



PROGRAMIRODA

H-1112 BUDAPEST, Budaörsi út 45.
Telefon: (36 1) 309-2627
www.gyerekesely.hu

Az MTA Gyerekszegénység Elleni Programiroda véleménye és javaslatai

a „Szegény-és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése különböző (közoktatási, egészségügyi, településfejlesztési) adatforrások egybevetésével”
című tanulmány kapcsán

A tanulmány hiánypótló szerepet tölt be azzal, hogy teljeskörű áttekintésre törekedve lényegi információkat nyújt a magyarországi szegregátumok létéről, területi elhelyezkedéséről, infrastrukturális helyzetéről. Mindezt köszönet illeti az NFÜ Központi Fejlesztési Programirodáját, amely kistérségi koordinátorainak segítségével igyekezett széleskörű adatgyűjtést végezni, valamint az adatok elemzését végző, az összegző tanulmányt jegyző Domokos Veronikát.

A beérkezett mintegy 1600 kérdőív alapján a kutatás az ország 823 településén (és 10 budapesti kerületben) 1633 szegény-és cigánytelepet határoz meg. „Ez azt jelenti – írja a tanulmány -, hogy a települések egynegyedében tapasztalható településen belüli lakóhelyi szegregáció.” **A felmérés tanulsága szerint a hazai népesség mintegy 3 százaléka, megközelítőleg 300 ezer ember él szegregált lakókörnyezetben.**

A kutatás eredményei mind a telepek, mind az ott élő emberek számát tekintve mintegy háromszorosát jelzik annak, amelyet a Szociális és Munkaügyi Minisztérium 2008-as tájékoztatója ír: „Magyarországon megközelítőleg százezer ember él, közel 500 telepen, teleszerű lakókörnyezetben...”¹ Ugyanezek az adatok olvashatók a Minisztérium 2007-es Kézikönyvében is.² A jelentős különbséget csak részben magyarázzák a szegregátum-definíciók eltérései. A minisztériumi anyag szegregátumnak tekinti azokat a településeket vagy településrészeket, ahol az átlagot jelentősen meghaladó mértékben koncentrálódik az alacsony státuszú népesség, azaz olyan emberek élnek ott, akiknek legmagasabb iskolai végzettsége legfeljebb nyolc osztály és nem rendelkeznek rendszeres munkajövedelemmel. A telepélszámolási programok pályázati kiírásai szerint „szegregáltak, szegregátumnak tekintjük azt a minimum egy háztömbből – négy utca vagy közterület között elhelyezkedő ingatlanokból – álló településrészt, ahol az alacsony státuszú lakosság (az aktív korú népességen belül a legfeljebb 8 osztályos iskolai végzettséggel rendelkező és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők) aránya (a szegregációs index) meghaladja az 50%-ot.” Az NFÜ kutatása a városi szegregátumokra ez utóbbi meghatározást alkalmazza. A 2000 főnél kisebb lélekszámú települések esetében más definíciót használ: „a helyi vélekedés

¹ Kormányzati intézkedések a lakóhelyi szegregáció visszaszorítására. Szociális és Munkaügyi Minisztérium. Szerif Kiadó. Budapest, 2008.

² Setét Jenő (2007) Kézikönyv. Telepeken, teleszerű lakókörnyezetben élők programja. Szociális és Munkaügyi Minisztérium.

alapján szegény- vagy cigánytelepnek, cigánysornak tartott valamennyi, a település legszegényebb lakosai által egy tömbben lakott leromlott állapotú településrész”.

Mindenesetre a felmérés szerint a telepek közel 60 százaléka községi, mintegy 38 százaléka városban, megyei jogú városban és 2 százaléka Budapesten található. Ezek az adatok egyrészt megerősítik azt a köztudott ténytet, hogy a szegregált lakókörnyezet elsősorban falusi jelenség. Másrészt viszont ráirányítja a figyelmet az általában népesebb városi gettók megoldatlan problémáira, minthogy a szegregátumok kétötöde városban van. A telepfelszámolási (teleprehabilitációs) programkonstrukciók tervezése szempontjából alapvető információ, hogy **a telepek kétharmada a települések szélén, további 14 százaléka külterületen helyezkedik el**, 20 százaléka pedig – legalábbis településszerkezetileg – szerves része az adott falunak, városnak. További feladatokat jelöl ki a kutatásnak az az eredménye, amely szerint az összeszámolt telepek, szegregált utcák mintegy 16 százalékában nem megoldott a vezetékes vízellátás, és 37 százalékában nincs pormentes út.

Néhány szempont az utóelemzéshez

A tanulmány átfogó helyzetképet nyújt a szegregátumok számáról, területi (regionális és kistérségi) megoszlásáról, főbb jellemzőiről. Célja továbbá, hogy **megalapozott kutatási háttérrel segítse a telepfelszámolási pályázati konstrukció tervezését**, amelynek most az ERFA források megnyílása – a várakozások szerint – lendületet adhat.³ Az „ERFA rendelet” városban és községben egyaránt fontosnak tartja a lakáskörülmények javítását és a marginalizált közösségek integrációját.

- Jelentős munkát igényel, de egy árnyaltabb, részletesebb helyzetkép és a pontos tervezhetőség érdekében **javasoljuk, hogy a szegregátumok számáról és legfontosabb jellemzőiről** (ott élők száma, településszerkezeti elhelyezkedés, építmények jellege, infrastrukturális ellátottság, szolgáltatások elérhetősége) **készüljön településsoros adatbázis és elemzés**. Ez segítené az anyagban jelzett adatfelvételi és módszertani nehézségek okozta bizonytalanságok csökkentését is, hiszen a települési szintű információk könnyebben összevethetők más ismeretekkel, adott esetben tereptapasztalatokkal.
- A települési szintű elemzés eredményeire támaszkodva az utóelemzés egyik szempontjaként javasoljuk, hogy **kerüljenek meghatározásra** egyrészt **azok a szegregátumok, amelyek felszámolása** – nagy népességszám, településszerkezeti okok miatt – **nem lehetséges**. A források – ha egyáltalán lesznek erre a célra – szűkösek, a telepek teljes felszámolása megvalósíthatatlan, az életminőség javítására, komplex szolgáltatások biztosítására viszont a fel nem számolható telepeken is égető szükség van. Másrészt **készüljön összegzés azokról a szegregált lakóhelyekről, amelyek felszámolása** teljes lepusztultságuk (rossz minőségű Cs-lakások, putrik), az anyatelepüléstől való távolságuk (külterületi és a település szélén lévő szegregátumok), az infrastruktúra és a szolgáltatások teljes hiánya miatt **elengedhetetlen**.
1.) Előbbi csoport esetében az utóelemzés során kiemelt figyelmet kell fordítani az építmények jellegére, minőségére, az anyatelepülésen belüli elhelyezkedésre, az

³ Az Európai Parlament és a Tanács 437/2010/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendeletnek a marginalizált közösségeket segítő, lakásberuházási intézkedések támogathatósága tekintetében történő módosításáról. (2010. május 19.)

infrastrukturális ellátottságra, a település egésze számára nyújtott szolgáltatások hozzáférhetőségére. Mindezek ismeretében a megvalósítónak a fizikai környezet javításán túl arra kell törekednie, hogy infrastruktúra, szolgáltatások, konfliktuskezelés stb. révén a szegregátum kapcsolódjon be a település vérkeringésébe. Fontos szempont a szegregátum és az ott élő emberek különböző mutatóinak (iskolázottság, foglalkoztatás, lakáshelyzet stb.) javítása. (Példa lehet az 1. csoportra a minden szempontból szegregált hevesi „Krakkó”, ahol a mintegy 10 ezer fős város lakosságának megközelítőleg 15-20 százaléka, 1500-2000 fő él. A telep felszámolása kivitelezhetetlen, ugyanakkor a házak felújítására, komfortfokozatuk emelésére, az infrastruktúra és a szolgáltatások fejlesztésére, valamint az ott élők élethelyzetének javítására égető szükség van. Beletartozik ebbe például a tulajdonviszonyok rendezése vagy a roma-nem roma konfliktusok kezelése.)

2.) A második csoportba tartozó szegregátumokat ismérveik, adottságaik alapján (lakók, építmények száma, anyatelepüléstől való távolság, infrastrukturális állapot, szolgáltatások hiánya stb.) fel kell számolni, az ott élők lakóhelyi (és egyéb más) integrációját kellene elősegíteni, majd fenntartani. (Példa erre a 2600 fős Ófehértóhoz tartozó, attól azonban több kilométerre lévő, teljesen elszigetelt Liget-tanya, amelynek lakosság száma – kb. 150 fő - lehetővé teszi felszámolását.)

- A telepfelszámolási (teleprehabilitációs) programok és forrásaik tervezésének egyik alapvető feltétele a **szegregátum méretének (lakók és házak száma) ismerete**. A felmérés útmutatója részletes kategóriákat állít fel a lakóépületek jellegének besorolására. Ezek alapján többé-kevésbé körvonalazható, hogy milyen típusú az adott szegregátum, illetve hogyan oszlanak meg azok a régióban, a megyében. Ennél közelebb adatunk nincs. A tanulmány is megfogalmazza, hogy az építmények számát szerencsétlenül kérdezte a kutatás kérdőíve. A választható kategóriák (az építmények száma 5 alatti; 5-15 közötti; 15-25 közötti; 25 feletti) nem adnak lehetőséget a 25-nél több házból álló szegregátumok megkülönböztetésére; a 25 feletti épületszámok esetében becsült adatot írhattak be a kérdezők. Hasonló a helyzet a szegregált településrészen élők számával: a 75 fő feletti szegregátumok nincsenek lebontva szűkebb sávokra, de az adott telep, utca lakóinak számát itt is megbecsülték a koordinátorok. A „5-45 fő” kategória – a tanulmány szerzője szerint is - elnagyolt. Ez utóbbin már nem lehet segíteni. **Az utóelemzés során érdemes az adatokat pontosítani, a lakosság és a házak számát részletesebben közölni.** A tervezés szempontjából nem mindegy, hogy egy adott szegregátumban 30 vagy éppen 100 építmény van. Ugyanez áll a lakosság számra is.

Javaslatok a pályázati konstrukció tervezéséhez

A 2005-ben indított telepfelszámolási programok pályázati kiírásai eddig is törekedtek a komplex lakhatási és szociális integráció érvényesítésére. Meghatározzák azt is, hogy milyen programelemek mentén (szociális, egészségügyi, közösségi, foglalkoztatási/képzési, közoktatási) kell megvalósítani a programot. Alapvető követelménye a programnak, hogy a település egy másik részén nem jöhet létre újabb szegregált lakókörnyezetet. Ezen szempontok megtartása fontos.

Az első, meghívásos pályázat, amelyet az akkori Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium modellprogramként hirdetett meg, lehetővé tette a telepszerű lakókörnyezet rehabilitációját. Az utána következő pályázati felhívások már kizárólag a lakóhelyi szegregáció felszámolását támogatták. Véleményünk szerint ennek az álláspontnak a megváltoztatása megfontolandó.

Az eddigi gyakorlatot figyelembe vevő, ahhoz viszonyuló javaslataink előtt jelezzük: megfontolandónak tartjuk, hogy **meghatározott prioritások szerint évente 15-20 teleppel „történjen valami”**. Az adatok utóelemzésével (lakók, házak száma, építmények állapota, infrastruktúra stb.) „rangsorolhatók” a felszámolandó és rehabilitálható szegregátumok. Egyik fő prioritás lehet a külterületi, erősen izolált, infrastruktúra és szolgáltatás nélküli telepek felszámolása. A többi esetében kettős szempontot kellene érvényesíteni: a környezettel együtt mérlegelendő „proporcionális univerzalizmust” és azt, hogy működik-e elérhető közelségben szélesebb ívű program, szakemberekkel, szolgáltatásokkal. (Uniós támogatással 2010-ben öt, - a tervek szerint – 2011-ben további hat kistérségben indul komplex gyerekesély program A 11 kistérségben 20 olyan település található, amely közte van annak a 81-nek, ahol egy korábbi kormányhatározat szerint szükség lehet telepfelszámolási programra.⁴)

Ezzel együtt megfontolandó az is, hogy **a prioritások szerinti legrosszabb helyzetű telepek felszámolása, rehabilitációja ne legyen pályázati verseny függvénye**. Éppen az alacsony anyatelepüléstől messze eső, elszigetelt szegregátumok megszüntetése/fejlesztése szorulhat háttérbe az eddigi struktúrában: a minden szempontból kapacitáshiányos és gyakran ellenérdekelt önkormányzatok nem igen pályáznak, szakmailag megfelelő, stabil civil szervezetek pedig alig vannak az „ilyen környéken”.

- Javasoljuk, hogy **a tervezett pályázati konstrukció ne csak a telepfelszámolást engedje meg, hanem bizonyos esetekben - ahogyan ezt a módosított ERFA rendelet is lehetővé teszi – a rehabilitációt is**. A szegregátumok korábban ismertetett csoportosításának éppen az a célja az utóelemzés során, hogy „láthatóvá” tegye azokat a telepeket, településrészeket, amelyeknek felszámolása nem, csak rehabilitációja elképzelhető. Ebben az esetben a lakóhelyi szegregáció nem szűnik meg, nem szüntethető meg. A program fejlesztési területei, komplex tevékenységei természetesen ilyenkor is az integrációt kell, hogy célazzák. Ahhoz, hogy mérlegelni lehessen, mely szegregátumokat kell és lehet megszüntetni, és melyeknél jöhet szóba rehabilitáció, szükség van a fent említett utóelemzésre (a megvalósítónak pedig helyi tapasztalatokra, terepmunkára).
- A teleprehabilitációs (és telepfelszámolási) programban **meg kellene határozni a házfelújítások** egy olyan **kritériumrendszerét**, amely rögzíti, hogy milyen paraméterekkel rendelkező építmények újíthatók fel a támogatás terhére. Ezeket építészeti szakvélemények alapján kellene kijelölni. És ahogy ez eddig is feltétel volt, a házak komfortfokozatát kötelező növelni, ki kell alakítani fürdőszobát és vécét. A rehabilitáció része lehet a szegregátum útjainak aszfaltozása, infrastruktúrájának fejlesztése.
- Az eddigi projektidőszakok igen különbözőek. Az első kiírás alig több mint 12 hónapos megvalósítást írt elő. A 2006-os összességében 20 hónapban (a 12 hónapos megvalósítási időszak mellett 2 hónapos előkészítési és 6 hónapos utógondozói szakasz) jelölte meg a projektidőszakot. A következő évben a lakhatási programelem 10, a munkaerőpiaci és szociális tevékenységek 18 hónapig tartottak. A legutóbbi, 2009. év végi kiírás értelmében a szervezeteknek mindössze 9 hónap alatt kellett megvalósítani a komplex integrációs programot. Világos, hogy ennyi idő alatt – még ha a lakhatási részprogram időben be is fejeződik – a célcsoporttal való együttműködés kialakítása, a szolgáltatások elindítása is nehézkes. Tartós eredményeket elérni a további öt programelem terén pedig valószínűleg lehetetlen. A jelenlegi finanszírozási rendszer nem számol utánkövetéssel, fenntartható folyamatok generálására alkalmatlan. Javasoljuk ezért a **legalább hároméves projektidőszakot, amelynek időt kell biztosítani az előkészítésre és felkészítésre (helyi**

⁴ 1077/2010. (III.31.) Kormányhatározat a Komplex telep-program 2010-2014 című pályázatról. Függelék

közösségek, a célcsoport és a település lakossága, helyi döntéshozók és szakemberek) utolsó egy éve pedig a szociális munka eszközeire építő utógondozás, utánkövetés időszaka. Ezen túl fontosnak tartunk egy hároméves aktív utó-monitorozási periódust, amely során – szükség esetén – korrekciós eszközök is rendelkezésre állnak. Számos tapasztalat igazolja, hogy még a hároméves időszak is kevésnek bizonyulhat ilyen típusú programok hatékony megvalósítására. A lakhatási körülmények javítása mellett végzett lassan építkező közösségi és egyéni szociális munka alapvető fontosságú a projekt teljes ideje alatt és - még sokáig – az után is. Így üdvözlendő lenne, ha a kiírónak módjában állna három évnél is hosszabb projektidőszakot tervezni. A 2009-es pályázati kiírás csökkentett támogatással ugyan, de lehetővé tette azoknak a településeknek is a pályázást, ahol már megvalósultak telepprogramok. Ennek a lehetőségnek a fenntartása, továbbgondolása a későbbiekben is fontos.

- Mind a telepfelszámolási, mind a rehabilitációs programok esetén szükségesnek tartjuk – néhány telepprogramban már sikeresen működő – **közösségi házak létrehozását.** A különböző szolgáltatásoknak, programoknak helyt adó közösségi házak **nyitott „bázisként” funkcionálnak,** amelyek nem kizárólag a projekt célcsoportjai, hanem az egész település számára hozzáférhetők. Teleprehabilitációnál javasoljuk, hogy a közösségi ház a szegregátumban, annak közelében jöjjön létre, törekedve a „settlement-típusú” működési forma kialakítására. Felszámolás esetén azonban lehetőség szerint a település központi, frekvenciált részén kell kialakítani a többfunkciós közösségi házat és projektirodát. (Megfelelő szakmai indoklással ez lehet persze opcionális.)
- Az eredményes, hatékony programok megvalósításához az időn kívül nagy szükség van a helyi adottságokhoz, a változó körülményekhez történő folyamatos alkalmazkodásra, alkalom adtán egyes programelemek újratervezésére. Javasoljuk ezért, hogy a **pályázati konstrukció** legyen életszerű, **a jelenleginél több mozgásteret engedjen a megvalósító szervezeteknek.** Lehetőséget kell biztosítani arra, hogy – megfelelő indoklással – a szervezet módosíthassa egyes tevékenységeit, átcsoportosíthassa forrásait, amennyiben a helyi viszonyok úgy alakulnak, a célcsoport érdekei úgy kívánják meg. (Példa erre, hogy a megvalósító szervezet mikrobuszt vásárol a támogatási összeg terhére. Úgy oldja meg a célcsoport néhány tagjának foglalkoztatását, hogy annak fejében - a munkáltató erdészettel kötött megállapodás értelmében – a szervezet vállalja a dolgozók utaztatását munkahelyre, képzésekre. A mikrobusz természetesen a projekt más területein is hasznosítható, sőt bizonyos esetekben enyhíthet a kistelepülések tömegközlekedési nehézségein.)
- Tereptapasztalatok, kutatások igazolják, hogy a kistelepüléseken (és telepeken) élők eladósodottsága jelentős probléma. Ugyanakkor a jogszabály csak a 40 ezer főt meghaladó lélekszámú városokban teszi kötelezővé az adósságkezelési szolgáltatást. Javasoljuk ezért, hogy a pályázati konstrukció legalább **ajánlasként tartalmazza a megvalósítás helyszínén, a település egészére kiterjedő adósságkezelési szolgáltatás elindítását.**
- Vannak már pozitív példák (pl. Szomolya) arra a megvalósítási stratégiára, amelynek középpontjában **a célcsoportot bevonó, annak részvételét erősítő civil szervezet létrehozása vagy egy már meglévő erősítése, fejlesztése** áll. Ez sok egyéb mellett – idővel és a kezdetekkor jelentős szakmai háttértámogatással – a későbbiekben lehetőséget teremt további forrásteremtésre és a közösségi munka eredményeinek fenntartására, fejlesztésére, a telepprogram keretében elindított szolgáltatások továbbvitelére.

- **Javasoljuk végül, hogy a pályázati konstrukció kidolgozását előzze meg az eddigi tapasztalatok részletes feldolgozása, az eredmények és a kudarcok okainak számba vétele.** Ennek a gyakorlatnak már vannak előzményei: 2005-ben a Városkutatás Kft. összegezte a helyi teleprehabilitációs kezdeményezések főbb elemeit⁵. 2006-ban és 2007-ben – az ICSSZM megbízásából – szintén a Városkutatás Kft. készítette el az első meghívásos programok időközi és végső értékelését⁶. **Ehhez hasonlóan szükséges összegyűjteni, elemezni az azóta felhalmozódott tapasztalatokat, módszertani elemeket; bevonva ebbe a munkába a megvalósított programok mentorait, szakmai vezetőit, szociális munkásait, egyéb közreműködőit.**

2010. szeptember 20.

⁵ Átfogó helyzetkép az elesett csoportokra irányuló nemzetközi lakástámogatásokról és magyarországi roma telepek rehabilitációs projektjeiről. Városkutatás Kft. Budapest, 2005. szeptember

⁶ Teller Nóra (2006) A 'Roma telepeken élők lakhatási és integrációs programjának' időközi értékelése. Első tanulságok az eddig elért eredmények tükrében. Somogyi Eszter, Teller Nóra (2007) A 'Roma telepeken élők lakhatási és integrációs programjának' végső értékelése.