

FORDÍTÁSI MUNKA

Juha Kaakinen, „A tartós hajléktalanság csökkentése Finnországban”

Készítette:

Nagy Orsolya

2011. március 20

Készült:

Hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációjának szakmai és módszertani megalapozása
(TÁMOP-5.3.2-08/1-2008-0001) **kiemelt program**



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Megvalósítható-e a hajléktalanság felszámolása?

Juha Kaakinen, a tartós hajléktalanság csökkentését célzó
finn országos program vezetője

Finnországi tapasztalatok

Finnország az utóbbi években sikeresen csökkentette a tartós hajléktalanságot. A finn tapasztalatok határozottan arra mutatnak, hogy a hajléktalanságot meg lehet szüntetni. Az alábbiakban a hajléktalanság felszámolásának megvalósíthatóságát fogjuk vizsgálni az idevágó finn tapasztalatok alapján. A célkitűzés megvalósíthatóságának vizsgálatához mindenekelőtt hozzátartozik a cél eléréséhez elengedhetetlen politikai előfeltételek, illetve a vonatkozó gazdasági erőforrások és ismeretek feltérképezése.

Etikai és humánus szempontból magától értetődő a célkitűzés indokoltsága.

1. Az általános finn lakáshelyzet és lakhatási politika

Finnországban körülbelül 2,8 millió lakás van. (Finnország népessége 5 368 451 fő.) Ezek 60 százaléka a tulajdonos által lakott, 30 százalékat bérlik és 10 százaléka bentlakási jogú lakás¹. A finn lakás piac erősen ciklikus jellegű: a gazdasági növekedés változásai gyakran fokozottan jelentkeznek a lakásárakban és a bérlakás kínálatban. A tulajdonos által lakott és a bérelt lakások számát tekintve, európai összehasonlításban Finnország a középmezőnyben helyezkedik el. Kb. 800 000 bérlemény van, melyek felét az ARA² rendszeren keresztül, illetve államilag támogatott hitelekkel finanszírozzák. A többi bérlemény piaci finanszírozású.

Az állami támogatással épült ARA-lakások között bérelt, bentlakási jogú és résztulajdonban lévő lakások is találhatóak, melyek finanszírozása az ARA által vagy kedvezményes kamatú kölcsönökkel történik. Ezen ingatlanok használatát és átruházását törvény szabályozza a kapcsolódó szociális elemek miatt. A lakókat szociális szempontok alapján választják ki, például a jövedelem, a vagyoni helyzet és a lakásigény sürgősségének figyelembevételével. A hajléktalanság természetesen sürgős szükségletnek minősül, és a hajléktalanok esetében a szociális lakások jelentik a legfontosabb megoldást, különösen az olyan háztartások számára, amelyek szokásos gazdasági és szociális támogatás mellett képesek fenntartani a lakásukat. A finn lakhatási politika mindig is fontosnak tartotta a szociális lakások koncentrációjának megakadályozását. A koncentráció elkerülésének egyik hatékony módja az volt, hogy állami támogatást lehetett kapni bérlakások vásárlására a tulajdonos által lakott lakások készletéből. Becslések szerint kb. 40 000 ilyen lakás van Finnországban.

Az ARA-lakások és a kedvezményes kamatú hitelből épített bérlakások elsősorban önkormányzatok és nonprofit szervezetek tulajdonában vannak, és ők biztosítják ezeket.

Mivel Finnországban 1992 és 1995 között megszűnt a lakbérek szabályozása, és semmilyen általános bérszabályozási rendszer nincs az országban, ezért a piaci

¹ A bentlakási jogú lakás az 1990-es években alakult ki mint a tulajdonos által lakott és a bérelt lakások között elhelyezkedő, új lakáskezelési forma. Ebben a rendszerben a háztartás a lakás árának 15 százalékát fizeti, és cserébe biztonságos szállást kap, illetve védelmet élvez a lakbérek piaci emelkedésével szemben.

² Finn Lakásfinanszírozási és Lakásfejlesztési Központ

finanszírozású lakbéreket főleg az érintett felek közti megállapodások és a piaci árfolyam határozza meg.

A bérleményekben élők lakhatási támogatásban részesülhetnek, amelyhez Finnországban három párhuzamos rendszeren keresztül lehet hozzájutni. A különböző rendszerek más-más életszakaszban élő népességcsoportokra irányulnak. Minden egyes finn állampolgár beletartozik valamelyik lakástámogatási rendszerbe, és jelenleg nagyjából 20 százalékkuk kap lakhatási támogatást.

A finn Alkotmány 19. paragrafusa (731/1999) szerint a hatóságoknak mindenki számára biztosítani kell a lakáshoz való jogot, és lehetőséget kell adniuk az embereknek saját lakhatásuk megszervezésére. Az állam szerepe a lakásfejlesztésben az, hogy garantálja az emberi és egyéb alapvető jogok megvalósulását: megszabja a lakásfejlesztés fő körvonalait, törvényeket hoz, lakhatási támogatást, hiteleket, kamattámogatást biztosít, és támogatja a lakások építését, javítását és megvásárlását. Az önkormányzatok feladata a kormányzati politika helyi szintű megvalósítása.

A lakáskörülmények fejlesztéséről szóló törvény (919/1985) célja, hogy lehetőséget biztosítson minden, tartósan Finnországban tartózkodó ember számára a méltányos lakhatáshoz. Az önkormányzatoknak kell gondoskodniuk arról, hogy a lakásfejlesztés során a hajléktalanok és a rossz lakhatási körülmények között élő emberek számára is létesüljenek lakások, és méltányos szállást kell biztosítaniuk a társadalom azon tagjai számára, akik hajléktalanná váltak, és önerőből csak nagyon nehezen vagy egyáltalán nem tudnának lakáshoz jutni.

A jövedelemtámogatás a legutolsó pénzügyi támogatási eszköz a szociális segélyek között. Célja az emberhez méltó élet fenntartásához szükséges minimális jövedelem biztosítása (szociális segélyekről szóló (1412/1917) törvény 1.§) A segítségre szoruló az elkerülhetetlen lakáskiadások fedezésére kaphatnak jövedelemtámogatást.

Az állam az adók beszedéséből fedezi a tevékenységét. A finn alkotmány széles körű autonómiát biztosít a finn önkormányzatok számára, amelyek adóztatási joggal rendelkeznek, és dönthetnek a rendelkezésükre álló pénz felhasználásáról. Az önkormányzatok közti gazdasági különbségeket az állam egyenlíti ki az általános adókból befolyó állami jövedelmek arányos elosztása révén.

2. Hajléktalanság Finnországban

Finnországban az alábbi kategóriákba lehet sorolni a hajléktalan embereket:

- Utcán, lépcsőházakban, éjjeli menedékhelyen stb. lakó emberek
- Másféle menhelyen, hajléktalanszállón lakó emberek (kb. 1000 személy)
- Más lakhatás híján különböző ellátási egységekben (otthonokban) és a szociális népjóléti szervek által fenntartott egyéb szálláshelyeken, rehabilitációs otthonokban vagy kórházakban élő emberek (kb. 1500 személy)
- Hamarosan szabaduló fogvatartottak, akik nem rendelkeznek saját lakhatással
- Saját lakás hiányában átmenetileg rokonoknál vagy ismerősöknél élő emberek (ide tartozik a hajléktalanok többsége, mintegy 5000 személy)

- Családok és párok, amelyek felbomlottak, és ezért más lakásra van szükségük, vagy saját lakás hiányában átmeneti szálláson élnek.

Finnországban a hajléktalan emberek többsége teljesen „átlagos”, azaz a lakhatástól eltekintve nem igényelnek összetett támogatást, és egy részük dolgozik is. Az 1980-as évek óta azonban változatosabbá vált a hajléktalan populáció, amelyen belül növekedett a nők, a fiatalok és a bevándorlók aránya. Ugyancsak emelkedett a több problémával küzdő személyek aránya, amely önmagában új kihívásokat jelent a hajléktalan emberek lakhatási problémájának megoldása terén.

Földrajzi szempontból a hajléktalanság a növekedési központokban koncentrálódik, ahol a legmagasabb a bevándorlók aránya, és a legnagyobb a népességnövekedés. 2007-ben az ország lakosságának mintegy fele élt a Helsinki, Turku, Tampere, Jyväskylä, Kuopio és Oulu régiókban, de az országban élő hajléktalanok 80 százaléka tartózkodott ugyanezen a területen. Különösen a Helsinki régióban jelent problémát a hajléktalanság, mivel ott él az ország hajléktalan populációjának mintegy fele.

A Finn Lakásfinanszírozási és Lakásfejlesztési Központ (ARA) minden évben statisztikai felmérést végez, és annak alapján jelentést készít a hajléktalanságról és annak jellemzőiről. A felmérést az önkormányzatok bonyolítják le.

1987 óta gyűjtik a statisztikai adatokat, amelyek szerint abban az időben körülbelül 20 000 ember volt hajléktalan Finnországban. 2008-ra ez a szám 8000-re esett vissza. 1987 és 1996 között felére csökkent a hajléktalanok száma, ami részben a lakáspiac általános fejlődése miatt, részben pedig a hajléktalanság mérséklésére tett speciális intézkedések hatására következett be. Az 1990-es évek közepétől kezdve azonban lelassult a hajléktalan emberek számának csökkenése; az ezredfordulón és 2008-ban pedig még emelkedett is.

A hajléktalanság az akkori intézkedések ellenére sem szűnt meg. 2008-ra megoldódott a viszonylag könnyebben elhelyezhető emberek elszállásolása, de továbbra is megmaradtak a bonyolult szociális és egészségügyi problémákkal küzdő, tartósan hajléktalan emberek, akiknek a lakhatáson kívül jelentős mértékű egyéb szolgáltatásokra, támogatásra és/vagy megfigyelésre volt szükségük.

Mindazonáltal ne feledjük, hogy a statisztikák nyomán a hajléktalanságról kirajzolódó kép csupán a trendet mutatja.

Finnországban a hajléktalanság csökkentését célzó intézkedések hosszú ideig szoros kapcsolatban álltak a lakáspolitikával: a megfizethető árú bérlakások arányának növelését tekintették a legfontosabb lépésnek a hajléktalanság mérséklésének útján. 2001 és 2005 között két program is indult a hajléktalanság csökkentése érdekében a Környezetügyi Minisztérium kezdeményezésére. Az egyik a hajléktalanság problémájával küzdő 10 legnagyobb Finn városra irányult, míg a másik a fővárost célozta meg. Habár az 1000 új lakás létrehozását kitűzött kvantitatív cél nem valósult meg, a programoknak sikerült megállítaniuk a hajléktalanság ijesztő növekedését.

A 2001–2005. közötti programok már felismerték a lakhatási utógondozói szolgáltatás jelentőségét³. A lakhatás biztosítása mellett a korábbinál több figyelmet fordítottak a

³ A lakhatási utógondozást elsősorban szociális munkások vagy szakképzett segítők végzik. A lakhatási tanácsadási szolgáltatás a gyakorlatban személyes tanácsadást és gyakorlati útmutatást jelent az új lakással kapcsolatos mindennapi teendők megoldásához.

nehezen elszállásolható hajléktalan emberekre, és nagyobb hangsúlyt kapott az alapvető ellátások és hajléktalanszolgáltatások fejlesztése. Ezek a célok azonban nem valósultak meg maradéktalanul. Túl nagy hangsúlyt helyeztek a lakások számára, ami a minőségi célok rovására ment. Ez például abban nyilvánult meg, hogy elfelejtettek elegendő forrást biztosítani a szolgáltatások számára, és nem kísérték kellő figyelemmel a minőségi célok megvalósítását. A csökkentési program kiértékelésében egy fontos javaslatot fogalmaztak meg a jövőre vonatkozóan: egy olyan új hajléktalanságcsökkentő program kell, amelynek célja a tartós hajléktalanság megszüntetése azok körében, akiknek a leginkább szükségük van az utógondozói támogatásra.

3. A hajléktalanság megszüntetését célzó finn módszer

3.1. A Bölcsék Tanácsa

A 2007. év fordulópontot jelent a finn hajléktalanpolitikában és gondolkodásmódban. 2007-ben vetették meg a jelenlegi politika alapjait és alakították ki a tartós hajléktalanság megszüntetését célzó programot. 2007 májusában a Környezetügyi Minisztérium felállított egy munkacsoportot, az úgynevezett Bölcsék Tanácsát, hogy dolgozzanak ki egy új programot a tartós hajléktalanság felszámolására (2008 és 2015 között). Amikor a Bölcsék Tanácsa elkészítette a jelentését, egy program-munkacsoportot alakítottak, amely a Bölcsék Tanácsa javaslatai alapján felvázolt egy 2008-tól 2015-ig tartó új programot a hajléktalanság megszüntetésére.

A Bölcsék Tanácsa három problémás területet azonosított a hajléktalanság csökkentésére tett korábbi intézkedésekben:

- 1) **Megfelelőség:** A hajléktalan emberek támogatására hozott intézkedések gyakran nem feleltek meg a tartósan hajléktalanok szükségleteinek, vagy egyszerűen el sem értek hozzájuk. Ráadásul folyamatosan újabb emberek váltak hajléktalanná, ami azt jelezte, hogy hiányos a támogatási rendszer.
- 2) **Megvalósítás:** A tartósan hajléktalan embereket célzó kedvezményes bánásmód megvalósítása számos okból kifolyólag lassú volt. A megfelelő építkezési területek hiánya okozta a legtöbb problémát.
- 3) **Támogatás:** Kevés szociális és egészségügyi támogatást biztosítottak. A pénz, a koordináció és a megfelelő ellátás biztosításának hiánya jelentett problémát.

A csoport felvázolta a hajléktalanság megszüntetésének etikai, jogi és gazdasági alapjait, és javaslatokat tett a tartós hajléktalanság mérséklésére. A legfontosabb kiindulópont és egyben a program kiindulási pontja a „housing first” (tükörfordításban: elsőként lakhatást) elv, amely a program egészét átható gyakorlati iránymutatásként szolgál. A jelentés azt is leszögezte, hogy a hajléktalanság jellegének változásai miatt újfajta lakhatási, szociális és egészségügyi megoldásokra van szükség. Fejenként magasabb összegű támogatással kellett számolni, mint korábban, mivel a fennmaradó, nehezen elhelyezhető hajléktalan emberek intenzívebb támogatást igényeltek, mint azok, akiket már sikerült lakáshoz juttatni. A munkacsoport azonban azt is megállapította, hogy a projekt keretében hozott intézkedések költségei kisebb terhet fognak jelenteni a társadalom számára, mint ami abból fakadna, ha egyáltalán nem foglalkoznának a hajléktalansággal.

A Bölcsék Tanácsa által javasolt célkitűzés szerint 2011-re meg kellene felelni, 2015-ig pedig teljesen meg kellene szüntetni a hajléktalanságot. Ehhez a gyakorlatban 2500 új szállást vagy ellátóhelyet kell teremteni a hajléktalan emberek számára. Ebből 1600-ra van szükség Helsinkiben, 400-ra a Helsink-i régió más területein, és 500 szükséges a hajléktalansággal küzdő többi növekedési központban. A csoport által kitűzött cél kis változtatással bekerült mind a munkacsoport jelentésébe, mind a kormányzati döntésbe.

A Bölcsék Tanácsának jelentése egy újfajta működési modellt mutatott be: a sokágyas hálólhelyiséggel rendelkező szállókat szinte teljesen kiiktatnák, még a nehezen elhelyezhető személyek esetében is, és az elsődleges megoldás a közönséges lakásbérlés lenne, a lakásbérlésre és -kiadásra vonatkozó törvénynek megfelelően. Ezekhez például egy mobil utógondozó csoport nyújtana támogatást. Emellett, a szociális jóléti törvénnyel összhangban, házigondozói szolgáltatással egybekötött lakhatást (serviced housing) javasoltak azok számára, akik intenzívebb támogatást igényelnek. A hagyományos szállók leváltása közvetlenül a housing first elven, illetve a Finn Alkotmány azon paragrafusán nyugszik, hogy minden embernek joga van a békés otthonhoz és a lakáson belüli egyéni elkülönüléshez, amit a munkacsoport is külön kiemelt. A Bölcsék Tanácsa speciális intézkedéseket javasolt két csoport, a fiatalok és a börtönből szabadult elítéltek hajléktalanná válásának megelőzése és elhárítása érdekében.

3.2. A 2008–2011-es tartós hajléktalanságot csökkentő program

A 2008–2011-es tartós hajléktalanságot csökkentő program része a kormány lakáspolitikai programjának, amely meghatározza a központi lakáspolitikai intézkedéseket az adott kormányzati ciklus idejére. A kormány úgy döntött, hogy 2008. február 14-én elindítja a tartós hajléktalanság csökkentését célzó programot. A döntés ismertette a program hátterét, célját és intézkedéseit, amelyek szorosan követik a program-munkacsoport javaslatait.

A program célkitűzései a következők:

- 1) a tartós hajléktalanság megfelelése 2011-re
- 2) fokozott intézkedések a hajléktalanság megelőzése érdekében

Mennyiségi célként előírták, hogy 2011-ig 1250 új lakást, utó- vagy házigondozói szolgáltatással egybekötött lakhatást vagy ellátóhelyet kell teremteni a tartósan hajléktalan emberek részére. A program számos megelőző intézkedést is tartalmaz, többek között a lakhatási tanácsadók tevékenységi körének bővítését, illetve egy országos fejlesztési projektet, amely a fiatalok számára létesít utógondozással egybekötött lakhatást.

A tartós hajléktalanságot csökkentő program az alábbi módon határozza meg a tartós hajléktalanságot:

„Hosszú ideig hajléktalan személy, akinél a hajléktalanság állandósult vagy könnyen állandóvá válhat, mert esetében a normális lakhatási megoldások nem működnek, és nincs elegendő, az egyéni szükségletekhez igazodó lakhatási megoldás.”

A hajléktalanság elhúzódásának veszélye jelentősen megnő, ha a hajléktalanság az alábbi tényezők valamelyikével párosul: toxikus anyagok ellenőrzés nélküli használata, aktív

kábítószerhasználat, pszichikai problémák, neurológiai károsodás, erőszakra való hajlam, bűnözés, büntetett előélet, eladósodottság.

Becslések szerint a program kezdetekor a hajléktalan emberek körülbelül egy harmada, mintegy 2500 ember volt tartósan hajléktalan, s ezek közül kb. 2000-en éltek a Helsink-i régióban. A programon belül elsősorban a támogatási igényeik szerint osztályozzák a tartós hajléktalansággal küzdő embereket. A célcsoportok a következők: pszichikai és toxikológiai problémákkal küzdő férfiak és nők; különböző betegségekből eredő viselkedési zavarokkal küzdők; szerhasználó fiatalok és frissen szabadult elítéltek, illetve más, feltételesen szabadlábra helyezett személyek. A csoportok nincsenek pontosan meghatározva, és vannak köztük átfedések. Bár viszonylag kevesen vannak azok, akik egyszerre több problémával küzdenek, az ő sikeres lakáshoz juttatásuk igényli a legtöbb erőforrást.

A program a housing first elv alapján épül fel. A szociális és egészségügyi problémák megoldása nem szabható a lakhatás megszervezésének feltételül: éppen ellenkezőleg, a szállás egy követelmény, amely azután lehetőséget ad az addig hajléktalan emberek többi problémájának megoldására. A lakóhely léte lehetővé teszi az életvezetési képességek megerősödését, és elősegíti a tervszerű cselekvést.

Ismereteink és tapasztalataink szerint a hajléktalanság megszüntetéséhez hosszú távú megoldásokat kell kínálni az embereknek, és kizárólag a housing first elven nyugvó megoldások fenntarthatók. A housing first koncepció finnországi megvalósításának alapötlete egy lakhatási csomag, amelyben a lakó szükségleteinek, képességeinek, szociális jólétének és egészségügyi igényeinek megfelelően lehet megszervezni a szállást és a szolgáltatásokat. Az illetőt lakhatáshoz – otthonhoz – juttatják, és aköré szerveződnek a szolgáltatások, amelyek az egyén igényeihez igazodva különböző intenzitásúak lehetnek. A szállásnyújtó és a társadalmi szociális és egészségügyi szolgálat közti partneri együttműködésben valósulnak meg a szolgáltatások. E koncepció fontos elemei a közösségi élet és a polgári részvétel. A finn modell fő elemei a következők:

- biztos és állandó lakhely bérleti szerződéssel;
- a hagyományos menhelyek használatának visszaszorítása, és a menhelyek átalakítása utógondozással egybekötött, bérelhető lakóegységekké;
- kilakoltatás megelőzése lakhatási tanácsadási szolgáltatás és anyagi támogatás révén;
- egyéni rehabilitációs és szolgáltatási tervek készítése;
- segítségnyújtás és útmutatás az általános népjóléti és közegészségügyi szolgáltatások igénybevételéhez;
- polgári tevékenység: partneri támogatás és közösségépítés

A program megvalósítása a kormányhivatalok és a hajléktalansággal küzdő 10 legnagyobb finn város által elfogadott szándéknyilatkozatokra támaszkodik. Ezek a szándéknyilatkozatok a városokra szabott intézkedési terveket tartalmaznak, amelyek a program minden projektjére vonatkozóan meghatározzák a forrásokat, az ütemezést, a munkatársakat és a célcsoportokat.

A szándéknyilatkozatok szerint a Környezetügyi Minisztérium támogatja és koordinálja a megállapodások megvalósítását. A kormány részéről a lakásügyi miniszter (Környezetügyi Minisztérium), a szociális és egészségügyi miniszter, az igazságügyminiszter, illetve az ARA, a RAY⁴ és a Bűnüldözési Hivatal (Crime Sanctions Agency) vezetői írták alá a szándéknyilatkozatokat, a városok részéről pedig a városvezetőség egyik tagja (a polgármester, a szociális ügyekért, a lakhatásért vagy a közigazgatásért felelős vezető hivatalnok).

A szándéknyilatkozatok megegyeztek abban, hogy a program nyomon követése az évente elkészítendő működési jelentés révén történjék. A megállapodások szerint a Környezetügyi Minisztérium felállít egy országos megfigyelési és irányítási csoportot, és a minisztérium koordinálja a kormányhivatalok közti együttműködést.

A kormány és az önkormányzatok közösen finanszírozzák a programot. A kormány 80 millió eurót különített el a program számára strukturális beruházás formájában, és 10,3 millió eurót a programban résztvevő munkatársak bérezésére. A Finn Nyerőgép Szövetség (RAY) pedig további 18 millió eurót különített el pénzügyi támogatás céljára.

3.3. A program időközi értékelése

A program legutóbbi időközi értékelése az alábbi megállapításokat tartalmazza:

- A program meg fogja haladni a kitűzött mennyiségi célokat. A célkitűzés értelmében 1250 új, független vagy utógondozással egybekötött lakásmegoldást kell biztosítani a tartósan hajléktalan emberek számára. A jelenlegi adatok szerint összesen 1600 új lakást fognak vásárolni a program időtartama alatt.
- A program számára biztosított pénzügyi keret elegendőnek, a finanszírozási modell hatékonynak bizonyult. A program pénzügyi kerete meghaladja a 200 millió eurót, amelyből 170 milliót a kormány, 10,3 milliót az önkormányzatok, 20,5 milliót a RAY (Finn Nyerőgép Szövetség) biztosít.
- A kormány által félretett összeg az utógondozási szolgáltatások ellátásához szükséges további munkatársak bérköltségének 50 százalékát fedezte. Ebből a keretből 130 új munkatársat vettek fel, ami kiemelkedően fontos a lakhatási program sikere szempontjából.
- A kormány és a városok közti szándéknyilatkozatokban foglalt konkrétumok megerősítették a program hitelességét és a felek megvalósítás iránti elkötelezettségét.
- Hatékonynak bizonyult a program kiindulópontja, a bérlakásokra épülő housing first elv. Amint lakáshoz jutottak, a bérlők egyértelműen motiváltabbá és képesebbé váltak a szociális és egészségügyi problémák leküzdésére.
- A program keretében futó projektek közvetlen hatást gyakoroltak az önkormányzatok által a hajléktalanok számára biztosított szolgáltatásokra. A program a lakásszektor mellett a szociális és egészségügyi szolgáltatásokra is kihat. A program előrehaladtával erős fejlődésnek indult a lakáspiac és a szociális munka, amelynek kulcseleme a multidiszciplináris megkeresési (outreach) munkamodell.

⁴ A Finn Nyerőgép Szövetség

- Megerősítést nyert a hálótermes szálláshelyek (hajléktalanszállók és menhelyek) átalakítása. 2012-re befejeződik az átalakítási program, és attól kezdve nem lesznek a hajléktalanok ideiglenes elhelyezésére szolgáló menhelyek és szállók a nagyvárosokban. Helyüket a bérleti szerződésen alapuló, utógondozással egybekötött lakóegységek veszik át.
- Szélesebbé vált a lakhatási tanácsadás hatásköre azáltal, hogy a programban részt vevő városok újabb tanácsadókat alkalmaztak állami támogatásból. Közös tervek készültek a városi hatóságok részére a kilakoltatások megelőzése és a hajléktalanság megelőzését célzó befektetések ösztönzése érdekében.
- 300 új lakást építettek a speciális támogatást igénylő fiatalok számára, és egy újfajta ellátási láncot alakítottak ki a fiatalokat célzó megkereső munkától az utógondozással egybekötött lakhatásig, melynek célja a fiatalok hajléktalanná válásának megakadályozása.
- A Tamperei Műszaki Egyetem által végzett értékelés során empirikus bizonyítást nyert, hogy a hajléktalanság csökkentése pénzügyi jelentőséggel bír. A tanulmány szerint az intenzív utógondozás folytán mérséklődik a szolgáltatások igénybevétele, ami jelentős megtakarítást eredményez. A kutatás egy utógondozással egybekötött tamperei lakóegységet vizsgált, és arra a megállapításra jutott, hogy ha a lakáshoz jutás fokozott utógondozással párosul, akkor az emberek feleannyit vesznek igénybe a szociális és egészségügyi ellátásokat, mint a hajléktalanság ideje alatt. Ez lakónként 14 000 euró megtakarítást jelent. Az éves megtakarítás a szóban forgó lakóegység 15 lakója esetében összesen 220 000 euró.

A hajléktalanságcsökkentő program eredményei elég meggyőző alapot szolgáltatnak ahhoz, hogy felvázolják a program folytatását 2012-től 2015-ig. A meghosszabbított időszak célja nem kevesebb, mint a tartós hajléktalanság teljes megszüntetése Finnországban.

4. A finn tapasztalatokból levonható fontosabb következtetések

- A hajléktalanság megszüntetése megvalósítható cél.

A finn tapasztalatok alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a hajléktalanság felszámolása teljességgel kivitelezhető és reális célkitűzés. A megvalósítás kitartós, szisztematikus munkát igényel, és elengedhetetlen feltétele a széles alapokon nyugvó politikai konszenzus, mind országos, mind helyi szinten. A széles körű politikai konszenzus kialakítása nem könnyű feladat. Stratégiai kezdeményezések szükségesek hozzá, és nagyon fontos a megfelelő kormányzati szervek és civil szervezetek aktív szerepvállalása. A politikai legitimitás az anyagi erőforrások megteremtéséhez is utat nyit. Ráadásul a hajléktalanság megszüntetése még csak nem is jelent komoly kiadást, ha figyelembe vesszük az abból fakadó megtakarítást.

Az alábbiakban sorra vesszük a hajléktalanság megszüntetésének nélkülözhetetlen előfeltételeit, azokat a tényezőket, amelyek elősegítik vagy éppenséggel megnehezítik a kitűzött cél elérését.

- Szükség van egy konkrét célokat tartalmazó stratégiára

A hajléktalanság megszüntetésének eléréséhez következetes, a különböző szervezetek együttműködésén és elkötelezettségén alapuló stratégiára, illetve konkrét megvalósítási tervre van szükség. A tartós hajléktalanságot csökkentő program finn megvalósításában az országos és a helyi kormányzati szervek (minisztériumok, a Finn Nyerőgép Szövetség, a tíz legnagyobb város) és a közszolgáltatást nyújtó civil szervezetek egyaránt részt vettek. Az egyes városok megvalósítási tervei tartalmaztak minden projektet, amit a program ideje alatt el kellett végezni, és azok forrásait is megnevezték. A csökkentési program átláthatóságát tükrözi az a tény, hogy a döntések és intézkedések sorozata végigkövethető a kormányzati elvi döntéstől a minisztériumok és az önkormányzatok által biztosított finanszírozási keretek elkülönítésén át egészen az egyes hajléktalan emberek lakáshoz juttatásával kapcsolatos döntésekig.

A program időtartamát elég bőre kell szabni ahhoz, hogy lehetővé tegye a felügyelt megvalósítást.

A csökkentési program 4 éves, és 4 évvel tervezik meghosszabbítani a végső cél, vagyis a tartós hajléktalanság teljes megszüntetésének elérése érdekében. A különböző szintű (országos és helyi) intézkedések összehangolása szintén nagyon fontos a program sikere szempontjából. Az intézkedéseket (legyen az törvényhozás vagy konkrét helyi projekt) párhuzamosan kell végrehajtani.

Az intézkedések összehangolása a megfelelő kritikus tömeg látszatát kelti, aminek egyértelmű pozitív pszichológiai hatásai van, többek között a közvéleményre is.

A különböző szintek szinkronizálása emellett azt is jelenti, hogy komoly befektetésekkel kell támogatni a hajléktalan emberekkel szorosan együttműködő munkatársak szakmai képzését, a program céljainak meghatározásakor pedig hasznosítani kell a tapasztalataikat.

A finn tapasztalatok azt mutatják, hogy egy országos program jelentős eredményeket érhet el a hajléktalanság megszüntetése terén, amennyiben a program konkrét, mennyiségileg meghatározható célkitűzéseket tartalmaz, amelyek megvalósítását rendszeresen figyelik és ellenőrzik. A konkrét célokat mindig a helyi körülményekhez és igényekhez kell igazítani. A program értékelése és különösen a program intézkedéseinek pénzügyi hatásait vizsgáló értékelés döntő tényezőnek bizonyult a program politikai legitimitása szempontjából.

- A lakáspolitikai döntő fontosságú

Teljesen szabad, önszabályozó lakás piac mellett lehetetlen felszámolni a hajléktalanságot. A közhivataloknak, az államnak és az önkormányzatoknak megfelelő intézkedésekkel befolyásolniuk kell a lakás piac működését. A lakás piac részleges szabályozása történhet jogszabályok, pénzügyi szabályozás vagy a lakóknak nyújtott anyagi támogatás útján. Finnországban az állami finanszírozású szociális lakásépítés lehetővé teszi, hogy a helyhatóságok és a nonprofit lakásszervezetek lakáshoz juttassák a hátrányos helyzetű embereket. Ez egy nagyon fontos kiindulópont, ha el akarjuk kerülni, hogy valaki pusztán gazdasági okok miatt váljon hajléktalanná.

- Megbízható alapinformációkra van szükség

A hajléktalanság megszüntetését célzó intézkedések tervezéséhez és kivitelezéséhez elengedhetetlen, hogy megbízható alapvető információkkal rendelkezünk, amihez a hajléktalanság mint jelenség kutatása és megismerése révén juthatunk hozzá.

Rendszeresen felül kell vizsgálni az irányelveket, de ez csak akkor hatékony igazán, ha alaposan ismerjük a hajléktalanságot. Habár egyre több kutatást végeznek a hajléktalanság témakörében, a jelenség számos aspektusát még mindig nem érzékeljük megfelelően.

Csak akkor tűzhetünk ki reális és megvalósítható célokat, ha kielégítő kutatást végzünk, melynek nyomán valóban megismerjük a hajléktalanság természetét és kiterjedését, a hajléktalan emberek szükségleteit, a lakás- és a munkaerőpiac fejlődését, illetve más kapcsolódó területeket.

A hajléktalansággal kapcsolatos információkat csak úgy lehet összesíteni, ha ötvözzük a tudományos kutatásokat és a hajléktalanokkal dolgozók tudását és tapasztalatait. Finnországban az alapvető ismeretek összegyűjtése érdekében kifejlesztettek egy hálózatot a tartós hajléktalanságot csökkentő program keretében, amely különböző munkacsoportokból állt, és több mint 200 ember, helyhatóságok és civil szervezetek alkalmazottai, illetve hajléktalan emberekkel foglalkozó kutatók vettek részt benne.

Az utóbbi években egyértelművé vált, mennyire fontos a hajléktalanság területén tapasztalt emberek szakértelme. Augusztusban indult egy új, széles körű fejlesztési projekt, amely a hajléktalanoknak nyújtott szolgáltatásokra összpontosít, és mindegyik munkacsoportnak vannak olyan tagjai, akik jelenleg hajléktalanok vagy korábban voltak azok, és a tapasztalataik folytán, a gyakorlatban váltak szakértővé.

- A hajléktalan emberek csoportja nem homogén

Nem létezik egyetlen egyetemes megoldás a hajléktalanság csökkentésére és felszámolására. Számos korábbi hajléktalanságcsökkentő program ért már el mennyiségi szempontból jó eredményt. De úgy látszik, hogy ezek a programok inkább azokra a hajléktalan emberekre irányultak, akik pusztán a megfizethető bérlakások hiánya miatt váltak otthontalanná. Ezek a programok valójában nagyon sok hajléktalan embert kizártak, akik súlyos kirekesztési problémákkal és többféle gonddal küzdöttek.

A tartós hajléktalanság csökkentését célzó jelenlegi program szándékosan erre a hajléktalan csoportra irányult, mivel őket a legnehezebb lakáshoz juttatni, és ők igénylik a legtöbb gondozást és támogatást.

A gyakorlatban nem működött az az elmélet, hogy az általánosan elérhető lakások számának növekedése pozitívan hatással lesz majd ennek a csoportnak a helyzetére is. A felülről lefelé építkező modell helyett ennél a csoportnál személyre szabott elhelyezési megoldásokra van szükség. A program megvalósítása során láthatóvá vált, hogy a tartósan hajléktalan emberek csoportja heterogén, és az egyes esetekben szükséges támogatási és gondozási formák jelentősen eltérőek. A lakásmegoldás sikere érdekében meglehetősen rugalmas szolgáltatásszervezésre van szükség, amely gyorsan képes alkalmazkodni a változó támogatási igényekhez. A multidiszciplináris ismereteken alapuló és megfelelő létszámú munkatárssal rendelkező adekvát támogatás az új lakóegységek sikerének nélkülözhetetlen előfeltétele. Amint a finn példa mutatja, rendszeresen felül kell vizsgálni a hajléktalanpolitikát és az azzal kapcsolatos struktúrákat annak érdekében, hogy az megfeleljen a különböző hajléktalan csoportok érdekeinek. A finn tapasztalatok az igény alapú megközelítés jelentőségét igazolják.

- A hajléktalanok számára kínált megoldások nem lehetnek ideiglenesek

A hajléktalanság problémájának megoldására tett korábbi kísérleteket az átmeneti megoldások véglegessé válása jellemezte. Ez év elején bezárt a helsinki Herttoniemi menhely, amely a 80-as évek közepén nyílt meg ideiglenes megoldásként a hajléktalanság lehangoló helyzetének javítására. Vagyis egy ideiglenes intézkedés 25 évig tartott. Tapasztalataink szerint a sokágyas hálótermekkel rendelkező szállások inkább hozzájárultak a hajléktalansághoz, semhogy megakadályozták volna. A felelősség hiánya és az ideiglenes jelleg miatt nagyon hamar kialakul a hálótermek speciális szubkultúrája. Emellett a hálótermek könnyen válhatnak a különböző bűnözői tevékenységek táptalajává. A hálótermi körülmények nem biztosítják azt a fajta privát védelmet és biztonságot, amely lehetővé tenné a bonyolult szociális és egészségügyi problémák megoldását.

Ismereteink szerint a hálótermek nem tekinthetők korszerű megoldásnak a hajléktalansággal szemben, még ideiglenes jelleggel sem. A XXI. században az utógondozással egybekötött lakhatás és a megfelelő létszámú képzett munkatárs jelent minimális megoldást a hajléktalanságra. Ebből kifolyólag pár éven belül Finnország összes hálóterme átalakul utógondozással egybekötött lakóegységekké. Magától értetődően a hatóságoknak készen kell állniuk arra, hogy vészmegoldást tudjanak biztosítani a hirtelen fellépő hajléktalanság esetére. A sürgősségi szállás csak ideiglenes megoldás lehet, ami jelen esetben legfeljebb pár hetet jelent, az idő alatt pedig egy tartósabb megoldást kell találni.

- Világos filozófiára és jövőképre kell építeni a hajléktalanság megszüntetését célzó programot

A tartós hajléktalanságot csökkentő program alapja a housing first elv finnországi alkalmazása. A lakhatás alapvető emberi jognak és szükségletnek számít. Amíg az elhelyezés nem méltányos, addig még a legnehezebb szociális és egészségügyi problémákat sem lehetséges megoldani. A housing first elv finn modelljének egyik központi eleme a szolgáltatások iránti igény felmérése, amely azt hivatott ellenőrizni, hogy a lakó megfelelő támogatást és utógondozást kap-e.

- A hajléktalanság csökkentése erősen kihat a szociális és egészségügyi szolgáltatásokra

Már most kijelenthetjük, hogy a csökkentési program projektjei közvetlen befolyást gyakoroltak a helyhatóságok által a hajléktalanok számára nyújtott szolgáltatások összességére. Az új lakóegységekkel megnőtt az alternatívák száma, és lehetővé vált a különböző lakhatási megoldások kidolgozása a nem praktikus szállások (például a lakáshiány miatti intézményi elhelyezés) csökkentése mellett. A hajléktalanok utógondozását végző munkatársak létszámának növelése történelmi jelentőségű. Finnország egy paradigmaváltást él át a hajléktalanok számára nyújtott szolgáltatások területén. Ez jelentősen kihat a leginkább kirekesztett emberek szociális és egészségügyi ellátásának megszervezésére. Ez a változás különösen a szerhasználati és pszichikai problémákkal küzdő emberek ellátását érinti.

Ezt az új koncepciót „lakhatási szociális munkának” nevezzük. A housing first elvnek megfelelően a lakhatást „stabilizáló környezetnek” tekintjük, egyfajta alapnak, amelyből kiindulva támogatni lehet az ügyfeleket abban, hogy a forrásaikra összpontosítsanak, és erősítsék az interaktív kapcsolatokat (a munkatársakkal, a társaikkal és a személyes kapcsolataikat), ami elősegíti a lakhatás fenntartását. A lakhatási szociális munka nem a

pszichoszociális problémákra fókuszál, hanem a sikeres lakhatási megoldásra. E cél elérése érdekében a multidiszciplináris csapat tagjai a saját ismereteiket felhasználva segítik az ügyfeleket, anélkül hogy a saját szakterületükre szűkítenék a megoldandó problémát.

- A hajléktalanság megelőzése konkrét, célzott intézkedéseket kíván

A hajléktalanság megszüntetése átfogó megközelítést igényel, ahol egyensúlyban van a megelőzés és a hajléktalanságra adott reakció. A megelőző intézkedések nem elegendők a hajléktalanság felszámolásához, ha nem sikerül megállítani az újabb hajléktalan emberek megjelenését. A csökkentési program többféle módszert alkalmaz a hajléktalanság megelőzésének fokozására. Úgy gondoljuk, hogy a hajléktalanság megelőzésének egyik hatékony módja a hatóságokkal való együttműködés megerősítése. Ennek megfelelően a lakhatási tanácsadás kialakítása mellett a kilakoltatások megelőzését célzó közös tervek készültek a programban részt vevő városok hatóságai számára.

A lakhatási tanácsadás olyannyira központi megelőző munkamódszernek számít, hogy már folyamatban van a jogszabályi háttér kidolgozása, ami kötelezné a helyhatóságokat, hogy állandó szolgáltatásként biztosítsák a lakhatási tanácsadást.

A lakhatási tanácsadást feltétlenül ki kell terjeszteni a privát bérlakások piacára is.

A társadalmi befogadás érdekében külön figyelmet kell fordítani azokra a fiatalokra, akiket a hajléktalanság veszélye fenyeget. A fiatalok esetében a lakhatásra irányuló támogatás mellett hangsúlyozni kell az értelmes tevékenységek (tanulás, munka) fontos szerepét is.

5. Végső következtetések

A hajléktalanság megszüntetése megvalósítható és reális cél. Ez a célkitűzés humánus, etikai és politikai szempontból egyaránt indokolt, továbbá nyomós gazdasági érvek is mellette szólnak. Csak erre alapozva érhető el a tartós társadalmi befogadás. A hajléktalanság megszüntetése lakáspolitikai kérdés, amely egyéb területeket is érint, elsősorban a szociális és egészségügyi politikát.

A hajléktalanság megszüntetése széles körű összefogáson és erős politikai támogatáson alapuló, nagyon határozott megvalósítási stratégiát igényel. Politikai támogatás szükséges a stratégia tényleges megvalósításához és ahhoz, hogy országos szinten biztosított legyen a szükséges jogi keretrendszer, ami lehetővé teszi a hajléktalanstratégiák következetes és elszámoltatható megvalósítását.

A különböző hajléktalan csoportokra irányuló, jól célzott intézkedéseket kell hozni. Külön figyelmet kell fordítani a legsérülékenyebb csoportokra és a súlyosan kirekesztett hajléktalan emberekre. Mennyiségi szempontból elegendő intézkedésekre van szükség, és lépésként kell megvalósítani őket a szolgáltatási rendszer egyensúlyának fenntartása érdekében. Az elégséges mennyiség a lakhatási megoldásokra és a munkatársak létszámára egyaránt vonatkozik.

A hajléktalanság megszüntetése érdekében egyszerre kell áldozni a hajléktalanság megelőzésére és kezelésére is. Az ezirányú intézkedéseknek határozottaknak, célzottaknak kell lenniük, és igazodniuk kell a helyi körülményekhez.

A hajléktalanság megszüntetéséhez szükséges idő függ a hajléktalanság mértékétől. A finn csökkentési program 2015-re tervezi megszüntetni a tartós hajléktalanságot. Ahogyan közeledünk e felé a cél felé, tapasztalhatjuk, hogy az átmeneti hajléktalanság is jelentősen csökken. Figyelembe véve a hajléktalanság mértékét az Európai Unió egyes országaiban, jelenlegi ismereteink alapján úgy gondoljuk, hogy uniós szinten a hajléktalanság megszüntetésének reális dátuma közelebb van a 2020-hoz.

A cél megvalósításának folyamata megbízhatóbban ellenőrizhető, ha konkrét és mérhető alcélokat tűznek ki, és ugyanakkor egy megbízható megfigyelő rendszert is kialakítanak. A megbízható megfigyelő rendszer előfeltétele a helyi hatóságok közti jó együttműködés.

A hajléktalanság felszámolásának legnagyobb akadálya a közvélemény, a „csendes többség”, akik gyakran előítéletekkel és megbélyegzően fordulnak a hajléktalanok felé. Ez a viselkedés különösen a hajléktalanok számára építendő új lakóegységek elleni helyi tiltakozásokban mutatkozik meg. Úgy tűnik, az ellenállás mérséklésének egyetlen módszere a hajléktalansággal kapcsolatos folyamatos ismeretterjesztés, illetve a lakóegységek és a szomszédok közti folyamatos párbeszéd.

Az egyes EU-tagállamok hajléktalanpolitikái és –stratégiái közti ellentmondások veszélyeztetik leginkább a hajléktalanság megszüntetését. Nyilvánvaló tény, hogy egy országon (például Finnországon) belül a hajléktalan emberek a városokba mennek, ahol több szolgáltatás áll a rendelkezésükre. Ha az EU különböző országaiban fokozódik a hajléktalanszolgáltatások szintje közti eltérés, akkor fennáll annak a veszélye, hogy a hajléktalan emberek vándorolni fognak az országok között.

Nyilvánvalóan európai konszenzusra lenne szükség a hajléktalanság megszüntetésének stratégiáját illetően, és harmonizálni kellene az alapvető társadalombiztosítási ellátásokat.

A hajléktalanságot nem lehet felszámolni a hajléktalanstratégiák megvalósítását támogató, kielégítő jogi keretrendszer nélkül. Az Európai Szociális Karta szilárd alapot nyújt az egyes országok törvényhozása számára. Erős empirikus bizonyítékaink vannak arra, hogy a hajléktalanság megszüntetése igenis lehetséges, reális, etikai szempontból jogos, és gazdasági szempontból is életképes cél. Nem túlzás kijelenteni, hogy a hajléktalanság felszámolása az egyetlen hatékony módszer a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben.