment tagjaként, pénzügyi szakemberként, médiaszereplőként, tudósként. A társadalomban elfoglalt státusz valójában a munkabérből megvehető jólét mértékétől függ. Álljanak az emberek a társadalmi ranglétrán följebb vagy lejjebb, egy döntő pontban azonosak egymással: társadalmi legitimációjukat a bérmunkából élésből merítik. A köztük lévő – nagyon is jelentős - határokat a munkabérből elérhető fogyasztási szint alapján húzzák meg.

Akik nem akarnak a bérmunka világában részt venni, akik feladták vagy sosem próbálkoztak, akik bérmunkájára nincs szükség -, azok elmerülnek a méltatlanság bugyraiban. Kirekesztődnek a „tisztas” megélhetést nyújtó munkákból, az elfogadható hajlékból, a rendezett családi kapcsolatokból, az egészségügyi ellátásból, a jogok gyakorlásából, a szabadidő luxusából (hiszen önmaga megújítására fordított szabad ideje csak annak lehet, akinek van munkaideje is). A bérmunka társadalmának polgárai számára elképzelhetetlen túlélési technikákkal tartják fenn magukat, viselkedésük, öltözködésük, higiéniájuk lehetetlenné teszi, hogy a bérmunka társadalmának polgára



kommunikáljon velük. Idegen testként éli meg őket, mint akik nem olyan fajta emberek, akik élni tudnának a boldogulás lehetőségeivel.

Bérmunkára képesen (aktív korúként és egészségesen) kikerülni a munkaerő-piacról, nem törekedni a munkaképesség fenntartására, nem bizonyítani a munkára való állandó készen állást olyan bűn, melynek büntetése lehet a hajléktalanság. És mint a fentiekből következik, és ami szociálpolitikai közhely, a hajléktalanság nem pusztán a hajlék elvesztése, hanem olyan depriváció, amely a megélhetés hiánya, a fizikai és lelki egészség hiánya, kapcsolatok hiánya, lényegében a társadalmi tagság elvesztésével, a társadalomból való kihullással egyenlő.

Mindez azt is jelenti, hogy a hajléktalan emberek társadalomba való visszailleszkedésének elengedhetetlen eszköze a munkavállalás, mert e nélkül örökre páriák maradnak. Megélhetésüket és lakhatásukat elfogadott módon, és elfogadható színvonalon csak munkabérből biztosíthatják.

### **A hajléktalan emberek munkaerő-piaci helyzete**

Erre irányuló adatgyűjtés híján, csak a szociális munkások tapasztalatai alapján tudjuk, hogy a hajléktalanná válás előtt, illetve a lecsúszás folyamata alatt a hajléktalan emberek több éves, az idősebbek több évtizedes munkaviszonnyal rendelkeztek.<sup>28</sup> A városokban egykoron a szocialista nagyipar szakmunkásai, vidéken a termelészövetkezetek betanított és segédmunkásai voltak. A munka világából történő kiszorulásuk a munkaerő-piac megjelenésének következménye, amely kevesebb munkaerőt, korszerű szakképzettséget, új készségeket (számítógép-használat, nyelvtudás), állandó alkalmazkodást kíván, és egyszerre követel monotónia-tűrést és kreativitást, önállóságot és csapatmunkát, a munkavégzést nem zavaró magánéleti háttérrel és földrajzi mobilitással.

A közvélemény előtt kevésbé ismert tény, hogy a hajléktalan emberek egy része jelenleg is dolgozik<sup>29</sup>. Az NCSSZI 2001. évi felmérése szerint az éjjeli menedékhelyeken és átmeneti szállásokon lakók 21%-nak állandó munkaviszonya van, 26% pedig rendszeresen végez alkalmi munkát, melyből rendszeres jövedelemmel rendelkezik. A Február Harmadika Munkacsoport már bemutattott 2007. évi adatai lényegében azonos arányt tükröznek, amelyek szerint a válaszoló hajléktalan emberek 42%-nak a fő jövedelemforrása munkabér.

Az adatokból nem derül ki a feketén foglalkoztatottak aránya, illetve sejthetjük, hogy a szemérmes „alkalmi munka” megfogalmazás valójában fekete munkát takar. A feltételezhetően legálisan foglalkoztatottak 21%-os aránya (2001.) a romák foglalkoztatásához hasonlíthatóan katasztrofálisan alacsony arány<sup>30</sup>, és jól tükrözi a két csoport hasonló társadalmi helyzetét. Az adatot az országos foglalkoztatási ráta amúgy alacsonynak tartott, de mégis több mint kétszeres foglalkoztatási szintet tükröző 50,02%-val érdemes összevetni, amelyet a 15-74 évesek körében mértek, és amely természetesen a legális munkavállalók arányát mutatja (2001., a 2007. évi ráta 50,09%).

A közvélemény elfogadó a fekete munkavégzés iránt, azt hihetnénk hát, hogy a fekete foglalkoztatás nem gátja a társadalmi befogadásnak. Valójában a fekete munka bizonytalan volta, kiszol-

<sup>28</sup> A fiatal hajléktalanok korosztályát leszámítva.

<sup>29</sup> A „bérmunkát végez és mégis hajléktalan maradt” látszólagos ellentmondása abból fakad, hogy a munkaviszony *önmagában*, egyedüli eszközként nem elegendő a társadalmi integrációhoz.

<sup>30</sup> A romák foglalkoztatási rátája 2003-ban, a 15-49 éves korosztály körében 29%. Kertesi Gábor, Roma foglalkoztatás..., SzocSzemle 2005/2.

gáztatottá tévő, a személyes függésekre épülő jellege, a rendszertelen és alacsony jövedelmek, az alacsony munka-státusz miatt a hajléktalanságot jellemző hiányállapot erősíti, sőt fenntartja.

A szórványos adatok alapján is bizonyos, hogy a hajléktalanok több mint fele munkanélküli, valószínűsíthetően tartós munkanélküli, az aktív és passzív foglalkoztatás-segítő eszközöket nem éri el. Pontos számok nem ismertek, hiszen a hajléktalan emberek 60 %-a nincs munkanélküliként (álláskeresőként) regisztrálva, illetve az együttműködés hiánya miatt regisztrációjukat törlik.

### A hajléktalanok foglalkoztatásának segítése – problémák és teendők

„Miért nem dolgozik?” kérdi a bér munka társadalmának polgára, ha kolduló, guberáló hajléktalant lát. A válaszáért tanulságos lenne megkérdezni néhány munkaadót, de e helyett álljanak itt inkább azok a válaszok, amelyeket a hajléktalanellátó szervezetek szociális munkásai adtak arra a kérdésre, hogy mely tényezők akadályozzák a hajléktalan emberek munkavállalását<sup>31</sup>:

- rossz egészségi állapot,
- alkoholfüggés,
- elavult szakképzettség,
- piacképes készségek és jártasságok hiánya,
- a munkavégzéshez szükséges rutinnok elvesztése,
- előítéletek,
- anyagi tartalékok hiánya,
- bizonytalan, zsúfolt, rossz körülményeket kínáló lakhatás a hajléktalanszállókon,
- a szállók rugalmatlan nyitva tartási ideje,
- a szállók rossz megközelíthetősége,
- rossz személyes higiénia,
- elégtelen ruházat,
- egyéb, a hajléktalan létből fakadó és azt erősítő egyéni akadályozó tényezők.

A nyílt munkaerő-piacon való versenyképtelenségük okait, a számukra csak rendszertelen, nehéz fizikai, alacsony megbecsültséggel járó munkák elérhetőségének okait hosszú évek óta minden gyakorló szociális munkás ismeri, ahogy a számukra elérhető munkákat, munkáltatókat is.

A hajléktalan emberek foglalkoztatásáért minden hajléktalanellátó szervezet maga küzd meg, egyenként, újra és újra kikísérletezve a használható segítő eszközöket, keres partnereket, forrásokat. Közös jellemzőjük a programszerűség (egy időszakra szóló és időszakos forrásokkal), a fog-

A foglalkoztatási programokban egyedileg alkalmazott foglalkoztathatósági eszközök „étlapja”:

- bevonhatóság, motiváció, szükségletek vizsgálata
- mentálhigiénés csoportok a munkába állás, munkában maradás segítésére
- munkarutinok visszaállítása fejlesztő foglalkoztatással, szabadidős/kulturális/sport tevékenységgel
- felhasználói számítógépes képzés
- számítógép és Internet használat biztosítása
- jogosítvány-szerzés támogatása
- állásregiszterek, képzési regiszterek
- hajléktalanokat már alkalmazó munkaadók regisztere
- gyakorlatközpontú képzések szervezése
- csak hajléktalanokból álló képzési csoport kialakítása
- korrepetálás vizsgákra
- szociális segítő személyes kapcsolata a munkaügyi központtal
- a munkaügyi központban hajléktalan referens kijelölése, a fővárosban külön iroda létrehozása
- állásbörze hajléktalanoknak
- személyes egyszeri beruházások munkavállaláshoz (fodrász, munkaruha, bicikli stb.)
- megélhetés, utazás, ruházat biztosítása első fizetésig
- albérleti támogatás

<sup>31</sup> Összetett problémák, összetett megoldások: A hajléktalan emberek integrációja a foglalkoztatás által Magyarországon, Bakos Péter összeállítása, FEANTSA 2007. <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=5>

lalkoztathatóság fejlesztése, mint cél (mert ez tartozik a segítő szervezetek kompetenciájába), és a módszerek, eszközök elszigeteltsége (nem épülnek be a programon túl a szociális munka eszközei közé, nem ismeri, nem használja a többi ellátó).

A tranzit- foglalkoztatás szigorú finanszírozási, menedzselési, jogszabályi feltételei miatt a hajléktalanellátó szervezetek csak szórványosan válnak a munkaerő-piaci megkapaszkodást megcélzó szociális foglalkoztató szervezetté.

A kormány több jelentős lépést tett a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű csoportok, köztük a hajléktalanok foglalkoztatásának segítésére: bevezették az alkalmi munkavállalói könyvet, a munkaügyi központokon keresztül járulék és bértámogatások érhetőek el, megváltoztak a szociális intézményen belüli foglalkoztatás szabályai, a korábbi hazai támogatásoknál nagyságrendileg nagyobb uniós forrásokat nyitottak meg a fejlesztő és foglalkoztató programok számára.

Ezek az intézkedések akkor válhatnak jelentőssé a hajléktalan emberek foglalkoztatásában, ha

- rendszerszerűen használhatóak (mint jelenleg a szociális foglalkoztatás, amely azonban sajnos személyi feltételeiben szinte finanszírozhatatlan, ezért a hajléktalanellátó szervezetek alig használják), vagy
- több éven át kiszámíthatóan használhatóak (a programot rendszeresen vagy hosszabb időre meghirdetik),
- egy-egy hajléktalan embernek is több éven át használhatóak
- a bevált segítő eszközöket, partnersegeket módszertanilag előírják és finanszírozzák,
- rugalmasak annyira, hogy követhessék a hajléktalan életmód lassabb változását (pl. az uniós finanszírozású programok kellően rugalmasak az egyedi segítő eszközök alkalmazásához, de indikátoraikban nagyon nehezen teljesíthetőek, másik példaként az alkalmi munkavállalás szabályai, amelyeknek hosszabb periódust kellene alkalmi munkavégzés-ként elismernie),
- rugalmasak annyira, hogy pótolhassák azokat a készségeket, jártasságokat, amelyekkel a korosztályi különbségekés korábbi iskolázottságuk miatt a hajléktalan emberek nem rendelkeznek, mint számítógép- és Internet használat és a számítógéphez való hozzáférés, jogosítvány, horribile dictu: nyelvismeret,
- rugalmasak annyira, hogy a támogatások lejárta után továbbfoglalkoztatást a szociális szervezetek számára nem írják elő kötelezettségként

Egy példa:

A HKA HEFOP-2.3.2 „fejlesztésközpontú alternatív munkaerő-piaci szolgáltatások” programja hajléktalan emberek számára, 58 M Ft támogatási kerettel, 18 hónapon keresztül, hatásai a szociális munkában:

- a szállókon lakókkal végzett segítő munka központjában a munkaerő-piaci megkapaszkodás áll
- csak a legális, munkaszerződéssel végzett és 4 hónapon át folyamatosan fenntartott munka, illetve egy OKJ-s képzés befejezése számít eredménynek, ezért a szociális munkások erre törekszenek (különben a támogatást vissza kell fizetni)
- kötelező regisztráció álláskeresőként a munkaügyi központnál, ezzel esély az aktív és passzív foglalkoztatás-segítő eszközök használatára
- napi együttműködés a munkaügyi központ hajléktalan irodájával
- a munkakeresést segítő irodák felállítása
- segítő eszközeink állandó reklámozása a hajléktalanok felé
- a támogatott lakhatási pályázati program összekapcsolása a foglalkoztatással
- a segítő eszközök és a követelmények (4 hónap legális munka) összekapcsolása (szerződéssel) a hajléktalan emberek felé
- az elvégzett munka szigorú dokumentálása

A program fajlagos költsége: 1.376.000 Ft/munkába állt/képzést befejezett hajléktalan ember. A fajlagos költség önmagában persze csak üres szám, mert nem mutatja meg, milyen szolgáltatások állnak mögötte, és nem tükrözi az elért munkaerő-piaci pozíciót sem (melyek jellemzően továbbra is nehéz, alacsony képzettséget kívánó, kétkezi munkák).

- támogatott piacot nyit a szociális foglalkoztatás termékeinek (megrendelésekkel, piaci szereplőknek nyújtott állami és uniós támogatásoknak és a szociális foglalkoztatásnak az összekapcsolásával)
- közbeszerzéseknél előnyben részesíti a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatását
- a kormányzati kommunikációban rendszeresen megjelennek.

Mindez bizonyára drága multság, és költségszámítások nem állnak rendelkezésünkre. Mindenesetre az eddig finanszírozott foglalkoztatási programok szolgáltatásait, eredményeit már össze lehet gyűjteni, hasonlítani. Egy előregező, alacsony foglalkoztatottsági mutatókkal, finanszírozhatatlan nyugdíjrendszerrel rendelkező társadalom azonban nem mondhat le aktív korú tagjainak foglalkoztatásáról, és ezzel a társadalmi összetartozás erősítéséről.

Kiadja:  
Hajléktalanokért Közalapítvány  
[www.hajlektalanokert.hu](http://www.hajlektalanokert.hu)  
1067 Budapest Szobi utca 3.  
06/1/261-7704  
1475 Budapest Pf. 378.

---