

A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó,
A TELEPSZERŰ LAKHATÁS KEZELÉSÉT
megalapozó
szakpolitikai stratégia

Budapest, 2015. augusztus

EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA
SZOCIÁLIS ÜGYEKÉRT ÉS TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁSÉRT FELELŐS
ÁLLAMTITKÁRSÁG

TARTALOM

1	Vezetői összefoglaló.....	4
1.1	A stratégiai dokumentum által javasolt jövőbeni beavatkozások.....	7
2	Bevezetés.....	10
2.1	A stratégia háttere	10
2.2	Tervezési kontextus.....	10
2.2.1	Alkalmazott módszertan	10
2.2.2	A szegregált, elmaradott településrészek, telepök fogalomrendszerének változása ..	11
2.3	Javasolt teleptípológiai meghatározások	18
2.3.1	Elmaradott település részek, telepök területi lehatárolása a jövőben	21
3	Helyzetelemzés és helyzetértékelés	24
3.1	Uniók keretek és elvárások a lakhatási problémákkal küzdő csoportok tekintetében	36
3.1.1	Az unió 2007-2013 közötti szabályozási keretei	36
3.1.2	Az unió 2014-2020 közötti szabályozási keretei	39
3.2	A hazai és uniók forrásból finanszírozott telepprogramok és szociális városrehabilitációs projektek tapasztalatainak áttekintése és értékelése	40
3.2.1	A hazai forrásból finanszírozott komplex telepprogram tapasztalatai	41
3.2.2	„Bizalom és Munka” mintaprogram	46
3.2.3	Uniók forrásból finanszírozott telepprogramok	46
3.2.4	A szegregált településrészeket célzó szociális városrehabilitációs projektek tapasztalatai.....	49
3.2.5	Általános következtetések az eddigi programok alapján	51
4	Stratégiai javaslat a megvalósítás eszközrendszerére	53
4.1	Jövőkép és célrendszer	53
4.2	A beavatkozás során érvényesítendő alapelvek	55
4.3	Az egyes lakhatási marginalizációs típusoknak megfelelő megközelítések	57
4.4	A megvalósítás beágyazottsága a 2014-2020-as pénzügyi tervezési időszakban	61
4.5	A telepfinanszírozási/teleprehabilitációs programok javasolt tartalma	63
4.5.1	A komplex magprogram elemei	64
4.5.2	A térségi kiegészítő programok elemei és a koordináció kérdései.....	68
4.5.3	Az ágazati kiegészítő intézkedésekre vonatkozó javaslatok	70
4.5.4	Az eszközcsoportok tipologizálása	72
4.6	Lehetséges finanszírozási háttér	74
4.7	Ütemterv és mérföldkövek	75
4.8	Monitoringrendszer	77
5	Előzetes értékelés	80

5.1	A stratégia konzisztenciája	80
5.1.1	Összhang az európai uniós politikákkal	80
5.1.2	Összhang a hazai stratégiákkal.....	81
5.2	A Stratégia belső koherenciája	84
5.3	A megvalósítással kapcsolatos veszélyek és kockázatok	86

1 VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A komplex telepprogramokhoz kapcsolódó, a teletszerű lakhatás kezelését megalapozó lakhatási stratégia (továbbiakban: stratégia) kompetenciaterülete döntően az elmaradott településrészek, szegregált lakókörülmények javítására terjed ki, azaz a legfontosabb megállapítások és beavatkozási javaslatok is erről a területről várhatók. Az egyéb ajánlások elsősorban a lakhatási marginalizáció újratemelődését megakadályozó, preventív eszközöknek feleltethetők meg. Ezeknek egy köre a teletszerű környezeteket célzó stratégia konkrét beavatkozási körén túlmutat, és tágabb, ágazati szakpolitikai kérdéseket érint.

A lakhatás az emberek élethelyzetét nagyban befolyásoló tényező. A stratégia keretet biztosít az elmaradott településrészek lakhatási problémáinak kezelésére, de a helyi sajátosságokat a helyi szereplőknek, önkormányzatoknak szükséges megjeleníteni és érvényesíteni a támogatási források felhasználása során kötelezően elkészítendő Községi Beavatkozási Terveiben.

Az elmaradott településrészek esetén a helyzet kezelése túlmutat a települések határán. Ezekben az esetekben szükséges a járásokra vonatkozó hatásokat, lehetőségeket is figyelembe venni, és a telepek problémáit a térség többi településével egyeztetve kezelni.

A stratégia célrendszerének, a megvalósítás javasolt tartalmi elemeinek elfogadásával és jóváhagyásával a 2014-20-as tervezési időszak célirányos programjai jelentős áttörést hozhatnak a hazai telepek felszámolásában illetve azok település szövetbe való beágyazásában, az ott lakók közösségi, társadalmi integrálásában.

A lakhatási esélyteremtés elsődleges célja, hogy olyan beavatkozásokat teremtsen, mellyel az egyén képessé válik saját lakhatását és élethelyzetét kezelni úgy, hogy a helyi közösségi érdekek kölcsönös figyelembevétele megtörténjen az együttműködési normák alapján.

A telepi élethelyzetek felszámolására irányuló küzdelmet tovább kell folytatni, építve a múlt előremutató tapasztalataira. A stratégia kellő részletességgel beszámol a hazai telepprogramok eredményeiről, tanulságairól, összefoglalja a szociális városrehabilitációs kezdeményezések tapasztalatait, valamint ismerteti a jövőben felhasználható előremutató következtetéseket is. A stratégia tipizálja a telepeket, melyeket nem lehet egyféleképpen kezelni. Éppen ezért is látjuk szükségesnek, hogy az eddig használt fogalomtár bővüljön. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a társadalmi és területi folyamatok változásaira is hatékony eszközrendszer álljon rendelkezésre. A stratégia fogalmi bővülésének célja a folytonosság és a változások megfelelő beazonosítása. Ezért is alkalmazzuk például, ahol lehetséges, a szegregátum kifejezés mellett a leszakadó település, elmaradott településrész kifejezéseket is. Az utóbbi kifejezést az is indokolja, hogy a megelőzés is hangsúlyos **szerepet kell, hogy kapjon a telepek újratemelődésének megakadályozása érdekében.**

A **2005-10-ig tartó időszakban** is zajlottak országszerte telepek felszámolására irányuló programok, azonban az évtizedek óta halmozódó probléma összetettsége miatt az elért eredmények nem hozták meg a várt áttörést annak ellenére, hogy közel 4 mrd Ft-ból 47

településen valósult meg telepprogram. A 2012-ben indított Komplex telepprogram már az előző időszak kudarcainak és tapasztalatainak figyelembe vételével került meghirdetésre, melynek eredményeként több mint 8 mrd Ft jutott 57 település telepprogramjának megvalósítására. A telepen lakók életét elnehezítő uzsora kérdéskörére, a családok eladósodására a korábbi programok nem tudtak megfelelő szakmai válaszokat adni. Sokszor civil szervezetek vállalták a program végrehajtását, amely szervezetek döntő többsége nem rendelkezett a probléma megoldásához elengedhetetlenül szükséges infrastrukturális, szakmai, személyi stb. kapacitással. Az elért eredmények csupán részeredményként értékelhetők, amelyek a program befejezése után nagy eséllyel visszarendeződtek a kiinduló állapotba. A korábbi megoldási kísérletek állandó szociális munka jelenlétét nem biztosították a végrehajtáshoz, csupán az időközönként megjelenő, kijelölt mentor próbált a felmerülő problémák megoldásához segítséget nyújtani. A 2012-ben indított Komplex telepprogram tapasztalataira építve a jövőbeni programok meghirdetésénél továbbra is szükséges a közösségi kompetenciák megjelenése a helyi szereplők (civiliek, egyházak, intézmények) aktív bevonásával, részvételével.

A stratégia elsődleges hivatkozási alapját és keretét a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia jelenti, amely explicit módon célul tűzte ki „a társadalmi, gazdasági javakhoz való egyenlő esélyű hozzáférés javítását, a társadalmi összetartozás erősítését”, ezen belül pedig „a lakhatási körülmények, a lakhatás biztonságának javítását, lakhatási lehetőségek bővítését”, valamint „a települési és térségi szegregáció csökkentését”. A lakhatást érintő szakpolitikai stratégia ezen célrendszer megvalósításához kíván operatív eszközöket javasolni. Önálló intézkedési terv nem készül hozzá, a kapcsolódó feladatokat a Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. végrehajtásának 2015-2017. évekre szóló kormányzati intézkedési terve tartalmazza majd.

Az EU 2020-as keretek hazai céljainak teljesíthetősége részben összefügg a telepszerű lakhatási körülmények sikeres kezelésével, úgymint az anyagi depriváltság egyik legszélsőségesebb formájának enyhítésével. A vállalt társadalmi kirekesztésre vonatkozó célindikátorokat alakító mechanizmusok és a hazai lakhatási marginalizációs folyamatokat meghatározó fejlemények erős összefüggést mutatnak, ezért az utóbbi újratermelődését gátló beavatkozások elindítása és megerősítése elengedhetetlen az EU 2020-as célok elérése érdekében is.

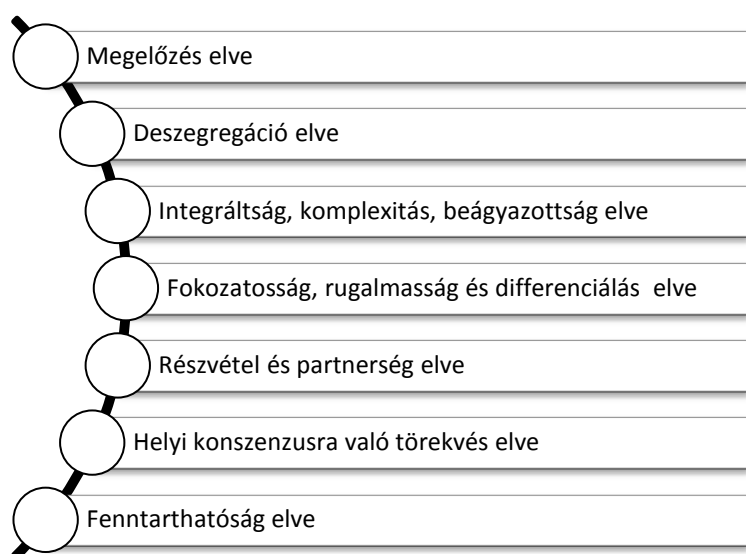
Az elmaradott településrészek lakhatási helyzetének komplex kezelését a Helyi Esélyegyenlőségi Programok (HEP) célrendszerével összhangban kell megvalósítani. A HEP a települések esélyegyenlőségi szempontú fejlesztési programja, melynek elengedhetetlen része a telepekre vonatkozó rész is.

A stratégia **általános célja** az emberi lakhatásra gyakran alig alkalmas telepek felszámolása, esetenként – az egyedi körülmények messzemenő figyelembe vételével – a telepek rehabilitációja, település szövetbe való kapcsolása, a 2020-ig szóló célirányos szakpolitikai irányok és tartalmak megalapozása. Jelen stratégiai dokumentum előkészíti a kapcsolódó intézkedési terv egyes lépéseit is.

A stratégia **fő célja**, hogy a telepek és leromló településrészek, települések – összefoglalóan a lakhatási marginalizáció és annak térbeni koncentrációja – újratermelődését megakadályozó, a szegregálódási, leszakadási folyamatokat megállító és a kialakult telepi élethelyzetek felszámolását szolgáló eszköztárat mutasson be és intézményesítsen annak érdekében, hogy a teletszerű lakhatási formát hosszú távon megszüntesse.

A következő **7 éves tervezési időszakban minden hetedik telep felszámolása/rehabilitálása** lehet reális, amely cél megjelenik a Partnerségi Megállapodásban is.

A teleprehabilitációt célul kitűző programok során érvényesítendő alapelvek:



Az alapelvekről a dokumentum 4.2. *A beavatkozás során érvényesítendő alapelvek* alcím alatt olvasható részletesen.

A telepeket, teletszerű környezeteket célzó beavatkozások tervezésének szempontjából kulcsfontosságú az adott **telep típusának** meghatározása. Ehhez teleptipológiai elveket rögzít a dokumentum.

A legtöbb szegregátum a települések belterületén helyezkedik el, még akkor is, ha többnyire nem központi fekvésű helyen. A települési szövettől elzártan elhelyezkedő belterületi szegregátumok tipikusan a vegyesebb, ipari zónában lévő, nehezen megközelíthető településrészek a városok esetében, míg a falvakban jellemzően a település szélén fekvő, a szocializmus időszakában felépített Cs-lakásos, vagy a rendszer változtatást követően kialakult „szocpolos” házakat sűrítő utcák, lakótömbök, ezenkívül a minimális lakhatási feltételeket is nélkülöző, sokszor illegálisan épített putrisorok. Számos szegregátum esetében megfigyelhető a vegyes beépítettség is.

További teleptípus definíciók a 4.3. *Az egyes lakhatási marginalizációs típusoknak megfelelő megközelítések* alcím alatt olvashatók.

Helyzetelemzés és értékelés cím alatt bemutatásra kerül az elmúlt évek főbb társadalmi és gazdasági folyamatainak a lakásrendszerre és lakáspolitikára gyakorolt hatása. Áttekinthetővé válnak a hátrányos helyzetben élő személyek lakhatási biztonságának megőrzését célzó intézkedések, a szegregátumokban élők számára is releváns beavatkozások, valamint a szociális ellátórendszer szerepe a lakásvesztés elkerülésében. Külön rész foglalkozik a magyarországi bérlakás-helyzettel, és az ezzel kapcsolatos kezdeményezésekkel, majd a dokumentum összefoglalja azokat az uniós kereteket és elvárásokat, amelyek a lakhatási problémákkal küzdő csoportok tekintetében meghatározóak voltak és lehetnek a tervezés szempontjából.

A stratégiai dokumentum egyik fő erőssége, hogy ábrái, táblázatai jelentős mértékben megkönnyítik a komplex folyamatok összetettségének megértését. *Például a Stratégiai javaslat a megvalósítás eszközrendszerére, Az egyes szegregációs típusokhoz rendelhető alapstratégiák* című táblázat az 62. oldalon szemléletesen mutatja be azon eszközöket, módszereket, eljárásokat, amelyek alkalmazásával az adott teleptípuson a telepprogram sikerre vihető.

Nincs két egyforma, azonos adottságú telep, ezért a telepen élők összetett problémáinak megoldására is eltérő, a helyi specifikumokra más és más válaszokat adni tudó programok végrehajtására van szükség. A telepeknél komplex probléma halmazok vannak jelen, melyeket csak komplex programmal, a szociális-műszaki-gazdasági területek egyidejű figyelembe vételével lehet kezelni. Az elmaradott településrészekben jellemző az illegális, rendezetlen tulajdonviszonyú lakhatási helyzet. Az önkormányzatok részéről szükséges egy beavatkozási terv készítése, melyben bemutatásra kerülhet az illegális lakhatás kezelésének módja. Ezekre vonatkozóan is fogalmaz meg javaslatokat a stratégia.

1.1 A stratégiai dokumentum által javasolt jövőbeni beavatkozások

Infrastrukturális beavatkozások (ERFA típusú tevékenységek):

- Lakásépítés és/vagy vásárlás a település (települések) integrált lakókörnyezetében.
- Lakóépületi fejlesztés esetében az akcióterületen található lakások felújítása, komfortosítása.
- A lakhatási beavatkozások előfeltétele sok szegregátumban a lakhatás legalizálása, telkek, épületek tulajdonviszonyának rendezése

A lakókörnyezet minőségét javító beavatkozások:

- A terület elérhetőségét javító beruházások, külső és belső közösségi terek – közösségi ház, sportlétesítmény, játszótér, illetve utak, járdák stb.).
- Egészségre ártalmas környezet problémáinak kezelése, élhető lakókörnyezet megteremtése.

Javasolt szoft tevékenységek (ESZA típusú tevékenységek):

- **BEVONÁS:** A programban közreműködők a terepmunkára, a szakszerű szociális támogatás és a kölcsönös bizalom kialakítására építve, az érintett, szegregátumban élő lakosság bevonásával, lakásmobilizáció esetén a potenciális beavatkozási területen működő civilekkel együtt dolgozzák ki és valósítják meg az adott helyszínrre vonatkozó tevékenységeket.
- **KÖZÖSSÉGFEJLESZTÉS:** Lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a lokális közösség – a polgárok, közösségeik és azok hálózatai megszólításával, bevonásával - önmaga fejlődési irányainak meghatározása érdekében képessé váljon a kezdeményezésre és képes legyen cselekvő módon részt venni saját fejlesztésében. Erősödjön a felelősségvállalás és részvétel, a kezdeményező és cselekvőképesség, az emberek alkalmazkodási képessége, növekedjen a közösség szervezetségi szintje. A bevont közösségek esetében továbbá el kell érni, hogy a szegregátumokon belüli esetleges feszültségek, csoportközi konfliktusok enyhüljenek, valamint azt, hogy az adott település egésze és a szegregált településrész közötti esetleges konfliktus, társadalmi feszültség oldódjon, megszűnjön. A vonatkozó tevékenységek célozzák meg, hogy a csoportok, közösségek identitása a pozitív értékek mentén erősödjön. Lényeges, hogy a személyes, családi és közösségi felelősségérzet és szolidaritás fejlődjön, minél teljesebb mértékben alakuljon ki. Alkalmazni szükséges a különböző programokban minél több szegregátumban élő embert. (start asszisztensként, kulturálissegítőként, roma segítőként)
- **JELENLÉTEN ALAPULÓ FOLYAMATOS SZOCIÁLIS MUNKA:** A megvalósítás megkezdése előtt a folyamatos szociális munka feltételeit kötelező megteremteni, és azt a program végrehajtása során fenntartani.
- **EGÉSZ ÉLETEN ÁT TARTÓ TANULÁS:** A bevonandó aktív korú (15–64 éves) lakosság esetében javasolt a hiányzó általános és középfokú iskolai végzettség megszerzése érdekében a szükséges alapkompentencia-fejlesztés megszervezése, valamint a helyi foglalkoztatási lehetőségekhez illeszkedően, minél több személy esetében OKJ-szintű végzettség megszerzése, kiegészítve lehetőség szerint a program keretében megvalósított gyakorlati képzéssel.
- **FOGLALKOZTATÁS:** A bevonandó aktív korú (15–64 éves) lakosság esetében javasolt a minél nagyobb mértékű foglalkoztatási mobilitás elősegítése.
- **MUNKAERŐ-PIACI KOMPETENCIÁK FEJLESZTÉSE:** A bevonandó aktív korú (15–64 éves) lakosság esetében javasolt a 2006/962/ EK-ajánlás alapján minél több személyt a munkaerő-piaci kulcskompetenciákat fejlesztő programokba bevonni.
- **KORAGYERMEKKORI, GYERMEKKORI ÉS ISKOLÁN KÍVÜLI FEJLESZTÉS ÉS OKTATÁS:** A bevonandó 18 év alatti lakosság esetében javasolt a helyi intézményekkel együttműködve minden óvodás korú gyermek esetében az óvodai nevelés feltételeinek megteremtése és működtetése, valamint az iskolán, illetve nevelési intézményen kívüli gyermekfoglalkoztatás, koragyermekkori fejlesztés,

nevelés, könyvtár- és múzeumpedagógiai programok (tanoda, játszóház, gyermekház, egyéb kulturális intézmények) megszervezése. Szükséges továbbá, különösen a speciális támogatást igénylő 0-7 éves korú gyermekek egészséges életkezdetének és sikeres iskolakezdésének támogatása a gyermekek fejlődésének nyomon követésével, a bennük rejlő készségek kibontakoztatásával, a fejlődési rizikótényezők feltárásával, valamint az eltérő fejlődést mutató gyermekek kiszűrésével.

- **EGÉSZSÉG FEJLESZTÉSE:** A program végrehajtása során biztosítani kell, hogy a szegregátumban élő lakosság az országos átlaggal megegyező szinten férjen hozzá a minőségi egészségügyi ellátáshoz (különösen a gyermekek és a nők esetében), a preventív jellegű, megelőző szolgáltatásokhoz, valamint a szociális szolgáltatásokhoz. A szegregátumban élők számára biztosítani kell a népegészségügyi, egészségfejlesztési, szociális és oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférést, lehetőség szerint hiteles és elfogadott, helyi tapasztalati szakértők (kulturális összekötők, képzett egészségőrök, illetve roma segéd-egészségőrök) bevonásával.
- **KÖZBIZTONSÁGI, BŰNMEGELŐZÉSI PROGRAMOK:** Bűnmegelőzési, felvilágosító programok a lakosság részére, szomszédsági rendőrség kialakítása, ehhez helyi rendőrség képzése.
- **ANTIDISZKRIMINÁCIÓS ELEMELK:** A mélyszegénységből való kifelé mobilizálás feltételezi a befogadó társadalom meglétét. Fontos, hogy mind az intézményi, mind az egyéni diszkrimináció ellen ható ösztönzők (vele együtt szankciók) kialakuljanak, mind a tervezés, mind a megvalósítás során, és általában a helyi összetartó, így nagyobb akciópotenciállal felvérteződő társadalom kialakulása érdekében. Ennek segítésére antidiszkriminációs képzések, érzékenyítő tréningek (pl. helyi intézményeknek), telepen élők és helyi többségi társadalom számára közösségi programok kialakítására van szükség.

A fentebb vázolt stratégiai beavatkozási területek többféle eszközcsoporthoz egyidejű működését feltételezik. A beavatkozásoknak támaszkodniuk kell mind a szabályozó eszközökre (jogszabályalkotás, normák, ellenőrzés, engedélyezés, szankciók stb.), mind a gazdasági eszközökre (adóztatás, piaci és tulajdonosi beavatkozások stb.) és a fejlesztéspolitikai eszközök tágabb körére is, kapcsolódva egyéb közpolitikai eszközökhöz is (főképp, ami az intézményrendszer hatékonyságát illeti).

A szegregált területek sikeres rehabilitációjához az elmúlt évek tapasztalatainak figyelembevételével 6-7 éves folyamatos futamidőre lenne szükség, de minimum 4-5 éves időintervallumra. Kíváncsú, hogy a 2014–2020-as időszakban a telepprogramok esetében a meghatározott időkeret rendelkezésre álljon.

2 BEVEZETÉS

2.1 A stratégia háttere

A telepszerű lakhatás kezelésére kidolgozott stratégia célja az emberi lakhatásra gyakran alig alkalmas telepek felszámolása, esetenként – az egyedi körülmények messzemenő figyelembe vételével – rehabilitációja érdekében átfogó, 2020-ig szóló szakpolitikai dokumentum elkészítése, amely a stratégiához kapcsolódó intézkedési terv egyes lépéseit is megalapozza. A stratégia nem kizárólag az uniós források hatékony és méltányos felhasználását kívánja vezérelni a telepszerű szegregátumok kezelése tárgykörében, hanem az összes e témában tervezett országos és helyi akció számára próbál keretet biztosítani, annak érdekében, hogy ez a **társadalmilag oly komplex problémakör egységes elvek mentén kerüljön kezelésre, a forrás jellegétől függetlenül.**

A stratégia elsődleges hivatkozási alapját és keretét a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia jelenti, amely explicit módon célul tűzte ki „a társadalmi, gazdasági javakhoz való egyenlő esélyű hozzáférés javítását, a társadalmi összetartozás erősítését”, ezen belül pedig „a lakhatási körülmények, a lakhatás biztonságának javítását, lakhatási lehetőségek bővítését”, valamint „a települési és térségi szegregáció csökkentését”. A lakhatási stratégia ezen célrendszer megvalósításához kíván operatív eszközöket javasolni.

Az EU 2020-as keretek hazai céljainak teljesíthetősége részben összefügg a telepszerű lakhatási körülmények sikeres kezelésével, úgymint az anyagi depriváltság egyik legszélsőségesebb formájának enyhítésével. A vállalt társadalmi kirekesztésre vonatkozó célindikátorokat alakító mechanizmusok és a hazai lakhatási marginalizációs folyamatokat meghatározó fejlemények erős összefüggést mutatnak, ezért a lakhatási marginalizáció újratermelődését gátló beavatkozások elindítása és megerősítése elengedhetetlen az EU 2020-as célok elérése érdekében is.

2.2 Tervezési kontextus

2.2.1 Alkalmazott módszertan

A stratégia előkészítéséül szolgáló helyzetelemzést elsősorban dokumentumelemzés segítette. E mellett az intézményrendszer több képviselőjével - így például a Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, valamint az EMMI más államtitkárságainak munkatársaival - történtek megbeszélések, döntően az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága (TFFÁT) munkatársai koordinációjában.

2.2.2 A szegregált, elmaradott településrészek, telepek fogalomrendszerének változása

A stratégia megalkotásának fontos része a **célterület definiálása**, azaz annak meghatározása, hogy milyen területet, milyen lakhatási jellemzőket nevezhetünk telepnek, szegregátumnak. Az elmúlt években, évtizedekben több felmérés, „telepösszeírás” is készült, melyek eredményeinek összevethetősége több szempontból is problematikus. Az egyik, hogy a felmérések egy része csak az ország bizonyos megyéit vagy csak a városokat érintette, így nem szolgál teljes körű információval. A másik, hogy a különböző felmérések módszertani háttere más és más, ezért sem meglepő, hogy a felmérések eredményeiben is jelentős különbségek tapasztalhatók.

A fentiek mellett azért is szükséges tisztázni a telep/szegregátum meghatározását és egyes típusait, mert a telepek méretük, elhelyezkedésük, lakásállományuk és infrastrukturális jellemzőik szerint eltérő beavatkozásokat igényelnek.

Az egyes teleptípusok egy markáns részének létrejötte szoros összefüggésben áll az államszocializmus időszakára visszavezethető, a cigány népességet érintő „letelepítési”, illetve telepfelszámolási akciókkal. A cigány lakosság döntő többsége már a XIX. század végén is letelepedett formában élt (egy 1893-as országos felmérés eredményei szerint a cigányok közel 90%-a letelepedetten élt),¹ a falvak szélén, vagy azoktól távolabb eső, illetve erdei vadtelepeken. Az MSZMP KB Politikai Bizottsága 1961-ben hozott határozatot „A cigánylakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról”, ami viszont – nem közölve az adatok forrását – a „félíg letelepedett és vándor” cigányok arányát 40%-ra, A cigánytelepek számát pedig 2100-ra teszi.² A határozat a közegészségügyi helyzet javítása, valamint a cigány lakosság beilleszkedésének elősegítése céljából beavatkozásokat sürget, melyek között kiemelt szerepet kap „a lakosság többi részétől nem elkülönítetten, állandó lakhelyen” történő letelepítés.

Az 1961-es párthatározatot követően 1964-ben született meg a határozat „a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról.” Ekkor került sor egy országos telepösszeírásra is, melynek során telepnek definiálták a legalább 4 „lakásféleségből” álló, egymáshoz közeli, lakhatásra alkalmatlan építményeket, melyek körülményeit az alábbiak szerint fogalmazták meg: „Ezek rendszerint egészségtelen, ősztől tavaszig szinte megközelíthetetlen területen (erdők, mocsarak mentén) vannak, s lakóik emberi lakásra alkalmatlan építményekben, helyenként földbe vájt kunyhókban élnek. A cigánytelepek kommunális ellátottsága rendkívül alacsony szintű, egészségügyi viszonyaik ijesztőek. A hiányos és rossz vízellátás, árnyékszékek hiánya s az elhanyagolt környezet különféle

1Dupsik Csaba (2009): A magyarországi cigányság története. Osiris Kiadó, Budapest.

2 Mezey Barna (szerk.) (1986): A magyarországi cigánykérdés dokumentumokban 1422–1985. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.

fertőző betegségek melegágya.”³ A felmérésbe a helyi tanácsokat vonták be, és összesen 31 ezer épületben, 49 ezer „lakásféleségben” 55 ezer családot, közel 222 ezer személyt írtak össze. Az összeírt „telepszerű” lakások több mint háromnegyede cigánytelepen volt, településszerkezetileg elszigetelten, putri jellegű házakban.⁴

A telepfelszámolási program 1965-ben indult, a legfőbb eszköze pedig az volt, hogy kedvezményes állami kölcsönt nyújtottak egyrészt központi tervezésű, az átlagos családi házaknál kisebb és rosszabb ellátottságú, ún. csökkentett komfortfokozatú lakások (Cs-lakások) építésére, másrészt – elsősorban az apróbb, a központi településektől messze eső, kiüresedő falvakban – régi parasztházak megvételére. Sok esetben az erőszaktól sem visszariadó, kényszerű le- vagy áttelepítési akciók egy része során a romákat meglévő, de már használaton kívüli majorsági épületekbe, cselédlakásokba stb. költöztették, melyek nélkülözték az alapvető infrastrukturális ellátásokat is. A határozat ugyan eredetileg a településen szétszórtnak való betelepítést irányozta elő, a helyi tanácsok jellemzően egy utcában, a falvak szélén, vízenyős vagy más szempontból előnytelen területen jelöltek ki parcellákat a Cs-lakások egy tömbben történő megépítésére, ezáltal új telepet hozva létre. Azokat a falvakat, ahol a romák házakát vásárolhattak, eleve az őshonos népesség nagyfokú elvándorlása jellemezte. Az elvándorlás a jobb infrastrukturális ellátottságot, közintézményeket és munkalehetőséget ígérő településekre, körzetközpontokba vagy nagyobb városokba történt. A beköltöző roma családok hírére a helyi ingatlanárak értéke tovább romlott, így a falvak egyre inkább a legszegényebbek által elérhető lakóhelyekké váltak, és megindult azok – etnikai és szociális szempontú – homogenizációja. Az, hogy a telepfelszámolási program nem szüntette meg a települési szegregációt, csak annak újabb formáit hozta létre, már a Kemény István által vezetett 1971-es vizsgálat során is világosan látszott.⁵

A Cs-lakásos építkezés mintázataihoz és színvonalához kísértetiesen hasonlít a rendszer változtatás utáni „szocpolos” építkezés. A szociálpolitikai lakásépítési támogatást jelentős számban vették igénybe cigány családok, az építési vállalkozók gyakran kulcsátadással, sorozatban építették ezeket a házakat. A lakóépületek kivitelezése általánosan rendkívül alacsony színvonalú volt, és ugyanúgy egy tömbben, egy sorban épültek, mint korábban a Cs-lakások. Gyakori volt, hogy a település vezetése új utcát, területet nyitott kedvezményes árú telkekkel.⁶ A szocpolos építkezések során ráadásul számtalan jogsértés előfordult, ahogy ezt a hivatkozott forrás is bemutatja (Lengyel, 2006): „Gyakori, hogy rászoruló családok szocpolos jogosultságát vállalkozók felvásárolják néhány százezer forintért, a támogatást felveszik, a házat felépítik máshol, másnak. Az is megесik, hogy a családok

3 Mezey, 1986.

4 Berey Katalin (1991): A cigánytelepek felszámolása és újratermelődése. In: Utasi Á. – Mészáros Á. (szerk.): Cigánylét. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 106–145. o.

5 Havas Gábor – Kemény István (1995): A magyarországi romákról. Szociológiai Szemle, 1995/3

6 Lengyel Gabriella (2006): Cigánytelepek egykor és ma. In: Kállai E. – Törzsök E. (szerk.): Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002–2006. EÖKIK, Budapest, 56-92. o.

megigénylik a támogatást, elkezdődnek az építkezések, majd a vállalkozó eltűnik a pénz jelentős részével. Egész kísértetutczák alakulnak így ki félig sem kész szocpolos házakból.”⁷

A rendszerváltoztatást követően az első telepösszeírás az 1093/1997. számú kormányhatározat alapján, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium irányításával zajlott. A felmérés során telepnek minősültek azok a legalább négy lakásból álló településrészek, amelyek lakásai alacsonyabb komfortfokozattal, alacsonyabb minőséggel, magasabb laksűrűséggel, egészségre ártalmas elhelyezkedéssel hátrányosan különböztek a település jellegzetes lakókörnyezetétől. A kérdőívek egyes pontjait a települési önkormányzatok, míg másokat a megyei területfejlesztési tanácsok töltötték ki. A felmérés szintén országos szinten zajlott (Budapestet nem érintette), de az adatok elemzése végül 12 megye esetében készült el, országos összesítésben csak a szegregátumok számáról számol be a jelentés.⁸ A felmérés során az ország 19 megyéjében, összesen 406 településen 540 cigánytelepet írtak össze, az e telepeken élők lélekszáma megközelítette a 100 000 főt.⁹ A felmérés egyik legnagyobb hiányossága, hogy az épületek, illetve a telepek jellegéről nem tartalmaz érdemi információt.

Az ezt követő időszakban a telepek felmérése, valamint a telepeket érintő beavatkozások sürgetése továbbra is napirenden maradt, jelentős előrelépés nélkül.¹⁰ Az ezredforduló környékén több felmérés is zajlott, az egyik az ÁNTSZ irányításával a védőnői hálózaton keresztül, egy másik pedig a Debreceni Tudományegyetem Népegészségügyi Iskolájának koordinációjával – ez utóbbi alkalommal kérdezőbiztosokat készítettek fel az összeírás elvégzésére. Ezek a felmérések markáns közegészségügyi szempontot is képviseltek, azaz arra vonatkozóan is tartalmaztak kérdéseket, hogy milyen közegészségügyi probléma jellemzi a telepeket – és ezek megoldására milyen eszközöket vetettek be¹¹ –, vagy milyen a telepek infrastrukturális ellátottsága, milyenek a telepeken élők lakókörülményei.¹² Ez utóbbi felmérés két részletben, 2001-ben, illetve 2003/2004-ben zajlott, és az épületek jellegére vonatkozóan az 1997-es összeírás tipológiáját követte.

A történetileg is meghatározott, különféle telepírájíták tipizálására elsőként a 2005-ben elindított „Roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modell program” helyez hangsúlyt. A Havas Gábor és Szuhay Péter által lefolytatott kutatás 7-800 teleppel számolt, illetve Havas Gábor 2004-es kutatása már csaknem száz gettósodó kistelepelelést vett

7 Id. mű 84. o.

8 Az 1093/1997. számú kormányhatározat alapján a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium által 1997 őszén kezdeményezett telepösszeírás eredményei. Kézirat.

9 Bényi Mária (2003/2004): A cigánytelepek közegészségügyi helyzetében bekövetkezett változásai 1997 óta. Esély, 2003/2004, 23–30. o.

10 Bényi, 2003/2004, ill. Virág Tamás (2008): Programok a cigánytelepek felszámolására (Tervek és tapasztalatok). In: Törzsök E. – Paskó I. – Zolnay J. (szerk.): A gyűlölet célkeresztjében. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2007. EÖKIK, Budapest, 165–179. o.

11 Bényi, 2003/2004

12 A telepeken és telepszerű lakóhelyeken élő kisebbségek környezetegészségügyi problémái. A KKF/645/200 számú pályázat kutatási beszámolója a Környezetvédelmi Minisztérium Környezetbiztonsági és Környezetegészségügyi Főosztálya számára. Debreceni Egyetem Népegészségügyi Iskola, 2001.

számba.¹³ A program kézikönyve az egyes teleptípusok jellemzőit az alábbiak szerint írja le:¹⁴

1. Települések mellett, vagy azok közelében létrejövő és folyamatosan bővülő „vadtelepek”

Az infrastruktúra teljes vagy majdnem teljes hiánya, kezdetlegesen összetákolt, jobbára egy helyiségből álló lakóépületek, melyek inkább hasonlítanak ólra, putrira, kunyhóra.

2. Volt uradalmi puszták, településtől távoli munkáskolóniák (bánya, téglagyár stb.)

Korábban a munka- és lakóhely egysége jellemezte, ennek megfelelően viszonylag jobb státuszúnak számított. A munkahelyek megszűnésével az eredeti lakónépesség nagy része elköltözött, s helyükbe marginalizálódó csoportok, illetve a környező településekből kiszorított népesség került. A lakóépületek tulajdonjoga sokszor rendezetlen, s ez az épületek gyors leromlásával jár. Mára erős térbeni elkülönülés, hiányos infrastruktúra jellemzi e telepeket, hiszen bezártak a közintézmények, boltok, romlott a közlekedés, a termelés hiánya pedig alulértékelt az itt maradókat vagy az ide költözőket (akik nem ritkán önkényes lakásfoglalók).

3. Régről maradt telepek, amelyeket az 1961-es párthatározatot kiegészítő 1965-ös rendelet nyomán nem számolták fel

Jobbára a település szélén legelőn, vizenyős területen vagy éppen erdő aljában, dombtetőn elhelyezkedő, szabálytalan telkeken, szabálytalan elrendezésű, általában még 1945 előtt épült, az akkori szegényparaszti, „zsellér” épületeket formázó lakóépületek egysége. Vívezeték, csatorna és gáz nincs, mindössze villany van, s az utak sem pormentesek.

4. Cs- és szocpolos telep, vagyis 1965 után létrejött, eredetileg nem telepnek gondolt telep

Szűk telkeken, títustervek alapján eleve rossz minőségben megépült, csökkentett komfortfokozatú, sokszor befejezetlen, a kortársi normáktól, ízléstől és törekvéstől jócskán elmaradt épületek együttese. E telepek, még ha tervezőik szándéka szerint rendezettek is, de a település szélén, szegregáltan, rossz minőségű földön találhatóak, a település egészénél rosszabb infrastruktúrával rendelkezve (szilárd burkolatú út, csatorna, víz-és gázvezeték

¹³ Virág, 2008.

¹⁴ Setét Jenő (2007): Telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők programja. Kézikönyv. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.

gyakorta hiányzik). Az eredeti épületállományhoz gyakran annál is rosszabb minőségű épületek kapcsolódhatnak, sokszor közelítve a vadtelepek képéhez.

5. Városi szegregátumok

5.1. *Slumosodó munkáskolóniák, szociális bérlakások alkotta telepek*

Az egykori gyárak, vasúti csomópontok mellett épített egyforma és egyszerű épületek, illetve eleve szegény családoknak épült lakások, elkülönítve a település többi részétől.

5.2. *Gettósodó, lerobbanó városrészek*

Az egykori bérlakások magasabb státuszú népessége modernebb lakásokba, illetve zöldövezetbe költözve elhagyja korábbi bérlakását, melybe alacsonyabb és egyre alacsonyabb státuszú családok költöznek.

6. Szegregálódó falvak

Dombvidéki vagy mezőgazdasági művelésre egyéb okokból kevésbé alkalmas területeken, rossz forgalmi helyzetű, elzárt térségekben fekvő egykori parasztfalvak, amelyekből a hatvanas, hetvenes évektől kezdve a térszerítés és diszkriminatív településpolitika következtében erőteljes elvándorlás indult meg. A megüresedő házakba az erre a célra létesített hitelkonstrukció segítségével fokozatosan, az elköltözések ütemének megfelelően szegény családok költöztek, s így az érintett települések gettóvá váltak, válnak.

A szakértői tipológia nem tartalmaz egy olyan kategóriát, mely napjainkra szintén megoldandó lakhatási problémává sűrűsödött: a települések külterületi részein lévő nyaralóépületekbe, zártkertekbe kiszoruló, elszegényedett családok otthonait. Ezen telepszerű képződmények tipológiába illesztésére a stratégia későbbi fejezetében kerül sor. 2010-ben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség LHH Fejlesztési Programirodája végzett felmérést a kistérségi koordinátori hálózat bevonásával, akiknek a munkáját egy részletes útmutatóval segítették. A telep – illetve az azt alkotó épületek – jellege szerinti tipizálás a fentiekkel nagy, de nem teljes hasonlóságot mutat.¹⁵

- 1) „CS-LAKÁSOK” (Csökkentett komfortfokozatú lakások): A rendszer változtatás előtt egyentervek alapján épült családi házak sora nagyon kicsi telkeken, a legtöbb

15 Az NFÜ KOR IH által lebonyolított 2010-es felmérés – melynek elemzését Domokos Veronika végezte el – a továbbiakban az alábbi hivatkozással szerepel: Domokos Veronika: Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése különböző (közoktatási, egészségügyi, településfejlesztési) adatforrások egybevetésével, 2010. Készült az NFÜ megbízásából.

esetben fürdőszoba nélkül, befejezetlenül (pl. külső vakolás hiánya, bádgos munka [ereszek] teljes hiánya).

- 2) „SZOCPOLOS UTCA, SOR”: A rendszerváltoztatás után szociálpolitikai támogatásból épült alacsony műszaki színvonalon kivitelezett családi házak egy tömbben. (Komoly hasonlóság a Cs-lakásokkal.)
- 3) „PUTRISOR”: Egyfajta vadtelepek, házaknak csak nehezen nevezhető kunyhók, kis toldott-foldott házak, bódék, nagyon régi, pusztulófélben lévő vályogházikók, szélsőséges esetben lerobbant lakókocsik, vagonok. Jellemző az infrastruktúra teljes hiánya, az egy lakótérből álló épületek.
- 4) „TELEPÜLÉSTŐL KÜLÖNÁLLÓ VOLT MAJORSÁGI ÉS TSZ-ÉPÜLETEK, MUNKÁS-KOLÓNIAK”: Egykori munkahely (téglagár, mezőgazdasági feldolgozóüzem stb.) mellett épült lakóépület vagy maga a munkavégzésnek helyet adó épület (csarnok, raktár), amely az egykori munkavégzés megszűntével funkciót váltott: a lakhatást biztosítja a legszegényebbek számára.
- 5) „VÁROSI SZEGREGÁTUMOK”: Egykori üzemek, gyárak, vasúti csomópontok mellett a munkásoknak épített alacsony komfortfokozatú lakások. Elkülönülnek a város szövetétől, valamikori iparterületek. Továbbá: degradálódott városrészek, ahol leginkább szociális bérlakásokban egy tömbben élnek a legszegényebbek.
- 6) „SZEGREGÁLÓDÓ VAGY SZEGREGÁLÓDOTT FALVAK”: A hetvenes évektől kezdődően kiürülő parasztfalvak, ahova a kiüresedett házakba a legszegényebb társadalmi rétegek költöztek, költöznek.
- 7) „Egyéb, éspedig...”

Az útmutató a szegregátum fogalmának meghatározására vegyes módszertant alkalmazott. A városok esetében az egyébként is használatban lévő, az integrált városfejlesztési stratégiák elkészítéséhez kidolgozott szegregátum definíciót alkalmazták, azaz „az egy lakótömbben jelenlévő alacsony státuszú lakosság koncentrációját”. A falvakban, a 2000 alatti lakosságszámú települések esetében pedig a következő meghatározást adta az LHH FPI az Útmutatóban: „a helyi vélekedés alapján szegény- vagy cigánytelepnek, cigánysornak tartott valamennyi, a település legszegényebb lakosai által egy tömbben lakott leromlott állapotú településrész”.

A felmérés eredményei szerint az ország területén 823 településen és 10 fővárosi kerületben összesen 1633 szegény- és cigánytelep, településszövetbe ágyazódott szegregátum található, ahol megközelítőleg 300 000 ember él. Ez azt jelenti, hogy a települések egynegyedében tapasztalható településen belüli lakóhelyi szegregáció – a szegregálódott települések nélkül.

A 2007-2013 időszak között az uniós finanszírozású regionális operatív programok által támogatott városrehabilitációs projektek keretében kötelezően elkészítendő Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS) módszertana („Városfejlesztési Kézikönyv”) az alacsony státuszú népesség koncentrációja alapján határolja le a szegregátumokat. Ennek alapján szegregátumnak minősül az a terület, ahol az aktív korú népességen belül a legfeljebb

általános iskolai végzettséggel rendelkezők és a rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya mindkét mutató tekintetében magasabb, mint 50%. Az erre vonatkozó adatokat a KSH szolgáltatta a 2001-es Népszámlálás alapján. A Városfejlesztési Kézikönyv a „telepet” és a „telepszerű környezetet” is újabb kontextusba helyezi: „Városszerkezetileg a szegregátumoknak alapvetően kétféle típusa jelentkezik: – a városszövetbe ágyazódott szegregált, szegregálódó területek (általában ezek jelentik a telepszerű környezetet), – a városszövettől elkülönült, alapvetően nem lakó-funkciójú területekbe ékelődött szegregátumok (általában ezek jelentik a telepeket).”¹⁶ Az IVS módszertana a szegregátumok lehatárolását segítő további vizsgálati szempontokat is beemeli, mint például a segélyezési adatok területi eloszlásának, az önkormányzati bérlakások magasabb koncentrációjának vagy az alacsony infrastrukturális ellátottsággal rendelkező területeknek a vizsgálata.

Ezt a szegregátum definíciót, azaz az alacsony státuszú lakosság térbeli koncentrációja alapján történő lehatárolást veszi át a – részben már európai uniós forrásból finanszírozott – telepprogramok pályázati útmutatója is, valamint az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény és a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet által szabályozott Helyi Esélyegyenlőségi Programok (HEP) tervezési útmutatója is.

A helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól szóló 2/2012. (VI.5.) EMMI rendelet mellékletei tartalmazzák a programok elkészítéséhez szükséges egységesen rendelkezésre álló statisztikai mutatókat, illetve a helyzetelemzés tartalmi elemeit. Ez utóbbiak között külön pont foglalkozik a telepek, szegregátumok kérdésével, de a gyermekek helyzetével, esélyegyenlőségével foglalkozó pont is hangsúlyozza a szegregált, telepszerű lakókörnyezetben élő gyermekek helyzetének vizsgálatát.

A beavatkozások módjait természetesen meghatározza az elmaradott településrész mérete, lakóinak száma, korösszetétele is. Ez utóbbi szempontot az európai uniós forrásból finanszírozott kistérségi gyerekesély-programok tervezési dokumentumai emelik be a szempontok közé. Ez alapján az elmaradott településrészek, szegregátumok olyan – jellemzően térben elkülönült vagy lehatárolható – településrészek, amelyekben az alacsony státuszú lakosság koncentráltan – legalább 50%-ban – van jelen, továbbá a 18 év alatti népesség eléri az 50 főt. Elmaradott, gettósodó településnek az adott pályázat alkalmazásában azt a települést nevezzük, ahol a cigánynak tartott gyerekek száma eléri az 50 főt, vagy 500 lakos alatti kistépülés esetén a 25 főt, továbbá a településen a 18 év

16 Uo.

alattiak aránya meghaladja a 20%-ot, mert ebben az esetben feltételezhető, hogy a cigány népesség száma és aránya növekedni fog.”¹⁷

2.3 Javasolt teleptipológiai meghatározások

A telepeket, telepszerű környezeteket célzó beavatkozások tervezésének szempontjából kulcsfontosságú az adott telep típusának meghatározása az egyéb jellemzőkön – méret, elhelyezkedés, infrastrukturális ellátottság, közszolgáltatások elérhetősége stb. – túl. Ehhez a szemponthoz a 2005-ben indított telepfelszámolási programhoz elkészített tipológia áll a legközelebb, amelyből kiindulva az alábbi tipológia alkalmazását javasoljuk.

A: Telepek, elmaradott településrészek

- 1) TELEPÜLÉSEK MELLETT VAGY AZOK KÖZELÉBEN LÉTREJÖVŐ ÉS FOLYAMATOSAN BŐVÜLŐ „VADTELEPEK”: Az infrastruktúra teljes vagy majdnem teljes hiánya, kezdetlegesen összetákolt, jobbára egy helyiségből álló lakóépületek, melyek inkább hasonlítanak ólra, putrira, kunyhóra.
- 2) VOLT URADALMI PUSZTÁK, TELEPÜLÉSTŐL TÁVOLI MUNKÁSKOLÓNYIAK (bánya, téglagyár stb.): A lakóépületek tulajdonjoga sokszor rendezetlen, s ez az épületek gyors leromlásával jár. Mára erős térbeni elkülönülés, hiányos infrastruktúra jellemzi e telepeket, hiszen bezártak a közintézmények, boltok, romlott a közlekedés, a termelés hiánya pedig alulértékelt az itt maradókat vagy az ide költözőket (akik nem ritkán önkényes lakásfoglalók).
- 3) RÉGRŐL MARADT TELEPEK, amelyeket az 1961-es parthatározatot kiegészítő 1965-ös rendelet nyomán nem számoltak fel: Jobbára a település szélén legelőn, vizenyős területen vagy éppen erdő aljában, dombtetőn elhelyezkedő, szabálytalan telkeken, szabálytalan elrendezésű, általában még 1945 előtt épült, az akkori szegényparaszti, „zsellér” épületeket formázó lakóépületek egysége. Vízvezeték, csatorna és gáz nincs, mindössze villany van, s az utak sem pormentesek.
- 4) ALACSONY MINŐSÉGŰ LAKÁSOK/NYARALÓK ALKOTTA LAZA SZERKEZETŰ TELEPEK (városok/települések külterületén, tipikusan zártkertes övezetekben): Tipikusan a városi rezsi kiadások elől menekülők, illetve a városokba orientálódó, de oda a magas rezsi (és lakbér)-költségek miatt beköltözni nem képes elszegényedett családok lakóhelye, tipikusan rossz infrastrukturális és egyéb szolgáltatásokkal (pl. közlekedési összeköttetéssel) ellátott területek.

17 TÁMOP 5.2.3-A-12/1 Integrált térségi programok a gyerekek és családjaik felzárkózási esélyeinek növelésére. Pályázati útmutató

5) CS- ÉS SZOCPOLOS TELEP, vagyis 1965 után létrejött, eredetileg nem telepnek gondolt telep: Szűk telkeken, típustervek alapján eleve rossz minőségben megépült, csökkentett komfortfokozatú, sokszor befejezetlen, a kortársi normáktól, ízléstől és törekvéstől jócskán elmaradt épületek együttese. Az eredeti épületállományhoz gyakran annál is rosszabb minőségű épületek kapcsolódhatnak, sokszor közelítve a vadtelepek képéhez.

6) VÁROSI SZEGREGÁTUMOK:

6.1 Slumosodó munkáskolóniák, szociális bérlakások alkotta telepek: Az egykori gyárak, vasúti csomópontok mellett épített egyforma és egyszerű épületek, illetve eleve szegény családoknak épült lakások, elkülönítve a település többi részétől.

6.2 Leromló városrészek: Az egykori bérlakások magasabb státuszú népessége modernebb lakásokba, illetve zöldövezetbe költözve elhagyja korábbi bérlakását, melybe egyre alacsonyabb státuszú családok költöznek.

B. Elmaradott települések

7) PERIFÉRIKUSSÁ VÁLÓ FALVAK: Dombvidéki vagy mezőgazdasági művelésre egyéb okokból kevésbé alkalmas területeken, rossz forgalmi helyzetű, elzárt térségekben fekvő egykori parasztfalvak, amelyekből a hatvanas, hetvenes évektől kezdve a térszesítés és a diszkriminatív településpolitika következtében erőteljes elvándorlás indult meg. A megüresedő házakba az erre a célra létesített hitelkonstrukció segítségével fokozatosan, az elköltözések ütemének megfelelően szegény családok költöztek, s így az érintett települések önmagukban is szegregátumokká válnak/váltak.

8) LECSÚSZÓ TELEPÜLÉSEK (szociális szuburbanizáció eredményeképpen kialakuló): A kilencvenes években „poszt-kommunista demográfiai fordulat” hatására együtt zajlik le a szuburbanizáció és a szegénységi szuburbanizáció, illetve a gazdagok vagy legalábbis a középosztály által „elhagyott” területekre, településekre való beköltözés, ahonnan még lehet ingázni, de a munkahelyvesztés esetén a visszakapaszkodás és a térbeni mobilitás túl költséges, szinte lehetetlen.¹⁸

A telepszerű lakókörnyezet és a szegénység értelemszerűen nem egymással tökéletes fedést mutatófogalmak. Az EU 2020 stratégia a szegénység illetve a nélkülözés elleni küzdelmet

¹⁸vö: Ladányi J. – Szelényi I. (1999): Szuburbanizáció és gettósodás. In: Glatz F. (szerk.): A cigányok Magyarországon. MTA, Budapest, 185–206. o.

kiemelt célkitűzései közé sorolja, a szegények, nélkülözők körét pedig három mutató alapján határozza meg: a relatív szegénységi ráta, a súlyos anyagi nélkülözés, valamint a háztartást jellemző alacsony munkaintenzitás bármelyike által érintettek köre ide sorolható. Magyarország esetében a három indikátorral érintettek a teljes népesség 28,3 százalékát, azaz kb. 3 millió főt tesznek ki, ebből a három mutató rendre 1,23 millió, 1,77 millió és 1,01 millió fő, ugyanakkor e népességszempontok között jelentős átfedés van.¹⁹ A szegénység szélsőséges formájának leírására a „mélyszegénységben élők” kifejezés szolgál, melynek meghatározását a Havas Gábor által összeállított kritériumrendszer alapján a TÁMOP 5.1.3 „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” c. pályázati kiírás útmutatója az alábbiak szerint definiálja: Mélyszegénységben élőknek nevezzük azokat a közösségeket, melyek tagjaira jellemző:²⁰

- a nagyon alacsony iskolázottság;
- a nagyon alacsony foglalkoztatási ráta;
- az erős települési, lakóövezeti térségi koncentráció és szegregáció;
- az ezekből következő súlyos szociális deficit;
- a hátrányos társadalmi helyzet újratermelődésének nagy valószínűsége.

Látható, hogy a társadalmi kirekesztettség a jövedelmi és szociális helyzeten jócskán túlmutató állapot, e **csoportok tagjai előtt ugyanis jellemzően leszűkültek a társadalmi mobilizációhoz, integrációhoz vezető utak.**

A Bizottság a tagállamok hatáskörébe utalja a „marginalizált közösségek” definíciójának meghatározását, azonban iránymutatásában²¹ megjelenít olyan – a fenti kritériumrendszerrel átfedésben lévő – mutatókat, melyek alkalmasak lehetnek az érintett csoport körülhatárolására. Ilyen mutató a tartós munkanélküliség, az alacsony iskolai végzettség, a szélsőségesen szegényes lakhatási körülmények, az átlagnál rosszabb egészség állapot, vagy a megfelelő egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés hiánya, valamint a diszkriminációval sújtott állapot. A Bizottság útmutatása alapján a lakhatási beavatkozásoknak a leginkább rászoruló csoportokat kell céloznia, ezért is különösen fontos a definíció pontos meghatározása. A lakhatási szempontból **marginalizált csoport** fogalmának meghatározásánál a hátrányos helyzetű vagy veszélyeztetett csoportok (tartósan munkanélküliek, alacsony jövedelmű háztartások, sokgyermekes családok, idősek, megváltozott munkaképességűek, romák) tágan definiált körét tehát szűkíteni szükséges.

19 Nemzeti Reform Program 30. o.

20 TÁMOP 5.1.3 Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért. Pályázati útmutató.

21 A COCOF 2011. január 28-i 10/0024/01 sz. iránymutatása az ERFA keretében a marginalizált közösségek számára biztosított integrált lakhatási beavatkozások végrehajtásáról.

A fentiek fényében a lakhatási szempontból marginalizált csoport fogalmának meghatározásába a szélsőségesen rossz lakáshelyzet, azaz részben a **térbeli szegregáció, részben pedig a lakásvesztés ténye, vagy erős fenyegetettsége (pl. hajléktalanság)** beemelése szükséges, mely természetesen összefügg a kirekesztettség egyéb dimenzióival. Mindemellett jelen, telepszerű lakhatási körülmények enyhítését megalapozó stratégia **az első típusú**, tehát térben jól elkülönülő lakhatási problémák kezelésére fókuszál. Ezt támasztják alá a TIOP 3.2.3/A valamint a DDOP-4.1.2/B kódjelű, lakhatási beruházások támogatását szolgáló kiírások (2013), amelyek a fenti szempontok alapján alkották meg a definíciót: a **marginalizált közösségek „a térben elkülönülten és koncentráltan, egy tömbben élő hátrányos helyzetű személyek**, akik többszörösen ki vannak téve a társadalmi kirekesztődés mechanizmusának. A kirekesztődésük érvényesül a lakóhelyi elkülönülésben, a lakóhelynek az átlagosnál lényegesen rosszabb infrastrukturális és környezeti adottságaiban, a munkaerőpiacról való szisztematikus kiszorulásban, a minőségi közszolgáltatásokhoz (oktatás, szociális ellátások, egészségügy, foglalkoztatás, közlekedés) és egyéb szolgáltatásokhoz való hozzáférés akadályoztatottságában, a társadalmi kapcsolataik beszűkülésében.”²²

2.3.1 Elmaradott település részek, telepek területi lehatárolása a jövőben

A telepeket érintő lakhatási stratégia pontosabb területi fókuszálása érdekében javasolt a 2011. évi népszámlálási adatokkal frissített szegregátum, elmaradott településrész térkép elkészítése. Ennek a frissítendő országos elmaradott településrész vagy teleplistának a kiindulópontja a 2001-es Népszámlálás adatai alapján egyes településekre elkészített perifériakussá vált település részi, szegregációs térkép. Ezek a településszintű térképek a különféle módszertanokkal és telep/ elmaradott településrész definíciókkal kialakított, egymástól független, gyakran korántsem teljes „listák” körében egyfajta megoldási javaslatot képviselnek az elmaradott településrészek területi lehatárolására. (A Debreceni Egyetem összeírásából például hiányoztak bizonyos megyék, de meg kell jegyezni, hogy országos szinten a KSH 2001. évi népszámlálási adataiból előállított szegregátum térképek sem kerültek összesítésre, és a 2000 fő alatti településeken a szegregációs mutató is csak településszinten volt előállítható, az alatt nem.)

A szegregációs/periférikus településrészi térkép felülvizsgálata során majd elemezni kell a szegregációs mutatót. (A legfeljebb általános iskolai végzettségűek és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya az aktívkorúakon belül (15–59 évesek) határértékének alakulása a 2001. évi állapothoz képest).

22 TIOP-3.2.3/A-13/1 Lakhatási beruházások támogatása. Pályázati útmutató, 76. o.

A KSH-val és a városokkal történt előzetes egyeztetések alapján úgy tűnik, hogy a mutató összetevőit alkotó adatok jellemzőiben a két népszámlálás között eltelt 10 évben kisebb változások következtek be, például az iskolázottsági szint jelentősen megemelkedett a teljes népesség körében. A határértékek tesztelése érdekében egy meghatározott szűkebb települési körben, a KSH-val együttműködve, 2014-ben megtörtént annak vizsgálata, hogy mennyiben szükséges a mutató, illetve a határértékek megváltoztatása, és milyen települési típusok (főváros, megyei jogú városok, középvárosok stb.) esetén fontos ez.

A települések szegregált és szegregációval veszélyeztetett területeinek lehatárolásához és térképi ábrázolásához szükséges adatokat tartalmazó információkat az egyes területrendezési, településfejlesztési és településrendezési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 342/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet által módosított, a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012.(XI.8) Korm. rendelet tartalmazza.

A rendelet településtípusonként a határértékeket az alábbiak szerint határozza meg:

A települések szegregált és szegregációval veszélyeztetett területeinek lehatárolásához és térképi ábrázolásához szükséges adatokat tartalmazó információkat a vonatkozó Korm.rendeletben az egyes területrendezési, településfejlesztési és településrendezési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 342/2014. (XII. 19.) Korm. rendelet tette meg.	Szegregált terület, amelynél a szegregációs mutató értéke	Szegregációval veszélyeztetett terület, amelynél a szegregációs mutató értéke
Fővárosi kerület I. csoport (I., II., III., V., VI., VII., VIII., IX., X., XI., XII., XIII. kerület)	nagyobb egyenlő, mint 20%	nagyobb egyenlő, mint 15%, de kisebb mint 20%
Fővárosi kerület II. csoport (IV., XIV., XV., XVI., XVII., XVIII., XIX., XX., XXI., XXII., XXIII. kerület)	nagyobb egyenlő, mint 25%	nagyobb egyenlő, mint 20%, de kisebb mint 25%
Megyei jogú város	nagyobb egyenlő, mint 35%	nagyobb egyenlő, mint 30%, de kisebb mint 35%
Járasszékhely város	nagyobb egyenlő, mint 35%	nagyobb egyenlő, mint 30%, de kisebb mint 35%
2000 főnél népesebb város és község	nagyobb egyenlő, mint	nagyobb egyenlő, mint 30%,

	35%	de kisebb mint 35%
2000 főnél kisebb város és község	nagyobb egyenlő, mint 50%	nagyobb egyenlő mint 40%, de kisebb mint 50%

200 főnél népesebb települések esetében szegregátumnak, illetve szegregációval veszélyeztetett területnek azok az egybefüggő területek tekintendők, melyek megfelelnek a fenti mutatók egyikének, és a terület lakónépességének száma eléri az 50 főt. 200 főnél kisebb települések esetében a település egészére kell meghatározni a szegregációs mutató értékét.

A jogszabályi meghatározás nyomán lehet (a KSH munkatársai részéről hosszas és aprólékos munkával) kialakítani egy olyan elmaradott településrészi listát, amely a definíciónak megfelelően tartalmazza az összes hátrányos helyzetű lakossággal bíró településrész adatait. (A külterületek tekintetében várhatóan ez a lista sem lehet teljes körű.) Ezt követően lehet megalapozott döntést hozni arról, hogy az intézményrendszer milyen preferenciák mentén kívánja a periférikus területen vagy elmaradott településrészen élő lakosság helyzetét javítani a 2014–2020-as időszakban.

3 HELYZETELEMZÉS ÉS HELYZETÉRTÉKELÉS

A lakhatáshoz és az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés

A magyarországi lakáshelyzet elsősorban nem mennyiségi, hanem minőségi és megfizethetőségi problémákkal jellemezhető, amellet, hogy a gazdasági válság az építőipari teljesítményeket, ezzel pedig az új lakások építését is jelentősen visszavetette.

A 2011-es Népszámlálás adatai alapján a teljes lakásállomány mintegy 4,39 millió lakás, de a nem lakott lakóegységek száma 477 ezer volt (ebből 25 600 lakást használtak egyéb célokra). Ez azt jelenti, hogy 2001 óta 8%-ról közel 11%-ra nőtt a lakhatásra nem hasznosuló lakások száma. A szakértői becslések szerint az üres állománynak valószínűsíthetően csak egy része valóban használaton kívüli, egy része azonban magán bérlakásként hasznosulhat. Ennek az állománynak mintegy 19%-a egyébként komfort nélküli vagy szükséglakás, 8%-a pedig önkormányzati vagy más intézményi tulajdonban van.²³ A nem lakott lakások harmada van községekben, negyede Budapesten, a többi pedig egyéb városokban (egy-egy településkategórián belül az üres lakások aránya 9 és 13% között szóródik), és több mint harmaduk a Közép-magyarországi régióban található.²⁴

A Népszámlálás adatai alapján tehát a lakott lakások 92%-a, közel 3,6 millió lakás magántulajdonos által lakott lakás, és kb. 275 ezer lakást soroltak a bérleti szektorba.²⁵ Ennek mintegy felét magánbérletként számolták össze (azaz a teljes lakott lakásállomány 3,7%-át)²⁶, de a magán bérlakások arányát a szakértők magasabbra, a teljes lakásállomány 4–8%-a közé teszik.²⁷ Az alulbecslés oka a bizonytalan és kiszolgáltatott magánbérleti jogviszony, mely miatt a Népszámlálás során vagy üres lakásként, vagy pedig más használati jogcímként kerülhettek regisztrálásra lakások.

A közösségi önkormányzati bérlakás-szektor aránya a bérleti szektoron belül 37%, a teljes lakásállományon belül pedig csak mintegy 2,4% (mintegy 103ezer lakás).²⁸ Ez az arány az EU átlagában szélsőségesen alacsony. Összehasonlításként: 23% Ausztriában, 17% Franciaországban és a Cseh Köztársaságban, míg a rendszerváltó országok legnagyobb részében a lakásprivatizáció miatt a bérlakás-szektor aránya hasonlóan alacsony. Az önkormányzati bérleti szektorban a 2011-es Népszámlálás mintegy 14 ezer nem lakott

²³http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_2_3_7_1.xls (Letöltve: 2013. szeptember 9.)

²⁴http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_4_3_1_1.xls (Letöltve: 2013. szeptember 9.)

²⁵http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_4_3_2_1.xls (Letöltve: 2013. szeptember 9.)

²⁶http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_2_3_1_1.xls (Letöltve: 2013. szeptember 9.)

²⁷ Hegedüs József – Horváth Vera (2013): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012..

http://www.habitat.hu/files/jelentes_veglszoveg_web.pdf

²⁸http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_2_3_1_1.xls (Letöltve: 2013. szeptember 9.)

lakást mért fel (e lakások körében kb. 22% szintén rossz minőségű, komfort nélküli, szükséglakás).

Az önkormányzati lakásszektorban élők összetétele alapján a legalsó jövedelmi tizedbe tartozók több mint 11%-a, a második decilisbe tartozók 5,5%-a él önkormányzati lakásban. Ugyanakkor a kereslet a megfizethető és lakhatási biztonságot nyújtó bérlakások iránt folyamatosan nő, és a reménytelen kilátások ellenére mintegy 45 000 lehet azoknak a háztartásoknak a száma, melyek rendszeresen szerepelnek a szociális bérlakások elosztásához kapcsolódó várólistákon vagy pályázatokon.

2011-ben a lakott lakások 7,6%-a (közel 300 ezer lakás) volt félkomfortos, komfort nélküli vagy szükséglakás. Ennek kb. kétharmada, 192 ezer lakott lakás komfort nélküli vagy szükséglakás.²⁹ A minőségi problémák egyenetlenül oszlanak meg Magyarország régiói között is: míg országosan kb. 6,4% tehát a komfort nélküli vagy szükséglakások aránya, addig ehhez az arányhoz képest Budapesten, Komárom-Esztergom megyében, Fejér, Veszprém megyében és Győr-Moson-Sopronban számottevően kisebb az ilyen lakások aránya. Az országos átlag szinte kétszerese a legrosszabb lakások aránya Békésben, Borsodban, Jász-Nagykun-Szolnok megyében, Nógrádban és Szabolcs megyében is.³⁰ További minőségi indikátorok azt mutatják, hogy 60 ezer háztartás él olyan lakásban, ahol egy főre 10 m²-nél kevesebb lakóterület jut, és 160 ezer háztartás zsúfolt, vagyis egy lakószobára több mint 2 fő jut. A lakásállomány 70%-a energetikai szempontból elavultnak tekinthető.³¹

Összességében: becslések szerint akár 300 ezer háztartásnak is szüksége lehet megfizethető és minőségi lakhatásra, miközben a városokban legalább 150-200 ezer lakás áll üresen, és jelentős számú az önkormányzati nem lakott lakás is.

A lakhatási helyzet áttekintését a minőségi mutatók elemzése után a lakhatás megfizethetőségi kérdéseivel folytatjuk. A KSH 2012-es adatai alapján a lakhatási költségek egyre nagyobb terhet jelentettek. A legalsó jövedelmi ötödben az átlag 46%, azaz a családoknak a havi jövedelmük szinte felét lakáskiadásokra kell fordítaniuk, és csak a legfelső jövedelmi ötöd jövedelmeinek arányában lesz kevesebb, mint egyötöd a lakhatási kiadások aránya.³² Egy 2011-es, alapvetően a lakáspiac alsóbb szegmensét kutató tanulmány következtetése, hogy a jelzáloghitellel rendelkező családok jövedelmüknek akár

29 http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_2_3_2_1.xls (Letöltve: 2013. szeptember 9.)

30 http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/teruleti/00/00_4_3_4_2.xls (Letöltve: 2013. szeptember 9.)

31 Hegedüs József – Horváth Vera (2013): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012.

http://www.habitat.hu/files/jelentes_veglaszoveg_web.pdf

32 KSH Statisztikai tükrök: A háztartások havi fogyasztása, 2012 (előzetes adatok alapján); 2013/29 (2013. április)

47%-át is lakásukra költik.³³ A TÁRKI 2012-es becslése alapján pedig a magyar háztartások közel egyharmadának gondot okoz a lakhatás megfizetése.³⁴

Három év alatt, 2009 és 2012 között a 12 hónapnál hosszabb ideje hátralékkal rendelkező fogyasztók száma a villamosenergia-szektorban 37%-kal, a földgáz-előfizetők körében 10%-kal, a távhő tekintetében pedig 72%-kal nőtt. Mindez mintegy 170 ezer háztartást érintett, míg a legalább három hónapi díjjal elmaradó háztartások számát 413 ezerre tehetjük. A hátralékok miatt csak a villamosenergia-szolgáltatásból majd 37 ezer családot, a gázszolgáltatásból pedig több mint 100 ezer családot zártak ki – ami a 2009-es adat háromszorosa.³⁵ A rezsitartozások körében a lakbérhátralékok és az emellett felhalmozott rezsihátralékok miatti önkormányzati kilakoltatások száma is nagyon magas: négy év alatt (2008 és 2011 között) körülbelül 2800 kilakoltatás volt. A megnövekedett rezsihátralékok és azok negatív következményei nagyban tulajdoníthatók a megnövekedett gázáraknak (2007-ben 32%-kal, 2008-ban 20%-kal nőtt a fogyasztói gázár) és a válság hatására bekövetkezett munkanélküliség emelkedésének, illetve a reálkeresetek csökkenésének, stagnálásának.

A lakhatás megfizethetőségi problémája – beleértve a lakáshoz jutás megfizethetőségét is – egyre több háztartást sodor a lakásvesztés veszélyébe. A 2008 utáni válság következtében kialakult tömeges hitel-, közös költség-, lakbér- és közműdíj hátralékok miatt a háztartások egyre nagyobb részében vált bizonytalanná a lakhatás. A kormány döntése értelmében 2013-ban az energiaszektor szolgáltatásainak árai a lakossági fogyasztók számára a 2012-ben érvényes, azonos fogyasztásra vonatkozó árakhoz képest mérséklődtek. A rezsicsökkentés első körben:

- **2013. január 1-jétől** a villamos energia, a földgáz egyetemes szolgáltatás és a távhőszolgáltatásra terjedt ki;
- **2013. július 1-jétől** már a víziközmű, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, valamint a PB-gáz árait is érinti e döntés;
- **2013. november 1-jétől** a villamos energia és a földgáz egyetemes szolgáltatás és a távhőszolgáltatás lakossági végfogyasztói árai ismételten, 11,1 százalékkal lecsökkentek.

33 Piacfeltáró háttér tanulmány az alacsony státuszú többlakásos lakóépületek műszaki felújításait és fejlesztéseit támogató pénzügyi és egyéb termékek kifejlesztéséhez. Városkutatás Kft., 2011. október. Kézirat.

34 TÁRKI Monitor Jelentések 2012: Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. 2013. április.
http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf(Letöltve: 2013. szeptember 9.)

35 Magyar Energia Hivatal adatait idézi Hegedüs–Horváth, 2013

Néhány konkrét példa:

Földgázszolgáltatás: A fent leírtak szerint két ütemben, a 2012. évi árakhoz képest összességében 20 százalékkal csökkent az egyetemes szolgáltatás keretében földgáz vételező lakossági fogyasztók végfelhasználói ára (alapdíj és gázdíj). Egy átlagosnak mondható lakossági fogyasztó (1200 m³/év) számára mindez havi 2800-3000 forint megtakarítást eredményez.

Villamos energia szolgáltatás: A „teljes” végfelhasználói ár, amely külön tartalmazza az egyetemes szolgáltatási árakat és a rendszerhasználati díjakat, a lakossági fogyasztók esetében 2013-ban két ütemben, összességében 20 százalékkal csökkent. Egy átlagos lakossági átlagfogyasztó (2400 kWh/év) havi villanyszámla-megtakarítása ennek megfelelően havi kb. 2000 forint.

Távhőszolgáltatás: A távhő árszabályozása esetében is hatósági ár érvényesül, amelynek mérséklésével a távhőszolgáltatásért fizetendő díj (amely az alapdíjat és a hő-díjat is magában foglalja) mértéke 2013-ban két ütemben, összességében 20 százalékkal csökkent a 2012. november 1-jei szinthez képest. Mindez egy átlagos méretűnek tekinthető lakással (50 m²) rendelkező fogyasztó számlájában havi kb. 3200 forint csökkenést jelent.

Az ország különböző részein található egyes távhőszolgáltatók által alkalmazott árak között jelentős eltérés mutatkozik, így a havi megtakarítások összegeiben is nagymértékű szórás tapasztalható.

A rezsicsökkentéssel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2014. évi XI. törvény értelmében 2014-ben 3 ütemben került sor rezsicsökkentésre. A gáz lakossági fogyasztói ára április 1-jétől 6,5 százalékkal, az áramé szeptember 1-jétől 5,7 százalékkal, a távhő ára pedig október 1-jétől 3,3 százalékkal csökkent.

A hátralékok körében az elmúlt években a hiteltartozások is megsokszorozódtak, így 2012 novemberére 110 ezer család rendelkezett 90 napot meghaladó lakáshitel-hátralékkal (az összes háztartás mintegy ötöde rendelkezik devizahittel) (id. mű). A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara adatai szerint – bár arra a törvényi keretek lehetőséget adnak – a lakáshitel-tartozások végrehajtási kvótáját („kényszerértékesítési kvóta”) a pénzügyi intézetek csak részben használják ki, és pl. 2011 vége óta mintegy 20 ezer lakás esetén indult meg a végrehajtási eljárás a 115 ezer bevonható lakásszám ellenére.³⁶

Az elmúlt években a felgyülemlett lakossági adósságállomány és a pénzügyi-gazdasági válság hatására számos család került nehéz helyzetbe, sokukat a lakás elvesztésének veszélye közvetlenül fenyegetett, ezért a törvényalkotó úgy döntött, hogy a téli kilakoltatási moratórium mellett speciális kilakoltatási moratóriumokat is bevezet. Erre került sor a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 303. §-ának

36 http://index.hu/gazdasag/2013/07/01/kikakoltatas_ami_eddig_vot_meg_semmit/

beiktatásával 2010 nyarán, majd 2011 tavaszán – ez (az utóbbi immár a lakáshitelesekre szűkítve) 2011 őszéig volt érvényben, 2013 őszén pedig újra kilakoltatási moratóriumot rendelt az Országgyűlés 2014. április 30-áig. A Kormány úgy döntött, hogy bár a kilakoltatási moratórium hosszabb távon nem tartható fenn, a devizahiteles adósok ügyeiben mégis javasolja az Országgyűlésnek a kilakoltatási moratórium meghosszabbítását. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2014. évi XVII. törvényt az Országgyűlés 2014. május 12-én – az első ülésnapján – Házsabálytól eltéréssel tárgyalta meg és fogadta el. Ennek értelmében a moratórium a törvény hatályba lépésétől kezdve külön törvényben meghatározott időpontig tart és azokra az adósokra (kötelezettek, zálogkötelezettek, kezések) vonatkozik, akiket a Vht. 182/A. §-a alapján egyébként a téli kilakoltatási moratórium kedvezménye is megilletne és devizahitel-szerződésből eredő tartozás miatt kellene a lakásukat elhagyni. A végrehajtási eljárás – a korábbi moratórium-törvényekhez hasonlóan – az említettek ügyeiben is lefolytatható, az eljárás utolsó szakaszát, a karhatalom segítségével történő kilakoltatást kell annak alapján elhalasztani. A törvényjavaslat ezúttal is kiveszi a moratórium hatálya alól azokat, akiket éppen a kiűritendő ingatlannal kapcsolatos bűncselekmény miatt elítélt a bíróság és egy benyújtott módosító javaslat értelmében azokat is, akik lakását önkormányzat vagy állami-önkormányzati cég vett meg és ez vállalja a felújítását és helyben munkát vállalók részére történő bérbeadását. A módosítás 2014. május 16-án hatályba lépett.

Azt, hogy a magas hátralékosság ellenére a kényszerértékesített lakások száma alacsony volt az elmúlt években, jelzi az utcára történő kilakoltatások viszonylag alacsony száma is, mely a 2009-es évet kivéve 200-300 db volt évente (ebben a kilakoltatási moratóriumnak is jelentős szerepe volt).³⁷ A Kamara becslése alapján a kényszerértékesített lakások lakóinak 80%-a családtagoknál vagy barátoknál talált lakhatásra, esetleg a magánbérleti piacon keresett lakást, azaz 2011-ig az évi 200, majd az utóbbi két évben 300 körüli kilakoltatásszám³⁸ a kényszerértékesítések 20%-át jelentheti.³⁹

A Kamara adatai a kilakoltatások számáról

ÉV	Kilakoltatások száma
2007	248
2008	247
2009	367
2010	moratórium
2011	199
2012*	234

37 http://hvg.hu/itthon/20120301_kilakoltatasi_moratorium_kormany

38 http://hvg.hu/itthon/20130307_Indulhatnak_a_kilakoltatasok

39 <http://www.origo.hu/jog/lakossagi/20121108-a-remhirek-ellenere-az-idei-kilakoltatasok-szama-250-alatt-maradt.html>

Forrás: Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara adatait idézi:

http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/igy_bukjak_el_lakasukat_az_adosok_meglepo_tenyek_az_arveresekrol_546015.html

* Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara adatait idézi:

http://www.napi.hu/ingatlan/nem_tudjak_elarverezni_az_kenyyszerertekesített_ingatlanokat_553344.html

Ma a lakáshasználatra vonatkozó statisztikai adatok igencsak megbízhatatlanok. Nincsenek adatok arról, hogy hányan élhetnek nem bejelentett, informális albérletben, ahol a lakókat a magas bérleti díj mellett a bérlet bizonytalan helyzete is veszélyezteti, míg a tulajdonosok oldalán a lakbérek és közműdíjak, közös költségek beszedése, valamint a végrehajtás nehézsége jelent kockázatot.

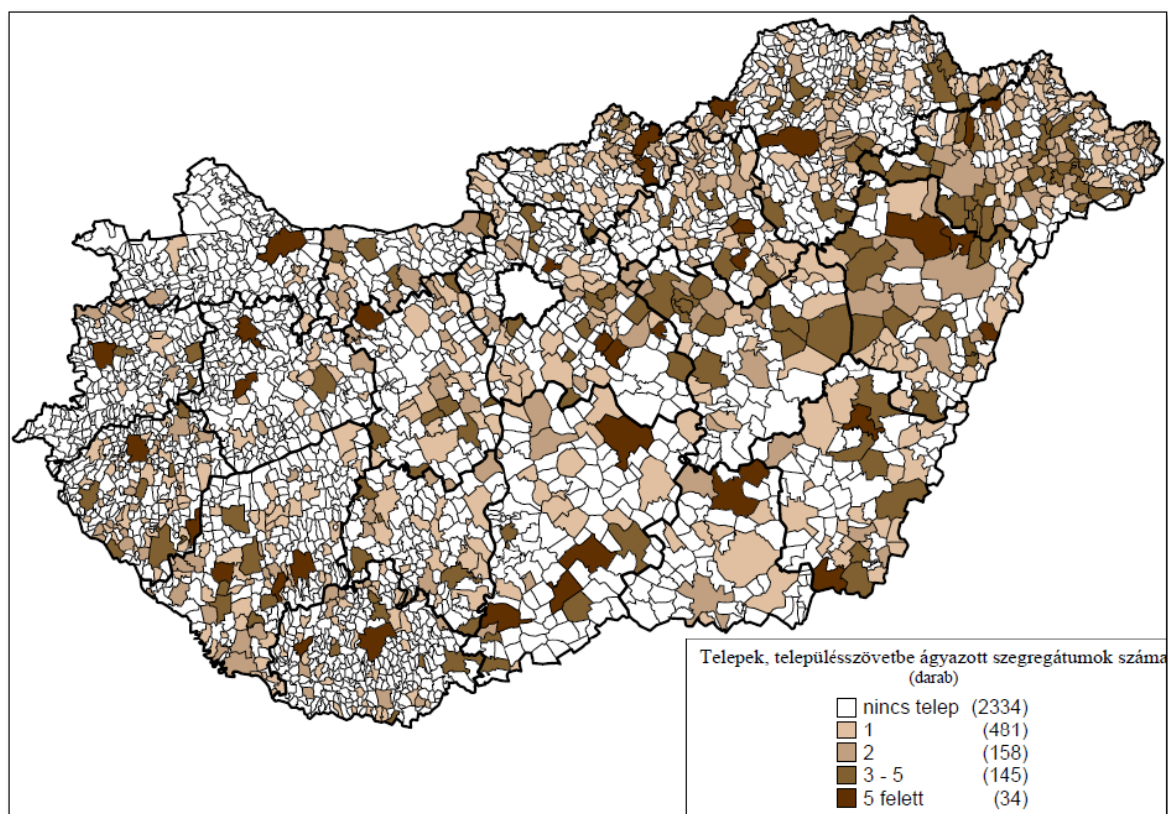
A nélkülözésben élők körében ugyancsak jelen van a jogcím nélküli lakáshasználat, a szobabérlés, az ő lakáshelyzetük mindennapos bizonytalansággal jellemezhető. A társadalom periferiájára szorult, sokszor utcai hajléktalanságban élő emberek egy része saját építésű kunyhókat, kalyibákat húz fel elhagyott közterületeken, talált anyagból és építési hulladékból. Hasonlóan áttekinthetetlen és szabályozatlan lakásmegoldásokba kényszerül a tartós nélkülözésben élő romák egy jó része, akik a telepí környezet rossz minőségű lakásait lakják, vagy például azokat bővítik, ha a háztartás életciklusa azt megköveteli.

Ma Magyarországon a romák lakhatási helyzete a fent sorolt mennyiségi és minőségi problémák tekintetében lényegesen rosszabb, mint az átlaglakosságé. Több adatfelvétel is foglalkozik ezeknek a problémáknak a feltárásával, a következőkben ezen elemzések alapvető megállapításait foglaljuk össze.

Domokos Vera a KOR IH 2010-es adatgyűjtésre támaszkodó elemzése egy szakértői adatfelvételre (kistérségi koordinátorokra) hagyatkozik. Ez a felmérés a szegregált falvakra nem terjedt ki, de a szakértői telepösszeírás szerint „az ország területén 823 településen és 10 fővárosi kerületben összesen 1633 szegény- és romatelepe, településszövetbe ágyazódott szegregátum található. Ez azt jelenti, hogy a települések egynegyedében tapasztalható településen belüli lakóhelyi szegregáció.”⁴⁰ Ugyanennek a felmérésnek a konklúziója az, hogy a telepek mintegy 15%-a külterületeken, a településektől távolabb helyezkedik el, kétharmaduk a települések határán. A kutatásban felmért telepeken élők számát Domokos mintegy 300 ezerre becsüli. Fontos megjegyezni, hogy a felmérés nem tért ki arra, hogy a telepeken élők mekkora hányada roma származású.

40 Domokos V. (2010): Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése különböző (közoktatási, egészségügyi, településfejlesztési) adatforrások egybevetésével. Készült az NFÜ megbízásából.

Telepek, szegregátumok száma és elhelyezkedése



Forrás: Domokos Veronika (2010): Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése. Kézirat

Hegedüs és szerzőtársai munkáját idézve Teller kiemeli, hogy egy 2006-os országos adatfelvétel eredményei alapján – durva becsléssel és módszertani leegyszerűsítéssel számolva – mintegy 160 ezer ember élt a 20 ezer főnél nagyobb városokban szegregált lakáskörülmények között.⁴¹ A szerző ugyanitt foglalja össze Kemény–Jánky, 2004 és Ladányi–Szelényi, 1999 alapján,⁴² hogy teljesen szegregált településeken – ezek fele Északkelet-Magyarországon található – élt a kétezres évek első felében a romák 6%-a, mintegy 36 ezer ember. E teljesen szegregált települések többsége kistelepülés, míg Nyugat- és Közép-Magyarországon inkább a városias környezetben lévő romatelepek meghatározóak a romák lakáskörülményeit illetően. Ugyanez az elemzés összeveti a romák

41 Hegedüs J. – Eszenyi O. – Somogyi E. - Teller N. (2009b): Lakhatási szükségletek Magyarországon. Városkutatás Kft., Budapest, 2009. május. www.mut.hu/?module=news&action=getfile&fid=114874(Letöltve: 2013. szeptember 9.) és Teller Nóra (2011): Adaptációs csapdák. In: Kurucz Erika (szerk.): Roma kutatások, 2010: Élethelyzetek a társadalom peremén. Kutatási eredmények a TÁMOP 5.4.1. projekt kutatási pillérében, Budapest: NCSSZI. <http://www.modernizacio.hu/download.php?id=589>(Letöltve: 2013. szeptember 10.)
42 Kemény I. – Jánky B. (2004): Települési és lakásviszonyok. Beszélő, 2004/4, <http://beszelo.c3.hu/04/04/13kemeny.htm>, Letöltés: 2013. szeptember 9. és Ladányi J. – Szelényi I. (1999): Szuburbanizáció és gettósodás. In: Glatz F. (szerk.): A cigányok Magyarországon. MTA, Budapest, 185–206. o.

lakhatási körülményeinek változását az 1971-es, az 1993-as és a 2003-as Kemény-féle adatfelvétel eredményei alapján, valamint az NCSSZI–BCE-adatbázis 2011-es adataival. Ezt kiegészítve a 2011-es Népszámlálás adataival egy részletes képet kaphatunk a romák lakhatási helyzetének alakulásáról. **Az adatok rámutatnak, hogy a romák lakáskörülményei sokat javultak, radikálisan csökkent a telepek száma, de a településen belüli elkülönülés mértéke erősen megnőtt.**

A romák lakáskörülményei különböző magyarországi adatfelvételek és a Népszámlálás adatainak tükrében, 1971-2011

	1971 Kemény	1993 Kemény	2003 Kemény	2011 BCE*	1971 Népszámlálás (teljes népesség)	2001 Népszámlálás (teljes népesség)	2011 Népszámlálás (teljes népesség)
Roma- és szegénytelepen élők aránya	65%	13,7%	6%	21,8%	-	3%**	n.a.
Szegregáltan élők aránya (kizárólag vagy túlnyomó-részt romák lakta környezetben élők)	65%	56%	72%		-	n.a.	n.a.
Árammal ellátott lakásban élő háztartások aránya	56%	98%	98%	95%	n.a.	n.a.	n.a.
Vízvezetéssel ellátott lakásban élő háztartások aránya	8%	65%	72%	79%	44%	91%	97,7%
Vízöblítéses WC-vel ellátott lakások aránya***	3%	49%	51%	68%	27%	85%	94%
Vályogházban élők aránya***	67%	20%	19%	n.a.	n.a.	n.a.	14%
Egyszobás lakások aránya***	n.a.	33%	28%	18%	46%	11%	9%
Egy szobára jutó lakosok száma***	n.a.	2,27	2,4	1,94	1,99	1,04	0,81

*Forrás: Teller 2011. idézi az adott Kemény és BCE felvételeket, valamint az adott Népszámlálások adatait. Jelmagyarázat: n.a. = nincs adat, * súlyozatlan minta, ** Ez az arányszám a 20 ezer főnél nagyobb lakosság számú - a magyar lakosság mintegy felét kitevő lakosságot lefedő - városok szegregátumaiban élők számát takarja (mintegy 158 ezer embert) a 2001-es Népszámlálás adatai alapján (Hegedüs et al (2009, 23.o.), amely a Városfejlesztési Kézikönyvben foglalt definíciót jól közelítő módszertant alkalmaz, vö. www.nfu.hu/download/5215/Varosfejlesztési_kezikonyv.pdf, 119. old). *** a lakott lakások számának %-ában, illetve viszonylatában*

További adatfelvételek is megerősítik, hogy a roma népesség lakáshelyzete lényegesen rosszabb, mint az átlagnépességé. Ez a lakhatási kirekesztettség különböző formáiban jelenik meg: rosszabb (sokszor kritikus) lakásminőség, perifériális elhelyezkedésű lakások és területi koncentráció, mely gyakran párosul illegális vagy bizonytalan jogviszonnyal. Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) 2011-es felmérése szerint a roma népesség 29%-a Magyarországon rossz minőségű (romos) lakásokban él; 30%-uknak nincs hozzáférése közművesített vízellátáshoz, harmaduknál nincs közművesített szennyvízelvezetés, és óriási részük (81%-uk) fával fűt. A roma háztartások zsúfoltabban élnek az országos átlagnál, a

UNDP felmérése szerint (lásd 62. lábjegyzet) a roma háztartásokban egy személyre 0,68 szoba jut, mely a nem roma háztartások esetében 1,3 szoba. A roma népesség fele (52%) él olyan háztartásban, amelynek elmaradása van valamilyen fizetési kötelezettségben, legtöbb esetben a víz- vagy áramszolgáltatónak.⁴³

A lakásminőség és közszolgáltatásokkal való ellátottság kistelepülések romák lakta területein és a romatelepek közelében élő nem roma lakói között⁴⁴

	Roma	Nem roma
Egy személyre jutó szobák száma	0,68	1,30
Vízszolgáltatáshoz való hozzáférés	71%	92%
Szemetgyűjtésbe bekapcsolt családok aránya	67%	88%
Önkormányzati bérlakásban élők aránya	12%	6%

Forrás: UNDP, idézi Hegedüs-Horváth (2013)

A romák lakhatási helyzetének további elemzését a lefelé – azaz a telepekre – történő lakásmobilitási utakat meghatározó hatásmechanizmusok feltárása jelenti. Elemzések szerint⁴⁵ a romák körében is érvényes az országos lakásmobilitási ráta, és ezzel egybecsengően a 25 és 35 év közöttiek költözéseinek száma (2,2) jelentősen meghaladja az idősebbekét (1,4). A telepekre való be- és az onnan való kiköltözések okait vizsgálva az elemzés összegzi, hogy a válaszadók 40,2%-a soha nem lakott romatelepen vagy többnyire romák lakta városrészben, míg 25,3%-uk életében egyszer már lakott romatelepen. A válaszadók 7,8%-a már többször lakott romatelepen, de ma nem ott él. Jellemzően a lakás-életút-pálya elején és az annak végén állók élnek telepeken, miközben inkább a középkorosztályhoz tartozók és a nyugdíjas kornál fiatalabb emberek költöznek ki a telepekről. Mindez azt mutatja, hogy a válaszadók harmada életében valamikor lakott már telepen, ma azonban már nem ott él. A jelenleg is romatelepen, romák lakta városrészben lévő lakásban élők aránya 26,7%. A tanulmányban közölt ábra ezt illusztrálja:

43 Hegedüs József – Horváth Vera (2013): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012.

http://www.habitat.hu/files/jelentes_veglszoveg_web.pdf

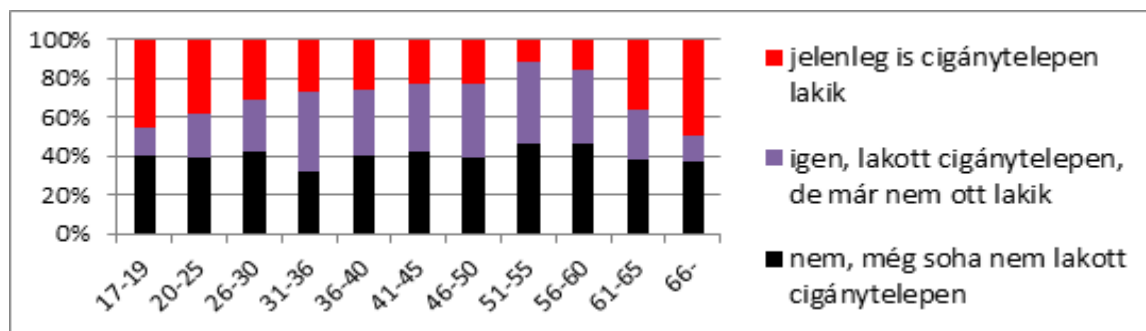
44 UNDP-WB-European Commission regional Roma survey 2011. Az ENSZ Fejlesztési Program, a Világbank és az Európai Unió Alapjogi Szervezete (Agency for Fundamental Rights – FRA) felmérése a roma népesség által sűrűn lakott települések roma és nem roma lakosságának életkörülményeit veti össze. UNDP-WB-FRA 2011.

45 Teller Nóra (2011): Adaptációs csapdák. In: Kurucz Erika (szerk.): Roma kutatások, 2010: Élethelyzetek a társadalom peremén.

Kutatási eredmények a TÁMOP 5.4.1. projekt kutatási pillérében. Budapest: NCSSZI.

<http://www.modernizacio.hu/download.php?id=589>. (Letöltve: 2013. szeptember 10.)

A cigánytelep szerepe a lakástörténetben: „Lakott Ön valaha olyan lakásban, amely cigánytelepen vagy javarészt romák lakta városrészben, faluban volt?”



Forrás: Teller (2011) az NCSSZI-BCE-adatbázis 2011. alapján

A tanulmány fő következtetése, hogy a leromlott területekre általában jellemző lakáskörülmények, illetve a telepek tipikus elhelyezkedése indokolhatja is, hogy „gyakorlatilag alig akadt olyan válaszadó, aki a lakókörnyezetet vonzónak találta, vagy munkahely és tanulmányok miatt választotta a telepet lakóhelyéül. Ezzel szemben a telepről való elköltözés fő indokai inkább a felfelé ívelő életút-szakaszra lehetnek jellemzők: a munkahelyválasztás és a tanulmányok, a rossz környezet és lakáskörülmények miatti elköltözés, illetve az önállóvá válás miatti költözés”.⁴⁶

Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy a telepre való beköltözés a lefelé irányuló lakásmobilitási út egyik állomása; inkább a lecsúszást, semmint a stabilitást vagy a felemelkedést jelenti az egyéni életutakban – nem kevés társadalmi költséggel tetézve a leszakadással kapcsolatos beavatkozásokat. A telepi élethelyzetekre vonatkozó lakáspolitikai beavatkozások tervezésekor tehát elsősorban a lecsúszást okozó tényezőkre adott válaszok hatékony kombinációja a fontos.

Az iskolai karrier megszakadása, a munkahely elvesztése, a megfizethetőségi problémák kezelhetetlenné válása tehát mind a telepekre való lecsúszás okai között szerepelnek, és feltételezhetjük, hogy számos család a túlélési stratégiája keretén belül mindaddig a telepen élést fogja „választani”, amíg nem kap ehhez mankót, illetve nem nyílnak meg olyan mobilitási pályák, amelyek az elköltözést, az ahhoz szükséges változásokat szolgálják. Ennek pedig része a munkalehetőség, az oktatásban való részvétel, hogy valós opcióvá váljon a lakáspiacon belül a felfelé-költözés, illetve a lakhatás megtartása.

A magyarországi lakásviszonyok jellemző problémái a közműdíj-, illetve lakáshitel-tartozások, a bérlakások alacsony aránya, valamint a rendkívül súlyos lakhatási problémák területi koncentrációja, a lakókörnyezetet is meghatározó perifériakussá válás.

⁴⁶Id. mű, 214. o

A lakás, lakhatás költségeinek fedezésével kapcsolatos problémákat kiemelt kérdésként kezeli az Európa 2020 Stratégiához kapcsolódó Nemzeti Reform Programunk is. A háztartások szegénységi mutatóit, illetve a gyermekszegénységet tekintve kiemelt jelentősége van a lakáshitel, illetve rezsiköltségek emelkedő terheinek. A lakhatás biztonságának megrendülése a gazdasági válság körülményei között az alsóbb jövedelmi csoportokhoz sorolható széles rétegek számára lehet a nélkülözés legsúlyosabb formáihoz vezető út kezdete.

A hátralék felhalmozódásának megakadályozását célozta korábban a lakásfenntartási támogatás, amely elsősorban természetbeni formában nyújtott segítséget a lakás fenntartásához kapcsolódó folyó havi kiadások viseléséhez.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: szociális törvény) korábban rendelkezett az adósságkezelési szolgáltatásról, amely akkor nyújtott segítséget, ha már összegyűlt egy nagyobb összegű díjhátralék. A törvény a 40 ezer lakos feletti városok valamint a fővárosi kerületek számára tette kötelezővé e szolgáltatást, a többi településen a képviselő-testületre bízta a döntést. Ennek következtében a települések mindössze 4–5%-ában volt elérhető ez a szolgáltatás; hozzá kell tenni azonban, hogy ezen településeken él az ország összlakosságának közel 40%-a.

2015. március 1-jétől alapvetően módosultak a szociális törvény lakhatás biztonságának megőrzését célzó ellátásaira vonatkozó szabályai. Mind a lakásfenntartási támogatás, mind az adósságkezelési szolgáltatás rendelkezései kikerültek a szociális törvényből, így ezen ellátások biztosítása a teljes mértékben a települési önkormányzatok hatáskörébe került.

Az önkormányzatok által biztosított ellátás neve a fenti dátumtól egységesen települési támogatás lett. E támogatás keretében az önkormányzatok az általuk támogatandónak ítélt, rendeletükben szabályozott élethelyzetekre nyújthatnak támogatást, így például a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez, illetve a hátralékot felhalmozó személyek számára.

A települési támogatás jogosultsági feltételei tekintetében a szociális törvény nem tartalmaz korlátozást. Annak eldöntése, hogy az önkormányzat e támogatás keretében mely feltételek teljesülése esetén, milyen célokra, milyen összegű támogatást nyújt, teljes mértékben az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozik.

A szociális törvény ugyanakkor rendelkezik arról, hogy a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatást más jogszabály alkalmazásában lakásfenntartási támogatásnak kell tekinteni, így a lakásfenntartási támogatáshoz kapcsolódó további kedvezmények (pl.: védendő fogyasztói státusz, a végrehajtás alá vont ingatlanok Nemzeti Eszközkezelő általi megvásárlása) az e jogcímen települési támogatásban részesülők számára a továbbiakban is biztosítottak.

A hátrányos helyzetben élőknek jelentene segítséget az előre fizetős mérőberendezések (kártyás órák) felszerelése. A szolgáltatók csak a közelmúltban ismerték fel a hátralékok felhalmozása, valamint a meglévő adósságállomány csökkentése terén a készülék által biztosított előnyöket, így a készülékek alkalmazásában az utóbbi években ugrásszerű növekedés következett be.

A TÁMOP 5.3.5.09/1 pályázati konstrukció korábban a mélyszegénységben élőket súlyosan érintő eladósodottság kérdéseire kívánt megoldási javaslatokat kidolgozni a kísérleti

adósságkezelési program segítségével a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló - azóta hatályon kívül helyezett - 311/2007. (XI.17.) Korm. rendeletben meghatározott 33 leghátrányosabb helyzetű kistérségben. A konstrukció a szegénységben élők eredményes háztartásgazdálkodásához, banki szolgáltatások hatékony igénybevételéhez, munkába állásukhoz segítséget adó komplex program kidolgozását és gyakorlati kipróbálását célozta, melynek következtében megelőzhető a programban részt vevők eladósodása, és megvalósulhat meglévő adósságaik rendezése.

A kiterjesztett közmunkaprogramokhoz rendelt források és érintett létszámok alapján (2011-ben 64 milliárd Ft, 35 ezer fő; 2012-ben 137,5 milliárd Ft, 261 782 fő; 2013-ban 179,8 milliárd Ft, 387 069 fő, 2014-ben 231,1 milliárd Ft, 2015-ben 270 milliárd Ft) elmondható, hogy évről évre nő a közfoglalkoztatásban résztvevők létszáma és a hozzá rendelt források nagysága. **A közmunkaprogramok hozzájárulnak a telepeken élők megélhetésének biztosításához, egyidejűleg a közfoglalkoztatáshoz rendelt képzési lehetőségekkel az általános iskola befejezése, valamint a szakmaszerzés lehetősége is elérhetőbbé vált.** Kiemelt cél volt a nélkülözésben és társadalmi kirekesztettségben élők, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak megsegítése, valamint a közfoglalkoztatás ideje alatt munkaerő-piaci szolgáltatás és képzés nyújtása annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatott a megszerzett gyakorlat birtokában munkát tudjon vállalni az elsődleges munkaerőpiacon.

A Kormány 2012. július 4-én fogadta el a Munkahelyvédelmi Akciótervet, melynek elsődleges célja a munkahelyek megőrzése és a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók foglalkoztatásának védelme. A vállalkozói szféra által is támogatott **Munkahelyvédelmi Akcióterv** intézkedései elsősorban a legnagyobb foglalkoztatási hátrányokkal küzdő fiatalok, a képzettséget nem igénylő munkát végző emberek, a gyermekgondozási szabadságról visszatérők, a tartós álláskereső, valamint az 55 éven felüliek foglalkoztatását támogatták. Az adatok alapján 2013-tól 2015 januárjával bezárólag a versenyszférában mintegy 232,3 milliárd forint munkahelyvédelmi kedvezményt vettek igénybe a foglalkoztatók (2013-ban 97 milliárd forint, 2014-ben 124,7 milliárd forint, 2015 januárjában 10,6 milliárd forint). 2015 januárjában összesen 790 ezer versenyszektorban foglalkoztatott személy foglalkoztatását támogatta a Munkahelyvédelmi Akció. Közülük több mint 300 ezer fő volt nyugdíj előtt álló személy, 150 ezer fiatal, 270 ezer szakképzettség nélküli, 30 ezer régóta állást kereső és 40 ezer kismama.

A családi adókedvezmény bevezetésekor a Kormány 185,3 milliárd forintot hagyott a családoknál, de a kedvezmény igénybevételi lehetősége tovább szélesedett. A 2014 januárjától érvényes intézkedés hatására 260 ezer család magasabb összegben érvényesíthette a családi kedvezményt. Az intézkedés lényege, hogy akik korábban nem tudták a gyermekek után járó családi kedvezményt teljesen igénybe venni a személyi jövedelemadójukból, a 7%-os egészségügyi és 10%-os nyugdíjjárulékából is levonhatják azt. A közterhekben mért megtakarítás így 33%-ra emelkedett.

Az utóbbi évtizedek egyik legalapvetőbb lakáspolitikai problémája a (szociális) bérlakások hiánya. Az önkormányzati bérlakások aránya a 90-es évek eleji 22%-ról 4%-ra csökkent, a magántulajdonú bérlakások aránya kb. 4%. A deviza alapú lakáshitelek problémájának meghatározó oka, hogy megfelelően kiterjedt, legális bérlakás-piac híján sokan

kényszerültek erejükön felül saját lakást vásárolni. A megfelelő színvonalú lakáshoz jutás megfizethetősége az átlagos helyzetű, szülői-rokoni segítségre nem számító családoknak is komoly gondot jelent. Ennek ellenére Magyarországon a saját tulajdonú lakások aránya a legmagasabbak közé tartozik Európában: 90% fölötti ez az arány. A lakásállomány 10-12%-a substandard színvonalú, komfort nélküli, félkomfortos, vagy szükséglakás. Legkevesebb 284 269, legfeljebb 315 085 ember él periférikus vagy elmaradott településrészi lakóköörülmények között, az ország lakosságának mintegy 3%-a. Az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési program fejezete külön hangsúlyt helyez a bérlakások arányának növelésére, ezen belül említi a (közösségi vagy) szociális bérlakásépítést. A Kormány a lakhatásból való kizáródás megelőzésére és a kezelésére rövid- és középtávú intézkedési tervet dolgoz ki.

Az utóbbi évek jelentős, lakhatási, települési, térségi hátrányokat kezelni hivatott programja volt az ún. telepprogram. Ennek célja a szegregált lakóköznyezetben élők életkörülményeinek javítása, társadalmi integrációjának erősítése volt. A fejlesztések az ún. térségi, települési szegregátumokra, elmaradott településrészekre irányultak. Ezek meghatározására, azonosítására több módszertani megközelítés is használatos.

A 2005–2009 között 47 településen (mintegy 3,5 milliárd forintból) valósultak meg telepprogramok. Ezek értékelése alapján bár a programok komplexitásra törekedtek, az egységes programszerkezet hiánya és az egyes részprogramokat támogató finanszírozási háttér sokfélesége és felhasználásának rugalmatlansága komoly gátló tényező volt ebben.

3.1 Uniós keretek és elvárások a lakhatási problémákkal küzdő csoportok tekintetében

3.1.1 Az unió 2007–2013 közti szabályozási keretei

Az Európai Unió a lakhatási kérdéseket elsődlegesen tagállami hatáskörbe tartozó témaként kezelte, és az új tagállamoknak 2005-ben hosszas lobbymunka eredménye révén sikerült elérniük, hogy a 2007–2013-as költségvetési időszak során a lakásberuházások támogatása bekerült az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) által támogatott tématerületek közé. A szabályozás több hullámban készült el:

1. HULLÁM

Lakásfelújítások támogatása az új tagállamokban, kizárólag integrált beavatkozások révén, kizárólag deprivációval érintett városi területeken. A jogszabályi alap a következő volt:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlament és tanácsi rendelet 7 cikk (2) bekezdése a lakásberuházási kiadásokról;

- □ az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendeletének 47. cikke a lakásberuházási kiadások támogathatóságának részleteiről.

2. HULLÁM

A lakásfelújítások finanszírozhatóságának kiterjesztése az új tagállamokra energiahatékonysági beruházások esetén, amennyiben a beavatkozások társadalmi integrációs szándéka is igazolható. Jogszabályi alap:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendeletnek az energiahatékonyságba és a megújuló energiaforrásokba való lakásberuházások támogathatósága tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. május 6-i 397/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelete.

3. HULLÁM

A lakásberuházások szélesebb értelmezése mind technikai értelemben (új építés, lakáskiváltás), mind területileg (nem csak városi, hanem vidéki területek), abban az esetben, ha marginalizált csoportok lakásproblémáinak megoldásáról van szó. Jogszabályi háttér:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendeletnek a marginalizált közösségeket segítő, lakásberuházási intézkedések támogathatósága tekintetében történő módosításáról szóló, 2010. május 19-i 437/2010/EU európai parlamenti és a tanácsi 437/2010/EU rendelet;
- az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1828/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló 1828/2006/EK rendelet módosításáról szóló, 2010. szeptember 17-i 832/2010/EU rendelet;
- a COCOF 2011. január 28-i 10/0024/01 sz. iránymutatása az ERFA keretében a marginalizált közösségek számára biztosított integrált lakhatási beavatkozások végrehajtásáról;
- 20/2011. (VII.12.) számú NFÜ elnöki utasítás a Nemzeti szabályozás az elszámolható költségekről (2007-2013 programozási időszak).

Ezen jogszabályokban mind a térben elkülönülten jelentkező társadalmi kirekesztés (térbeli szegregáció), mind pedig a társadalmilag kirekesztettek lakhatásának javítása (marginalised communities, socialhousing) megjelent célként. Implicit módon a roma családok

lakáshelyzetének javítása is célként értelmeződött, de a beavatkozások nem korlátozódtak kizárólag erre a célcsoportra.

Érdekes módon a tagállamoknak csak mintegy fele használta fel az ERFA-t lakásberuházások finanszírozására, és a felhasználás mértéke még a megengedett felső plafonokhoz képest is nagyon alacsony volt. Leginkább Franciaország – amely ország kezdeményezte az ERFA rendelet 2009-es módosítását – hívta le a forrásokat szociális bérlakás-állományának energetikai felújítására, ezzel jelentős és mérhető eredményeket ért el. A legtöbb új tagállam valamilyen módon igyekezte megkerülni az amúgy sem túl szigorú szabályokat (a balti államokban például nem integrált módon és nem a leromlott városrészekben használták fel a forrásokat, Csehországban és Lengyelországban pedig – a cseh kísérleti programon kívül – olyan indikátorrendszert alakítottak ki, amely jóformán minden, átlagos társadalmi összetétellel rendelkező lakóterületet a beavatkozás célterületének értelmezett).⁴⁷

Nem kizárólag a lakhatás oldaláról közelítve látható, hogy az Európai Unió számára a roma csoportok komplex problémái önálló stratégiaalkotást igényeltek. A magyar elnökség alatt az Európai Unió megalkotott egy olyan tervezési keretet, amely lefekteti a nemzeti roma felzárkózási stratégiák elkészítésének kötelezettségét minden tagállam számára, és ugyancsak rögzíti az ezen dokumentumban tárgyalandó témaköröket, valamint a követni szükséges elveket. Ezen dokumentum alapján a roma csoportok szempontjából vizsgálni szükséges az egészségügyi ellátáshoz, oktatáshoz, foglalkoztatáshoz való hozzáférés témaköreit, valamint természetesen a lakhatási körülmények javításának lehetőségét is. A keretdokumentum szerint a romák lakhatásának biztosítását a diszkriminációmentességnek kell áthatnia. A tagállamok elkészítették a felzárkózási stratégiákat, s a Bizottság értékelte azokat, kiemelve, hogy „az integrált szemlélet elemeként a tagállamoknak a lakhatás területén biztosítaniuk kell:

- a deszegregációt;
- helyi integrált megoldásokat, amelyek a közszolgáltatások ellátását is érintik;
- ahol értelmezhető, a szociális bérlakásokhoz való hozzájutás és megfizethetőség javítását, szintén integrált beavatkozások keretében”(11. o.).⁴⁸

Magyarország is adaptálta az uniós elvárás rendszer minden elemét 2007 és 2013 között, bizonyos szempontból magasabb színvonalon, mint a legtöbb tagállam:

- A regionális operatív programok minden régióban tartalmaztak szociális városrehabilitációs projekteket (Nyugat-Magyarországon csak a megyei jogú városok

⁴⁷ Study on sustainable regeneration in suburbs - promoting social integration in deprived neighborhoods through housing interventions by ERDF (2013. július. Készítette: Ecorys UK, London School of Economics, Városkutatás kft.)

⁴⁸ COM(2012) 226 final

esetében), és ezen projektek a városok leromlottabb részeire összpontosultak. Ezen projektek a kiírásoknak megfelelően önmagukban integráltak voltak és az ERFA-forrásokon túl ESZA-forrásokat is hasznosítottak.

- Szándékok szerint három, véglegesen egy regionális operatív program keretében indultak el 2013-ban kísérleti jelleggel olyan projektek, amelyek telepfelszámolási, teleprehabilitációs célokat finanszíroznak az ERFA-rendelet 2010-es módosításának megfelelően.
- A TÁMOP keretein belül is kiírásra került olyan program, amely a lakhatási szegregációval érintett településrészek rehabilitációját célozza az Európai Szociális alap (ESZA) eszközeivel. A hozzárendelt ERFA-beruházásokra vonatkozó kiírás is megjelent 2013 tavaszán.
- Magyarország kezdeményezte a felzárkózási stratégiák megalkotását a magyar elnökség keretében, és természetesen megalkotta a saját felzárkózási stratégiáját (1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat szerinti Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia), valamint 2013 nyarára elkészítette annak első monitoringját is.

3.1.2 Az unió 2014–2020 közti szabályozási keretei

- az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint a 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi 1301/2013/EU rendelet (2013. december 17.);
- az Európai Szociális Alapról, valamint a 1081/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi 1304/2013/EU rendelet (2013. december 17.);
- Az az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra, és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi 1303/2013/EU rendelet;

A 2007-2013 közti időszakban az volt a főszabály, hogy lakhatást nem lehet támogatni. Ez alól jelentett kivételt:

- az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén vagy azt követően csatlakozott tagállamok esetében az állapotromlással és társadalmi kirekesztéssel küzdő vagy azzal fenyegetett területekre irányuló, integrált városfejlesztési megközelítés keretében;

- 2010. évi ERFA-rendelet módosítás után: valamennyi tagállam esetében kizárólag a marginalizált közösségekre irányuló integrált megközelítés keretében. Ez esetben az intézkedések kiterjedhetnek a meglévő lakóépületek felújítására vagy pótlására.

A 2014-2020 közti időszakban nincs az a főszabály, ami tiltaná a lakhatás támogatását, így a kivételek sincsenek. A vonatkozó végrehajtási rendelet (215/2014/EU végrehajtási rendelet) szerint támogatható:

- II. Alapvető szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúra és a kapcsolódó beruházások – 014 A meglévő lakásállomány energiahatékony felújítása, demonstrációs projektek és támogatási intézkedések
- III. Szociális, egészségügyi és oktatási infrastruktúra és a kapcsolódó beruházás – 054 Lakás-infrastruktúra

Van **néhány fontos szempont**, amiket figyelembe kell venni:

- a beavatkozás az OP céljaihoz hozzájáruljon - 1303/2013/EU rendelet 125. cikk (3) bekezdés a) pont i) alpont
 - „i. amelyek biztosítják, hogy a műveletek hozzájáruljanak a megfelelő prioritás szerinti egyedi célkitűzések és eredmények eléréséhez”;
- a prioritás specifikus céljaiból és az indikátorokból levezethető legyen - 1303/2013/EU rendelet 125. cikk (3) bekezdés b) pont
 - „b) biztosítja, hogy a kiválasztott művelet az érintett alap vagy alapok hatálya alá essen és az operatív program prioritása vagy prioritásai által meghatározott beavatkozási kategóriába – az ETHA esetében egy adott intézkedésbe – besorolható legyen”;
- az állami támogatásokra vonatkozó szabályozást.

3.2 A hazai és uniós forrásból finanszírozott telepprogramok és szociális városrehabilitációs projektek tapasztalatainak áttekintése és értékelése

Ebben a fejezetben röviden összefoglaljuk a 2005-től megvalósult telepkeket, városi szegregátumokat és leromlott lakónegyedek integrációját célzó programokat, azok legfőbb jellemzőit. A programok összefoglalása az eddig történt értékeléseken alapszik. A programok kapcsán elsősorban azokat a tapasztalatokat és következtetéseket emeljük ki, melyek fontos tanulságul szolgálhatnak a 2014–2020 közötti uniós programozási időszak hasonló típusú programjainak tervezéséhez.

3.2.1 A hazai forrásból finanszírozott komplex telepprogram tapasztalatai

A 2005–2010 között megvalósuló komplex telepfelszámolási program volt az első olyan, szegregált körülmények között élő romák integrációját célzó program a rendszerváltoztatást követően, amelyet integrált jelleggel, komplex eszközrendszerrel alakítottak ki. A telepfelszámolási program alapvetően bebizonyította, hogy a komplex jellegű programok segítségével megvalósítható a szegregált környezetben élő roma családok integrált lakókörnyezetbe való mobilizációja. Az alábbi fejezetben a programokkal kapcsolatos legfőbb következtetések találhatók meg, kiemelve a legfontosabb problémákat, egy a Városkutatás Kft. által kéziratként jegyzett 2010-es monitoring vizsgálat tapasztalatai alapján.⁴⁹

A program volumene és forrásai a következők voltak:

Pályázati kiírás dátuma	Résztvevő települések száma	Rendelkezésre álló keretösszeg a kiírásakor (bruttó, millió Ft), források szerint*	Felhasznált forrás (millió Ft) SZMM	Felhasznált forrás (millió Ft) OFA	Egyéb felhasznált forrás (millió Ft)
2005	9	680 (ICSSZEM)	680	-	-
2006. február	4	100 (ICSSZEM) 90 (ROA)	100	-	62 (ROA)
2006. december	11	505 (400 SZMM forrás 105 OFA forrás)	400	105	-
2007. augusztus	9	875 (480 SZMM 395 OFA forrás)	360	300	
2008. február	2	60	-	-	60 MACIKA
2008/I.	5	679,905 (341,905 SZMM és 338 OFA forrás)	341,905	338	-
2008/II.	5	250 ÖM	-	-	250 ÖM
2009	9	869,375 (SZMM forrás)	578,375**	-	-
Összesen	54 (ténylegesen 47)	4019,28	2460,28	743	372

*ICSSZEM: Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, , SZMM: Szociális és Munkaügyi Minisztérium, ÖM: Önkormányzati Minisztérium, OFA: Országos Foglalkoztatási Alap, ROA: Roma Oktatási Alap, MACIKA: Magyarországi Cigányokért Közalapítvány. A továbbiakban ezeket a rövidítéseket használjuk, illetve az SZMM elődszervezeteit az SZMM rövidítésével helyettesítjük.

⁴⁹ Petrovác Rita, Somogyi Eszter és Teller Nóra (2010): Telepeken és telepszerű lakókörnyezetben élők integrációs programjának értékelése. Városkutatás Kft., kézirat.

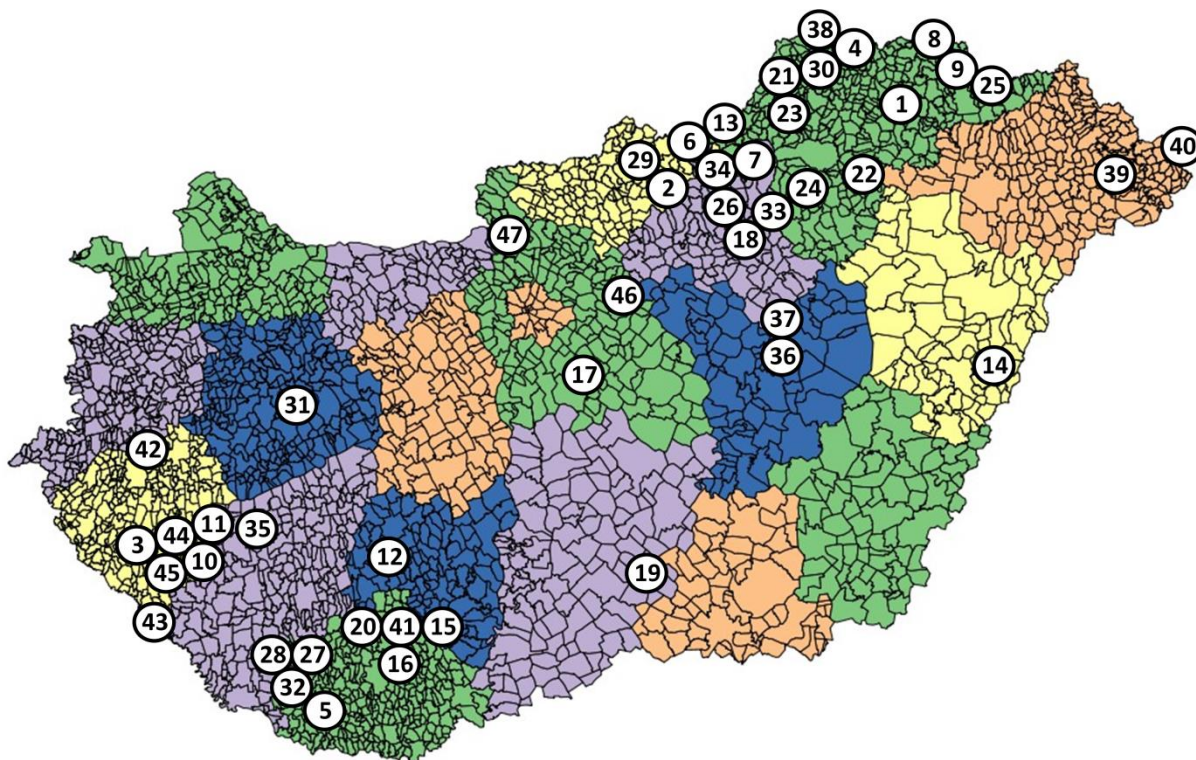
****Indikatív összeg:** a pályázatok elbírálása csak 2010 áprilisában történt meg. Szerződéskötések még nincsenek.

Adatforrás: Pályázati anyagok és SZMM-beszámolók. (A táblázat a 2010-es programértékelésben szerepel, forrás: Petrovác-Somogyi-Teller, 2010)

A program gazdája a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) volt, a képzési és foglalkoztatási programokat az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) tette hozzá. Összesen 47 önkormányzat vett részt a telepprogramban (pár település több programot is megvalósított). A források (összesen mintegy 4 milliárd forint) több mint felét az SZMM biztosította, míg a további jelentős részét az OFA tette hozzá.

Az alábbi térkép azokat a településeket jelöli, ahol a telepprogramok megvalósultak. A megvalósító települések öt megyében koncentrálódtak: két északi (Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye), illetve három dunántúli megye (Baranya, Zala és Vas megye). A térkép jól mutatja a térbeli sűrűsödéseket, és tükrözi, hogy alapvetően azokban a térségekben került sor a programok megvalósítására, ahol a mélyszegénység, a szegregáció valós probléma, és ahol a roma lakosság koncentrációja is jelentős. Ugyanakkor bizonyos térségek, megyék szinte teljesen kimaradtak a programból (pl. Észak-Alföld, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye).

A hazai telepprogramban részt vett települések (2005–2010)



1 Abaújszántó, 2 Bátonyterenye, 3 Bocska, 4 Bódvalenke, 5 Dencsháza, 6 Domaháza, 7 Egercsehi, 8 Füzér, 9 Füzérradvány, 10 Galambok, 11 Garabonc, 12 Gyulaj, 13 Hangony, 14 Hencida, 15 Hidas, 16 Hosszúhetény, 17 Kakucs, 18 Kerecsend, 19 Kiskunmajsa, 20 Kisvaszar, 21 Rudabánya, 22 Sajóhidvég, 23 Sajókaza, 24 Sály, 25 Sátoraljaújhely, 26 Sirok, 27 Somogyapáti, 28 Somogyhatvan, 29 Sósartyán, 30 Szalonna, 31 Szentgál, 32 Szigetvár, 33 Szomolya, 34, Szúcs, 35 Táská, 36 Tiszabő, 37 Tiszabura, 38 Tornanádaska, 39 Tunyogmatolcs, 40 Uszka, 41 Váralja, 42 V Vasboldogasszony, 43 Zákány, 44 Zalamerenye, 45 Zalaszentjakab, 46 Zsámbok, 47 Pilismarót

Forrás: Városkutatás Kft., saját szerkesztés.

A komplex telepprogram értékelése rámutatott az **alapvető strukturális hiányosságokra**, melyek a helyi programtervezések és megvalósítások problémáihoz is vezettek. A programot megalapozó **stratégiai tervezés és kiszámítható forrás hozzárendelésének hiánya** bizonyult az egyik legfőbb problémának. Ez megakadályozta, hogy a programot makroszinten előrelátható módon lehessen ütemezni, hogy a helyi programok tervezésére és megvalósítására megfelelő és kiszámítható idő és pénzügyi keret álljon rendelkezésre. A programot több forrásból finanszírozták (SZMM, OFA, ÖM, MACIKA), azonban az egyes években eseti döntések függvénye volt, hogy melyik forrásból mennyit lehet a célra fordítani, illetve hogy az adott időszakban elérhető-e egyáltalán az adott forrás. További nehézségeket okozott az egyes források, illetve az azokból finanszírozott programelemek összehangolása. A komplex program egyes elemeit eltérő forrásokból finanszírozták (SZMM-hez tartoztak a lakhatási és szociális beavatkozások, míg az OFA-hoz a képzési és foglalkoztatási elemek), mely szükségessé tette az intézmények összehangolt programtervezését és irányítását. Ez utóbbi csak korlátozott módon tudott megvalósulni, elsősorban egy **egységes programmenedzsment-szervezet hiánya** miatt. A strukturális hiányosságok elsősorban abból fakadtak, hogy a program **nem élvezett nyílt, felsőszintű politikai támogatottságot**, elköteleződést.

A helyi projektek tervezésére és megvalósítására rendelkezésre álló szűkös egy év, melyet esetileg meg tudtak hosszabbítani másfélévre, önmagában **sem jelentett elegendő időkeretet integrált programok** kivitelezésére. A helyzetet még súlyosbította, hogy az előre megszabott feszített ütemterveket a pályáztatások lebonyolításánál nem lehetett tartani, a pályázatok bírálati, átdolgoztatási, a szerződéskötések állandó csúszásai következtében a projektek tényleges megvalósítására nagyon korlátozott mennyiségű idő maradt.

A program egyik legjelentősebb előremutató eleme a **mentori rendszer** kialakítása volt, mely a helyi programok tervezését és megvalósítását is végigkísérte, segítve a szakmai szempontok érvényesítését, a helyben kialakult problémák, konfliktusok kezelését, a kapacitáshiányok pótlását. A mentorok tevékenységük során gyakran aktívan bevonódtak a helyi projektekbe, messze túllépve a mentori feladatkör határait. Az is többször előfordult, hogy a mentor belépett a projektvezető szerepébe, annak érdekében, hogy a helyi kapacitás- és/vagy szaktudásdeficitet pótolja. Ez arra is rávilágít, hogy bár az egyes projektek előírt összetételű menedzsmenttel rendelkeztek, ez gyakran nem tudta biztosítani a megfelelő szaktudást és a kapcsolódó kapacitást a folyamatosan felmerülő problémák kezelésére, megoldására.

A **helyi projektek megvalósítása során egy strukturált projektmenedzsmentet** kellett felállítani, biztosítva a megfelelő döntési és feladat-végrehajtási kompetenciákat. Ez a jól

átgondolt szervezeti struktúra a program jelentős pozitívuma volt, és bebizonyosodott az is, hogy az integrált jellegű beavatkozások sikeres megvalósításának ez az egyik előfeltétele.

Szintén fontos következtetés, hogy az **önkormányzat támogatása** nélkül a települészámolási projektek nem valósíthatók meg hatékonyan. Azokon a településeken, ahol az önkormányzat semmilyen módon nem támogatta a programot, illetve kifejezetten ellenezte azt, ott a megvalósítás komolyan veszélybe került. Az önkormányzat főpályázóként való megjelenése komoly **garanciális feltételt** jelentett a program megvalósíthatóságára nézve a programgazda számára, szemben a civil szervezetek pénzügyi sérülékenységeivel. Ugyanakkor egy tapasztalt, megfelelő kapacitásokkal rendelkező civil szervezet alkalmasabbnak tűnt a projektvezetésre, hatékonyabban tudta összehangolni a különböző érdekeket, és rugalmasabban tudta kezelni a problémákat és konfliktusokat. A kistelepüléseken hiányzott egy ilyen potens, helyi civil szervezet, és leggyakrabban térségi civil szervezetek léptek be a programokba. Fenntarthatóság szempontjából viszont döntőnek bizonyult, hogy **létrejöjjön egy olyan helyi civil kapacitás** is, mely majd képes a program(elemelek) folytatására, még ha további szakmai támogatást is igényel a szervezet.

A szűk pénzügyi keretek és a strukturális problémák miatt **nem alakulhattak ki valóban integrált programok**. Egyrészt hiányoztak fontos, komplexitást biztosító elemek, mint például a közösségfejlesztés, az oktatási programok, a konfliktuskezelés, másrészt a kiírások többségében szereplő lakhatási és képzési/foglalkoztatási elemek nem tudtak kellőképpen egymásra épülni.⁵⁰

A **lakhatási programelemek** tekintetében fontos következtetés volt, hogy a lakhatási programok részletei és költségei teljes pontossággal nehezen tervezhetők előre. A települészámolást célzó programok során elsősorban használt lakások vásárlására került sor, a tervezéskor a mobilizálandó családok igényei, illetve a helyi ingatlanpiaci viszonyok kerülhettek főként felmérésre, és a felújításhoz kapcsolódóan is csak a költségkeretek voltak megállapíthatóak. A program hatására sok helyen emelkedtek az árak, és gyakran a felújítások is többbe kerültek, mint azt eredetileg tervezték. Ezért a meghatározott költségkeret sokszor nem volt elegendő, aminek következtében a felújítások részben elmaradtak.

A lakhatási programelemek rávilágítottak arra is, hogy a telepeken gyakoriak a rendezetlen tulajdonviszonyok, illetve a különféle jelzáloggal megterhelt ingatlanok, a hitelek rendezése pedig időt és költséget igényel.

A **lakhatási programok eredményeinek fenntarthatósága** szempontjából a programnak két fontos tanulsága van. A kialakított magasabb lakásminőség megfizethetősége több esetben gondot okozott már a program zárása után nem sokkal, annak ellenére, hogy a

⁵⁰ A kiírások megkövetelték a lakhatási beavatkozások mellett komplexitást biztosító elemeket is, ez alól kivétel volt a 2008-as Önkormányzati Minisztérium által hirdetett pályázat, melynek forrásait csak lakhatási beavatkozásokra lehetett felhasználni, és más típusú forrás sem párosult a kiíráshoz.

megnövekedett költségek fizetésére megpróbálták felkészíteni a családokat. Fontos tanulság, hogy hiába van beépítve a program idejére (vagy még azt követően is) képzés, illetve (tovább/tranzit) foglalkoztatás, a mélyszegénységben élő családok hosszú távon sérülékenyek maradnak a munkaerőpiacon és fokozottan kiszolgáltatottak a gazdasági helyzet ingadozásainak. **A lakhatási program fenntarthatóságát tekintve további problémát jelentett, hogy a létrejövő szociális bérlakások működtetésére sem az érintett önkormányzatok, sem a civil szervezetek nem rendelkeztek megfelelő humán- és forráskapacitással, már rövidtávon sem.**

A foglalkoztatási és képzési programok problémái (például a tervezettnél alacsonyabb részvételi arány, a programból való kilépések) jelentős mértékben abból adódtak, hogy a kialakított képzések ritkán igazodtak az egyéni, illetve a valódi piaci igényekhez, leginkább a helyben való, blokkokban történő képzéseket részesítették előnyben az egyedi lehetőségek megszervezése helyett. A képzésben részt vevők elhelyezkedését gátolta, hogy a várható keresetekhez képest (minimálbér) a közlekedési költségek magasnak bizonyultak, a munkáltatók pedig jellemzően nem járultak hozzá annak fedezéséhez. A programokban való részvételi arány szempontjából fontos volt az is, hogy a képzések szervezése tekintettel legyen a helyiek által vállalt alkalmi munkák időpontjára (pl. aratás, szüretelés), hiszen ezek fontos jövedelem kiegészítést jelentenek a családoknak. A képzésnek a tranzitfoglalkoztatással való egybekötése alapvetően jó kezdeményezésnek bizonyult, azonban itt is technikai nehézségek (pl. a lakhatási és foglalkoztatási programelemek időbeli szétcsúszása) veszélyeztették a komplex elemek sikerét. A nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedést (a válság miatt beszűkülő lehetőségek mellett) tovább nehezítette, hogy azok a munkakörök, melyekben a program résztvevői jellemzően dolgoztak, döntően a fekete munkaerőpiac részét képezték, a program kompetenciáját azonban meghaladta, hogy ezekben az ágazatokban az érintettek foglalkoztatását legalizálja.

A szociális programelemek leginkább a résztvevők felkészítését segítő szociális munkában merültek ki, szintén a források korlátozottsága miatt. A helyben történő intenzív szociális munka tapasztalatai megmutatták, hogy e nélkül nem lehetséges ilyen jellegű programok kialakítása. Ugyanakkor az esetek többségében nem sikerült együttműködő kapcsolatot kialakítani a helyi ellátórendszerrel, elsősorban a szociális ellátások szűk kapacitása és az intézmények alacsony kooperációs készsége miatt. Oktatási programokat csak kevés helyen sikerült megvalósítani, annak ellenére, hogy a megvalósultak sikeresek voltak, és lett volna igény rájuk. Közösségfejlesztési programok megvalósítására szintén csak nagyon korlátozott mértékben jutott forrás.

Konfliktuskezelésre leginkább a mobilitási programok esetében volt szükség, erre azonban külön kapacitást, szakembert nem terveztek, és jellemzően azt a mentorok végezték el. Az integrált települési környezetbe való költöztetés gyakran érdekellentétet robbantott ki a településen élők, az önkormányzat és a helyi projektvezetés, valamint a kedvezményezettek között. Ennek kezelése külön figyelmet és erőforrást/kapacitást igényelt volna.

A hazai telepprogramok tapasztalatai kapcsán – bár időben későbbi kezdeményezésről van szó – érdemes megemlíteni a Belügyminisztérium által 2013-ban elindított ún. **Vályogvető programot**. A program célja közfoglalkoztatás keretében olcsó és természet-közel

építőanyag (vályog) felhasználásával szociális családi házak építése a települések mélyszegénységben élő, elsősorban roma lakossága számára. A program 2013-ban Gilvánfán indult, ahol 8 db ház megépítésére került sor. A program sikerét követően, a Kormány döntése szerint a cigánytelepek felszámolásával összefüggésben indokoltá vált a mintaprogram kiterjesztése, így a 2014. évben további 10 település bevonásával és 51 ház megépítésével folytatódott a program. 2015. június 15-én újabb „Vályogvető” közfoglalkoztatási mintaprogram indítására került sor, mely során a Fejér megyei Enying és Sárosd településen további 2-2, azaz mindösszesen 4 ház felépítése vette kezdetét. A szegregátumok felszámolása, illetve a lakhatás javítása kiemelt kormányzati feladat, melyhez az említett program szorosan kapcsolódik.

3.2.2 „Bizalom és Munka” mintaprogram

2012 első felében valósult meg 410 millió forint hazai forrásból az a telepprogram, melyet a Türr István Képző és Kutató Intézet (továbbiakban TKKI) irányított. A programban 6 település (Nyíregyháza, Komló, Szolnok, Ózd, Tiszaroff és Vajszló) vett részt. A program célja az volt, hogy a telepeken élők számára jobb lakáskörülményeket teremtsen, miközben az érintettek képzéseken vesznek részt. A képzéseken megszerzett tudást egyrészt már a lakhatási beavatkozások során is hasznosíthatták, a kivitelezésekben az érintettek is aktívan részt vettek, másrészt a cél az volt, hogy a bevontak hosszú távon is elhelyezkedhessenek. A program eredményei: 119 felújított ingatlan, 600 képzésben részt vevő és 360 tanúsítványt szerző dolgozó. A lakhatási beavatkozás kapcsán a fő cél a már meglévő telepi lakások felújítása, a telepi életkörülmények javítása volt.

3.2.3 Uniós forrásból finanszírozott telepprogramok

A 2012-ben kiírt **TÁMOP 5.3.6-11/1 Komplex telep-program című pályázatban** a komplex beavatkozásokat a közösség szintjén a (szociális, közösség-fejlesztési, oktatási, egészségügyi, képzési és foglalkoztatási területeket lefedő) Községi Beavatkozási Tervben, az egyén szintjén az egyén szükségletei alapján elkészített egyéni fejlesztési tervekben megfogalmazott célok határozzák meg.

A programban közreműködők a terepmunkára, a szakszerű szociális támogatás és a kölcsönös bizalom kialakítására építve dolgozzák ki a közösségi beavatkozási tervet. A helyi partnerek (helyi önkormányzat, a szociális, gyermekjóléti és családsegítő szolgálat, az érintett oktatási és kulturális intézmények, a védőnő és a háziorvosi szolgálat és munkatársai, a területileg illetékes munkaügyi központ, a helyi civil szervezetek, nemzetiségi önkormányzatok, stb.) és az érintett, szegregátumban élő lakosság bevonásával együtt dolgozzák ki az adott helyszínre vonatkozó tevékenységeket.

A projekt fejlesztéseiben érintett szegregátum(ok)ban élő, 3-45 éves korú személyek legalább 60%-ára, de legalább 45 főre vonatkozóan szükséges egyéni fejlesztési tervet

készíteni, melynek legalább 6 hónapos időtartamra kell szólnia. Külön egyéni fejlesztési tervet kell készíteni a gyerekek, tanulók és a felnőttek részére.

A pályázatra két körben lehetett pályázni. Az első körben 22 önkormányzat (kistelepülések és városok egyaránt) részesült támogatásban – ezen programok megvalósítása 2013 elején megkezdődött –, míg a második körben a 2012. október közepi határidővel beadott pályázatokból 16 önkormányzat kezdte meg a program végrehajtását 2013 júniusában. A kormány 2013 októberében több mint 1 milliárd forinttal megemelte a projekt forrását, ami még 17 pályázat támogatását tette lehetővé, így összesen 8,04 milliárd forintból összesen 55 településen folyik Komplex telep-program. A 2014. novemberi adatok alapján:

Programba bevont személyek száma	4451 fő
A program keretében képzésben résztvevők száma	2715 fő
A program keretében gyakorlati képzést munkahelyi körülmények közt teljesítők száma	1286 fő
A konstrukció keretében foglalkoztatásban résztvevő személyek száma	289 fő
Az egyéni fejlesztési terv lezárását követő 6 hónapon belül legalább 3 hónapot kereső foglalkoztatásban töltő személyek száma	212 fő
A program hatására más programba bekapcsolódó személyek száma	1008 fő

:

A TÁMOP programra az önkormányzatok olyan telepekkel pályázhattak, melyek megfelelnek az elmaradott településrész kritériumának (a legfeljebb általános iskolai végzettséggel és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya legalább 50% az aktívkorúak körében), és a telep lakossága minimum 45 fő, akik legalább 10 lakásban élnek.

A helyi programok tervezésében és megvalósításában a TKKI-nek kitüntetett szerep jutott; az intézet biztosítja a mentorokat a programok tervezéséhez, illetve irányítja a képzési programokat. Ezen kívül kötelező az együttműködés az Országos Roma Önkormányzattal (ORÖ) is, amelynek véleményezési és javaslattevési szerep jutott a tervezés során.

A TÁMOP komplex telepprogram konstrukció 100%-os finanszírozást biztosít. Az önkormányzatoknak nonprofit szervezetekkel konzorciumban kell megvalósítaniuk a pályázatokat a megfelelő szakmai háttér biztosítása érdekében. A megvalósításba a helyi telep közösségből is bevontak embereket, például asszisztensként vagy önkéntes munkásként. A társadalmi integráció szempontjából fontos elem, hogy a kiírás „**jelenlét**”

típusú intenzív szociális munkát írt elő, vagyis a megvalósítás megkezdése előtt a folyamatos szociális munka feltételeit kötelező megteremteni, és azt fenntartani a program végrehajtása során és a fenntartási időszakban.

Emellett kötelező volt közösségfejlesztési programok kialakítása is. Ezeknek tartalmazniuk kellett képzési, lehetőleg foglalkoztatási programokat is, és a gyermekek fejlesztésére is hangsúlyt kellett helyezniük. Ez utóbbiak keretében Biztos Kezdet programok, tanoda jellegű és szabadidős programok indultak el. Egészségügyi - beleértve a népegészségügyi, egészségfejlesztési prevenciós, mentálhigiéniai - programokat és bűnmegelőzési beavatkozásokat is ki lehetett alakítani a helyi igények szerint. **A pályázóknak komplex eszközrendszer állt rendelkezésükre, melyet a helyi szükségleteknek és igényeknek megfelelően kombinálhattak a programban.** Fontos, hogy a pályázatnak a telepí célcsoporton kívül a teljes település lakosságát érintő programokat is tartalmaznia kell, annak érdekében, hogy helyi elfogadottságát biztosítsák, illetve hogy a telep és a helyiek közötti kapcsolatot erősítsék. Szintén lényeges, hogy a programon belül (a költségek 15%-a erejéig) lehetőség van infrastrukturális elemek megvalósítására is (pl. közösségi ház létrehozása).

A pályázónak vállalnia kell, hogy a támogatott projekt keretében létrehozott kapacitásokat, szolgáltatásokat a projekt befejezését követően legalább 2 évig alábbiak szerint fenntartja és arról az évente kötelezően benyújtandó fenntartási jelentésben beszámol:

- a bevont célcsoport nyomon követése, a TKKI és az ORÖ segítségével a projekt zárását követő 6 hónapig;
- az infrastrukturális fejlesztések fenntartása a projekt befejezését követően legalább 5 évig (állami, önkormányzati vagy civil szolgáltató szervezet tulajdonában lévő épület átalakítása, bontása, felújítása tevékenységekben érintett épületek);
- a projekt keretében kialakított Csillagház-Cherhaj (szolgáltatóház) szolgáltatásait a projekt zárását követően 1 évig biztosítja;
- a támogatott beruházással létrehozott vagyon (beszerzett nagyértékű eszközök, felújított, létrehozott ingatlanok) csak az Irányító Hatóság előzetes jóváhagyásával és a foglalkoztatási, illetve a szolgáltatási és egyéb kötelezettségek átvállalásával, átruházásával idegeníthető el, adható bérbe, illetve terhelhető meg, a projekt befejezést követő 5 évig;
- a pályázónak vállalnia kell, hogy a projektben végzett tevékenységeket és a projekt eredményeit, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény. 31. §-a alapján kialakítandó Helyi Esélyegyenlőségi Programok kialakításakor és felülvizsgálatakor figyelembe veszi;
- ezen kívül a pályázónak vállalnia kell, hogy a Helyi Esélyegyenlőségi Program végrehajtása során rendszeresen konzultál azon helyi szereplőkkel (óvoda, iskola, családsegítő és gyermekjóléti szolgálat, védőnői és háziorvosi szolgálat, gyámhivatal,

gyámhatóság, jegyző, rendőrség, polgárőrség, civil szervezetek, egyházak) akik és amelyek biztosíthatják, hogy a projekt eredményei hosszú távon is fennmaradnak.

A programnak egyik fontos eleme a családok felkészítése a lakhatási beavatkozásokra. Ennek része az **eladósodottság problémájának**, valamint az **illegális lakhatási jogcímeknek a kezelése**.

A TÁMOP program mellett, hogy a telepeken élők társadalmi integrációját segíti, felkészíti a telep lakosságát a TIOP 3.2.3/A-ból finanszírozott lakhatási beruházásokat támogató programra is. A TIOP pályázati kiírás 2013 májusában jelent meg, 1,5 milliárd Ft forrásnagysággal, melynek segítségével 8 településen terveznek lakhatási célú beavatkozásokat is végrehajtani. Később a támogatási forrás megemelésére került sor, így összességében 1,94 milliárd Ft felhasználására ad lehetőséget az adott konstrukció.

A TIOP-kiírás mellett három regionális operatív program (DDOP, ÉMOP, ÉAOP) keretén belül hirdettek meg regisztrációs felhívást (2012 decemberében) **telepeket és városi szegregátumokat érintő, lakhatási integrációt modellező szociális célú településrehabilitációs kísérleti projektek** megvalósítására. Bár a regisztrációs eljárás nyomán 10 helyszínen elindult a helyi pályázatok tervezése az NFÜ által biztosított szakmai támogatással, a kapcsolódó pályázati felhívás végül csak a Dél-dunántúli régióban jelent meg 2013. október végén. A kísérleti projektek célja az lenne, hogy modellezzék a 2010-es ERFA-rendelet változásával lehetővé vált szélesebb körű és deszegregációs célú lakhatási beavatkozások megvalósíthatóságát. A projektek tapasztalatai a következő időszak tervezéséhez is fontos inputokat adhatnak.

3.2.4 A szegregált településrészeket célzó szociális városrehabilitációs projektek tapasztalatai

A regionális operatív programokból finanszírozott szociális városrehabilitációs programok célterületei a városok leromlott negyedei, tehát nemcsak kizárólag telepek, hanem annál valamivel vegyesebb társadalmi összetétellel rendelkező lakóterületek is. A beavatkozás célja a negyedek fizikai rehabilitációja mellett az ott élők életkörülményeinek és lehetőségeinek javítása. A programtervezők/kiírók **komplex, integrált programok megvalósítását** tűzték ki célul, melyek a fizikai felújítások mellett a lakosság társadalmi integrációját is célozzák. Fontos, hogy egyedül a szociális városrehabilitációs programokon belül lehetett eddig lakhatási beavatkozást megvalósítani uniós forrásból. A lakhatási beavatkozások az eredeti, 2007-ben életbe lépett ERFA-szabályozás szerint voltak meghatározva, vagyis az akcióterületen belül lakóépületek közös helyiségeinek, épületrészeinek energiahatékonysági szempontú felújítása, valamint a meglévő önkormányzati szociális bérlakások (lakásbelsők), komfortosítása volt lehetséges. Az első kiírás 2007 végén jelent meg, azóta azt az egyes régiókban több is követte. A pályázati rendszer kezdetben a megyei jogú városoknak külön forráskeretet és kiemelt projekt eljárásrendet határozott meg, míg a többi város pályázati rendszerben valósíthatott meg ilyen programot. Mindkét esetre igaz, hogy 2010-ig a **projektfejlesztés, illetve pályázat kétfordulós rendszerben** történt, a tervezéshez **szakmai mentori segítséget** azonban csak

a megyei jogú városok kaptak (egy rövid ideig), a többi város projektfejlesztéseit a közreműködő szervezetek voltak hivatottak segíteni. A program abban volt előremutató, hogy a komplex és integrált beavatkozások érdekében helyi partnerségi rendszer kialakítását követelte meg.

A szociális városrehabilitációs programok eddigi legfőbb tanulságai, következtetései az alábbiakban fogalmazhatók meg:

A **programok nagy része nem telepeken**, illetve nem a roma népesség által jelentős mértékben lakott városnegyedekben valósult meg, hanem annál kevésbé leromlott területeken.⁵¹ A **kétfordulós pályázati/tervezési rendszer nem tudta betölteni** az eredetileg neki szánt szerepet, miszerint a városoknak megfelelő szakmai segítséget nyújtson a komplex és a társadalmi integrációt valóban biztosító koherens programelemek kialakításában. A kétfordulós eljárás **adminisztratív rendje sem segítette a rugalmas, támogatott tervezést**: tulajdonképpen már az első fordulóra kész projekttervet kellett beadni, pontos költségvetéssel, az átalakításra pedig a két forduló között csak igen korlátozott lehetőség volt.

A projektek **komplexitása és integráltsága a legtöbb esetben alacsonyfokú** volt. A projektek leginkább az infrastrukturális és egyéb fizikai beavatkozásokra (intézményi és közterület-felújítások) koncentráltak, míg a szoft programelemek csak kevésbé jelentek meg, és azok kapcsolódása a feltárt problémákhoz, szükségletekhez gyenge volt. A programok gyakran csupán különféle helyi rendezvénysorozatokat tartalmaztak, ami mellett leginkább képzési és foglalkoztatási elemek kerültek megvalósításra. A közösségfejlesztésre, a hátrányos helyzetűek kompetenciáinak fejlesztésére, aktív szociális munkára és iskolán kívüli oktatási programokra ritkábban került sor. A **szoft programoknak az ellátó intézményrendszerhez való kapcsolódása gyenge** volt a legtöbb esetben, a projekt lezárulása után csak elvétve folytatódtak akár minimális szinten.

A **lakhatási beavatkozás** ott valósulhatott meg, ahol az akcióterületen voltak szociális bérlakások, illetve társasházak. A magántulajdonú családi házas területek kiestek a lakhatási beavatkozásokból, ott csak egyéb infrastrukturális fejlesztések történhettek. A lakhatási beavatkozások a szükségletekhez képest mindenütt csak **kisebb mértékben** tudtak megvalósulni, mivel a pályázó önkormányzatok elsősorban a tulajdonukban lévő közterületi és közösségi infrastruktúrára koncentráltak. A lakhatási beavatkozások a **fenntarthatóságra** (lakásköltségek megfizethetősége) **kevés figyelmet** fordítottak, és ebből

51 2011 végéig az addig befejezett vagy megvalósítás alatt álló 20 szociális városrehabilitációs projektből csak 6 érintett romák által lakott leromlott területet. 2012 eleje és 2013 tavasza között még 8 megyei jogú város kiemelt szociális városrehabilitációs projektjét hagyták jóvá, melyek közül 5 projektnek a célterülete roma népességgel bíró terület. Ugyanakkor több pályázat is kiírás alatt volt, amelyeken keresztül még valósulhatnak meg programok. Forrás: Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben. Készítették: Partners Hungary Alapítvány (főpályázó), Autonómia Alapítvány, Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány, Habitat for Humanity Magyarország, Magyar Helsinki Bizottság, Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség – „Női Érdek”, Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége, Romaversitas Alapítvány, Városkutatás Kft., Kutatásvezető: Teller Nóra. www.romadecade.org, Letöltés dátuma: 2013. szeptember 11.

a szempontból a projektek integráltsága gyenge volt (adósságkezelés, megfelelő piacképes szakmák biztosítása képzéseknél, nyílt munkaerő-piaci programokhoz való kapcsolódás, hosszabb távú foglalkoztatás). A lakhatási beavatkozások és a **helyi lakáspolitikai kapcsolata** elhanyagolhatónak mondható.

Összességében a kialakított programok kevésbé támaszkodtak a város **antiszegregációs programjában** meghatározott beavatkozásokra, stratégiákra.

A kialakított **partnerségek** nagyon gyengék voltak abban a tekintetben, hogy a tervezés és megvalósítás során gyakran nem vonták be a hátrányos helyzetű csoportokkal valóban foglalkozó intézményeket, szervezeteket, vagy a bevonás nem volt kellő mértékű, például a projekttervezés időszakában. Ugyanez igaz a helyi lakosság bevonására, melyre a tervezés, a megvalósítás során csak elvétve került sor.

A fenntarthatóság általában a projektek nagyon gyenge eleme. Jellemzően a program zárása után a szoft tevékenységek további finanszírozás hiányában kivonultak a területről (kivéve azok, melyekre vonatkozott a fenntartási kötelezettség), és feltételezhető, hogy az ellátások szintje is visszaesett a projektet megelőző időszak szintjére.

A **szervezeti rendszer** tekintetében a legtöbb város (a főváros esetében kerület) városfejlesztő társasága tervezte és kivitelezte a projektet, gyakran egy külső szakértői cég segítségével. Azonban a szervezeti rendszerben nem volt biztosított megfelelő szaktudás, szociális szakember, aki a társadalmi integrációs elemeket megfelelő módon koordinálta volna, és megfelelő súlyt tudott volna szerezni azoknak a teljes projekten belül. Mindebből adódóan a szoft programok a fizikai projektelemektől különváltak, mint „kívülről erőltetett”, kötelező elemek jelentek meg, valódi integráltság és szinergikus hatások nélkül.

3.2.5 Általános következtetések az eddigi programok alapján

Az eddig megvalósított programok alapján az alábbi legfontosabb következtetések vonhatók le:

- Az állami adminisztráció elhúzódó tervezése, a tervezési, pályázási és elszámolási folyamatok túlbürokratizálása a helyi projektek megvalósítására szánt időt csökkentik, nem egy esetben veszélyeztetve ezzel a megvalósíthatóságot.
- A helyi programok időkerete túl szűkre van szabva, a társadalmi kirekesztettség és térbeli szegregáció problémája terén csak hosszabb távú programok keretében érhetők el valódi eredmények.
- A programok ütemezése, a jelenlegi tervezési mechanizmusok nem csak a szűk időkeret miatt, hanem rendszerszinten (megfelelő eszközrendszer és mechanizmusok hiánya) sem biztosítják azt, hogy a helyi programok az érintett lakosság és egyéb szereplők bevonásával, partnerségi tervezés keretében kerüljenek kialakításra. Ez annak ellenére igaz, hogy módszertanilag is jelentős előrehaladás történt már a programok tervezését illetően: megjelent a mentorált tervezés, illetve a jelenlét típusú

egyéni és közösségi szociális munka hívatott támogatni a lakhatási elemek kidolgozását a TÁMOP 5.3.6-ban.

- A helyi programok alacsonyfokú integráltsága továbbra is probléma, annak ellenére, hogy a komplexitás terén előrelépés történt: ugyan egyre több programelemet alakítanak ki a helyi programokon belül, az ezek közötti szinergikus kapcsolat továbbra is gyenge, a programelemek nem épülnek kellően egymásra. A programelemek és a megvalósítók, illetve a helyi ellátórendszer között nem épül ki kapcsolat, a közszolgáltatásokat nyújtó intézményi szereplők jellemzően nincsenek aktivizálva.
- A lakhatási programelemek az eddigi uniós programoknál nem támogatták a szegregátumban élők mobilizációját (ez a szociális városrehabilitációs programoknál az uniós szabályozás miatt sem volt lehetséges 2010-ig), a lakhatási programok általában nem kapcsolódnak a helyi lakáspolitikához, mely utóbbi helyi stratégiai megalapozottsága jellemzően hiányzik nem csupán a kistélepülések, hanem a nagyobb városok esetében is. A lakhatási beavatkozások fenntarthatósága minden eddigi program esetében az egyik legkritikusabb problémának mutatkozik, a megnövekedett lakásköltségek megfizethetősége nem biztosított.
- A képzési és foglalkoztatási programok eddig nem bizonyultak hatékonyak abból a szempontból, hogy hosszabb távon valóban növelték volna a célcsoport foglalkoztatottságát. Az is látszik, hogy az eddig alkalmazott „egyen” megoldások helyett a település általános gazdasági potenciálja/munkaerő-piaci helyzete és az egyéni igények szerint kell diverzifikálni ezeket a programokat.
- Mind makroszinten, mind pedig helyi program szinten igaz, hogy az irányítás, menedzsment szervezeti rendszere nem volt elég hatékony ahhoz, hogy biztosítsa a komplex és integrált programok megfelelő koordinációját, az érintett szereplők hatékony együttműködését.

4 STRATÉGIAI JAVASLAT A MEGVALÓSÍTÁS ESZKÖZRENDSZERÉRE

4.1 Jövőkép és célrendszer

A jelenlegi társadalmi folyamatok beavatkozás nélkül az elmaradott településeken, periférikus településrészekben élők számának növekedését, a telepeken kialakuló társadalmi helyzet romlását vetítik előre. A stratégia alapcélja tehát az, hogy az elmaradott településrészekben élők lakáshelyzetének javításával párhuzamosan megteremtődjön a feltétele az életlehetőségek javulásának is, hiszen önmagában a lakásminőség javítása a roma- és szegénytelepeken élők relatív helyzetén tartósan nem változtathat.

A stratégia céljai levezethetők az 1603/2014. (XI. 4.) Korm. határozat szerinti Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. (továbbiakban Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, illetve MNTFS) célrendszeréből, amely szerint:

ÁTFOGÓ CÉLOK:

- 1) „A szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentése, különös tekintettel a roma népességre”.
- 2) „A szegénység, szociális kizáródás újratermelődésének megakadályozása”.
- 3) „A társadalmi, gazdasági javakhoz való egyenlő esélyű hozzáférés javítása, a társadalmi összetartozás erősítése”.

SPECIFIKUS CÉLOK a 3. számú átfogó cél alatt (többek között):

- 1) „A lakhatási körülmények, a lakhatás biztonságának javítása, lakhatási lehetőségek bővítése (bérlakás)”.
- 2) „A települési és térségi szegregáció csökkentése”.

Mint a fentiekből látható, az MNTFS is integrált keretben értelmezi a lakhatás kérdését, mint olyan elemet, amely alkalmas a társadalmi-gazdasági javakhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítására. A lakhatási stratégia ezt a célt kívánja szolgálni, koncentrálna a települési és térségi elmaradott területek specifikus problémáira.

A lakhatási stratégia fő célja, hogy a telepek és leromló településrészek, települések – összefoglalóan a lakhatási marginalizáció térbeni koncentrációja – újratermelődését megakadályozó, a szegregálódási folyamatokat megállító és a kialakult telepek felszámolását szolgáló eszköztárat hozzon létre és intézményesítsen annak érdekében, hogy a teletszerű lakhatási formát hosszútávon megszüntesse.

Ebből adódik, hogy:

- a probléma további fokozódásának megelőzése érdekében **a szélsőséges lakhatási kirekesztési eseteket fel kell számolni, ami során prioritást kell**, hogy élvezzen a kisméretű és a vadtelepek gyors megszüntetése, a településszöveten belüli enklávék felszámolása, valamint a lakásminőség (és ezért az életminőség és egészség kockázatok) szempontjából a legrosszabb lakhatási helyzetek gyors kezelése, ahol lehetséges, a rendelkezésre álló üres lakások felhasználásával és korszerűsítésével;
- a nagyobb méretű és koncentrációjú, kiterjedt telepek (akár teljes települést felölelő helyzetek) esetén a településrészek közötti kapcsolatok erősítését, a fejlettebb munkaerő-piaci környezet felé történő kifelé mobilitást, a nyomor lazítását és a korszerű iskolai és egyéb szolgáltatások elérhetővé tételét kell segíteni úgy, hogy mindemellett ne jöjjenek létre szegregált szolgáltatások.

A hosszú távú cél elérése érdekében középtávon (2014–2020 között) döntően az Európai Unió strukturális alapjainak pénzügyi forrásaira lehet számítani, ezért különös figyelmet érdemel, hogy a forrásfelhasználás alapjául szolgáló Partnerségi Megállapodás szerint legalább minden hetedik elmaradott településrész érintett kell, hogy legyen 2014–2020 között a beavatkozásokban.

2005-től kezdődően már történtek erőfeszítések az elmaradott településrészi lakáshelyzetek megszüntetésére, enyhítésére (ld. a Helyzetértékelés 3.1. fejezete), azonban kijelenthető, hogy a 2014–2020-as időszak folyamán **mindenképpen szükséges a korábbiakhoz képest további előrelépést elérni** az alábbi kérdéskörökben:

- a maximum két-hároméves projektalapú megközelítést átállítani **hosszú távú, folyamatalapú megközelítéssé**;
- a pontszerű beavatkozásokat területileg és szektorális értelemben lényegesen hatékonyabban be kell ágyazni egy szélesebb kontextusba;
- a tervezési és megvalósítási fázisban a beavatkozásoknak rendelkezniük kell olyan **flexibilitással**, amely képes az egyedi települési és családi igényekre reagálni, és követni az élethelyzetben, társadalmi helyzetben, közösségi életben bekövetkező változásokat, **jelenléten, szociális munkán alapuló diagnózis** felállításával segítségével.

Az előttünk álló évek **egyedülálló lehetőséget biztosítanak**, hogy a korábbi időszak tapasztalataiból tanulva – egy új programozási időszak kezdetén, amikor még kellő idő van a megalapozásra, előkészítésre, kooperáció kialakítására, a közvélemény formálására – a korábbiaknál sikerebb telepprogramokat lehessen elindítani.

4.2 A beavatkozás során érvényesítendő alapelvek

A 2014–2020-as időszak célzott, hatékony és fenntartható telepfelszámolási/teleprehabilitációs programjainak kialakításához szükséges bizonyos alapelvek definiálása, amelyek minden program esetében érvényesülniük kell. Ezek az elvek a stratégia eszközeinek kereteit adják meg, belőlük levezethető a beavatkozások tervezésének és megvalósításának módja, és optimális esetben segítségükkel elkerülhető, hogy olyan programokat alakítsanak ki, projekteket fogadjanak el és valósítsanak meg, amelyek látszateredményekhez vezetnek, és nem szolgálják a nehézségek hosszú távú megoldását.

- **MEGELŐZÉS ELVE:** A beavatkozások eredményeképpen/velük párhuzamosan ne nőjön a településen, térségben az elmaradott területrészen élők népességszáma, az elszigetelődés mértéke. Ehhez részben az kell, hogy a periférikussá vált területen és közvetlen környezetében ne lehessen addicionálisan lakásokat kialakítani, különösen nem új szociális bérlakásokat, részben pedig az, hogy az elmaradott településrészről történő mobilizálás ne eredményezze újabb szegregátumok kialakulását, és fejlettebb munkaerő-piaci környezet irányába történjen. Fontos, hogy a megelőzés során feltárásra kerüljenek akár térségi szintű, spontán vagy irányított módon zajló periférikus folyamatok is (pl. szegények kiszorulása, kiköltöztetése a városokból).
- **DESZEGREGÁCIÓ ELVE:** A szegregáció növekedésének megakadályozása mellett a deszegregáció segítségével a szegénységi koncentráció enyhítésére, a területi elkülönülés csökkentésére kell törekedni. Ennek érdekében:
 - kifelé való mobilitási utakat elérhetővé kell tenni minden program esetében;
 - a közszolgáltatásokat lehetőség szerint csak nagyon korlátozott mértékben szabad helybe vinni, mert az növeli a terület és az ott élők elszigetelődését és a további bezárkózást;
 - el kell érni, hogy a régi felszámolásával ne jöjjön létre új periférikus terület (ebből a szempontból is érzékeny kérdés a lakásmobilitási utak tervezése).
- **INTEGRÁLTSÁG, KOMPLEXITÁS, BEÁGYAZOTTSÁG ELVE:** Az elmaradott területek komplex problémájára nem adható egydimenziójú, a lakhatási nehézségekből kiinduló válasz, mert a lakhatási problémák inkább következményei, és csak részben okai a halmozottan hátrányos társadalmi helyzetnek. A fenntartható eredmények érdekében a problémák több dimenzióját kell egyszerre kezelni egymást szinergikusan kiegészítő beavatkozási elemekkel. Ezen komplex beavatkozási elemek ugyanakkor egy telepen/településen belül alkalmazva sem vezetnek hosszú távú, fenntartható eredményre, mert ahogyan a problémák oka, úgy a megoldások sem kereshetők a telepen/településen belül. A megoldásoknak mind területi/térségi, mind ágazati értelemben egy szélesebb kontextusba kell beágyazódniuk.
 - *Területi/térségi kontextus:* Akkor érhetünk el fenntartható eredményeket a lakhatási szegregáció enyhítésével kapcsolatosan, ha a helyi szintű

beavatkozások kapcsolódnak egy szélesebb térségi körben végrehajtott stratégiához, kiaknázva az abból adódó lehetőségeket a foglalkoztatás (munkaerőpiac), oktatás és egyéb közszolgáltatások terén. Ilyen módon végrehajthatók olyan beavatkozások, amelyek méretgazdaságosan nem definiálhatók az elmaradott településrész/település szintjén, és nem kizárólag a periférikus területen élők érdekeit szolgálják, de az ő esetükben is hozzájárulnak a nélkülözésből való kitöréshez. A térségi szintű (területfejlesztési és ágazati) tervezéseknek tehát maguknak is foglalkozniuk kell az (lakhatási és egyéb) elmaradott településrészi folyamatokkal, azok orvoslásával.

- *Ágazati kontextus:* Az elmúlt néhány évtized egyik legfontosabb tanulsága, hogy a projektszerű megközelítés csak ideig-óráig képes eszközöket biztosítani a problémák kezelésére, hosszú távon csak a rendszerszerűen elérhető eszközök képesek hatékonyan fellépni a lakhatási marginalizáció folyamata ellen. Ezek az eszközök egyrészt közvetlenül a lakhatási helyzet és a lakhatás biztonságának javítását szolgálják, de elengedhetetlen, hogy a komplex szemlélet részeként például a foglalkoztatási, az oktatási, szociális, közlekedési stb. politikák rendszerszinten is átgondolásra kerüljenek. A lakhatási problémák tekintetében az alábbi kérdések relevánsak: az eladósodás megakadályozása (szolgáltatókkal való együttműködés erősítése, előre fizetős órák beszerelése), szociális bérlakás ellátás megerősítése.
- **FOKOZATOSSÁG, RUGALMASSÁG ÉS DIFFERENCIÁLÁS ELVE:** A mobilizációs folyamatokat csak megfelelő előkészítés után lehet elindítani. Ezen előkészítő munka nyomán lehet megfogalmazni az egyes családok differenciált igényeit és lehetőségeit, és képessé tenni a célcsoportokat a valós részvételre a beavatkozások tervezése, majd megvalósítása és azok fenntarthatósága érdekében. A „képessé tétel” a megváltozott körülményekhez való adaptáció szempontjából is fontos. Ugyanakkor a fokozatosan felépítendő beavatkozásokból fakadóan szükség van a projektek rugalmas kezelésére, mert az elmaradott településrészekben folytatott tevékenység dinamikája nehezen jelezhető előre. A programozás, a források lekötése során biztosítani kell, hogy egy megadott szakmai és pénzügyi kereten belül a projekt kellő rugalmassággal bírjon, és mindig képes legyen válaszolni az éppen felmerülő kérdésekre, a szolgáltatások kialakítása pedig a családok igényei szerint differenciált legyen.
- **RÉSZVÉTEL ÉS PARTNERSÉG ELVE:** A beavatkozások tervezése, végrehajtása során kiemelten fontos az érintett célcsoport (telepeken élők és befogadó közösségek), valamint a releváns szereplők (intézmények, civil szervezetek stb.) bevonása, tehát lehetőség szerint minél inkább a helyi erőforrások aktív részvételére való építés. Törekedni kell arra, hogy a program végrehajtásában a telepen élő emberek közül minél többen vegyenek részt foglalkoztatottként. Ez biztosíthatja ugyanis az igényalapú tervezést, a megvalósítás gördülékenységét, valamint a hosszú távú fenntarthatóságot. A helyi kapacitások megerősítése és a konkrét beavatkozások

lezárultával e kapacitások, közösségi kezdeményezések további segítése az eredmények fenntarthatóságának erősítése érdekében feltétlenül szükséges.

- **HELYI KONSZENZUSRA VALÓ TÖREKVÉS ELVE:** A kirekesztődés oldása óhatatlanul hatással van a beavatkozási területen kívül élő lakosok életére, akik sok esetben „kivételezésként” élik meg az elmaradott területek koncentrált segítését, vagy erős ellenkezést vált ki részükről a szegregátumban élők integrált környezetbe költözése. Minden szereplő számára hasznos folyamattá kell tehát tenni a telepprogramot azáltal, hogy egyrészt a helyi társadalom kellő információban, előkészítésben részesül, másrészt, hogy a beavatkozásoknak közvetlenül is kedvezményezettjévé válik (pl. közlekedésfejlesztés, oktatási és egyéb infrastruktúra-fejlesztés, foglalkoztatás, közszolgáltatás-fejlesztés révén). Ezen felül szükség van olyan aktív kommunikációs eszközökre, folyamatos mediálásra, konfliktuskezelésre, amely biztosítja az ütköző érdekek közti egyensúly megtalálását. Ugyanakkor fontos, hogy a helyi konszenzus kialakítása nem sértheti a célcsoport integrációjának érvényesítését.
- **FENNTARTHATÓSÁG ELVE:** A korábbi gyakorlatokban a rövid időtávból fakadóan, illetve a nehezen adaptálható adminisztratív követelmények miatt sokszor születtek leegyszerűsítő megoldások, amelyek hosszabb távon nem enyhítik a lakásproblémákban csak megmutatkozó alapproblémákat. A projektek lezárása után – melyek közül elsősorban a 2005-2010 között végrehajtott programok esetén figyelhető meg a megvalósítása - sok esetben a szegregáció ismét felerősödik, az elköltöztetett emberek adósságcsapdába kerülnek, az életlehetőségeik visszasüllyednek a korábbi szintre. Ennek elkerülése érdekében a 2014–2020-as időszakban kiemelt figyelmet kell fordítani a fenntarthatóság biztosítására mind anyagi, mind társadalmi értelemben. Ennek fényében szükséges az utánkövető szociális és közösségi munka, illetve támogatás a további projektek, források elérésében (pl. oktatási, foglalkoztatási, lakhatási téren), hiszen különösen a nagyobb telepek, szegregátumok esetében nem várható, hogy a program hatására megszűnik a kirekesztődésből fakadó probléma, illetve hogy a projekt hatására a hátrányos helyzetű, periférikus élethelyzetben lévő csoportok annyira megerősödnek, hogy már csak kisebb támogatásra lesz a továbbiakban szükségük.

4.3 Az egyes lakhatási marginalizációs típusoknak megfelelő megközelítések

A telepfelszámolásra/teleprehabilitációra irányuló programok részletes tartalma az adott periférikus településrész egyedi helyzetétől, a rendelkezésre álló helyi és támogató kapacitásoktól függ, és éppen ezért nagyon sokféle lehet a gyakorlatban. Ugyanakkor a stratégiai megközelítés tekintetében megfogalmazhatók olyan azonosságok, amelyek a hasonló alapjellemzőkkel rendelkező elmaradott településrész formákhoz kapcsolhatók. A megfelelő alapstratégiák definiálása érdekében a lakhatási marginalizációnak is több formája különíthető el a térbeli koncentráció mértéke szerint:

- A legtöbb szegregátum, elmaradott településrész **a települések belterületén** helyezkedik el, még akkor is, ha többnyire nem központi fekvésű helyen. A települési szövetből elzártan elhelyezkedő belterületi szegregátumok, periférikus területek tipikusan a vegyesebb, ipari zónában lévő, nehezen megközelíthető településrészek a városok esetében, míg a falvakban jellemzően a település szélén fekvő, a szocializmus időszakában felépített Cs-lakásos, vagy a rendszerváltoztatást követően kialakult „szocpolos, fészekrakós” házakat sűrítő utcák, lakótömbök, ezenkívül a minimális lakhatási feltételeket is nélkülöző, sokszor illegálisan épített putrisorok. Számos elmaradott településrész esetében megfigyelhető a vegyes beépítettség is.
- **Elmaradott településről** akkor beszélhetünk, ha a településnek nem csak egyes részei, hanem egésze hordozza azokat a társadalmi hátrányokat, amelyek miatt a szegregációs indexszel jelzett depriváció megfigyelhető. Ilyen esetben a településen belüli cselekvés lehetőségei erősen korlátozottak, hiszen sem területi, sem társadalmi értelemben nincsen hová integrálni, a cselekvés lehetőségeinek tehát mindenképpen ki kell lépniük a térségi szintre. A térségi szövetbe illeszkedő elmaradott települések általában városok közelében helyezkednek el, míg a térségi szinten izolált elmaradott települések közelében nincsen jelentősebb város.
- **A térben kevésbé koncentrált marginalizáció** megjelenési formái tipikusan a külterületi tanyás, tanyabokros, majorsági, zártkertes övezetek, amelyeket a településtesttől való jelentős távolság és a többnyire elszórt elhelyezkedés különösen erős infrastrukturális hátrányokkal súlyt, és egyben megnehezíti a beavatkozás lehetőségét is.

Alapszabályként megfogalmazhatjuk (összhangban az MNTFS 7.6. részében található ajánlásokkal), hogy a kis lakosságszámú (esetenként a település lakosságszámához képest kisméretű) elmaradott településrészek esetében a teljes felszámolás, míg a nagyobb elmaradott településrészek esetében a koncentráció csökkentése, a kedvezőbb munkaerő-piaci környezet irányába mutató, kifelé vezető mobilitási utak megteremtése (és hosszú távon való fenntartása), illetve a telepi/periférikus élethelyzetek konszolidálása kell, hogy legyen a cél a 2014-2020-as időszakban.

Az alábbiakban látható táblázatban lévő séma szerint az alapstratégiákban hasonlóságok (felszámolás/rehabilitáció) figyelhetők meg, ugyanakkor a megvalósítás módjában, mélységében, hangsúlyában különbségek fedezhetők fel az egyes típusoknak megfelelően. Például a közszolgáltatások elérhetővé tétele egy települési szövetbe ágyazott elmaradott településrész esetében elsősorban a segítő szolgáltatások lokális elérhetőségét jelenti, annak érdekében, hogy a településen található egyéb közszolgáltatásokat a telepen élők megfelelően igénybe vegyék. A településtől izoláltan, nagyobb távolságra elhelyezkedő nagyobb telepek esetében szükségessé válhat az alapszintű szolgáltatások egy részének helyi kiépítése is.

Az infrastruktúra-fejlesztés esetében mindenkor alapkérdés, hogy az adott szegregátummal mi a hosszú távú cél. Ha túlságosan erős az infrastruktúra-fejlesztés, akkor a hátrányos helyzet „bebetonozódása várható”, hiszen egy fejlesztett területet lebontani, elhagyni sokkal

kevésbé nyilvánvaló folyamat, mint egy alulfejlesztett. Ugyanakkor az sem várható el, hogy emberek százai/ezrei évtizedekig éljenek alapvető infrastruktúráktól megfosztottan, annak reményében, hogy a telepet középtávon fel fogják számolni. Tehát a települési szolgáltatások megközelítéséhez szükséges alpinfrastruktúrák megteremtése mindenképpen elkerülhetetlen feladat.

A vegyesebb elmaradott területek esetében is lehet negatív hatása az infrastruktúra „túlfejlesztésének”, amennyiben a terület ezáltal piacképesebbé válik, és a hátrányos helyzetű családok kiszorulnak belőle. Kellő nyomon követési, szociális szolgáltatási rendszer híján így éppen a fejlesztés célcsoportját képező családok kerülnek ki az ellátás látóköréből. **A megfelelő fejlesztési szint és fejlesztési mód megtalálása tehát minden elmaradott, periférikus településrész esetében egyedi feladat.**

A 7 éves időtávon belül alkalmazandó **beavatkozások preferenciarendszere** tekintetében is fontos a problématípusok beazonosítása: középtávon elsősorban a szélsőséges lakhatási kirekesztés eseteit kell felszámolni, ami során **prioritást kell, hogy élvezzen a kisméretű és a vadtelepek gyors megszüntetése, a településszöveten kívüli zárványok felszámolása, valamint a lakásminőség - és ezért az életminőség és egészség kockázatok - szempontjából a legrosszabb lakhatási helyzetek gyors kezelése.** A nagyobb méretű és koncentrációjú, kiterjedt telepek (akár teljes települést felölelve) esetén a településszerkezeti kapcsolatok erősítését, a kedvezőbb munkaerő-piaci környezet irányába mutató, kifelé történő mobilitást, a nyomor lazítását, a laksűrűség és túlszűfolttság csökkentését, valamint a minőségi általános iskolai nevelés és egyéb szolgáltatások elérhetővé tételét kell segíteni. Az elkövetkező 7 évben tehát a **felzárkózást meg kell kezdeni az esélyteremtés megvalósításával mind a kisebb méretű, mind a nagyobb méretű telepek tekintetében** úgy, hogy a beavatkozások az egyes teleptípusok esetében reális célokat szolgáljanak. A telepfelszámolás során, ahol lehetséges, javasolt a településen vagy a környékbeli városokban integrált környezetben rendelkezésre álló üres lakások felhasználása és korszerűsítése. Az esélyteremtés elsődleges célja, hogy olyan beavatkozásokat teremtsen, mellyel az egyén képessé válik saját lakhatását és élethelyzetét kezelni úgy, hogy a helyi közösségi érdekek kölcsönös figyelembevétele megtörténjen az együttműködési normák alapján.

Az egyes szegregációs típusokhoz rendelhető alapstratégiák

		Települési (térségi) szövetbe ágyazva	Települési (térségi) szövegtől elzártan
A. telep, elmaradott településrészek (külterületek/zártkertes részek is)	Kis lakosság-szám	Felszámolás a lakosság integrált lakókörnyezetbe való mobilizálásával az adott településen belül, vagy alapvetően jobb munkaerő-piaci pozícióval rendelkező településre.	Felszámolás a lakosság integrált lakókörnyezetbe való mobilizálásával az adott településen belül, vagy alapvetően jobb munkaerő-piaci pozícióval rendelkező településre.
	Jelentős méret	Kifele mobilitás a település (térség, régió, ország) integrált lakókörnyezetébe, a telep városszövetbe való ágyazódásának erősítése, a szegregátumban új fejlesztési lehetőségek létrehozása a kevert funkciók és társadalmi összetétel érdekében – pl. alpinfrastruktúra-fejlesztés. Minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása (nem a szegregátumokon belüli szolgáltatásokkal).	A területre való további kiáramlás megakadályozása preventív eszközökkel, a szegregáció megszüntetésére irányuló stratégia kialakítása. Kifelé való mobilitási utak (település, térség integrált lakóterületeire) a hangsúlyos elem. A településsel való szerkezeti és közlekedési kapcsolat javítása, alpinfrastruktúra erősítése. A közszolgáltatások elérésének erősítése, elsősorban a településen, de képessé tevő szolgáltatáselemek létrehozhatók a magán telepen is (pl. Jelenlét program, Biztos Kezdet program).
B. elmaradott település		Térségi kifelé lakhatási mobilitás. Térségi együttműködés kialakítása a hátrányos helyzetű rétegek településre való beáramlásának megállítása/csökkentése érdekében (közeli nagy(obb) város szociális és lakáspolitikájának megerősítése). Szükséges településfejlesztési beavatkozások elvégzése. A térségi ellátórendszerhez való kapcsolódás megerősítése. Térségi közlekedés megfizethetőbbé tétele a munkaerőpiacra való eljutás és a közszolgáltatások jobb elérése érdekében.	Lakhatási mobilitás segítése tágabb térségi szinten is munkaerő-piaci potenciállal rendelkező városok felé. Térségi és regionális lakhatási és antiszegregációs politika kialakítása annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű rétegek településre való beáramlását megállítsák/csökkentsék. Szükséges településfejlesztési beavatkozások elvégzése. A térségi ellátórendszerhez való kapcsolódás megerősítése, szükség esetén helyi bővítése. Térségi közlekedés fejlesztése és megfizethetőbbé tétele a munkaerőpiacra való eljutás és a közszolgáltatások jobb elérése érdekében.

4.4 A megvalósítás beágyazottsága a 2014–2020-as pénzügyi tervezési időszakban

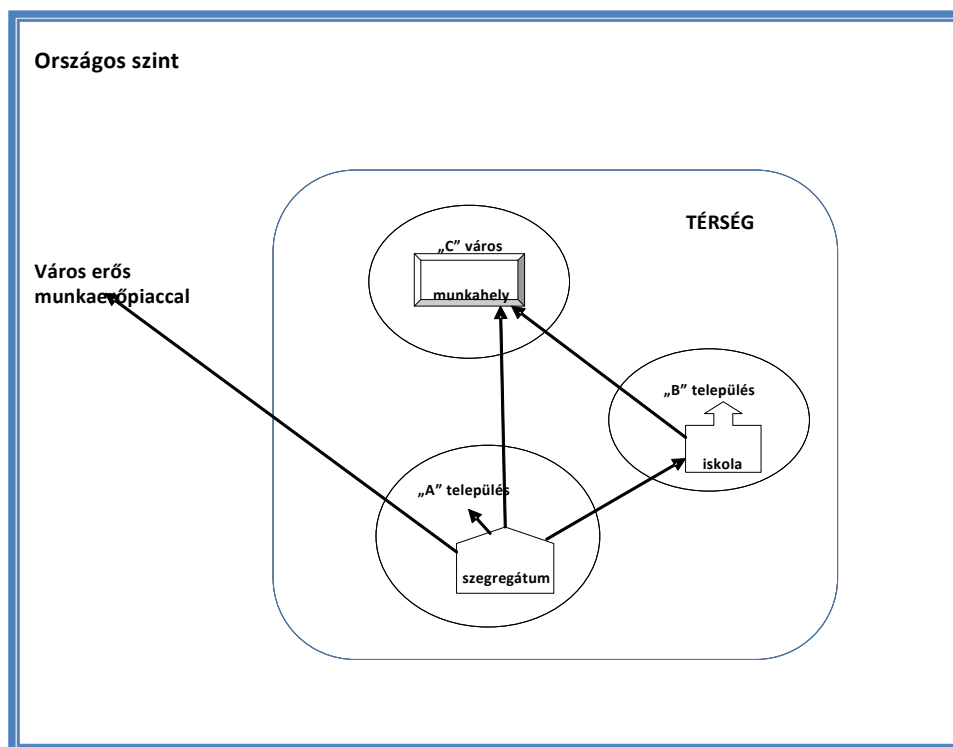
A telepek kialakulása és újratermelődése a lakhatási marginalizációnak csak egy formáját jelenti. **Amennyiben magának a marginalizációt okozó folyamatoknak a kezelése nem történik meg, akkor a telepek is újraképződnek**, legfeljebb térben máshol. Azok a családok, emberek, akiknek a lakhatási körülményeit a telepprogramok javították, nagy eséllyel újra elindulhatnak a lakáslejtőn, amennyiben nem állnak rendszerszerűen rendelkezésre preventív intézkedések. Az elmaradott települések/településrészek komplex problémái tehát komplex megoldásokat igényelnek. Ezen **komplex megoldások egy része településen belül, egy része kistérségen belül, míg más része nagyobb területi egységekben, regionális vagy országos szinten értelmezendő.**

A település nagyságától, adottságaitól függ, hogy rendelkezik-e megfelelő lakáspiaccal, közszolgáltatásokkal, foglalkoztatási lehetőségekkel. Az elmaradott, periférikus településrészrel rendelkező települések többségéről ezt nem lehet elmondani, tehát **a lakásproblémában (is) megnyilvánuló halmozott hátrányokat sok esetben csak nagyobb területi egységen belül lehet enyhíteni.** Ez leginkább a falvakra (különösen az elmaradottakra), illetve a hátrányos helyzetű térségek központi településeire igaz, és noha a lakóhelyi kirekesztődés korántsem korlátozódik e térségekre, az ilyen problémák itt jelennek meg halmozottan.

Az alábbi ábra sematikusán ezen lehetséges települések közti viszonyrendszert ábrázolja. Példánkban az elmaradott településrész az adott térség/járás egyik településén található (A), ahol azonban sem megfelelő oktatás, sem megfelelő munkahely nincsen. Az elmaradott, periférikus településrész problémájának kezelését tehát több település viszonyrendszerében lehet értelmezni az alábbiak szerint:

- Megfelelő közlekedési lehetőségek biztosítása a térségen/járáson belül (eljutás a térség/járás más településeire a közszolgáltatások igénybevétele és foglalkoztatás céljából).
- A „B” településen található iskola korszerűsítése, pedagógusainak felkészítése.
- A „C” városban található befogadó munkahelyek felkészítése, foglalkoztatási mentorok biztosítása, a „C” városban lévő munkahely számára szükséges szakmai háttér elsajátítása.
- Új munkahelyek (akár a szociális gazdaságban) létrehozása, amely egyaránt szolgálja „A”, „B” és „C” település munkavállalóit.
- A térségen/járáson belüli korlátozott munkaerőpiac miatt szükségessé válhat az elmaradott településrészről közvetlenül az ország egy másik, erős munkaerőpaccal rendelkező városába való migráció, és ennek megfelelően az ottani támogató szolgáltatások aktivizálása.

A telepprogramok beágyazottsága egy szélesebb térségi kontextusba



A fenti ábra és a hozzá kapcsolódó magyarázat azt kívánja bemutatni, hogy **a szegregátumok, elmaradott településrészek helyzete érdemben többnyire csak a térségi tervezés és megvalósítás folyamatában értelmezhető**, mert fenntartható megoldásokat csak olyan beavatkozások eredményezhetnek, amelyek biztos alapokon álló közszolgáltatásokat és foglalkoztatást jelentenek a szegregátumban élők számára (is). Az elmaradott településrészekre irányuló programoknak tehát három dimenzióban kell létrejönniük:

- A telephez közvetlenül kapcsolódó komplex (több szektort is érintő) beavatkozások, amelyeket egy operatív program egy megadott kiírásából finanszíroznak. Ezeket a könnyebb érthetőség kedvéért **„magprogramoknak”** hívjuk. (Komplexitásuk a TÁMOP 5.3.6 Komplex telep programmal nagyban hasonló.)
- Ezeket a magprogramokat kell kiegészíteniük olyan egyéb beavatkozásoknak, amelyeket más prioritások, operatív programok vagy akár hazai ágazati források finanszíroznak. A kiegészítő programokból két típus különböztethető meg, a beágyazottság elvének megfelelően:
 - **Területi/térségi kiegészítő programok:** térségi tervezésen nyugvó programelemek, amelyek több település lakosságát szolgálják ki, de egyben az elmaradott településrészen élők életlehetőségének javításához is hozzájárulnak (pl. iskola korszerűsítése).

- **Ágazati kiegészítő programok:** melyek lehetnek projekt jellegű beavatkozások (pl. a GINOP foglalkoztatási programjai), de ugyanakkor lehetnek olyan ágazati politikák is (pl. nemzeti szintű oktatáspolitiká, lakáspolitiká), amelyeknek szoros kapcsolatuk van az elmaradott településrészen élők életminőségével.

Az uniós források felhasználásának tervezése folyamán kell meghatározni, hogy **mely ponton válhat el a magprogram és a kiegészítő programelemek tartalma**. Minél nagyobb ugyanis a magprogram önmagában, annál nagyobb komplexitást tud biztosítani, annál egyszerűbb az adminisztrációja mind a projektgazda, mind pedig az irányító hatóságok szempontjából. Ugyanakkor a magprogramnak is megvannak a költségvetési korlátai, és a földrajzi korlátai is, hiszen minél szélesebben értelmezett a magprogram, annál inkább elveszti a célzottságát, és annál inkább egy általános települési, térségi fejlesztési programmá válik. A túlságosan szűk magprogram ugyanakkor azt a veszélyt hordozza magában, hogy a megfelelő hatások eléréséhez nélkülözhetetlen kiegészítő programelemek az operatív programok és irányító hatóságok közti esetleges koordinációs problémák miatt nem valósulnak meg, és így a bármennyire komplex program is csak rövid távú megoldásokat eredményez.

A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program kezeli a konvergencia régiók városainak szociális célú városrehabilitációs intézkedéseit, melyben az infrastrukturális elemeket finanszírozó ERFA forrásokat jelentős ESZA források egészítik ki a társadalmi felzárkózás és foglalkoztatás célkitűzéseivel. Az operatív program az ún. területi kiválasztási rendszer eljárásrend keretében biztosítja, hogy a megyei jogú városok és a megyék települései alulról szerveződő térségi tervezés keretében valósítsák meg majd programjaikat.

4.5 A telepfelszámolási/teleprehabilitációs programok javasolt tartalma

Mint korábban említettük, az elmaradott településrészekre, telepekre vonatkozó programok egyrészt egy önmagában is komplex „magprogramból” állnak, amelyet egy adott operatív program egy adott kiírásának kell finanszíroznia, s amelyet kiegészítenek a térségi vagy ágazati programozás keretében megfogalmazott nagyobb léptékű, több településre is kiterjedő beavatkozások.

4.5.1 A komplex magprogram elemei

Javasolt infrastrukturális beavatkozások (ERFA típusú tevékenységek):

- Az elmaradottság oldása érdekében lakásépítés és/vagy vásárlás a település (települések) integrált lakókörnyezetében. A 2014–2020-ra vonatkozó jogszabályok – bizonyos feltételek teljesítésével megteremtik annak lehetőségét – erre ezt megelőzően nagyon szűk keretek között volt lehetőség -, hogy a tagállamok szociális, egészségügyi és oktatási infrastruktúra és kapcsolódó beruházás keretében lakás-infrastruktúrára fordítsanak uniós forrásokat. Egy korábbi jogszabály módosítás nyomán ezen beavatkozások már nem korlátozódnak kizárólag a városi területekre, illetve a rászoruló családok tulajdonában lévő magántulajdonú épületek felújítása és – korlátozottan - vásárlása is finanszírozható. A beavatkozásnak ugyanakkor kapcsolódnia kell az Operatív Programban kitűzött célokhoz, és figyelembe kell venni az állami támogatásokra vonatkozó szabályozást is.
- Lakóépületi fejlesztés esetében **az akcióterületen található lakások felújítása, komfortosítása** is lehetséges, s nagyobb, nem felszámolandó telepek esetében megvalósítandó. A (telepen kívüli) építés és (telepen belüli vagy kívüli) felújítás folyamatában lehetséges a lépcsőzetes lakásutak kialakítása is, azaz arra való törekvés, hogy a legrosszabb lakásminőség megszüntetése mellett a telepen élők között is mind többen jobb minőségű lakáshoz jussanak, s közülük többen elhagyhassák a periférikus területet. Telepfelszámolás során törekedni kell a település vagy a környékbeli városok integrált környezetében rendelkezésre álló üres lakások felhasználására és korszerűsítésére.

A beavatkozások során törekedni kell, hogy a felújítás, komfortosítás ne növelje a lakók közműterheit, kiadásait, ezért a komfortosítás lehetőleg megújuló energiaforrások, low-tech felhasználása (napkollektor, fűtőanyag-takarékos tüzelőberendezések stb.), illetve passzív technikák (pl. hőszigetelés) használata által valósuljon meg.

- Az akcióterületen található életveszélyes, lakhatásra alkalmatlan lakások vásárlása és elbontása, megszüntetése a szegregáció oldása érdekében.
- A lakhatási beavatkozások előfeltétele sok elmaradott településrészen a **lakhatás legalizálása**, telkek, épületek tulajdonviszonyának rendezése, ezzel párhuzamosan a legális lakhatással nem rendelkezők helyzetének feltárása. **A lakókörnyezet minőségét javító beavatkozások** (a terület elérhetőségét javító beruházások, külső és belső közösségi terek – közösségi ház, könyvtár, sportlétesítmény, játszótér, illetve utak, járdák stb.). Egészségre ártalmas környezet problémáinak kezelése, élhető lakókörnyezet megteremtése.

Javasolt szoft tevékenységek (ESZA típusú tevékenységek):

- **BEVONÁS:** A programban közreműködők a terepmunkára, a szakszerű szociális támogatás és a kölcsönös bizalom kialakítására építve, az érintett, szegregátumban élő lakosság bevonásával, lakásmobilizáció esetén a potenciális beavatkozási területen működő civilekkel együtt – a közösségi tervezés eszközrendszerével - dolgozzák ki és valósítják meg az adott helyszínre vonatkozó tevékenységeket. Lakásmobilizáció esetén fontos, hogy a befogadó közösséget/közösségeket (ahová a szegregátumból a családokat költöztetik) felkészítsék és bevonják a programba. Ez jelenti nem csak az érintett település(rész) lakosságát, de a települési intézményeket is. A bevonásnak fontos eszköze a közösségi szociális munka. A lakásmobilizáció esetében, ahol lehetséges, javasolt a befogadó települések, településrészek integrált környezetében rendelkezésre álló üres lakások felhasználása és korszerűsítése.

- **KÖZÖSSÉGFEJLESZTÉS:** Lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a lokális közösség – a polgárok, közösségeik és azok hálózatai megszólításával, bevonásával - önmaga fejlődési irányainak meghatározása érdekében képessé váljon a kezdeményezésre és képes legyen cselekvő módon részt venni saját fejlesztésében. El kell érni, hogy erősödjön a felelősségvállalás és részvétel, a kezdeményező és cselekvőképesség, az emberek alkalmazkodási képessége, növekedjen a közösség szervezetségi szintje. A bevont közösségek esetében továbbá el kell érni, hogy az elmaradott településrészen belüli esetleges feszültségek, csoportközi konfliktusok enyhüljenek, valamint azt, hogy az adott település egésze és az elmaradott településrész közötti esetleges konfliktus, társadalmi feszültség oldódjon, megszűnjön. A vonatkozó tevékenységek célozzák meg, hogy a csoportok, közösségek identitása a pozitív értékek mentén erősödjön! Lényeges, hogy a személyes, családi és közösségi felelősségérzet és szolidaritás, közösségi kohézió fejlődjön, minél teljesebb mértékben alakuljon ki. A közösségfejlesztés egy további kívánatos dimenziója a közösség érdekeit megalapozottan képviselni képes mag felkészítése az adott település/térség döntéshozóival való együttműködésre, például a társadalmi problémák megfogalmazásában, a fejlesztési irányok meghatározásában.

- **JELENLÉTEN ALAPULÓ FOLYAMATOS SZOCIÁLIS MUNKA:** A megvalósítás megkezdése előtt a folyamatos szociális munka feltételeit kötelező megteremteni, és azt a program végrehajtása során fenntartani. A folyamatos szociális munka biztosítja a telepen élő célcsoport felkészítését a projekt tervezésére, illetve bevonását a megvalósításba, amit egy helyi diagnózis alapján kell előkészíteni. A szociális munkának legalább egy évvel mindenképpen meg kell előznie a beruházások megkezdését, annak érdekében, hogy a célcsoport tagjai valóban felkészüljenek a mobilizációra, illetve a beruházások megvalósításában való részvételre. A szociális munka egyik outputja a tervezés során az egyéni és közösségi fejlesztési terv elkészítése. Ezek – mivel hosszabb távú programról van szó - készülhetnek szakaszosan is, vagyis nem egyszerre a teljes bevonandó körre, hanem az egyének felkészítésének üteme szerint (lásd rugalmasság elve).

- **EGÉSZ ÉLETEN ÁT TARTÓ TANULÁS:** A bevonandó aktív korú (15–64 éves) lakosság esetében javasolt a hiányzó általános és középfokú iskolai végzettség megszerzése érdekében a szükséges alapkompétencia-fejlesztés megszervezése, valamint a helyi foglalkoztatási lehetőségekhez illeszkedően, minél több személy esetében OKJ-szintű végzettség megszerzése, kiegészítve lehetőség szerint a program keretében megvalósított gyakorlati képzéssel. A képzésekbe történő belépés megalapozását segíti elő a kulturális intézmények által megvalósított nem formális és informális tanulási alkalmak, az alapkompétenciák fejlesztése.
- **FOGLALKOZTATÁS:** A bevonandó aktív korú (15–64 éves) lakosság esetében javasolt a minél nagyobb mértékű foglalkoztatási mobilitás elősegítése, a minél nagyobb arányú tranzitfoglalkoztatás támogatása. A foglalkoztatás és adott esetben a lakásmobilitás is kiterjedhet a településen, térségen, régió túlra, ha az adott céltelepülésen rendelkezésre áll olyan támogató szolgáltatás, amely a támogatott kliens beilleszkedését segítheti. Amennyiben szükséges, e szolgáltatások elérését az adott szaktárca kötelező feladatként elő is írhatja. A projektek technikai megvalósításakor a célcsoport bevonását például tranzitfoglalkoztatás-jellegű tevékenységeken keresztül rövidtávon (a következő akcióterv 2 éves időszakában) reálisan a közfoglalkoztatás rendszerén belül lehet finanszírozhatóvá tenni.
- **MUNKAERŐ-PIACI KOMPETENCIÁK FEJLESZTÉSE:** A bevonandó aktív korú (15–64 éves) lakosság esetében javasolt a 2006/962/ EK-ajánlás alapján⁵² minél több személyt a munkaerő-piaci kulcskompetenciákat fejlesztő programokba bevonni.
- **KORAGYERMEKKORI, GYERMEKKORI ÉS ISKOLÁN KÍVÜLI FEJLESZTÉS ÉS OKTATÁS:** A bevonandó 18 év alatti lakosság esetében javasolt a helyi intézményekkel együttműködve minden óvodás korú gyermek esetében az óvodai nevelés feltételeinek megteremtése és működtetése, valamint az iskolán, illetve nevelési intézményen kívüli gyermekfoglalkoztatás, fejlesztés, nevelés, (tanoda, játszóház, gyermekház, koragyermekkorai fejlesztés, nem formális és informális tanulási, könyvtár- és múzeumpedagógiai programok) megszervezése. A beavatkozás során biztosítani kell, hogy az elmaradott településrészen élő összes gyermek legalább az általános iskolát elvégezhesse. Ennek érdekében szükséges, különösen a speciális támogatást igénylő 0-7 éves korú gyermekek egészséges életkezdetének és sikeres iskolakezdésének támogatása a gyermekek fejlődésének nyomon követésével, a bennük rejlő készségek kibontakoztatásával, a fejlődési rizikótényezők feltárásával, valamint az eltérő fejlődést mutató gyermekek kiszűrésével. Emellett javasolt a program oktatási-nevelési elemeit a település/térség köznevelési esélyegyenlőségi,

52 A 2006/962 EK ajánlás többek között tartalmazza a „Kulcskompetenciák az egészéleten át tartó tanuláshoz – Európai referenciakeret” című mellékletet, melyben 8 típusú kulcskompetenciát nevez meg, és alkot hozzá fogalommagyarázatot.

deszegregációs intézkedéseivel összehangolni, a helyi esélyegyenlőségi programok beavatkozásainak megfelelően, az ebben érintett szereplők bevonásával.

- **EGÉSZSÉG FEJLESZTÉSE:** A program végrehajtása során biztosítani kell, hogy az elmaradott településrészen élő lakosság az országos átlaggal megegyező szinten férjen hozzá a minőségi egészségügyi ellátáshoz (különösen a gyermekek és a nők esetében), a preventív jellegű, megelőző szolgáltatásokhoz, valamint a szociális szolgáltatásokhoz. Ahol lehetséges, illetve megvalósítható, ott a célterületen élő képzett egészségőröket, illetve roma segéd-egészségőröket/mediátorokat be kell vonni azokba az egészségügyi programokba, amelyek az ő közösségüket célozzák meg.
- **KÖZBIZTONSÁGI, BŰNMEGELŐZÉSI PROGRAMOK:** Bűnmegelőzési, felvilágosító programok a lakosság részére, szomszédsági rendőrség kialakítása, ehhez helyi rendőrség képzése, preventív célzatú programok megvalósítása, különös tekintettel a szegregátumban élő lakosságra.
- **ANTIDISZKRIMINÁCIÓS ELEMELK:** A mélyszegénységből való kifelé mobilizálás feltételezi az együttműködő társadalom meglétét, ami a jelenlegi helyzetben erős fejlesztésre szorul. Fontos, hogy mind az intézményi, mind az egyéni diszkrimináció ellen ható ösztönzők (vele együtt szankciók) kialakuljanak, mind a tervezés, mind a megvalósítás során, és általában a helyi összetartó, így nagyobb akciópotenciállal felvérteződő társadalom kialakulása érdekében. Ennek érdekében antidiszkriminációs képzések, érzékenyítő tréningek (pl. helyi intézményeknek), telepen élők és helyi többségi társadalom számára közösségi, kulturális programok kialakítása. Az egymás megismerésnek kulcsa az értékalapú megismerés. Tehát az emberi és a kulturális értékek összegyűjtésével, egymás kultúrájának bemutatásával és a pozitív tulajdonságok hangsúlyosabbá tételével erősíthető a társadalmi együttműködés, és megteremthető a kultúrák közötti párbeszéd

A célterületen folyó beavatkozásokat végzőknek folyamatosan kapcsolatban kell lenniük a különböző szintű szakmai szervezetekkel, hogy a tevékenység szélesebb értelemben vett szakmai támogatás mellett folyjék. Ennek érdekében a projekttervezés, - megvalósítás, - fenntartás minden szakaszában szükség van:

- **szakmai támogatásra:** a helyi projektek tervezését és megvalósítását támogató mentorrendszer segítségével, mely közvetíti a módszertani alapelveket, szakmai tartalmakat a helyi szinthez;
- **folyamatos monitoringra** a folyamatokat, konfliktusokat, eredményeket illetően;
- valamint **viSSZacsatolásra**, hogy a magasabb szintű tervezés, a keretrendszer alkalmazkodni tudjon a helyi körülményekhez, korrigálni tudja az adott intézkedés konkrét feltétel- és követelményrendszerét, illetve hogy egyre jobb minőségű támogatási rendszerek születhessenek.

A támogatási rendszernek rugalmasnak kell lennie, hogy alkalmazkodni tudjon a folyamatosan változó helyi körülményekhez, ugyanakkor, ha a rendszer flexibilis, akkor nehézségekbe ütközhet a számonkérés, az ellenőrzés, amely nagyon fontos szempont, hiszen mind a partnerek adminisztratív felkészültsége, mind pedig a szakmai problémák nem megnyugtató megoldása szükségessé teszi a nagyon szoros szakmai ellenőrzést. A monitoring azért is kiemelten fontos, mert a források felhasználásának nemcsak elszámolás technikai, hanem hatékonysági, fenntarthatósági vonatkozásait is követni kell. A **kontrol és a rugalmasság látszólagos ellentmondásának feloldása** érdekében szükséges egy olyan mentorrendszer felállítása, amely személyes segítségnyújtással, helyzetre adaptált, de ugyanakkor jogszerű megoldások javaslatával tudja biztosítani a kapcsolatot az irányító hatóságok és a helyi résztvevők közt. A helyi mentorok támogatására és a szakmai álláspontok kialakítására egy intézményesült háttérszakértői csoport felállítására is szükség van.

4.5.2 A térségi kiegészítő programok elemei és a koordináció kérdései

A – mégoly komplex – telepprogram sikeres megvalósításához is szükségesek olyan elemek, amelyek csak nagyobb területi egységek stratégiai tervében szerepelnek, és amelyeknek különböző operatív programok biztosítják a hátteret. Ilyenek lehetnek például: közösségi közlekedés szolgáltatási színvonalának emelése, közszolgáltatás infrastruktúrájának javítása, gazdaságélénkítő programok, az egész életen át tartó tanulást segítő programok.

A kérdés azonban az, hogy miként születhetnek meg olyan komplex térségi tervek, amelyek a térségi fejlesztések rendszerbe kapcsolása során figyelembe tudják venni az elmaradott településrészekkel kapcsolatos beavatkozások sajátos igényeit. Több megközelítés lehetséges, **amelyeket a különféle szintű programtervezési kialakítása folyamán kell figyelembe venni, összehangoltan az eltérő területi szintekre vonatkozó tervezési előírásokkal és keretekkel.** Komplex térségi tervek készítése a Partnerségi Megállapodás szerint elvárható lesz. Ezek a komplex térségi tervek integrálhatják majd a helyi és az országos jelentőségű fejlesztési elemeket, építve a helyi szereplők kooperációjára és a magasabb szintű szereplőkkel való koordinációra. Ezen tervek csak akkor kerülhetnek közelebb a reális megvalósításhoz – elkerülve a 2007–2013-as időszak tervezési problémáit –, ha már a kezdetektől világos, hogy egy adott térség milyen forrásokra és milyen elvek szerint tervezhet. Nem elhanyagolható, bár technikai kérdés, hogy az egyes operatív programok milyen megoldások mentén tudják rendelkezésre bocsátani a forrásokat, szigorúan koordinált kiírási és feltételrendszerek mentén.

- **A megyei jogú városok és térségük esetében** az integrált tervezés jelenleg is folyik, a 2007-2013-as időszakban kidolgozott és elfogadott Integrált Településfejlesztési Stratégiák mentorált segítséggel felülvizsgálatra kerültek. Ezen tervezési folyamatban azonban a nagyvárosban lévő elmaradott településrészek, szegregátumok kérdése került elsősorban elemzésre, mert ehhez kapcsolódik kötelező tervezési elvárás, melynek része az antiszegregációs program. A Terület- és Településfejlesztési

Operatív Programban (TOP) a területi/térségi tervezés kiemelt szerepet kap, mivel az operatív programban elérhető forrásokat ún. Integrált Területi Programok keretében kötelező integrált módon tervezni és összehangolni.

- **A megyék szintjén** is történik térségi tervezés, és az Integrált Területi Programok keretében fejlesztési célok és a megvalósításukhoz szükséges források meghatározása, azonban a megyei területfejlesztési feladatkör elsősorban a gazdaságfejlesztést állítja fókuszba. Ezért törekedni kell arra, hogy az elmaradott településrészek, települések igényei is megjelenjenek, valamint érvényesüljenek. **A közösségvezérelt helyi fejlesztések** (angol rövidítéssel CLLD programok) szintén több operatív programban megjelennek, és elviekben alkalmat adnak az alulról szerveződő kezdeményezések térségi összefogásban történő tervezésére és megvalósítására. Szükséges, hogy a tagsági összetételnél vegyék figyelembe az elmaradott településrészek sajátosságait és annak megfelelően alakítsák azt ki.

Amennyiben a térségi tervezés egy magasabb szintje megvalósulhat, akkor is szükség lesz egyfajta megosztásra a magasabb tervezési szintek és a helyi tervezési szintek között. A felsőbb szintek (ágazat, irányító hatóság) egyrészt a térségi tervezés módszertanának ajánlásai, mentorálásának biztosítása, a folyamat moderálása, a tervek elfogadása és érvényesítése szempontjából játszhatnak szerepet, másrésztől közvetlen ágazati programok helybe vitelében (pl. országos foglalkoztatási, gazdaságfejlesztési, oktatási programok, amelyek a telepekről kivezető mobilitási utak felrajzolását is szolgálják) lehetnek fontosak. A helyi szint pedig a településen/térségben létező adottságok, erőforrások és tudások segítségével tudja megfogalmazni a saját fejlesztési igényeit és lehetőségeit, és ehhez csatolhatja a különböző operatív programokból származó forrásokat.⁵³

A módszertani ajánlások szempontjából is **kulcsfontosságú, hogy a koordináció az egyes operatív programok közt erős legyen**. A telepfelszámolásnak/teleprehabilitációnak ugyan alkalmazkodnia kell a helyi körülményekhez, specialitásokhoz, de szakmai alapelvek szintjén minden operatív programnak azonos követelményeket kell képviselnie. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szegregátumok vonatkozásában a TOP városokban megvalósuló szociális városrehabilitációs programjai és a döntően EFOP-ból finanszírozott kistelepülési programok alapvetően azonos szabályokat és elveket kövessenek. Ugyancsak koordinációt kíván az egyes, „magintézkedésekhez” kapcsolódó kísérő intézkedések (térségi infrastruktúra-fejlesztések, szoft programok) megfelelő időben, megfelelő feltételekkel való kiírása. Megoldási javaslat lehet **több település kötelező összefogását**, együtt pályázását lehetőségként előírni. Ez segít abban, hogy a deszegregációs intézkedések kiléphessenek a

⁵³ Ez az ajánlott módszertan tehát némileg emlékeztet a gyermekszegénységi programok tervezésére és megvalósítására, vagy a mélyszegénységben élőket célzó komplex program főbb komponenseinek viszonyára, amely egy olyan szervezeti felállást ír elő, amely egy központi módszertani támogató szervezet és a helyi megvalósítás kompetenciáit felosztja. Annnyiban ugyanakkor különbözik attól, hogy a központi „pillér” maga is szolgáltatóvá vagy szolgáltatót finanszírozóvá válik, például olyan elemek esetén, amelyek triviálisan szükségesek helyben (pl. Jelenlét típusú programelem).

települési keretből, de biztosan nem eredményezhet olyan léptéket, amely a problémák valóban komplex megoldását segíti elő.

4.5.3 Az ágazati kiegészítő intézkedésekre vonatkozó javaslatok

4.5.3.1 Lakhatási marginalizáció prevencióját és a telepprogramok lakhatási beavatkozásainak fenntarthatóságát biztosító lakáspolitikai eszközök

A következő bekezdések áttekintik azon főbb beavatkozási elemek fejlesztési szükségletét, amelyek elsősorban a lakhatás megtartását szolgálják, ezen keresztül megakadályozzák a lakhatási marginalizáció újratermelődését, és éppen ezért prioritást kell, hogy élvezzenek a következő intézkedési terv megalkotásakor. Ennek érdekében szükséges egyes általános ágazati politikák fejlesztése, megerősítése.

A meglévő lakáspolitikai eszközök újragondolása szükséges, annak érdekében, hogy az eddigi Kormányzati intézkedésekkel még nagyobb összhang valósulhasson meg. Az országon belüli munkavállalási mobilizációt szolgálja a lakhatási támogatás nyújtása, így az alacsonyabb jövedelmű rétegeknek a városokban, jobb potenciállal rendelkező településeken való lakhatási lehetőségeinek elérhetővé tétele valósulhat meg.

A helyzetértékelés részben már történt arra utalás, hogy 2015. március 1-től jelentős változások történtek az állami-önkormányzati szerepvállalásban a lakhatási támogatásokat illetően. Mind a lakásfenntartási támogatás, mind az adósságkezelési szolgáltatás rendelkezései kikerültek a szociális törvényből, így ezen ellátások biztosítása a teljes mértékben a települési önkormányzatok hatáskörébe került. Bár a települési támogatás tekintetében az önkormányzatok dönthetnek el, hogy milyen célra, mekkora támogatást biztosítanak, a központi költségvetés továbbra is támogatja az alacsony adóerő-képességű települések szociális feladatainak ellátását, így a lakásfenntartást is.

Az **előrefizetős mérőórák szélesebb körben való elterjesztése** is jelentős intézkedésnek kínálkozik a szegényebb rétegek rohamos eladósodásának megakadályozása érdekében. A fő megoldandó feladat ebben az esetben, hogy ki vállalja (illetve az egyes szereplők – szolgáltató, állam, fogyasztó – hogyan osztják meg) az órák felszerelésének költségeit, és hogyan modernizálják az órák feltöltésének módszerét.

A lakhatási biztonság, a megfizethető lakhatás és a mobilizáció szempontjából az egyik legfontosabb lakáspolitikai intézkedés a **szociális célú bérlakás szektor megerősítése**, növelése Ennek egyik lehetséges módja, mely nem kíván nagy összegű befektetést, a magán bérlakások bevonása a szociális lakásellátásba, a külföldön már több helyen létrehozott ún. szociális lakásügynökségi rendszeren keresztül lakbértámogatást adva, és amennyiben szükséges, megfelelő szociális munkát biztosítva a magán bérlakásban lakó, rászoruló családoknak, Egy másik lehetőség az integrált környezetben rendelkezésre álló üres lakások felhasználása és korszerűsítése.

4.5.3.2 A jövedelemtermelő és foglalkoztatáshoz kapcsolódó beavatkozási elemek néhány kiegészítő kritériuma

A lakhatás fenntarthatóságával kapcsolatos elemi fejlesztési szükséglet a jövedelemteremtő tevékenységek elérhetővé tétele a mélyszegénységben, telepeken élő lakosság számára. Az eddigi projektek tapasztalata alapján a **foglalkoztatási elemek nélkül gyakorlatilag azonnal újratermelődik az adósságspirál**, ami pedig épp a lakhatási befogadás és mobilitás területén elérhető eredményeket veszélyezteti, és teszi kockázatosná a részvételt mind a családok, mind pedig a programokat megvalósítók számára. Javasolt tehát a foglalkoztatási elemek körének kibővítését a magprogramon túlmutatóan, elsősorban a **szociális gazdaság, illetve ahol erre lehetőség van, a nyílt munkaerőpiac irányába**.

A projekteken belül - akár a kiegészítő központi pillér részeként - elő kell segíteni a klasszikus munkahely-teremtési formák mellett a szociális gazdasági formában is életképes tevékenységek szervezését, megerősödését (pl. szociális szövetkezetek alakulását). A szociális gazdasági formák kialakítása nem csak közvetlenül a lakhatási beruházáshoz kapcsolódhat. A szociális gazdaság keretében létrehozott szervezetek önfenntartóvá tétele a foglalkoztatási programelem sikerességének kulcsa, ugyanakkor ennek lehetőségei nagyban függenek a helyi adottságoktól. Ahhoz, hogy a szociális gazdaság szervezetei piaci szereplővé válhassanak, a bérköltségek közmunkaprogram keretében történő finanszírozásának fokozatos kivezetése szükséges. Erre az eddigieknél hosszabb időtávú (legalább 4-5 éves) projektek esetében van lehetőség, valamint ennek megvalósításába EU-s (GINOP) források is bevonhatók. A fenntarthatóság, a piaci szereplővé válás kulcskérdése továbbá az is, hogy a szociális gazdaság keretében előállított termék vagy szolgáltatás szervesüljön tudjon az elmaradott településrészen élők közvetlen és tágabb környezetében. Ezért csak olyan profil kialakítása javasolt, ami reflektál a térségi munkaerő-piaci és gazdasági igényekre, vagy a kapacitáshiányos területekre fókuszál. Ilyen lehet például egy mezőgazdasági gazdálkodás esetében a helyi ellátórendszerbe való bekapcsolódás (köz- és szociális étkeztetés), településüzemeltetési nonprofit kft. létrehozása, ami a szolgáltatásokat más településekre is ki tudja szervezni, vagy a helyi szociális ellátásokhoz kapcsolódó szolgáltatások biztosítása. Egy másik út pedig egy olyan „helyi termék” előállítása lehet, melyre valós piaci igény mutatkozik. Látni kell azonban azt, hogy a mélyszegénységben élő, tartósan munkanélküli emberek foglalkoztatása nem valósítható meg sikeresen, amennyiben a foglalkoztatást nem előzi meg a **munkavállalási kompetenciák megerősítésére irányuló képzés**. A foglalkoztatási programelem kialakításakor egészen más eszközzel tud élni a projektgazda egy nagyvárosban vagy annak vonzáskörzetében, mint a leszakadó térségek aprófalvaiban. Éppen ezért a foglalkoztatási programelem egyénre szabott, diverzifikált megoldási módozatokat igényel (mobilitási támogatás, a projektmegvalósításához közvetlenül kapcsolódó tranzitfoglalkoztatás, szociális gazdasági formák kialakítása, vagy a már működő helyi gazdaságfejlesztési programokba történő becsatornázás). A szakértői tapasztalatok ráadásul arra is rámutatnak, hogy a sikeres helyi gazdaságfejlesztési programok a legtöbb esetben erősen személyfüggőek, azaz a kezdeményezés mögött egy – helybeli vagy a helyi viszonyokat jól ismerő –, elhivatott ember áll. A fentiek fényében különösen nagy a jelentősége tehát annak, hogy a lakhatási

deszegregációs programok foglalkoztatási lába a lehető legnagyobb mértékben vegye figyelembe a helyi gazdaságfejlesztési irányokat és lehetőségeket, valamint hogy lehetőség szerint becsatornázódjon a már futó programokba. A szociális gazdaság létrehozását, megerősítését célzó programokban a fentieken kívül tudatosan kell tervezni az érintettek bevonásának lépcsőfokait, ugyanis a tapasztalatok azt mutatják, hogy a helyi népesség ez irányú aktivizálhatósága korántsem egyértelmű kérdés.

A **közfoglalkoztatási programoknak** is lényeges szerep juthat a komplex telepprogramokon és az azt kiegészítő ágazati, térségi programokon belül. A közfoglalkoztatás egyrészt a program kezdeti időszakában segítheti a telepi lakosság aktivizálását, jövedelmének emelését, másrészt a projekt megvalósítása alatt azokat célozhatja, akiket más képzési, foglalkoztatási programba nem sikerült bevonni (a források valószínűleg nem teszik lehetővé, főként nagyobb telepek esetében, hogy mindenki a projekt keretében futó képzési/foglalkoztatási programba kapcsolódjon be). A magprogram tartalmának meghatározásánál már volt arról szó, hogy érdemes képzési és a gyakorlati tapasztalatot biztosító komplex foglalkoztatási projekteket kialakítani. Ezen program lezárulásával a továbbfoglalkoztatás, amennyiben más módon nem lehetséges, történhet közfoglalkoztatás keretében. A közfoglalkoztatás a szociális gazdaságok létrehozásának kezdeti időszakában is alkalmazható, ha más forrás nem áll rendelkezésre, de hosszabb távon a szociális gazdaságban dolgozók tartós foglalkoztatása a kívánatos. Továbbá a legrosszabb helyzetű lakosok esetében, akiknek a munkaerőpiacra, illetve a munkába való visszavezetése nem reális, a közfoglalkoztatás hosszabb távon is fontos szerepet játszhat. A többi csoport esetében azonban arra kell törekedni, hogy fenntarthatóbb, hosszabb távú, az egyéni teljesítményt jobban jutalmazó foglalkoztatási formák jöjjenek létre, illetve a rendszer az azokba való bejutást támogassa.

Fontos tehát, hogy a telepen élők **foglalkoztatottségének javítását célzó programok hosszú távra** terveződjenek, oly módon, hogy a beavatkozásokat a hátrányos helyzetű, alacsonyan képzett, többnyire a munkaerőpiacról tartósan kirekesztett aktívkorú lakosság igényeihez igazítják. A **foglalkoztatási beavatkozásoknak éppen ezért egymásra kell épülniük**, támogatva ezzel a foglalkoztathatósági kompetenciák kialakítását, a megfelelő képzettségek megszerzését és a tartós foglalkoztatás kialakítását: nyílt munkaerőpiacra való be- és eljutás segítségét, szociális gazdaság és egyéb támogatott foglalkoztatási formák kialakítását, és ezek kiegészítéseként a közfoglalkoztatás alkalmazását.

4.5.4 Az eszközcsoportok tipologizálása

A stratégiai beavatkozási területek több eszközcsoportot is megjelölnek. Javasolt, hogy a beavatkozások támaszkodjanak mind szabályozó eszközökre (jogszabályalkotás, normák, ellenőrzés, engedélyezés, szankciók stb.), mind gazdasági eszközökre (adóztatás, piaci és tulajdonosi beavatkozások stb.), és a fejlesztéspolitikai eszközök tágabb tárára is, kapcsolódva egyéb közpolitikai eszközökhöz (főképp, ami az intézményrendszer hatékonyságát illeti).

SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK:

A szabályozásbeli módosítások elengedhetetlenek a telepek felszámolása és rehabilitációja, különösen az eredmények fenntarthatósága szempontjából.

- Az elmaradott településrészek, telepek definíciója és a marginalizált csoportok meghatározása a célterületek és célcsoportok lehatárolása érdekében, megelőző kutatási eredmények figyelembevételével;
- állami és önkormányzati tulajdonban álló nem lakott lakások hasznosítása a hátrányos helyzetű csoportok lakhatásának biztosítása érdekében;
- a lakhatás megtartásához köthető szociális támogatási elemek felülvizsgálata (megfizethetőség, mobilitási támogatás);
- a magánbérleti szektorra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata annak érdekében, hogy csökkenjen a bérbeadás és bérlés társadalmi költsége (kockázata);
- a fejlesztéspolitikai forrásfelhasználás új tervezési időszakra vonatkozó szabályozásának megalkotása;
- további ösztönzők és kondicionalitások megerősítése szabályozókon keresztül, annak érdekében, hogy a kialakítandó telepklasszifikációban feltüntetett települések (pl. adott központi/fejlesztési forrásból, ezek kombinációjából) végrehajtsák a társadalmi felzárkózás lakhatást célzó programcsomagjait.

GAZDASÁGI ESZKÖZÖK:

A beavatkozások a fejlesztéspolitikai források mellett több ágazatot is érintő forrást fognak felhasználni, így nyilvánvaló, hogy a megmozgatott erőforrásoknak lesz gazdasági hatása is. Mivel azonban a piac eddig tipikusan ellenérdekelt volt a telepek problémájának kezelésében, így olyan ösztönzőket kell kidolgozni, amelyek a gazdasági szereplőket is érdekeltté teszik (és a meglévő „termékeket” hatékonyan irányítják a telepek problémájának kezelése témakörébe).

- Piaci szereplők még nagyobb mértékű részvételre ösztönzése a leghátrányosabb helyzetű térségekben történő foglalkoztatás tekintetében, többek között adókedvezményekkel, munkaerőköltség-csökkentő eszközökkel (pl. projekteken belül, azok eredményeként);
- a gazdaságfejlesztési eszközrendszer kiterjesztése szociális gazdasági modellek megvalósításával;
- a magánbérleti piac bekapcsolása a lakhatási mobilizációs tevékenységekbe a megfizethetőség javítása és a területi mobilitás elősegítése érdekében, például adókedvezményekkel és garanciatermékekkel.

FEJLESZTÉSPOLITIKAI ESZKÖZÖK:

- Elsősorban az uniós forrásokból 2014–2020-ban rendelkezésre álló fejlesztési források teleprehabilitációra/felszámolásra való felhasználása térségi és ágazati programokba ágyazottan, figyelembe véve a telepek újratermelődési mechanizmusait gátló beavatkozások előtérbe helyezését;
- elsősorban a térségi szinten megoldható mobilizációs kérdések tervezési módszertanának kidolgozása (ösztönzők és kondicionalitások összehangolása, módszertani támogatás és forrás biztosításával).

KÖZPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK:

- A tárcák között összehangolt tervezés és a folyamat monitoringjának kialakítása, végigvitele;
- a kapcsolódó ágazatokban jelentkező forrásigények racionális újratervezése a fenntarthatóság szem előtt tartásával.
- A telepprogramok részére módszertani és mentori segítséget nyújtó intézményesült forma létrehozása. A területi felzárkózási koordinációs központi feladatokat ellátó TKKI, mint az EMMI felzárkózási területen meghatározó háttérintézménye alapfeladatként jelenleg is támogatja a Stratégia által elérni kívánt ágazatközi együttműködéseket az egyes fejlesztési szinteken, illetve szakmai, projektgenerálási és forrás-felhasználási („térségi abszorpciót támogató”) módszertani közreműködőként vesz részt a futó programokban.

4.6 Lehetséges finanszírozási háttér

A Partnerségi Megállapodásban szereplő, az elmaradott településrészek, szegregátumok hetedét érintő beavatkozásokra vonatkozó vállalás forrásigénye nagyban függ attól, hogy milyen típusú, nagyságú, komplexitású területeken indulhatnak meg a deszegregáló folyamatok.

A magprogram finanszírozása az EFOP, a TOP és a VEKOP forrásaira támaszkodik majd, a többi operatív program a kiegészítő intézkedések finanszírozásában vállalhat szerepet.

4.7 Ütemterv és mérföldkövek

A tervezés, megvalósítás és fenntartás szempontjából megfelelő ütemezés kialakítása során figyelembe kell venni egyrészt a projektek önmagukból fakadó időigényét, másfelől a programozási környezet időigényét.

A projektek szempontjából - támaszkodva a fokozatosság és rugalmasság elvére - a szerződéskötéstől számított **legalább 4-5 éves lebonyolításra** van szükség ahhoz, hogy a beavatkozás ne pontszerű legyen, hanem legyen lehetőség a fenntarthatóságra. A projekten belül a különböző szakaszok javasolt időigénye a következő:

	1. év	2. év	3. év	4. év	5. év
Jelenlét program					
Részletes programtervezés, részvétel, képessé tétel					
ERFA-beruházások					
Egyéb ESZA-programelemek (pl. oktatás, foglalkoztatás)					
Fenntarthatóság a fókuszban (ERFA után)					
Projektmonitoring és szakmai támogatás					

Az egyes fázisok tartalmilag:

- **JELENLÉT PROGRAM:** Folyamatos egyéni és közösségi szociális munka, amely segít feltérképezni a területen élő családok helyzetét (tehát segít a diagnózis felállításában), különböző támogató programok révén segíti a programalkotók és a helyi lakosság közti bizalom kiépülését.
- **RÉSZLETES PROGRAMTERVEZÉS, KÉPESSÉ TÉTEL:** A projekt részeként kerülhet sor a szerződésben előre rögzített hozzávetőleges programelemek részletes kidolgozására, szoros partnerségben a helyi lakossággal, mind a mobilizálható, mind a befogadó lakosság felkészítésére, mind pedig a célcsoport képessé tételére ahhoz, hogy az ERFA és ESZA programokban szerepet vállaljon. Ebben a szakaszban kell megtörténnie a lakhatási helyzetek szabályozásának, legalizálásának is.
- Az ERFA – infrastrukturális – programok a részletes tervezés és felkészítés fázisa után következhetnek (van, ahol kissé korábban, ha azt abszolút szükség indokolja, pl. életveszélyes állapot megszüntetése). Az ERFA programokat a projekt befejezése előtt fél-egy évvel érdemes lezárni, hogy aztán a FENNTARTHATÓSÁGI SZAKASZ keretében a létrejövő infrastruktúra működtetésére, a lakhatás biztonságához szükséges jövedelem biztosítására lehessen koncentrálni, még a projekt keretein belül, biztosítva ezáltal a hosszú távú fenntarthatóság megteremtését.

- A Jelenlét típusú és előkészítésre irányuló projektrészeken kívüli ESZA-programelemek (pl. oktatás, felnőttképzés, foglalkoztatás, közösségfejlesztés) szintén a megfelelő felkészítés után kezdődhetnek.
- A MONITORING/TÁMOGATÁS folyamatának a teljes projektcikluson át kell ívelnie, mert a kezdetektől szükség van a folyamatok támogatására, a haladásról szóló adatok, információk begyűjtésére, és a tervezés irányába történő visszacsatolásra.

Az elmaradott településrészi területek igényei szempontjából hosszabb távú, 6-7 éves lebonyolításra lenne szükség, azonban a magyar intézményrendszer a hosszútávú programokat nem tudja megfelelő hatékonysággal kezelni, a projektgazdák a hosszabb időkeretben pedig kevésbé feszesen bonyolítják a projekteket, így az N+2 szabály veszélybe kerül. A projektek hosszú távú időigénye és az intézményrendszer minél rövidebb projektekre való igényének összeegyeztetése érdekében két párhuzamos megoldás kínálkozik: a projektidő lecsökkentése 4-5 évre és/vagy a **projektmegvalósítás szakaszolása**. A 2004–2006-os időszak EQUAL programjaihoz hasonlóan alkalmazható olyan eljárásrend, amelyben a projektmegvalósítás (önmagában integrált tervezéssel) több szakaszra bontható, és az adott szakaszt teljesítők automatikusan bekerülhetnek a következő szakaszba. Ez a megoldás segít előre tervezni a forrásokat, ösztönzi a pályázókat a továbblépésre, rövidíti a döntések átfutási idejét, ugyanakkor megfelelő haladás esetén biztosítja a minimálisan szükséges projektidőt.

4-5 éves projektlebonyolítási szakaszra nyílik lehetőség, ha a programozás előkészítése időben elindul, és így a teljes 2014–2020-as időszak (+2 év) felhasználható a megvalósításra.

A projektek elindításáig az intézményrendszernek még számos feladatot kell elvégeznie:

- Az elmaradott településrészek, szegregátumok számára és jellemzőire vonatkozóan vannak ugyan felmérések, de azok nem teljes körűek, és a változások sem nyomon követhetők egyszerű eszközökkel. Figyelembe véve, hogy a 2011-es népszámlálás adatai még relatíve frissek, és hogy többé-kevésbé megfelelő módszertan áll rendelkezésre az elmaradott településrészek, szegregátumok definiálására, az ún. IVS kézikönyvben meghatározott módszertan, amely rövid tesztelés után a 2011-es népszámlálási adatok tükrében még némileg felülvizsgálatra szorulhat, javasolt létrehozni egy országos szintű térképi adatbázist az elmaradott településrészek, szegregátumok elhelyezkedésére és nagyságára vonatkozóan. Már az operatív programok kialakítása során megtörtént a minél komplexebb telepprogramok programozásának biztosítása az OP struktúrákban. (pl. térségi programozás erősítése, magprogramok komplex kiírása, kapcsolódó programok indikálása, EFOP és TOP/VEKOP ésszerű elhatárolása a forrásoknak megfelelően, CLLD programok kialakítása).

- Amennyiben rendelkezésre állnak majd országos szintű adatok az elmaradott településrészekre vonatkozóan, és az OP-k, valamint a térségi tervezési dokumentumok kialakítása előrehaladottabb, az érintett irányító hatóságoknak (főként az EFOP és TOP/VEKOP végrehajtását koordináló, illetve a központi koordinációt végző IH-knak) javasolt megfogalmazniuk a konkrét preferenciáikat a 2014–2020-as időszakban lebonyolítandó telepprogramok vonatkozásában, a pontos források, szándékok és lehetőségek megjelölésével (egyes telepekre, kedvezményezett térségekre vonatkozó preferenciák, a források elosztásának lehetőségei).

4.8 Monitoringrendszer

Az alapelvek ismertetése során már megfogalmazódott, hogy a folyamatos program- és projektmonitoring elengedhetetlen annak érdekében, hogy egyrészt a projektek az előzetes céloknak megfelelően folyjanak le (hiszen helyi szinten sok szereplőnek lehet ezzel ellentétes érdeke), másrészt, hogy a visszacsatolás folyamatos lehessen a programalkotók irányába. A megfelelő monitoringrendszer kialakítása érdekében részben megfelelő mutatószámrendszert kell létrehozni, részben pedig az eljárásrendbe kell beépíteni a mutatószámok gyűjtését, értékelését, valamint a programértékelések szisztematikus elvégzését.

Az indikátorrendszer kialakítására vonatkozóan több támpontot is kínálnak a magasabb szintű stratégiai dokumentumok és jogszabályok:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint a 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi 1301/2013/EU rendelet (2013. december 17.);
- az Európai Szociális Alapról, valamint a 1081/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi 1304/2013/EU rendelet (2013. december 17.);
- az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra, és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi 1303/2013/EU Rendelet*
- A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia monitoring rendszerében megjelenő területi szempontok megfelelő alapot jelentenek a lakhatási stratégia nyomonkövetési rendszerének kialakításához. Az MNTFS monitoring rendszerének

célja, hogy egységes keretrendszerben kövesse nyomon a felzárkózás szempontjából meghatározó társadalmi körülmények változásait, valamint az MNTFS intézkedési tervében foglalt beavatkozások, programok végrehajtásának eredményeit. Tekintettel arra, hogy a lakhatási kérdések az MNTFS beavatkozási területei között is megjelennek, kézenfekvő, hogy a lakhatási Stratégia nyomonkövetési rendszerét (program monitoring és társadalmi környezet releváns változásainak mérése) az MNTFS monitoring rendszerével szoros összefüggésben alakítsuk ki.

A lakhatási deszegregációra irányuló program hatékonyságát programszinten a következő módokon lehetne mérni:

- Lakhatási szegregáció mértékének változása: 2021-es várható népszámlás eredményeinek összevetése a 2011-essel a szegregált területek vonatkozásában (szegregátumok száma, szegregátumokban élők száma, szegregátumok területi/térségi elhelyezkedése).

Ugyanakkor **projektszinten** is gyűjthetők adatok a megvalósítás előrehaladásáról, a célcsoport életlehetőségeire való hatásról. A javasolt indikátorrendszer a következő:

OUTPUT INDIKÁTOROK:

- telepről integrált lakókörnyezetbe mobilizált családok/személyek száma;
- épített/vásárolt lakások száma telepen és integrált lakókörnyezetben (valamint ezek tulajdoni megoszlása);
- épített/vásárolt lakások átlagos alapterülete;
- felújított lakások száma integrált lakókörnyezetben és a beavatkozást érintő telepen (valamint ezek tulajdoni megoszlása);
- felújított lakások nettó alapterülete;
- felszerelt előrefizető mérőórák száma;
- egyes szolgáltatások elérhetőségét javító, helyben vagy a telepprogramhoz kapcsolódóan a településen létrehozott szolgáltatások száma (Biztos Kezdet gyerekház, családsegítő iroda stb.).

EREDMÉNY MÉRÉSE:

- résztvevők száma a különböző programokban (képesse tevő egyéni és közösségi szociális munka, oktatási, képzési, foglalkoztatási, egészségügyi - beleértve a népegészségügyi, egészségfejlesztési prevenciók, mentálhigiénia - stb. programok);
- a résztvevők összetétele (kor, nem, munkaerő-piaci státusz, iskolai végzettség);
- adósságkezelési szolgáltatásba becsatolt háztartások száma.

HATÁSOK MÉRÉSE:

- közműszolgáltatóknak legalább 3 hónapos tartozást felhalmozók számának változása (háztartási lekérdezés);
- szegregációs indikátor értékének változása az elmaradott településrész szintjén (mintavételes lekérdezés);
- túlszűfolt lakásokban élők számának változása az adott céltelepülésen (teljes körű lekérdezés vagy mintavétel);
- projekt résztvevői körében a megfelelő lakhatással és munkaerő-piaci helyzettel rendelkezők száma (követéses vizsgálat projektzárást követően 6, 12, 24, 36 hónappal).

Megfontolandó a későbbiekben a stratégia végrehajtását és értékelését segítő (tér)informatikai alkalmazás létrehozása. Egy ilyen alkalmazás egyszerűen, áttekinthető módon, digitális térképeken ábrázolhatná a programokban érintett településeket, településrészeket, azok statisztikai adatokkal leírható jellemzőit. Amennyiben lépések történnek egy ilyen alkalmazás kialakítására, azt célszerű nem egy új informatikai rendszer alapjain, hanem a Lechner Lajos Tudásközpont Nonprofit Kft. által fejlesztett és jelenleg is üzemeltetett Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TeIR) informatikai bázisán elérhetővé tenni.

A Lakhatási Stratégia monitoring rendszerének megalkotásával kapcsolatos konkrét teendőket, határidőket, illetve forrásokat az MNTFS intézkedési tervében szükséges rögzíteni.

5 ELŐZETES ÉRTÉKELÉS

5.1 A stratégia konzisztenciája

Az alábbi fejezet áttekinti az európai uniós és hazai stratégiák, irányelvek lakhatással kapcsolatos fejezeteit, majd megvizsgálja, hogy a fenti stratégiai ajánlások hogyan illeszkednek a nevesített beavatkozásokhoz, illetve beavatkozási irányokhoz. Ez a rész tér ki arra, hogy a lakhatási stratégiával összefüggésben – az összhang biztosítása érdekében – mennyiben szükséges a kapcsolódó kormányzati stratégiák, fejlesztési programok pontosítása, kiegészítése, és ezen változtatások a kormányzati struktúra szervezeti keretei között mely szereplőket érinthetik.

5.1.1 Összhang az európai uniós politikákkal

Az EU következő évtizedének irányítására kidolgozott **Európa 2020 stratégia** (EU2020) releváns zászlóshajó kezdeményezése a szegénység elleni platform. A kezdeményezés célja, hogy összesen 20 millió fővel csökkenjen a szegénység kockázatának kitett lakosok száma. Lényeges elem, hogy a szegények között is kiemelkedő csoportként határozza meg – a gyermekek, fiatalok, gyermeküket egyedül nevelő szülők mellett – a hajléktalanokat és a lakhatási kirekesztés által sújtottakat, a migránsokat és az etnikai kisebbségeket, köztük a romákat, valamint a fogyatékkal élőket. A kezdeményezés számos beavatkozása között a stratégiához közvetlenül kapcsolódó célkitűzés a romák tekintetében a szegregáció felszámolása az oktatás és a lakhatás terén, valamint általában a szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása.

A **nemzeti roma integrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig** a romák társadalmi-gazdasági helyzetének javítását tűzi ki átfogó célul, az további célok között szerepel a lakhatási szegregáció csökkentése. A stratégiai keretrendszerben megjelenik az a kíváncsi, hogy az EU-s forrásokat célzottabban használják fel a tagállamok a roma integráció elősegítésére. A lakhatással kapcsolatban ez ERFA és ESZA források ilyen célú felhasználását jelenti.

Az EU-s források felhasználhatósága szempontjából mérföldkőnek számít, hogy a 2010. évi módosításokkal az **ERFA rendelet** (1080/2006, illetve 437/2010) és a végrehajtási rendelet (1828/2006, illetve 832/2010) lehetővé teszi a marginalizált közösségek, köztük kifejezetten romák lakhatásának javítását ERFA-forrás felhasználásával. Ennek feltétele, hogy a lakásberuházás egyrészt integrált megközelítés keretében történjen (pl. oktatási, foglalkoztatási, egészségügyi, illetve szociális beavatkozásokkal együtt), másrészt ne járuljon hozzá a szegregációhoz.

A strukturális és kohéziós alapokat érintő, 2014 utáni időszakra vonatkozó uniós rendeletek szerint a „társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem” – 9. tematikus célkitűzés – továbbra is az uniós kohéziós politika homlokterében marad.

Ugyancsak látható a szabályozásokból, hogy a lakhatással kapcsolatos ERFA-támogatást az Unió fenn kívánja tartani, sőt, a felhasználás kereteit valószínűleg némileg lazítani is fogja, ezáltal még több teret adhat a marginalizált közösségek speciális igényeinek.

Az elmaradott településrészek, telepek megfelelő ivóvíz ellátottságával gyakran vannak hiányosságok, így mindenképpen szükséges megemlíteni a **Víz és Egészség Jegyzőkönyvet**, mely a Határokat Átszelő Vízfolyások és Nemzetközi Tavak Védelméről és Használatáról szóló 1992. évi Egyezményhez kapcsolódik.

Az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB) és az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Európai Regionális Irodája által kezdeményezett Jegyzőkönyv ratifikálásával a Részes Államok kötelezettséget vállaltak, hogy biztosítják az egyenlő esélyű hozzáférést az egészséges, biztonságos ivóvízhez és a megfelelő szanitációhoz. Magyarország 2001-ben fogadta el a Jegyzőkönyvet, amely hazánk vonatkozásában 2005. augusztus 4-én lépett hatályba a **213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet** által.

A Jegyzőkönyv hazai feladatainak végrehajtásáért az egészségügyért és a vízvédlemért felelős miniszterek az első helyi felelősök, de más tárcák is érintettek. A feladatok koordinációját elsősorban az Országos Közegészségügyi Intézet (OKI) látja el. A koordináció elősegítésére létrejött egy tárcaközi bizottság, a Víz és Egészség Szakbizottság.

5.1.2 Összhang a hazai stratégiákkal

A telepeket, telepszerű környezeteket célzó lakhatási stratégia összhangban áll a **kormányprogrammal**, aminek egyik célkitűzése az otthonteremtés, a lakhatás támogatása, valamint a nyomor enyhítése, a hazai cigányság életkörülményeinek javítása, társadalmi beilleszkedésének elősegítése. A kormányprogramban lefektetett családpolitika alapelve, hogy a beavatkozások egyszerre segítsék a legszegényebb, már a lakhatásban is veszélyeztetett, valamint a lecsúszóban lévő, elszegényedő családokat. Jelen stratégia az előző csoportot, azaz a végletes nélkülözésben, telepen, telepszerű körülmények között élő családokat célozza.

Az EU 2020 Stratégiához illeszkedő **Nemzeti Reform Program** rögzíti, hogy Magyarország a szegénységi rátával kapcsolatos célon belül elsősorban a gyermekes családok helyzetének javítását tartja szem előtt, azzal indokolva, hogy ennek a csoportnak a helyzete kedvezőtlenebb, mint az átlagnépességé. Mivel az ország számos elmaradott településén, valamint az elmaradott, periférikus településrészek markáns részében az országos átlagnál magasabb a 18 éven aluliak aránya, valamint a fiatalodó korszerkezet a jellemző, a telepeket érintő beavatkozások nagymértékben összefüggenek a szegénységben, nélkülözésben élő gyermekek aránya csökkentésének céljaival. A társadalmi leszakadás mérséklése legfőbb eszközének tekintett foglalkoztatási, munkaerő-piaci beavatkozások mellett a Program az elmaradott településrészi lakókörnyezetben, mélyszegénységben élők számára lakhatással egybekötött komplex programok megvalósítását tervezi, melynek célja, hogy az érintettek lakhatási körülményei következményeként kialakuló hátrányok

csökkenjenek, javuljon a hozzáférhetőségük a munkaerő-piaci, képzési, egészségügyi, szociális és közösségi szolgáltatásokhoz. Emellett a Program a területiség szempontját horizontálisan illeszti a szegénység elleni küzdelembe is, azaz az intézkedések kiemelt célcsoportját képezi a hátrányos helyzetű térségek népessége. A Program releváns megállapítása, hogy a roma lakosság jelentős része él elmaradott településrészekben, telepszerű, komfort nélküli lakókörnyezetben, ahol alapvető probléma a nem megfelelő közszolgáltatásokkal való ellátottság, ezért előirányozza a lakhatás támogatását szolgáló programokat, valamint a települészámolás célzott eszközeinek kialakítását (lakhatási támogatások rendszerének felülvizsgálata és a szociális szolgáltatásokkal való harmonizációja, komplex telepprogram, városrehabilitációs programok). Jelen stratégia ezen intézkedések közül a komplex telepprogramok megvalósításához illeszkedik.

A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerére alapozott **Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – 2011–2020** intézkedési tervének (melyet határozattal fogadott el a Kormány) két intézkedéscsoportja is tartalmaz a lakhatási stratégiával releváns célokat.

AZ EGYIK A GYERMEKJÓLLÉT TERÜLETE, melynek elősegítéséhez két beavatkozás típus kapcsolódik:

- „A hátrányok korai felismerése, a 0–3 éves korú gyermekek testi, értelmi, érzelmi és szociális fejlődésének segítése és családjaik támogatása érdekében, a fenntarthatóság biztosításával új Biztos Kezdet Gyerekház szolgáltatásokat kell létrehozni az integrált térségi gyermekesély programokat megvalósító leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, elsősorban a gettósodó, illetve a szegregátummal rendelkező településeken.
- A családsegítő és gyerekjóléti szolgáltatások megerősítésével biztosítani kell a közvetlen hozzáférést a szegregátumokban, gettósodó településeken.”

A MÁSIK A LAKHATÁST CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK, a telepszerű lakhatás kezelésére irányuló szakpolitikai stratégiához közvetlenül kapcsolódó intézkedéscsoport, melyek a következők:

- „A szociális bérlakás rendszer és lakhatási támogatások átalakításával elő kell segíteni az egészséges, biztonságos, szegregációmentes lakhatást. A lakásvesztés kockázatának, a családok lakásfenntartási terheinek csökkentése érdekében felül kell vizsgálni a lakáscélú állami támogatások rendszerét.
- Programokat kell indítani a szegregálódott, kiterjedtsége miatt nem felszámolható, alacsony infrastruktúrájú városi lakótelepek, településrészek lakásállományának és lakókörnyezetének rehabilitációjára, valamint az ott élők foglalkoztatási és társadalmi integrációjának elősegítésére.
- A telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők társadalmi felzárkózásának érdekében komplex – a szociális, közösségi, oktatási, egészségügyi (beleértve a

népegészségügyi, egészségfejlesztési prevenciók, mentálhigiénés), foglalkoztatási és lakhatási feltételek javítását célzó – programokat kell végrehajtani.

- Szükséges meghatározni a programok hazai elindításához a szociális bérlakások kialakítására vonatkozó keretfeltételeket.”

A teletszerű lakhatás kezelésére irányuló szakpolitikai stratégia (röví. lakhatási stratégia) kapcsolódása a hazai stratégiák releváns célkitűzéseivel

Nemzeti Reform Program		Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia	
<i>Beavatkozások/prioritások</i>	<i>Kapcsolódás a lakhatási stratégiához</i>	<i>Beavatkozások/prioritások</i>	<i>Kapcsolódás a lakhatási stratégiához</i>
Lakhatási támogatások rendszerének átalakítása	Gyenge kapcsolat	Biztos Kezdet Gyerekház szolgáltatások létrehozása az integrált térségi gyermekesély programokat megvalósító leghátrányosabb helyzetű kistérségekben, elsősorban a gettósodó, illetve a szegregátummal rendelkező településeken	Áttételes kapcsolat
Komplex telep-programok	Erős kapcsolat	Az egészségügyi alapellátás, a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások megerősítésével a közvetlen hozzáférés biztosítása a szegregátumokban, gettósodó településeken	Erős kapcsolat
Városrehabilitációs programok	Erős kapcsolat	A szociális bérlakás és lakhatási támogatások átalakítása, a lakáscélú állami támogatások rendszerének felülvizsgálata	Áttételes kapcsolat
		Programok indítása a szegregálódott, kiterjedtségük miatt nem felszámolható, alacsony infrastruktúrájú városi lakótelepek, településrészek lakásállományának és lakókörnyezetének rehabilitációjára, valamint az ott élők foglalkoztatási és társadalmi integrációjának elősegítésére.	Erős kapcsolat
		A telepeken, teletszerű lakókörnyezetben élők társadalmi felzárkóztatásának érdekében komplex – a szociális, közösségi, oktatási, egészségügyi (beleértve a népegészségügyi, egészségfejlesztési prevenciók, mentálhigiénés), foglalkoztatási és lakhatási feltételek javítását célzó – programok indítása	Erős kapcsolat
		A programok hazai elindításához a szociális bérlakások kialakítására vonatkozó keretfeltételek meghatározása	Áttételes kapcsolat

A Kormány részéről a 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat szerinti Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia aktualizálására 2014 végén került sor a Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II., Az egész életen át tartó tanulás szakpolitikájának keretstratégiája, a Köznevelés-fejlesztési stratégia, továbbá a Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni

középtávú stratégia elfogadásáról szóló 1603/2014. (XI.4) Korm. határozat elfogadásával. A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia jóváhagyása mellett a határozat további olyan stratégiai dokumentumok elfogadásáról is rendelkezik, mint az egész életen át tartó tanulás szakpolitikájának keretstratégiája, a Köznevelés-fejlesztési stratégia, továbbá a Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni középtávú stratégia, amelyekkel a jelen stratégia is igyekezett összhangot teremteni.

A **Partnerségi Megállapodás** tématerületeit az EU 2020 Stratégia 11 tematikus célkitűzése strukturálja, ennek megfelelően a lakhatási stratégiához kapcsolódó intézkedéseket a Megállapodása társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem tématerületén belül tárgyalja. Az ezzel kapcsolatos célkitűzése az egészséges lakhatási és életkörülmények kialakítása, a szegregáció oldása, ezáltal a társadalmi felzárkózás és a foglalkoztathatóság javítása legalább minden hetedik szegregált telepszerű lakóövezetben, és a szociális városrehabilitáció által érintett népesség arányának növelése, melyek megvalósítása ERFA forrásból történik. ESZA forrásból finanszírozott elérendő eredményként jelenik meg a Megállapodásban, hogy csökken a szegregált lakókörnyezetben élő lakosok (elsősorban romák) száma. Az ESZA és ERFA típusú beavatkozások egymást kiegészítve valósulnak meg. Helyi szinten a lakhatási szegregációt érintő intézkedések szervesen kapcsolódnak a **Helyi Esélyegyenlőségi Programokhoz** (HEP), melyek elkészítését a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól szóló 2/2012 (VI. 5.) EMMI-rendelet szabályozza. A kétévenkénti kötelező felülvizsgálat során figyelemmel kell lenni többek között a helyi lakhatási viszonyok alakulására is. A helyi szintű kezdeményezések és a lakhatási stratégia összhangjának erősítése **érdekében javasolt, hogy a HEP elkészítéséhez közrebocsátott útmutató a későbbiekben tartalmazzon a lakhatási stratégiára való utalást, mint a beavatkozások megalapozásául szolgáló stratégiai dokumentum.**

5.2 A Stratégia belső koherenciája

A lakhatási stratégia fő célja, hogy a telepek és leromló településrészek, települések – összefoglalóan a lakhatási marginalizáció térbeni koncentrációja – újratermelődését megakadályozó, a szegregálódási folyamatokat megállító és a kialakult telepek felszámolását szolgáló eszköztárat hozzon létre és intézményesítsen annak érdekében, hogy a telepszerű lakhatási formát hosszútávon megszüntesse.

E cél eléréséhez két alapvető beavatkozás típust határoz meg, az elmaradott településrészek, szegregátumok méretének és jellemzőinek függvényében:

- A szélsőséges lakhatási kirekesztési esetek felszámolása, ami során prioritást kell, hogy élvezzen a kisméretű és a vadtelepek gyors megszüntetése, a településszöveten belüli enklávék felszámolása, valamint a lakásminőség (és ezért az életminőség és egészség kockázatok) szempontjából a legrosszabb lakhatási helyzetek gyors kezelése.

- A nagyobb méretű és koncentrációjú, kiterjedt telepek (akár teljes települést felölelő helyzetek) esetén a településszerkezeti kapcsolatok erősítése, a kifelé mobilitás, a nyomor lazítása és a szolgáltatások elérhetővé tételének segítése úgy, hogy mindemellett ne jöjjenek létre a kirekesztést erősítő szolgáltatások.

A stratégia helyzetértékelése nemcsak az elmaradott településrészekben élők életkörülményeire, hanem olyan strukturális kérdésekre is kitér, melyek alapvetően befolyásolják a lecsúszással fenyegetett csoportok helyzetét, illetve meghatározzák a helyzetük javítását célzó beavatkozások kontextusát. A stratégia javaslatértékelési fejezete ezekre a problémákra is érzékeny, azaz az ajánlások között szerepelnek olyan elemek is, melyek tágabb társadalmi és szakpolitikai kontextusba ágyazódnak. A konkrétan a telepekkel kapcsolatos beavatkozásokban pedig olyan komplex eszközöket vázol fel a stratégia, melyek a telepeken élők halmozott társadalmi/gazdasági problémáira igyekeznek adekvát válaszokat adni.

Az alábbi táblázat mutatja be azt, hogy a helyzetértékelésben feltárt egyes problémákra a stratégia tartalmaz-e adekvát intézkedési javaslatot, illetve hogy a kívánt hatás méréséhez rendel-e adekvát indikátort. Elöljáróban azonban **lényeges leszögezni, hogy jelen stratégia kompetenciaterülete döntően az elmaradott településrészek, szegregált lakókörülmények javítására terjed ki, azaz a legfontosabb megállapítások és beavatkozási javaslatok is erről a területről várhatók.** Az egyéb ajánlások elsősorban a lakhatási marginalizáció újratermelődését megakadályozó, preventív eszközöknek feleltethetők meg. Ezeknek egy köre a teletyszerű környezeteket célzó lakhatási stratégia konkrét beavatkozási körén túlmutat, és tágabb, ágazati szakpolitikai kérdéseket érint.

Ennek fényében az alábbi összevetésben a következő kategóriák alkalmazására kerül sor:

- a helyzetelemzésből levezethető problématerület;
- ehhez kapcsolódóan megjelenik-e konkrét intézkedési javaslat vagy az ágazati politikákra való utalás;
- szerepel-e az intézkedéshez kapcsolódó indikátor (output-, eredmény- és hatásindikátorok).

Helyzetelemzésből levezethető beavatkozási terület	Beavatkozás/ajánlás szerepel-e	Indikátor szerepel-e
Önkormányzati bérlakásszektor növelése, fejlesztése, helyi lakáspolitikai átalakítása	✓	
Lakhatási támogatási rendszer átalakítása	✓	
Lakhatási minőség javítása	✓	✓
Lakhatási szegregáció csökkentése	✓	✓

Adósságkezelés/uzsorakölcsön elleni beavatkozások	✓	✓
Díjhátralékok kezelése	✓	✓
Szociális transzferek átalakítása	✓	
Szociális ellátórendszer megerősítése	✓	
Kifelé mobilitási utak megerősítése	✓	
Közzszolgáltatások elérhetőségének javítása	✓	
A telepeken élők foglalkoztatási szintjének javítása	✓	✓
A telepeken élők képzettségi szintjének javítása	✓	✓
A telepeken élők oktatási helyzetének javítása	✓	✓
A telepeken élők egészség és egészségügyi helyzetének javítása	✓	✓
Diszkriminációs mechanizmusok leépítése	✓	
Közlekedési szegénység csökkentése	✓	

5.3 A megvalósítással kapcsolatos veszélyek és kockázatok

A telepeken élők lakhatási helyzetét javító programok megvalósításának egyik kockázati tényezője, hogy – részben a különböző programelemek eltérő forrású finanszírozása miatt – a komplexitás elve sérül, azaz az egyes (lakhatási, oktatási, szociális, közösségi stb.) elemek időben elcsúszva vagy nem egymásra épülve valósulnak meg, így azok várt hatékonysága, a beavatkozások szinergiája elmarad. A komplexitás elmaradásának vagy akadozásának egyik legfőbb következménye lehet, hogy az érintetteket a deszegregációs program felkészületlenül éri, így nem tudnak alkalmazkodni az új feltételekhez (pl. foglalkoztatási programelem csúszása – megnövekedett rezsiköltségek fedezése). Ennek elkerülése érdekében javasolt olyan komplexen definiálni azt a „magprogramot”, amely egy kiírásból finanszírozódik, amennyire csak lehet, hogy legalább a kizárólag a telepen élők és közvetlen környezetüket érintő komplex beavatkozások összessége egy forrásból érkezzen.

További kockázati forrás rejlik a rövid távú, pontszerű beavatkozásokban, hiszen egy pár éves projektidőszak alatt a fokozatosság elve nem tud érvényesülni, a beavatkozások nem ágyazódnak be a helyi kontextusba, illetve kérdésessé válik a helyiek valós bevonása, a program elfogadtatása stb. Ennek elkerülésére javasolt a legalább 4-5 éves, a periódus egészét kitöltő (2020+2 év) projektek elindítása, amelyek fokról fokra építkezve tudnak egyre szerteágazóbb eredményeket elérni egy területen.

Amennyiben a beavatkozások sorában, illetve azon kívül, a mélyszegénységbe csúszással veszélyeztetett csoportok tágabb körében nem alkalmaznak prevenciós eszközöket, illetve nem erősítik meg a programba bevontak számára nyújtandó támogató szolgáltatásokat, nagy a veszélye mind a „visszacúszásnak” (azaz a programba bevont családok nem tudnak megkapaszkodni a megváltozott életkörülmények között), mind pedig annak, hogy a lakhatási problémák tovább koncentrálnak. Ezek a jelenségek akkor is megfigyelhetők, ha

a lakhatási szegregációval kapcsolatos mégoly komplex beavatkozások nem ágyazódnak be különböző ágazati stratégiákba, és ezzel nem biztosítják a perifériára került elmaradott településrészen élők valós társadalmi felzárkózását.

A beavatkozások egyik legnagyobb kockázati tényezője, egyben felelőssége, hogy a fejlesztésekkel ne a szegregáció konzerválásához, fenntartásához járuljanak hozzá. A szegregációt erősítő intézkedések ellentétesek az európai uniós útmutatásokkal,⁵⁴ valamint korlátozzák a mélyszegénységből kivezető mobilizációs utakat. Ezért a beavatkozásokat – legyen szó akár infrastrukturális, akár szoft, a közszolgáltatásokat érintő fejlesztésekről – a legnagyobb körültekintéssel szükséges tervezni, figyelembe véve a telep jellemzőit (típus, méret, elhelyezkedés stb.), illetve a telep tágabb társadalmi/gazdasági környezetét, és a lehető legnagyobb mértékben támogatva a lakhatási, oktatási, munkaerő-piaci integráció lehetőségeit.

A megvalósítás során fellépő kockázati tényezők között mindenképpen meg kell említeni a potenciális helyi konfliktusokat, egyrészt az elmaradott településrész és a teljes település lakossága között (lakhatási integrációval szembeni ellenállás a lakosok, településvezetés részéről), másrészt a célcsoport körében (programba bekerülő – be nem kerülő családok), utóbbi elsősorban a laksűrűséget, túlsűrűsítést enyhítő beavatkozások esetében jelenthet komoly konfliktusforrást. Ezekkel a konfliktusokkal és a megoldási módokkal a tervezőknek mindenképpen számolniuk kell, és arra intézkedési tervet szükséges kidolgozni.

Éppen a deszegregációra vonatkozó, nem könnyen felvállalható politikai döntés jelenthet kísértést a helyi politika számára, hogy a szakmai elveket ne tartsák be megfelelően, például az elmaradott településrészekről való mobilitás rosszul ellátott településre/településrészre vezessen, a kedvezményezett célszemélyek közt ne a mélyszegénységben élők, hanem a helyi társadalom magasabb státuszát képviselők legyenek megtalálhatók, a helyi intézmények elzárkózzanak a kooperációtól stb. A szakmai elvek betartását, a helyi viszonyokhoz való adaptálását egy felkészült, feljogosított intézményesült mentorrendszer nagyban elő tudja segíteni, különböző ösztönzők pedig további megerősítésül szolgálhatnak.

54 Ld. COCOF 10/0024/01 Guidancenoteontheimplementation of integratedhousinginterventionsinfavour of marginalisedcommunitiesunderthe ERDF