



A hajléktalanság felszámolása Közép- és Kelet-Európában: a lakhatás-vezérelt rendszerre való áttérés **Magyarországon**

Bevezetés

A World Habitat elkötelezett amellett, hogy a lakhatás alapvető emberi jog, és hogy a lakhatás-vezérelt megközelítés tartós megoldást nyújt a hajléktalanság problémájára. A lakhatás-vezérelt megközelítés lényege, hogy a hajléktalanságban élő vagy a hajléktalanná válás veszélyének kitétt emberek a lehető leghamarabb biztonságos otthonhoz jussanak, és a lehető legkevesebb időt töltsék átmeneti vagy szükségszállásokon.

Ez a szakpolitikai összefoglaló a Városkutatás Kft. és a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet Kft. által végzett kutatási projekt keretén belül készült. A kutatás összegző jelentésének középpontjában az áll, hogy milyen akadályok, kihívások és lehetőségek kapcsolódnak a közép- és kelet-európai országokban a hajléktalanság felszámolását szolgáló lakhatás-vezérelt megközelítésre való áttéréshez. A kutatás a World Habitat megbízásából készült.

Összefoglaló

Magyarországon a hajléktalan emberek létszámát mintegy 30 000 főre becsülik. Körülbelül tízszer ennyi ember él bizonytalan lakhatási helyzetben vagy elfogadhatatlan lakhatási körülmények között. Jelenleg nincsen elfogadott vagy megvalósítás alatt lévő nemzeti hajléktalanügyi stratégia. A lakásárak, a bérleti díjak és a közműköltségek növekedése tovább rontja a lakhatás megfizethetőségét. A szociális bérlakások aránya a lakásállomány kevesebb mint 2%-a.

Míg a hajléktalanellátás súlyosan alulfinanszírozott, és továbbra is a krízisellátások és az átmeneti szolgáltatások dominálják, biztató fejlemény, hogy Magyarországon teljesül néhány olyan előfeltétel, amely elengedhetetlen a hajléktalanság felszámolását célzó lakhatás-vezérelt megközelítés megvalósításához és kiterjesztéséhez. Egyre több jógyakorlat és tapasztalat áll rendelkezésre civil szervezetek által sikeresen megvalósított, lakhatás-vezérelt programokból, amelyek gyakran a helyi önkormányzatokkal kialakított innovatív partnerségek segítségével tudnak szociális lakhatást nyújtani.

A lakhatás-vezérelt megközelítés kiterjesztéséhez elengedhetetlen a szociális lakásprogramokba és szociális támogatási rendszerekbe való beruházások és befektetések növelése, valamint a lakhatás-vezérelt programok hosszú távú finanszírozása és támogatása. A lakhatás-vezérelt hajléktalan-támogatási rendszer felé történő elmozdulás elősegítése érdekében szintén kulcsfontosságú, hogy a hajléktalan embereket sújtó intézkedéseket visszavonják.

A hajléktalanság szintjei

Magyarországon a hajléktalanságban élők becsült száma 30 000 fő, és körülbelül tízszer ennyi ember él bizonytalan lakhatásban vagy elfogadhatatlan lakhatási körülmények között. A Menhely Alapítvány által koordinált éves, országos szintű hajléktalanfelvétel alapján évente 7000-10000 ember áll kapcsolatban a krízisellátókkal, átmeneti szállókkal és utcai gondozó szolgálatokkal, és közülük mintegy 3000 ember az utcán válaszol a felmérés kérdéseire.¹ Az utcán élők többsége férfi, nagyjából egynegyedük mentális problémákkal küzd, a megkérdezetteknek körülbelül a fele súlyos egészségügyi panaszokkal él, a válaszadók felének nincs rendszeres jövedelme, és minden ötödik hajléktalanságban élő ember legalább egy szenvedélybetegséggel küzd. A magyarországi hajléktalanság definíció ezen felül magában foglal egy további népesebb csoportot is: a bejelentett lakcímmel nem rendelkezőket – az ő becsült számuk 24 500 fő –, valamint egy mintegy 80 000 lelket számláló csoportot is, akiknek csak "tartózkodási helyük vagy levelezési címük" van.²

A hajléktalanellátó rendszer hiányosságai

2010 óta a kormányzati politika fő iránya a hajléktalanság kriminalizációja, így a magyar Alaptörvény büntethetővé tette az utcai hajléktalanságot. Ez negatívan hat mind a hajléktalanság kezeléséről szóló nyilvános diskurzusra, mind a társadalmi befogadásra irányuló erőfeszítésekre.³ A hajléktalanság 2010 utáni kriminalizálása lehetővé tette a hatóságok számára, hogy a közterületen életvitelszerűen való tartózkodást vagy alvást pénzbírsággal szankcionálják, és ismételt szabálysértés esetén, vagy a bírság megfizetésének elmulasztása esetén elzárást szabjanak ki büntetésként. Ez negatívan hatott a hajléktalansággal és a társadalmi befogadással kapcsolatos közbeszédre, mivel a szabályozás a hajléktalanság okairól szóló vitát a strukturális tényezők helyett a személyes felelősség irányába terelte.

1. Albert, F., Teller, N., Fehér, B., Kőszeghy, L. (2019). ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Hungary, European Social Policy Network (ESPN), Brüsszel: Európai Bizottság.
3. Ámon, K., et al: Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018. <https://habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/>
3. Misetics, Bálint (2013): The Criminalisation of Homelessness in Hungary; In: Jones, Samara (szerk.): Mean Streets – A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe. Fondation Abbé Pierre – FEANTSA – Housing Rights Watch.

A hajléktalanellátás struktúrája lépcsőzetes modellt követ, és hiányoznak az olyan hatékony eszközök, amelyek lehetővé tennék a hajléktalanságból való kilépést. Annak ellenére, hogy két nemzeti hajléktalanügyi stratégia is kidolgozásra került – először 2008-ban,⁴ majd 2015-ben⁵ –, amelyek lakhatás-vezérelt programokra is építve kezdeményezték az ellátórendszer megreformálását, a mindenkori kormányok egyiket sem hagyták jóvá. Mindeközben nemrég Budapest Főváros Önkormányzata megalkotta saját stratégiáját, amely a lakhatáshoz való hozzáférés javításával, valamint a kilakoltatások megelőzését szolgáló támogatási rendszerrel kíván fellépni a hajléktalanság ellen. A biztonságos, megfizethető lakhatás hiánya és a szociális munka korlátozott erőforrásai behatárolják a lakhatás-vezérelt programok hatékonyságát és aláássák a fenntarthatóságukat.

A hajléktalanellátó rendszert a krízisellátások és az átmeneti megoldások jellemzik, nem pedig a hajléktalanság megelőzésére vagy megszüntetésére irányuló szolgáltatások. A hajléktalanellátás helyi önkormányzati feladat, de a szolgáltatásokat – közszolgáltatási szerződések keretén belül – sok helyütt civil és egyházi szervezetek nyújtják. Ezek a szolgáltatások a nappali melegedők, a népkonyhák, az éjjeli menedékhelyek, az átmeneti szállások és az utcai gondozó szolgálatok, amelyeken felül a nagyvárosokban egészségügyi központok is működnek. A hajléktalanellátó ágazat súlyosan alulfinanszírozott. Az állami normatíva a tényleges költségek csupán 60-70%-át fedezi, így a helyi önkormányzatok vagy a szolgáltatók saját költségvetésükből fedezik a hiányt. A menedékhelyek túlszűfoltak, gyakran leromlott állapotban vannak, és rendkívül magas energiaköltségek mellett működnek.

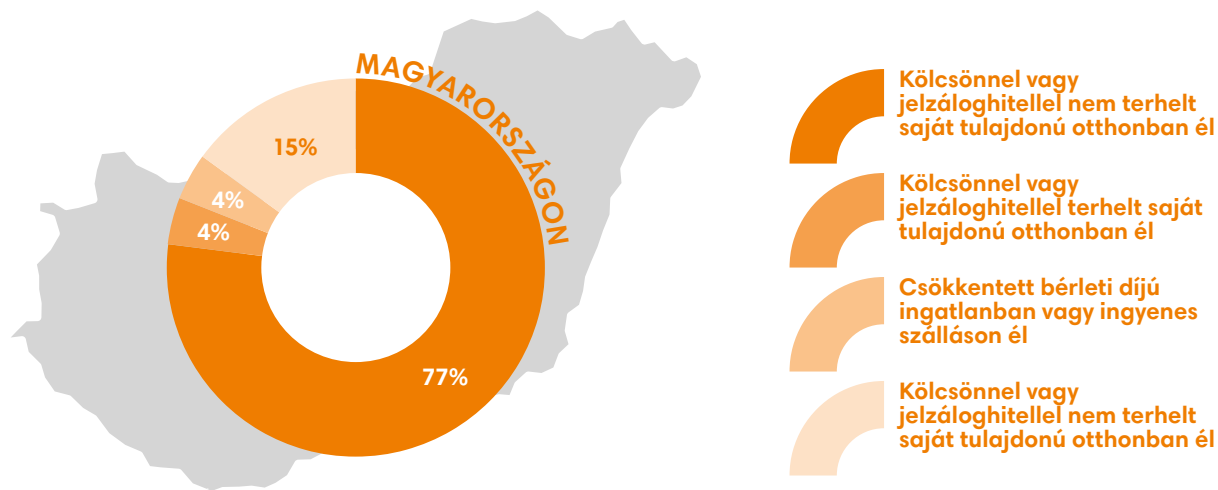
Annak ellenére, hogy számos lakhatás-vezérelt kezdeményezés indult, a programok elszigeteltek maradtak és nem integrálódtak a szociális szolgáltatások és az egészségügy és a szociális lakhatás rendszereibe. Már a kétezres években indultak kisebb léptékű programok. Az első uniós társfinanszírozású lakhatás-vezérelt program 2008-ban, az "Elsőként lakhatás" program pedig 2017-ben indult, és mindkettő nagyrészt a magánbérlet-szektorra támaszkodott. Emellett néhány civil szervezet saját kezdeményezéseket valósít meg hosszabb távú lakhatási megoldások megteremtése érdekében, együttműködve olyan önkormányzatokkal, amelyek lakásokat biztosítanak számukra – azok felújításáért cserébe. Az ilyen programok magánadományokból és uniós források segítségével működnek.

Mind a lakásfenntartási támogatások elégtelensége, mind a szolgáltatások integrációjának hiányosságai komoly akadályt jelentenek a lakhatás-vezérelt megoldások felé való elmozdulásban. A decentralizált lakásfenntartási támogatási programokban nyújtott összegek túl alacsonyak, és a programokból gyakran kimaradnak a legkiszolgáltatottabb csoportok.⁶ Míg a nagy bentlakásos intézmények kitagolása lehetőséget teremtett a szenvedélybeteg és pszichiátriai betegek esetében a támogatott lakhatási programok kapacitásainak növelésére, a hajléktalanellátással kapcsolatos szolgáltatók nem kapcsolódtak ehhez a folyamathoz. Ezen felül a pszichiátriai ellátások szűk kapacitása is kihívást jelent a támogatott lakhatási programok számára.

4. Györi P., Maróthy M. 2008. Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei (Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére, Pro Domo Füzetek 1. Budapest 2008

5. Györi Péter (összefoglalta) (2015): Hajléktalanügyi teendők 2015. Utcától lakásig. Javaslatok a hajléktalan emberek ellátásának átalakítására. 4.0 munkaváltozat

6. Missetics, B. (2018) Kevesebbet kevesebbeknek: a lakásfenntartás önkormányzati támogatása 2015 után. Esély 2019/1. sz.



A lakásrendszer hiányosságai

Az 1990-es évek elején lezajlott lakásprivatizáció, hasonlóan a többi poszt-socialista országhoz, gyökeresen megváltoztatta a lakásrendszeren belüli tulajdonviszonyokat. Ennek eredményeként az önkormányzati bérlakásállomány mára csak a teljes lakásállomány kevesebb mint 2%-át teszi ki, további 2%-át pedig a piaci bérleti díjnál kedvezőbb áron kínált bérlakások képviselik. A lakásrendszerben a tulajdonosok által lakott (jelzáloggal terhelt vagy anélküli) lakások dominálnak. A rendszerváltás óta nem indult nagyobb, államilag finanszírozott program a szociális vagy megfizethető lakásszektor bővítésére; az állam lakáspolitikája továbbra is a lakástulajdonszerzést, leginkább a tehetősebb középosztályt támogatja. A nagyon szűk támogatott bérlakásszektorban a bérleti díjakból származó bevételek jellemzően nem fedezik a költségeket.

A szegénységben élő családok nagyon sérülékenyek a növekvő és jórészt informális magánbérleti szektorban is. Az alacsony jövedelmű családok jelentős része (a városokban) kizorul a szociális bérlakásszektorból, és csak a magánbérleti szektorban vagy a központi városoktól távolabbi településeken talál lakhatást. A kínálati oldalon az alkalmi bérbeadók dominálnak. Az alulszabályozottság komoly kockázatokat teremt a rendszerben, mind a tulajdonosok, mind a bérlők számára.⁷ Egyes társadalmi csoportokat, például a romákat és a gyermekes családokat különösen súlyosan érinti a diszkrimináció a lakáspiacon.

A lakásárak, a bérleti díjak és a közműköltségek növekedése tovább rontja a lakhatás megfizethetőségét. A lakásárak és a piaci lakbérek nagyon magasak a jövedelmekhez képest; Budapesten például – ahol a magánbérleti díjak 2012 óta több mint kétszeresére emelkedtek – egy átlagos háztartás a jövedelmének több mint 45%-át költi lakbérre.⁸ A közüzemi díjak és az energiaárak emelkedése következtében megnőtt lakhatási költségek sokaknak okoznak nehézséget: a közüzemi díjakkal vagy a jelzáloghiteltörlesztéssel kapcsolatos hátralékosság a lakosság 10,4%-át érinti.

Az állami szakpolitikai válaszok nem ellensúlyozzák a megfizethető lakások hiányát, és az uniós források sem hasznosulnak megfelelő mértékben a meglévő szektor korszerűsítésére és

7. Hegedüs, J., Lux, M., Teller, N. (szerk.) (2013). Social Housing in Transition Countries. New York: Routledge.

8. Deloitte 2021: Property Index Overview of European Residential Markets 10. kiadás, 2021 júliusa, forrás: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/real-estate/at-property-index-2021.pdf>

bővítésére. Az országos szintű lakásfenntartási és adósságkezelési támogatások hiánya tovább súlyosbította a lakhatási nehézségeket és növelte a hajléktalanvá válás kockázatát. Néhány önkormányzat a finanszírozással kapcsolatos rendszerszintű ellenőrzések dacára újítja meg a lakásállományát, és magánbérletek bevonásával szociális bérlakásügynökségeket hozott létre a megfizethető lakásállomány bővítése érdekében. Civil és egyházi szervezetek is indítottak kisebb léptékű programokat. Ezeknek a kezdeményezések kiterjesztéséhez rendszeres állami pénzügyi támogatásra és a lakhatás biztonságát elősegítő jogi reformokra lenne szükség.

A lakhatás-vezérelt megközelítések magyarországi kiterjesztésének feltételei

Magyarországban már teljesül néhány olyan kulcsfeltétel, amely elengedhetetlen a hajléktalanság kezelését célzó lakhatás-vezérelt megközelítések sikeres megvalósításához.

Ezek közül a legfontosabb az, hogy számos hajléktalanellátó szervezet már rendelkezik hosszabb távú tapasztalattal a lakhatás-vezérelt projektek terén. Erre az eredményre lehet építeni az ellátók és a szociális munkások gondolkodásmódjában szükséges változás elindításakor.

A helyi kezdeményezések rámutatnak a könnyen leküzdhető akadályokra. A legkönnyebben megvalósítható lépések között szerepel az önkormányzati lakásállomány növelését célzó érdekképviselő megerősítése (különösen, ha a felújításhoz szükséges források rendelkezésre állnak), és az önkormányzatokkal való szisztematikusabb együttműködés kialakítása, amelyek így a lakásaik egy részét az ügyfelek rendelkezésére tudnák bocsátani. A szociális munkások továbbképzése (pl. motivációs módszerek és az asszertív kommunikáció területén) növelheti a többszörös diagnózissal élő és/vagy magas támogatási szükségletekkel rendelkező emberekkel végzett munka hatékonyságát.

A lakhatás-vezérelt megoldásokra való áttérés legfontosabb akadálya a finanszírozási források kivezetése. A kormányzat a továbbiakban nem tervezi uniós források felhasználását lakhatás-vezérelt projektek megvalósításához; ehelyett a lépcsőzetes ellátásszervezési modellt kívánja támogatni, és a már elérhető kiléptető lakhatási modellt kívánja kiterjeszteni, amely a kevésbé komplex szükségletű ügyfelek számára nyújt lakhatást önkormányzatok vagy különféle szervezetek tulajdonában lévő lakások bevonásával. Ez a modell jelenleg nagyon népszerűtlen az ellátók körében, mert rugalmatlan és csak korlátozott szociális munkát biztosít.

A kezdeményezések fenntarthatósága érdekében országos szinten kell kezelni a legfontosabb strukturális kihívásokat. A szükséges beavatkozások – többek között – a következők: a megfizethető lakások rossz állapotának javítása és a megfizethető lakások hiányának csökkentése; a lakhatás jogbiztonságának megteremtése; az integrált támogató szolgáltatások és a prevenció programok erősítése, valamint a diszkrimináció kezelése. Az önkormányzatoknak többet kell befektetniük a megfizethető önkormányzati tulajdonú lakásokba, és újra be kell vezetni az országos lakásfenntartási támogatási rendszert. Több áthidaló forrásra és garanciaprogramra van szükség a kritikus időszakok áthidalására és az ismételt lakásvesztés megelőzésére. Tekintettel a szükségletek összetettségére, megerősített kliens-életút támogatási és nyomonkövetési rendszert kell kialakítani. A roma származású családokkal szembeni, az élet különböző területein tapasztalható diszkrimináció kezelése szintén szükséges a családi hajléktalanság megelőzése érdekében.

Ajánlások

Az ajánlások sorrendje a javasolt prioritásokat tükrözi, a legfontosabbak/a megvalósíthatóak szerepelnek az első helyen.

Ajánlások a területen dolgozó szakemberek – civil szervezetek, egyházi vagy önkormányzati munkatársak – számára

- A szolgáltatások fejlesztése a lakhatás-vezérelt megközelítés irányába történő elmozdulás érdekében, az alábbiak által:
 - » Olyan kiléptetési lehetőségek feltárása, amelyek révén az emberek állandó lakhatáshoz jutnak (ha jelenleg szállón vagy krízisellátásban kapnak ellátást)
 - » A jelenlegi és új munkatársak képzése (ártalomcsökkentés megközelítéssel, az "Elsőként lakhatás" módszerrel és a traumatudatos szemlélettel kapcsolatos képzések)
 - » Szakágazati partnerségek kiépítése és az alkalmazottak képzése az ügyfelek integrált szolgáltatásokkal való ellátása érdekében (pl. az egészségügyi és azon belül a pszichiátriai ellátórendszer szolgáltatóival való együttműködés)
 - » Különböző típusú bérleti és lakhatási lehetőségek pilotolása a lakáskínálat növelése, a rugalmasság és a választási lehetőségek erősítése érdekében
 - » Lehetőség szerint olyan szolgáltatásszervezés kialakítása, ahol elválik a lakásgazdálkodás és a szociális segítség
- Közreműködés a nemzeti és regionális stratégiák kialakításában
- Érzékenyítés a hajléktalanság mértéke és a hajléktalansághoz vezető utak tekintetében (az ezt alátámasztó tényekre építve), a bevált gyakorlatokról szóló ismeretek terjesztése az ellátók, a tudományos és a sajtópartnerek hálózatain keresztül
- Országos szintű együttműködés erősítése, részvétel a nemzetközi hálózatok munkájában a változás szükségességének képviselője és a lakhatás-vezérelt megközelítés tapasztalatainak bemutatása érdekében
- Érdekképviselés az országos szintű lakhatás-vezérelt szakpolitikai fejlesztések és a hajléktalanság megelőzésére irányuló szakpolitikák alkalmazása érdekében, valamint azoknak a politikáknak a fokozatos kivezetéséért, amelyek a hajléktalanság kezelése során a krízisellátásokat helyezik előtérbe.

Ajánlások a települési és városi önkormányzatok számára

- Több forrás biztosítása az önkormányzati lakásszektor fejlesztésére és bővítésére, valamint az alábbi eszközök prioritizálása:
 - » Új szociális bérlakások építésének támogatása és ösztönzése
 - » Üres vagy szubstandard lakások sajátérs vagy külső forrásból történő felújítása
 - » Szociális lakások létrehozása a magánbérletek megvásárlásával
 - » A magántulajdonban lévő, szociális lakásügynökségi modellbe bevonható lakások hasznosítása bérlakásokként, valamint a szociális lakásügynökségek már működő, bevált gyakorlatainak terjesztésének támogatása

- Olyan szolgáltatók támogatása és bevonása a szolgáltatósszervezésbe, amelyek a lakhatás-vezérelt megközelítést helyezik előtérbe
- Szakértői tereplátogatások szervezése innovatív magyarországi városokba, amelyek a hajléktalanság felszámolására irányuló törekvésük során részben lakhatás-vezérelt megközelítéseket és illeszkedő helyi szabályozásokat alkalmaznak, az adott témában jártas szakemberekkel és szakértőkkel való konzultációk szervezése
- A lehetőségekhez mérten aktív részvétel az országos és regionális szintű stratégiák kialakításában, valamint az uniós programozásban, a források felhasználásában és nyomon követésében
- Az országos szintű ajánlások támogatása
- Rászorultsági alapú önkormányzati lakásfenntartási támogatási modellek bevezetése valamint kibővítése.

Ajánlások a nemzeti szakpolitikai döntéshozók számára

- A hajléktalanságot büntető politikák felszámolása
- A diszkrimináció tilalmát biztosító törvények végrehajtása, különösen a romák lakhatási helyzetét illetően
- Az országos rászorultsági alapú normatív lakásfenntartási támogatás újbóli bevezetése
- Az önkormányzati lakásszektor fejlesztését és bővítését szolgáló pilot megoldások támogatása és továbbiak indítása
- A gyakorlati szakértők bevonása az országos (regionális) szintű lakhatási, ill. hajléktalanság felszámolását szolgáló akciótervek kidolgozásába, végrehajtásába és nyomon követésébe
- A hajléktalansággal és az önkormányzati/megfizethető bérlakásszektor bővítésével kapcsolatos szakpolitikai párbeszéd elmélyítése az Európai Bizottsággal
- A hajléktalanság megelőzését célzó eljárások bevezetése és megerősítése, többek között az intézményekből elbocsátott emberek esetében
- A magánbérleti szektor szabályozásának átalakítása a megfizethető bérbeadásra való ösztönzés érdekében, pl. adókedvezmények felajánlásával a bérbeadók számára.

Ajánlások a finanszírozók és támogatók számára (beleértve az EU-t is)

- A lakhatás-vezérelt megközelítések előmozdítását célzó nemzetközi és országos szintű hálózatok közvetlen támogatása és finanszírozása
- Az eredményes szakmai hálózati és partnerségi munka támogatása, és hosszú távú érdekérvényesítő és támogató programok támogatása és finanszírozása
- Lakhatás-vezérelt és elsőként lakhatás szemléletű intézkedések értékelésének elvárása és ezeknek az értékeléseknek a finanszírozása, az eredmények terjesztése.

Published 2023 by World Habitat. © World Habitat 2023, all rights reserved.

World Habitat

Office 1, Gresham Works, 38 Market Street, Leicester, LE1 6DP, United Kingdom
+44 (0)116 482 9446 info@world-habitat.org www.world-habitat.org