

FEHÉR BORÓKA – SOMOGYI ESZTER –
TELLER NÓRA

Állami és önkormányzati lakáspolitikák a hajléktalanság megelőzése szempontjából¹

A támogatott lakhatási programok a hajléktalanságból való kivezetést célozzák. Ugyanakkor – ahogy ezt tanulmányunkban részletesen bemutatjuk – a meglévő szociális és lakhatási támogatási rendszerek nem képesek közép- és hosszútávon hatékonyan megakadályozni az elesett csoportok lakásvesztését, valamint az elfogadható színvonalú lakhatás megőrzését abban az esetben, amikor a háztartás elveszíti jövedelmét. Vagyis a jelenlegi lakhatási amellelt, hogy nem tudja megelőzni a lakhatási kirekesztődést, még konzerválja is ezt az állapotot. A hajléktalan emberek lakhatási támogatásai pedig behatárolt időre szólnak, s általában 12 hónap elteltével a hajléktalan ember átkerülne a hagyományos lakhatási támogatási rendszerbe – és a kör bezárult.

A következő részekben tehát bemutatjuk azokat a hatásmechanizmusokat, amelyek miatt a meglévő támogatási és ellátási rendszerek csak korlátozottan vagy egyáltalán nem képesek mediálni a lakásvesztéshez vezető konfliktusokat, illetve megerősíteni a hajléktalanságból kivezető utakat. A hajléktalanok, a lakhatásukban veszélyeztetettek és az azt már elvesztett csoportokkal kapcsolatban más-más kihívások vannak az intézményrendszerben, a támogatási struktúrákban:

– Hajléktalan emberek esetében nem képesek biztosítani a magán- vagy a bérlakáspiacra való visszavezetést, és a tág értelemben vett társadalmi integráció egyéb területein is sikertelenek. A támogatott lakhatási programok csak rövid idejűek, a szociális bérlakásszektor szűk és nagy a verseny a megürülő lakásokért, a lakbértámogatás és lakásfenntartási támogatások pedig az esetek nagy részében nem elérhetőek a hajléktalanok számára. A hajléktalan emberek így könnyen bennragadnak a hajléktalan-ellátó rendszerben, már amennyiben bejutnak az ellátásba.

– Nem tudják megakadályozni a még a lakásrendszerben bent lévőket, de bizonytalanra vált helyzetűek lecsúszását, hiszen a lakásfenntartási támogatás és adósságkezelési szolgáltatás elégtelen segítség az igazán

¹ Részlet Fehér Boróka – Somogyi Eszter – Teller Nóra: Támogatott lakhatási programok kiterjesztésének és más lakástámogatásokkal való összehangolásának lehetőségei című tanulmányából. A teljes tanulmány a http://foglakprojekt.hu/viewpage.php?page_id=20 oldalon olvasható. A tanulmány 2011 elején készült. Megjelenése óta számos támogatási elem és program módosult. A cikk ezért szükségszerűen a 2010 végén elérhető legfrissebb adatokra, információkra épít, és nem foglalkozik a mostani közléskor hatályos módosításokkal, azok várt vagy nem várt hatásával.

alacsony jövedelműek esetében, és a tartozások felhalmozódását sem állítják meg.

– Azon belül a lakhatásukat elvesztő családok átmeneti megsegítésére szolgáló intézmények csak ideiglenes segítséget tudnak nyújtani, és kevés információ van arról, hogy onnan milyen hatékonysággal kerülnek vissza a piaci és a támogatott szektorba a családok. Általában két kivétel út járható, a lakását vesztő háztartás vagy családtaghoz költözik, vagy magánbérletbe, mivel a szociális bérlakásszektor – hely és szándék híján – csak keveseknek nyújt lakhatási megoldást.

– Azok a hajléktalan emberek, akik a lakhatási támogatással vagy anélkül kijutnak a „hagyományos” lakáspiacra, ugyanezekkel a problémákkal szembesülnek, és féltő, hogy ismételten hajléktalanná váljanak.

Tanulmányunkban az állami és önkormányzati lakáspolitikát vizsgáljuk meg, különös tekintettel arra, hogy az alacsony jövedelmű (köztük a hajléktalan) háztartások számára milyen lehetőségek, támogatások érhetők el. Bemutatjuk, hogy 2011 elején a rendszerváltáskori, akut lakhatási krízishelyzetekre való reakcióként kialakított hajléktalanellátó intézményrendszer és a folyamatosan formálódó lakáspolitikai eszközrendszer kontextusában milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a lakhatásukban veszélyeztetetteknek a megkapaszkodásra, és milyen mechanizmusok gyengítik az állami és önkormányzati lakáspolitikák hajléktalanság kezelésével kapcsolatos hatékonyságát.

A tágabb értelemben vett lakáspolitikai szinterei

Az alábbi részekben sorra vesszük az állami lakás- és lakhatási támogatási programok alapjellemzőit, és megvizsgáljuk, hogy a hajléktalanság által legveszélyeztetettebbnek tekintett csoportok szempontjából mennyiben relevánsak, azaz mennyiben szolgálják a bizonytalan élethelyzetűek lakáshoz jutását és lakhatásuk megőrzését. Ahol releváns és nagyobb léptékű támogatási programmódosítás zajlott le az elmúlt néhány évben, ott kifejtjük ennek a változtatásnak a valószínűsíthető vagy tapasztalt hatásait.

A tanulmány terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé a teljes strukturális összefüggésrendszer megvilágítását, azaz a jövedelempótló támogatásokhoz való, általános kapcsolódási pontok tárgyalását, sem a regionális különbségekből fakadó támogatás-hatékonysági eltérések és ellentmondások elemzését. Éppen ezért a legszembetűnőbb problémák elemzésére szorítkozunk.

Állami lakáspolitikai

A kormányzati lakáspolitikát a 2000-es évek elejétől elsősorban a tulajdoni lakáshoz jutási támogatások dominálták.² Ennek háttérében a lakásfinanszírozási rendszer és az építőipari lobbierősödése állt. Az évtized

² Hegedüs et al 2008.

közepére a lakáshitelezési rendszer deregulációjával nemcsak a támogatott lakáshitelek, hanem a támogatás nélküli, a banki reklám-boom során biztonságosnak hirdetett és igen kedvező fizetési feltételű, svájci frank és más devizaalapú hitelek kihelyezése is felgyorsult. Mindezen tényezőknek három, egymással összefüggő hatása volt:

(1) Egyrészt felpörgött a lakáspiac és a lakásépítés, az éves lakásépítés megközelítette a negyvenezres számot. Az épített lakások méretei alapján a piac a (szigorodó támogatású) hiteltermékek és a (feltételezett) megtakarítások alapján elsősorban a fiatalokat, az alsó-középosztályt és a középosztályt célozta. A lakásárak ebben az időszakban stabilan növekedtek.

(2) Másrészt a lakáspolitikai hosszú távon elkötelezte magát: éves szinten a lakástámogatások mintegy kétharmadát-háromnegyedét fordította a lakáshitelek kamattámogatásaira, beszűkítve ezáltal a saját mozgásterét.

(3) Harmadrészt olyan hiteltermékek jelentek meg, amelyek megnyitották a hozzáférést az addig túl kis önrésszel rendelkező lakossági csoportok előtt, ezzel javítva a lakáspiacra való belépés esélyeit, de egyúttal növelve ezen csoportok megfizethetőségi kockázatait, a lakásvesztés veszélyét.

1. táblázat Kormányzati lakástámogatások 1998–2007, milliárd Ft

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lakásépítési kedvezmény	20,4	19,9	24,0	19,5	18,9	30,1	35,9	41,7	62,8	53,1
Bérlakás és panel program	0,0	0,0	0,5	2,0	12,4	18,2	18,0	20,7	7,6	6,5
Adó-visszatérítési támogatás	0,2	1,9	5,0	5,9	6,4	9,0	9,7	6,0	1,9	0,5
Kiegészítő kamattámogatás	0,0	0,0	1,3	4,8	15,0	23,5	37,3	45,5	34,1	38,8
Jelzálog kamattámogatás	0,0	0,0	0,6	0,8	6,7	56,3	97,3	105,7	98,1	88,3
Lakástakarékok támogatás	3,0	4,5	5,1	6,5	5,7	5,9	8,3	10,7	14,1	18,6
Törlesztési támogatás	8,0	7,2	6,0	5,4	4,1	1,1	0,7	0,5	0,2	0,1
Régi hitelek	26,0	20,3	15,9	14,2	13,0	9,6	9,8	5,8	0,3	0,2
SZJA kedvezmény	1,2	1,6	2,2	5,6	17,0	31,1	24,7	19,5	14,0	10,0
Illeték kedvezmény	1,0	2,6	5,4	11,4	17,6	26,6	20,0	20,0	20,0	20,0
Összesen	59,9	58,1	66,1	75,9	116,7	211,3	261,6	276,2	253,1	236,1
GDP mrd Ft	10 087	11 394	13 533	15 275	17 204	18 936	20 712	22 027	23 562	24 386
GDP százalékban	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	1,1%	1,3%	1,3%	1,1%	1,0%

Forrás: Önkormányzati Minisztérium és Városkutató és Városfejlesztési Intézet saját számítás, előzőleg publikálva a Hegedüs et al 2009-ben.

A lakástámogatások folyamatos nominális növekedése egészen a pénzügyi válság 2008-as őszi bekövetkeztéig zajlott.

A 2009-es fordulat azt jelentette, hogy a lakástámogatási formák egy jelentős részét felfüggesztették (pl. a szocpolt), a válság hatására a lakáspiac beszűkült, a lakásárak reálértéke csökkenni kezdett. Ettől kezdve a devizahitelek a forint árfolyamcsökkenése miatt nem várt terheket róttak a háztartások költségvetésére, és sokan kerültek adósságspirálba. A lakáshitelezés általános szintje jelentősen visszaesett, a lakásépítés számai a boom előtti szintre csökkentek.

A KSH 2010-re összesített adatai alapján a lakáseladások 2009-re a 2007-es szint felére csökkentek, és az összes lakástranzakció (mintegy 90 ezer adásvétel) alig 10 százaléka irányult új lakás vásárlására. Ehhez nagyban hozzájárult a szocpol támogatás berekesztése. Az új lakások reálára 5,6 százalékkal, a használtaké 9,6 százalékkal mérséklődött már 2009-ben.

A válság az eladott lakások számának hirtelen csökkenését 2009 második felére hozta meg, és 2010 első negyedében is alig 1000 új lakást vásároltak meg. A Budapesten kívüli lakáspiac gyakorlatilag befagyott, a regionális árkülönbségek tovább nőttek.³

A lakásépítés 2010 végére a 2000-re szintre esett vissza. A tavalyi évben mindösszesen 20 823 lakás épült. Átalakult az építőipari tevékenység összetétele is – a felújítások hangsúlyosabbak lettek. Drasztikusan csökkent az építési engedélyek száma is, ami azt mutatja, hogy az építési kedv és ezzel az építőipar tevékenysége a 2011-es évben is visszafogott lesz.

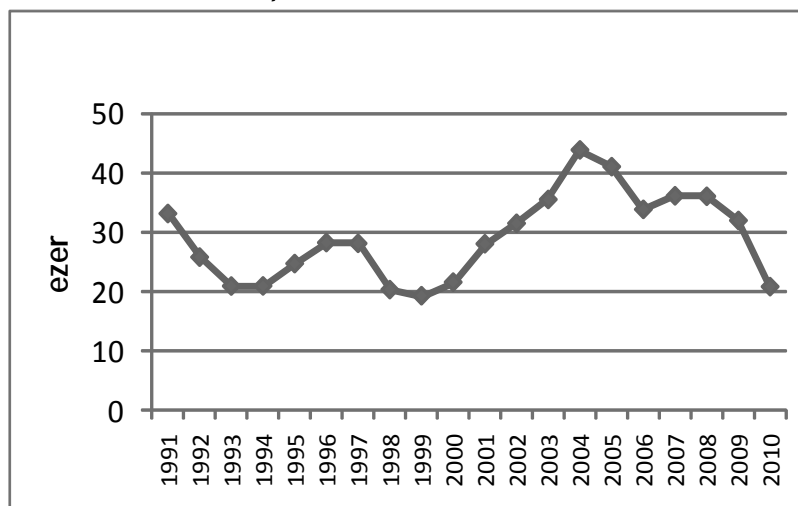
A lakáshitelezéssel kapcsolatos legfrissebb adatok tanulsága, hogy a teljes hitelállomány a lakáspiaci tranzakciók és új hitelkibocsátások számának radikális csökkenése mellett is folyamatosan nőtt. Ez legfőképp a deviza-hitelállomány forint-árfolyamgyengüléséből következő növekményének köszönhető. Mára mintegy 830 ezer lakáshitel van, ebből kb. 330 ezer hitel államilag támogatott lakáshitel, és csekéllyel több a devizahitel. A teljes állomány mintegy 4300 mrd Ft – ennek kétharmadát a devizaalapú lakáshitelek teszik ki.

2010 első félévének tárgyidőszakára vetítve mintegy 30 százalékos visszaesés látható a felvett hitelek számában. A visszaesést egyrészt az állami hiteltámogatás ideiglenes felfüggesztése, másrészt a forint- és a devizahitelezés általános megszigorítása okozta (a fedezetként kínált lakás értékének legfeljebb 75 százalékát érheti el a felvett kölcsön a forintalapú hitelek esetében, az eurohitelek esetén 60%, a többi devizánál pedig 45%).

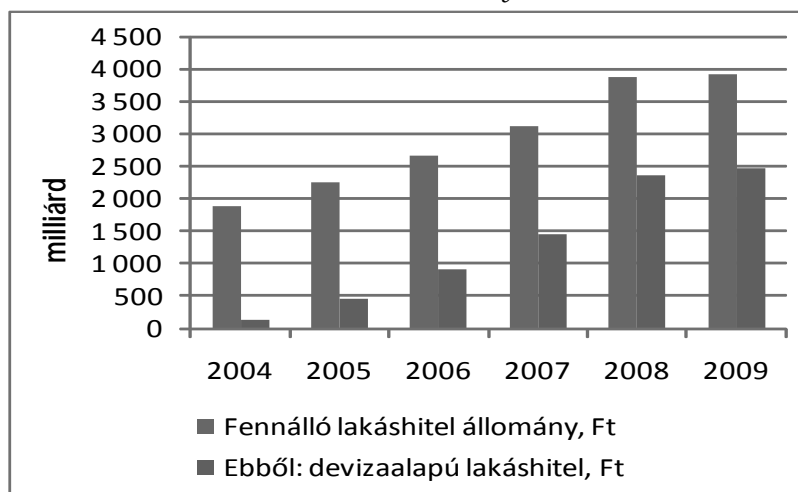
A fogyasztók a megnövekedett törlesztőrészek fényében kockázatosabbnak látják a devizaalapú hitelfelvételt, sokszor pedig eladásra kínált ingatlanjaik is beragadtak, így az újabb lakásvásárlást vagy építést több tényező is nehezíti.

³ KSH Statisztikai tükör 2010/128.

1/a ábra Épített lakások száma (1991–2010)



1/b ábra Lakáshitel-állomány (2004–2009)



Forrás: KSH adatbázis

A lakáspolitikát nemcsak a tulajdonhoz való jutást támogatta, hanem a tulajdoni lakások energiahatékony felújítását is, elsősorban az iparosított technológiával épített lakások esetén. A *panelprogram implicit módon szociálisan célzó programnak bizonyult*, abból adódóan, hogy a paneles lakótelepek a városi helyi lakás piacok alsó szegmensében helyezkednek el, és lakóik az alsó középosztályból és alsóbb jövedelmi csoportokból kerülnek ki.⁴

Az energia-hatékonysági beruházások célja hosszú távon a lakhatás

⁴ Hegedüs – Szemző: 2007.

megfizethetőségének segítése. A hitelintézetek a támogatások megszerzését saját hiteltermékekkel, előtakarékossági termékekkel kombinált hitelezéssel segítették elő, kihasználva pl. a lakástakarékok nagyvonalú állami támogatási rendszerét. Az érintett lakástulajdonosok az általában a társasházak közös költségeibe beépített hiteltörlesztéssel fedezett beruházásoktól már középtávon érezhető megtakarításokat várnak. A beavatkozások általában a fogyasztás mérhetővé tételét, a hőtakarékosságot szolgáló nyílászárócsereket és homlokzatszigetelési beruházásokat jelentik/jelentették.

Az állami lakáspolitikai egy további fókuszja az *önkormányzati bérlakás-állomány bővítése és a lakásbérlet megfizethetőségének javítása* volt. Ugyanakkor a 2001 és 2004 közötti bérlakásépítési program során felépített lakások száma az időközben privatizált bérlakások számát nem kompenzálta, azaz az állomány nem nőtt, bár az összetétele az új, jó minőségű lakások felépítésének hatására minden bizonnyal javult. *A felépített lakásoknak egy kisebb hányada szolgált, illetve szolgál szociális lakáscélokat: a lakások nagyobb része az idősek és a fészekrakó fiatalok lakáshelyzetét kívánta javítani. A program tehát csak részben volt sikeres.*

A megfizethető bérlakások állományának bővítésére tett másik kísérlet ugyanakkor ennél sokkal gyorsabban vallott kudarcot: a magánbérleti piac becsatornázására javasolt, *központi lakbértámogatási program* (havi, a központi, max. 7000 Ft-os támogatási szintnek megfelelő helyi támogatási összeggel megfejelt, magánpiaci lakbértámogatás) azért bizonyult működésképtelennek, mert a bérbeadókat forrásadó megfizetésére kötelezte. Ezzel a javarészt feketén bérbé adott lakásokat vissza akarta terelni a bejelentett, jogszerű, átlátható szerződéses körülmények között kiadott lakások körébe. A bérbeadói oldalnak éppen ezért nem volt érdeke részt venni a programban, a bérlői oldal pedig részben a befizetendő forrásadó miatt megnövekedő lakbérszint, részben a bérbeadói ellenállás miatt állt el hamar a támogatás kiharcolásától. Ezenkívül a túl szigorú jövedelmi jogosultsági feltételek is hozzájárultak a támogatás kihasználatlanságához.

A lakhatási kiadások megfizethetőségi programjai – a továbbiakban *prevenációs programokként* tárgyaljuk őket – az állami lakáspolitikai támogatások határterületén helyezkednek el. A *központi lakásfenntartási és adósságkezelési támogatás* a szociális szektor ellátásai között található, és bár számottevő a lefedettsége és nagy rá az igény, nagyságrendje a teljes lakáspolitikai büdzsének alig 5 százaléka.

Jóval tetemesebb a legmeghatározóbb lakásfenntartási prevenációs támogatási forma, a *gázártámogatás*, amely éves szinten 120–90 mrd Ft között mozgott az elmúlt években (hasonlóképpen releváns a kapcsolódó távhőtámogatás). Ez az a támogatástípus, amely az elmúlt években gyökeres változáson ment keresztül: a szolgáltatói (kínálati) oldal támogatását felváltotta egy fogyasztói (keresleti) oldali támogatás-struktúra, és így az *alsó jövedelmi csoportok egyik célzott támogatásává* vált. *Megoldatlan maradt ugyanakkor az a kérdés, hogy a legrosszabb lakásállományban élők lakhatási körülményeit ez a támogatás sem veszi figyelembe: ők ugyanis tipikusan nem a gázzal és távfűtéssel fűtők köréből kerülnek ki, azaz ettől a bőkezű támogatástól elesnek.*

A tulajdonszerzés támogatása

Mint ahogy az állami lakáspolitikát tárgyaló rész bevezetőjében jeleztük, az állami lakásvásárlási támogatás kontextusát a központi költségvetési korlátok mellett a tágabb makrogazdasági feltételrendszer is meghatározza. A kiválasztott konstrukciók értékelésekor mindkét elemre ki kell térnünk.

A támogatás eszköztára az elmúlt évtized során átalakult, ami főképp a hitelkibocsátás összetételének változásával és a lakáshitel-támogatás állami modelljének szigorításával hozható összefüggésbe.

2. táblázat Állami lakáspolitikai támogatások, 2000–2009, a prevenció, adó- és régi hiteltámogatások nélkül, milliárd Ft

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lakásberuházások közvetlen támogatása										
Lakásépítési kedvezmény	24,2	19,7	19,2	30,1	34,6	39,1	43,5	34,8	30,4	28,2
Fiatalok otthonteremtési támogatása	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6	14,6	10,8	9,0	6,5
Áfa-támogatás	5,0	6,2	6,5	9,0	9,7	6,0	1,9	0,5	0,1	0,1
Összesen	29,2	25,9	25,7	39,1	44,3	61,7	60,0	46,1	39,6	34,7
Önkormányzati Minisztérium programjai										
LA - 1: Az önkormányzati bérlakásprogram	0,4	4,6	15,8	18,4	10,0	8,9	1,3	0,3	0,3	0,2
LA - 2: Panel program I.		0,0	0,2	0,9	1,2	1,3	3,9	9,7	10,1	4,2
LA - 3: Városrehabilitáció támogatása			0,1	0,1	0,0	0,0	0,1			
LA - 4: Telekprogram			0,2	0,7	0,4	0,1	0,1	0,0		
LA - 5: Egyházi ingatlanok			0,3	0,4	0,2	0,2	0,0			
LA - 6: Panel program II.						0,2	0,1	0,1	0,1	
LA - 7: Termofor kéményfelújítás						0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
LA - 8: Lakbértámogatás						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LA - 9: ÖKO program								0,1	0,0	0,2
Összesen	0,4	4,6	16,6	20,5	11,8	10,6	5,6	10,5	10,6	4,7
Lakáshitelek támogatása										
Kiegészítő kamattámogatás	1,3	6,4	15,0	23,5	37,3	46,1	34,1	38,8	36,4	48,9
Jelzálog kamattámogatás	0,1	0,8	6,7	56,3	97,3	105,7	98,1	88,3	65,3	63,6
Lakástakarékok támogatása	6,4	6,5	5,7	5,9	8,3	10,7	14,1	18,6	22,8	26,1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lakáscélú hitelek törlesztésnek támogatása	2,2	5,6	17,0	31,1	24,7	19,5	14,0	10,0	5,0	2,0
Összesen	10,0	19,2	44,3	116,7	167,5	182,0	160,3	155,7	129,5	140,7
Összesen	39,6	49,7	86,5	176,3	223,6	254,4	226,0	212,3	179,6	180,1

Forrás: NEFMI (ÖM)

(Mivel közvetlenül nem kapcsolódtak lakásvásárláshoz, a volt Önkormányzati Minisztérium LA –1-9. néven futott programjaira itt külön nem térünk ki. A későbbiekben megemlítjük majd a bérlakásépítési program néhány kritikus elemét.)

A lakásvásárlás, illetve lakásépítés támogatása (itt elsősorban a lakásépítés támogatása, ma is közismert néven a szocpol) a lakáspolitikai legközkedveltebb készpénz-eleme volt, a 2000-res évek eleje óta. Ez a pusztán a gyermekszámtól függő egyszeri, rögzített összegű támogatás adta a teljes közvetlen állami lakástámogatások mintegy 20 százalékát. A lakásépítési kedvezmény a szociálpolitikai kedvezmény utódjaként jött létre, 1995-ben. A támogatás összege többször nőtt, felhasználása pedig bővült.

A támogatás iránti kereslet már a program beindításakor messze meghaladta a politika által tervezett költségvetést, de mivel normatív alapon járt, így felülről nyitott költségvetésű volt. Ennek az volt az oka, hogy *bár céljai szerint nem szociális alapon volt hivatott a lakásépítést elősegíteni, mégis a támogatás ebben az időszakban járult hozzá leginkább az alacsonyabb jövedelmű, elsősorban a nagycsaládos (gyakran roma) családok lakáshoz jutásához.* Ez leginkább ott érvényesült, ahol a támogatás/lakásár (lakásépítési költség) a legalacsonyabb volt, vagyis a legelmaradottabb régiókban, ott is a legolcsóbb területeken. A program egyik negatív hatása ezért az elmaradt, magas munkanélküliségi mutatókkal jellemezhető régiókban való „röghöz kötés” volt. 1995–1997 között egyes becslések szerint 10 000 ún. „szocpolos” lakás épült.

A támogatás alacsony összege ugyanakkor erősen behatárolta az építés minőségét is, és sokszor gyenge vagy rossz lakások építéséhez vezetett. A negatív hatások miatt a támogatás értékét a kilencvenes évek második felében tudatosan hagyta a politika elinflálódni.

A szocpol újabb szárnyalása, ahogy az adatok is mutatják, 2003-tól következett be. Ennek a makrogazdasági és lakáspolitikai kontextusa a kedvezményes lakáshitelek megjelenése, aminek hatására megugrott az új lakásépítés. A szocpol összegét folyamatosan emelte a kormányzat, így a támogatás költségvetése 2006-ra már 43 mrd Ft-ra nőtt. 2006-ban a kedvezményt összesen mintegy 24 600 fő vette igénybe.

2005-től egy újabb sor jelenik meg a támogatások között: a szocpollal párhuzamosan bevezették a *félszocpolt* (fiatalok otthonteremtési támogatása), amely a szocpol fele összegével támogatta a használtlakás-vásárlást (adott értékhatárokon belül), és a Fészekrakó konstrukción belül állami hitelgaranciát nyújtott a fiatal gyermekek számára.

A megemelt szocpol és félszocpol hatása sajnos sokban emlékeztet arra, ami miatt a szocpolt a kilencvenes évek közepe után hagyta elinflálódni a lakáspolitikát: a legszegényebbek (és sokszor a sokgyerekes roma háztartások) rossz lakáspolitikai pozícióját stabilizálta, és így akarva-akaratlanul a szegregáció növeléséhez járul(t) hozzá. Ebből a szempontból tehát hiába működött kvázi-célzottként a támogatás, mivel relatíve több jutott belőle a többgyermekes szegényeknek (a gyermekesek szegénységi kockázata eleve nagyobb, mint a nem gyermekeseké), a hatása ellentmondásos. Kétségtelen azonban, hogy sok háztartás számára olyan hathatós segítséget jelentett a lakáspolitikai való belépésben, amilyen hatással – már csak jellegénél fogva sem – nem rendelkezett semelyik másik támogatási program sem. *A szocpol 2009-es felfüggesztésének hatásait egyelőre nem ismerjük.*

A leghangsúlyosabb – és a lakáspolitikai mozgásterét a leginkább meghatározó – támogatás a lakáshitelekhez kapcsolódó kamattámogatás. Ez a 2003-tól radikálisan felfutó, mára már a 2008-as őszi felfüggesztés óta csökkenő, évente mintegy 110–150 milliárd Ft-ot kitevő támogatás adja az állami, lakástulajdonláshoz köthető támogatások legjelentősebb részét, azok mintegy 70 százalékát. A lakáshitelek kamattámogatásának két modelljét (forrás- és eszközoldali támogatás) itt összevonva tárgyaljuk.

A támogatás legfontosabb hozadéka, hogy a gazdasági fellendülés kontextusában hozzájárult a lakásépítés felfutásához: 2004-re a megépült új lakások száma túllépte a 40 ezres küszöböt, a lakáshitel-állomány pedig 200 mrd Ft-ról 2000 mrd Ft fölé emelkedett 2000–2005 között, meghaladva a GDP 10 százalékát. A hitelek volumene tovább nőtt, és mivel a 2004-es megszorító szabályozás életbe lépésére a bankok számos olcsó(nak tűnő) devizahitel-konstrukcióval álltak elő, a lakáshitelezés, immár inkább a devizahitelekre, mintsem az állami támogatott lakáshitelekbe táplálkozva, 2006-ban elérte a 600 mrd Ft-ot, azóta pedig a válság kezdetéig illetve az elmúlt 2 évben is ezt a szintet megtöbbszörözte. Ennek hátterében az árfolyamromlás miatt nemcsak a hitelek számának, hanem az eladósodottság abszolút mértékének növekedése is áll.

A lakáshiteleket devizahitelként felvevők egyértelműen a pénzügyi válság vesztesei közé tartoznak. Kockázataikat csak súlyosbítja, hogy a szabad felhasználású (fogyasztási célú) jelzáloghitelek a lakosság egy részénél olyan költségnövekedést és megfizethetőségi problémát is okoztak, amelyek már veszélyeztetik a lakhatásukat. Az ehhez kapcsolódó válságkezelő és prevenciós lépésekről a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó támogatások körében szólunk.

Mint azt fent említettük, a kamattámogatások nagy volumenének egyik legjelentősebb következménye, hogy hosszú távon szűkül a kormányzat mozgásterét a lakástámogatások átalakítása terén. Míg 2000-ben a lakáskiadások 60 százalékát az adott évi programokra lehetett elkölteni, 2004-ben már csak a 40 százalékát, jelenleg pedig már csupán 30–25 százalékát, s mindezt úgy, hogy a teljes támogatási költségvetés valójában nem csökken ugyanebben az időszakban.

Bár az újonnan kötött szerződéseknek mindössze 15 százalékát kötötték állami kamattámogatással a 2009-es évben, 2010 első félévében pedig

csak a 4 százalékát⁵, azóta a konstrukciónak a hitelezésben komoly szerepe nincs. A meglevő állomány kamattámogatása mégis jelentősen megterheli a költségvetést, ahogy azt a fenti tábla is mutatja.

Szintén fontos elem a lakástakarékok nagyvonalú támogatása: a teljes lakáspolitikai költségvetés mintegy 15 százaléka ehhez a megtakarítási formához köthető. A lakástakarékok támogatása az egyik legkevésbé kontrollálható támogatásforma, ugyanis nincs valós és szigorú megkötés a lakástakarékban felhalmozott és ahhoz az állami támogatást megszerzett forrás felhasználását illetően. A Városkutatás Kft. becslései szerint a lakástakarékpénztári (LTP) szerződések legalább egynegyede nem kapcsolódik lakáscélhoz,⁶ gyakorlatilag egy megtakarítási támogatás. A felhasználási célok között 10 százalék alatti az új lakásépítés és -vásárlás, a jellemző cél a felújítás és hitelkiváltás.

A lakásszektoron belüli felhasználás szempontjából az LTP a Panel Plusz programban (volt) jelentős, mivel az önrész előteremtésének egyik kulcsa éppen a lakás-takarékpénztári megtakarítás kombinálása a bankok által nyújtott hitellel. Ez a pénzügyi megoldás teszi lehetővé, hogy az egy háztartásra eső törlesztőrészlet ne haladja meg a felújítás következtében elérhető megtakarítást, így a szegényebb háztartások is részt vehetnek/vehettek a programban. Ugyanakkor – ahogyan azt fent is kiemeltük – a program a legalacsonyabb jövedelműek lakáshoz kapcsolódó beruházásait nem segíti kellően.

A támogatások 2009. nyári befagyasztása ellenére vannak ma is futó programelemek. Azon támogatott háztartásoknál, amelyeknél már 2009. július eleje óta fennállt kölcsönszerződés, folytatólagosan érvényes a kamattámogatás, illetve az ezután született gyerekekre már megelőlegezett kölcsönként felvett szocpolt sem mondta fel a Magyar Államkincstár. A magyar állami támogatási források közül a szocpolos forrással szerzett vagy épített lakásokon általában 10 éves elidegenítési tilalom van.

A tulajdonszerzéshez kapcsolódó támogatások között a hajléktalanságból kivezető utakban gyakorlatilag egy releváns eszközzel sem találkozunk: a hajléktalan emberek körében általános megtakarítási hiány⁷ és a kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzet nem teszi valószerűvé a lakástulajdonlási programokba való bekapcsolódást. Az állami garanciavállalás olyan fiatalok esetében jelenthet(ett volna) eszközt, akik az állami gondozásból kikerülve az életkezdesi támogatásból származó önrész segítségével juthattak így lakáshitelhez.

A bérlakás-építési program

Az önkormányzatok által üzemeltetett szociális bérlakásállomány a városokban koncentrálódik, ezen belül is Budapesten és a megyei jogú városokban, ahol az állomány 69 százaléka található (a teljes lakásállom-

⁵ KSH, 2010b

⁶ A szerződések száma 2005-re meghaladta a 900 ezret, a tényleges megtakarítások 113 milliárd Ft-ot tettek ki – lásd Hegedüs et al 2009.

⁷ Bár a hajléktalan emberek átmeneti szállásain általában előtakarékoságot kötnek, az így összegyűlt összeg általában egy bérlakás két-háromhónapos kauciójára elegendő.

mány 5-6 százaléka). A kistelepüléseken gyakorlatilag hiányzik ez a lakhatási forma.

A mai lakásállomány területi és minőségbeli megoszlása a rendszerváltás körüli privatizáció eredménye. Az 1994-ig lezajlott folyamat során a jobb minőségű lakások kerültek ki az önkormányzatok tulajdonából, a megmaradt, rosszabb állapotú lakásokban pedig a háztartások különböző szociális problémái halmozottan jelentkeznek. A megmaradó, sok esetben a rosszabb városrészekben koncentrálódó szociális lakások elosztási gyakorlata a hátrányos helyzetű háztartások lakóhelyi szegregálódását okozta. Ahol nem törekedtek az önkormányzatok a lakásállomány privatizációjakor egyes összefüggő területeken megtartani a lakásállományukat (és ez a gyakoribb megoldás), ott mára ún. vegyes-tulajdonú társasházakban található az állomány nagy része (ez a kezelés szempontjából előnyöket és hátrányokat is mutat, mindenesetre a szociális problémák területi koncentrációjának egy forrását kiküszöböli).

A szociális lakások iránti igény és a rendelkezésre álló bérlakásállomány mérete közötti rés – a statisztikák és a helyi gyakorlatok ismeretében – növekszik. Az igény, életkori, háztartás-szerkezeti, lakásváltoztatási szándékok és megfizethetőségi elemek alapján, konzervatív becsléssel, körülbelül 300 ezer lakás (a lakásállomány 8 százaléka) lenne, azaz ennyi háztartás élethelyzete tenné indokolttá, hogy szociális bérlakásban éljen. Továbbá jól jelzi a hiányt a helyi önkormányzatok egy-egy megüresedő bérlakására való sokszoros túljelentkezés, és a -- nem kötelezően -- vezetett névjegyzékek, amelyek alapján 45 ezerre becsülhető a szociális bérlakások iránti regisztrált igény. Ezzel szemben az egy évben elosztható önkormányzati bérlakások száma országosan 1000–2000.

Összehasonlításképpen, hogy vajon hány hajléktalan juthat szociális bérlakáshoz ezek között a körülmények között, érdemes felidézni a brit elosztási rendszert, amelynél a megüresedő lakások eleve 10 százalékát kötelező hajléktalanok számára bérbé adni. Ezenfelül helyi szinten különböző sürgősségi fokozatokat állapíthatnak meg, amelyekben még erősebben támogathatják a hajléktalanok lakáshoz jutását (mindeközben a szociális céllal bérbeadó magán bérbeadók lakásai közül az önkormányzat által kötelezően megszabott arányban hajléktalanoknak elosztandó arány is változó, településenként).

Ez a szám 2009-ben Nagy-Britanniában az összes elosztott önkormányzati lakást illetően 151 700, amely közül 26 300 lakást kaphatott meg hajléktalan bérlő.⁸ Arányosítva: Magyarországon a lakásállomány 3 százaléka szociális bérlakás, Nagy-Britanniában 18 százalék, Magyarországon az újraosztott szociális bérlakásállomány a bérlemények 1 százaléka, Nagy-Britanniában pedig 4 százaléka, összesen pedig az újraosztott állomány 17 százalékát kaphatta hajléktalan. Magyarországon ez azt jelentené, hogy hasonló elosztási mechanizmusok érvényesítésén keresztül évente kb. 250 hajléktalan juthatna szociális bérlakáshoz, csak az önkormányzati állományon belül.

⁸ Vö. <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1400509.pdf>

3. táblázat Az önkormányzati tulajdonú lakásállomány változása 1990 óta

	Önkormányzati tulajdonú lakások, ezer lakás	Forrás	
Állomány 1990 elején	721,3	2001-es népszámlálás	
Eladás	1990–2007	605,6	KSH folyamatos lakásstatisztika
Lakásépítés	12,7		
Megszűnés	10,8		
Vásárlás + otthonházi építés	23,8	Szakértői becslés	
Állomány 2007 végén	140,9	KSH önkormányzati ingatlanvagyon-statisztika	

Forrás: KSH, először publikálva Hegedüs et al 2009-ben.

A KSH portálon on-line elérhető adatok szerint a 2000-res évtized vége felé az önkormányzatok mintegy 140 000 lakást tartanak fenn, ebből mindösszesen mintegy 13 milliárd Ft bevételük származik. A lakások felújítására alig 3 milliárd forintot fordítanak, aminek az is az oka, hogy *egy átlagos lakás átlagos lakbérére a szociális szektorban nem fedezi a működtetést sem* (kb. 7 500 Ft/hó egy átlagos szociális bérlakás országos átlagos lakbérére). A helyi vagyonkezelésen belül a lakásgazdálkodásból származó bevételek az összes befolyó forrás 25–35 százalékát teszik ki – ezért is törekszik (és kényszerül) arra több önkormányzat, hogy e tevékenységét más forrásokkal kerestfinanszírozza.

A 2000 utáni lakáspolitikai programok az önkormányzati bérlakásszektor növekedését új építések, illetve lakások vásárlásának támogatásával kívánta megoldani. 2003 végén a program költségvetési forráshiány miatt leállt. A támogatott bérlakások száma a 4 év alatt mintegy 12 800 volt.

Az állami lakáspolitikai programokat számba véve *ez a program volt az, amely a leginkább támogatta a ténylegesen rászorult, alsó és alsó-közép szintű jövedelemmel rendelkező háztartásokat.* A támogatás technikai részleteiben azonban az állam nem érvényesített szigorú szabályokat, elveket, pl. a lakások elosztási kritériumainak megállapítását is a helyi szintre bízta. További negatívuma volt a programnak, hogy túlságosan megterhelte a költségvetést, miközben ugyan a program révén a korszerűbb lakások jelentek meg az önkormányzati bérlakásszektorban, a szektor mérete a program ideje alatt is csökkent, mivel a privatizáció tovább folytatódott.

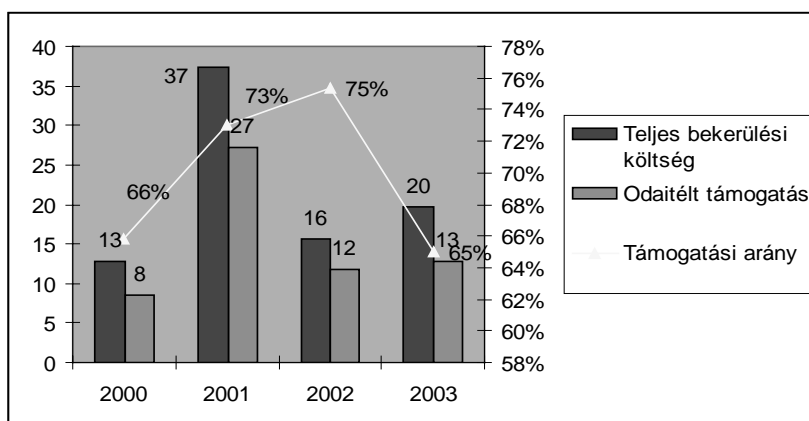
A lakáspolitikai ezt követően többször készült a bérlakásépítés támogatására, többek között PPP megoldásoktól várva a helyzet megoldását. Mivel a piac megtérülési várakozásai irreálisan magasak, és a helyi magánpiaci béreknél is magasabb lakbérű lakásokat tudott volna sokmilliárdos támogatások árán létrehozni, *így nem történt előrelépés ez ügyben az elmúlt 8–10 év során.*

A teljes időszakra vetítve az állami bérlakásprogram költsége 60,2 mrd Ft volt. Az önkormányzatok beruházási kedve fokozatosan növekedett, bár 2003-ban közel 10 mrd Ft-tal kisebb volt az igény. 2000-ben a kért támogatás 92 százalékát oda is ítélték, ugyanez az arány 2001-re

FoGLAK PROJEKT

62 százalékra csökkent, 2002-re 28 százalékra és 2003-ra 36 százalékra. Ezzel egyidejűleg a beruházási költségeken belül is csökkent a támogatás aránya. Ennek az volt az oka, hogy az önkormányzatokat megversenyeztető kiírásokban egyedül a beruházási költség alapján választották ki a nyerteseket – így sokan „alullicitáltak” a valós beruházási költségeiket. Több önkormányzat ennek hatására pl. hitelfelvételre kényszerült, hogy a hiányzó beruházási forrásait előteremtse.

2. ábra A támogatott projektek teljes bekerülési költsége, az odaítélt támogatás nagysága (mrd Ft-ban) és a támogatási arány (%)



Forrás: Hegedüs et al 2009.

A program azoknak a háztartásoknak nyújtott segítséget, amelyek a helyi önkormányzati lakásszektorba nem tudtak bejutni. Ugyanakkor látjuk, hogy a programban megépült lakások lakbérmegállapítási elve alapján (az éves lakbér a beruházási költség minimum 2 százaléka) *elsősorban a kiszámítható fizetéssel rendelkező családoknak voltak megfizethetők* ezek a lakások (a megépült lakásoknak csupán egy része volt kifejezetten szociális lakás, mivel több időseknek és fészekrakóknak szánt, kötelező megtakarításokkal kombinált bérleményt építettek).

Elméletben a program hatásaként a belső filtrációs folyamatok miatt a helyi szociális bérlakásállományon belül olcsóbb lakások is felszabadultak, amelyek így pl. a hajléktalanságból kivezető út egyik fontos lépcsőjévé válhattak. Mivel azonban, mint azt fent is írtuk, az önkormányzatok nagy része gyakorlatilag portfólió-tisztításra használta ezt a programot, azaz elbontott rossz minőségű lakásai helyett épített újat az újonnan belépő bérlőknek, ezért a filtrációs folyamat nem indulhatott be.

Állami prevenció lépések: lakásfenntartási támogatások

A lakhatás megfizethetősége a rendszerváltás óta folyamatosan romlik. A lakosság növekvő terheit egyrészt azok a makrogazdasági folyamatok okozzák, amelyek a társadalom széles csoportjait sodorják a szegénység közelébe (a munkaerőpiac beszűkülése, a lakáspiacok befagyása és az ezzel járó lakásváltás és lefelé mobilitás nehézségei, illetve térségi fejlődési különbségek). A megfizethetőségi gondokat másrészt maguknak a lakhatás költségeinek a háztartás-jövedelemhez képest egyre növekvő aránya okozza, aminek hátterében a növekvő energiaárak állnak, részben a szolgáltatói oldal támogatásainak csökkentése miatt.

Az állami prevenció lépések hatóköre relatíve szűk, ha figyelembe vesszük a teljes lakástámogatási büdzsé alakulását:

4. táblázat Kormányzati lakástámogatások 2000–2008 (mrd Ft)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bérlakásprogram	3,7	9,2	23,6	28,0	18,1	17,7	8,8	8,7	7,4
Tulajdoni támogatás	36,0	43,4	67,1	152,9	207,8	224,4	203,4	189,1	155,2
Lakásfelújítás, lakáskorszerűsítés	6,2	6,2	6,7	9,2	13,1	16,2	20,6	27,0	29,8
Lakásfenntartást segítő támogatások	3,6	3,6	3,8	3,5	5,8	11,8	166,3	126,1	90,7
Összesen	49,4	62,4	101,1	193,6	244,8	270,1	399,1	350,9	283,1

Forrás: Önkormányzati Minisztérium és Városkutatás saját számítás, először publikálva a Hegedüs et al 2009-ben, részletek a közölt táblázatból.

A lakásfenntartást segítő támogatások összegének „megugrását” a gázártámogatás célzottá tétele hozta, ennek ellenére a hivatalos statisztika a mai napig nem sorolja a lakásfenntartási támogatással egy kategóriába ezt a nagy, bár csökkenő volumenű támogatást, mivel nem a Szociális törvény által szabályozott támogatási forma.

A gázártámogatás nélkül a lakásfenntartási támogatás éves költségvetése 2006 óta 17 milliárd Ft körül mozog, és összesen mintegy 350 ezer háztartás, azaz a háztartások kevesebb mint 10 százaléka részesül benne. A 2007-es évi adatok⁹ alapján a támogatás belső megoszlásából látszik, hogy az elköltött összeg túlnyomó részét – 65 százalékát – a normatív lakásfenntartási támogatásra fordítják az önkormányzatok, a teljes támogatás 16 százalékát saját kiegészítő támogatásként adják, míg az adósságkezelési szolgálat részeként az önkormányzatok a teljes összeg 14 százalékát fizették ki.

A normatív lakásfenntartási támogatás 2003-as bevezetésének a célja az volt, hogy a legalacsonyabb jövedelmű rétegek számára biztosítsa a támogatás elérését, így kitágítsa a támogatottak körét. Ezt megelőzően a szociális törvényben megszabott jövedelemhatárok mentén a helyi

⁹ KSH portál adatai

szinten vagy adtak, vagy nem a rászorultaknak lakásfenntartási támogatást, hiszen a jogosultsági kritériumokat, a lakásköltség számítását stb. a helyi szintre bízta az állam.

A jelenlegi szabályozás az alábbi:¹⁰

„Támogatásra normatív alapon jogosult az a személy, akinek a háztartásában az egy főre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150 százalékát (2010-ben 42 750 Ft), feltéve, hogy a lakásfenntartás elismert havi költsége a háztartás havi összjövedelmének 20 százalékát meghaladja.

A normatív lakásfenntartási támogatás esetében a lakásfenntartás elismert költsége az elismert lakásnagyság és az egy négyzetméterre jutó elismert költség szorzata. Az egy négyzetméterre jutó elismert havi költség 2010-ben 450 Ft; a normatív lakásfenntartási támogatás esetében elismert lakásnagyság:

- ha a háztartásban egy személy lakik, 35 nm
- ha a háztartásban két személy lakik, 45 nm
- ha a háztartásban három személy lakik, 55 nm
- ha a háztartásban négy személy lakik, 65 nm
- ha négy személynél több lakik a háztartásban, az előző pontban megjelölt lakásnagyság és minden további személy után 5–5 nm, de legfeljebb a jogosult által lakott lakás nagysága.”

A lakásfenntartási támogatás adósságkezelésben részt vevő családoknak is jár, illetve helyi szinten kiegészítő támogatásként is adható.

A támogatás minimum összege 2500 Ft. A támogatás összegét egy képlet alapján számolják ki, 100 Ft-ra kerekítve:

$$TM = 0,3 \cdot \frac{I - 0,5 \cdot NYM}{NYM} \times 0,15,$$

ahol:

J: a jogosult háztartásában egy főre jutó havi jövedelem,

NYM: az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege

Jól látható, hogy az elismert lakásköltség legalább 15 százaléka, de legfeljebb 30 százaléka támogatható. Mivel egy 45 négyzetméteres lakás esetén összesen 20 250 Ft az elismert lakásköltség, a megkapható támogatás 3000 és 6000 Ft között mozog, a háztartás jövedelmének függvényében.

A jogosultsági feltételek pontos rögzítésének hatására a támogatás 2005-re elérte a háztartások 8 százalékát, a 2003-as arány dupláját. A támogatás hatása azonban még így is korlátozott. Ezt mutatja az is, hogy a 2006-os háztartásjövedelem-becslések szerint a háztartások mintegy 10 százaléka nem volt képes a lakásfenntartási kiadások megfizetésére, illetve további 10 százalék nem tudott belépni a lakáspiacra. A támogatási konstrukció felépítése két csapdát is hordoz magában: először is maga sem ad biztosítékot arra, hogy az alacsony jövedelmű háztartások a megélhetés alapszükségeinek biztosítása után képesek legyenek lakásköltségeiket fedezni. Erre a frissebb adatok (ld. lejjebb) keserű bizonyosságot szolgáltatnak. Az alacsony jövedelemhatár miatt az öregségi nyugdíj minimum 1,5-szöröse feletti csoportok rosszabb helyzetbe kerülnek, mint a támogatottak (körükben maga-

¹⁰ Forrás: NEFMI szociális ellátások füzete

sabb a jövedelem 25 százalékánál magasabb lakáskiadással rendelkezők aránya) a támogatás megszerzése után. Ha az ekvivalens (a háztartás összetételét is figyelembe vevő) jövedelmek alapján képzett csoportokat vizsgáljuk, akkor még nagyobb a különbség. A másik hiányosság, hogy *a támogatások összege a lakáskiadások fedezéséhez nem nyújt elegendő segítséget, hiszen azoknak csak kis hányadát fedezi, és a jogosultság megszerzéséhez kell a bejelentett lakcím is.*¹¹ A HKF 2006-os adatai alapján a háztartások 11 százaléka esetében haladják meg a lakáskiadások (a lakbéren kívüli rezsi) a háztartás jövedelmének 25 százalékát. A lakásfenntartási támogatás hatására a háztartások 7,6 százalékát kitevő, a második csoportba sorolt háztartások között (ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj minimum 1-1,5 szerese közé esik) magas lakásköltséggel rendelkező családok aránya 37 százalékról 14 százalékra csökken, míg a harmadik csoportba tartozó családok (ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj minimum 1,5-szerese és kétszerese közé esik) 16 százaléka fizet többet a háztartás-jövedelem 25 százalékánál a lakással kapcsolatos kiadásokra.

Ezek alapján levonható a következtetés, hogy a pozitív változások ellenére *a lakásfenntartási támogatások rendszere sem a támogatottak körét, sem a támogatás mértékét illetően még mindig nem elég hatékony, és ez főképp azokat érinti, akik magánbérletben élnek. Márpedig ez lenne a hajléktalanságból kivezető fő csatorna.*

A háztartások energiafogyasztásának támogatása jelen formájában 2007. január óta működik, amikor is a szolgáltatói gázártámogatást szociális rászorultság alapján fogyasztói támogatássá alakították. A támogatás csökkenő költségvetéssel, ezért szükségszerűen beszűkülő célcsoporttal működik: 2007-ben 110 milliárd Ft-ba került, 2008-ra 85 milliárd Ft-ot irányzott elő a kormányzat (mindez még mindig 80 százalék körüli arányt jelent a lakhatási támogatásoknak, szemben a lakásfenntartási támogatás emelt elenyésző összegével).

A 2009-es évben a lakossági energiafogyasztás támogatását tovább csökkentették. Az erre a célra tervezett összeg 63 milliárd forint, és a megcélzott lakossági réteg folyamatosan csökkenő mértékben kapta a támogatást.

A távhőtámogatás rendszere is átalakult, azzal a céllal, hogy ne lehetetlenüljön el a távfűtés helyzete Magyarországon, és a lakók terheit is csökkentse. *Ugyanakkor a gáz- és távfűtéses lakásokban élők és a más típusú fűtéssel rendelkezők közötti támogatásszint különbsége nő, ami különösen annak fényében jelent problémát, hogy sok marginalizált háztartásban más, alternatív módon igyekeznek a fűtést megoldani. A támogatási rendszer így eleve kizárja a legrászorultabbakat (ld. még hajléktalan emberek támogatott lakhatási programjainak elemzését).*

A 2011-es évben egyelőre csak az előző évben jogosulttá váltak kaphatják meg ezeket a támogatásokat. A támogatás mértéke köbméterenként a legelesettebb csoportoknál az ár harmadát-felét is elérte, és a jövedelem növekedésével csökkent.

A prevenciós támogatások közül a legjelentéktelenebb a központi lakbértámogatás volt. A program célja a legrászorultabb, saját lakással nem rendel-

¹¹ Ennek az a hatása, hogy a feketén bérlők egy része eleve elesik a támogatástól.

kező, a magánbérleti szektor piaci lakbéréit fizetni nem tudó családok segítése volt. A program további olyan strukturális hatások elérését is aspirálta, mint a transzparensabb bérleti jogviszony mellett a lakhatási biztonság növelése a magánbérleti szektorban.

A program tervezőinek alapgondolata az volt, hogy a magánbérletbe bevonásával hatékonyan lehet enyhíteni a szűk szociális bérlakásszektor okozta feszültségeket, és így olcsón, beruházási költségek nélkül lehet bővíteni a szociális szektort. A támogatás összege havi 7000 Ft központi támogatás volt, amelyet a helyi szint kiegészíthetett. A támogatást – a többi központi programmal együtt – három év működés után *függesztették, holott ez lehetett volna az egyik legjobb eszköz a finanszírozási gonddal küszködő és a magánpiacról bérlő lakosok számára, így pl. a hajléktalanság egyik prevenciós eszközeként, valamint a hajléktalanságból való kivezetés egyik intézményesíthető, megerősíthető programjaként is működhetett volna.* A program tartalmazta mindazon elemeket, amelyeket kiegészítve egy helyi működő szociális ellátórendszer (a civilekkel együttműködve) hatékonyan tudja megőrizni a megfelelő lakhatási körülményeket, illetve ezekhez hozzá tudja segíteni a lakásvesztés miatt bajba jutottakat.

A támogatás azonban több okból sem működhetett jól:

1. A bérlői oldal érdekérvényesítése gyenge volt a saját bérlői jogainak kiharcolásában.

2. A támogatásnak árfelhajtó ereje volt, mivel a transzparensá vált bérbeadásból származó (átlagos) bevétel forrásadóját sem teljesen finanszírozza, így további ellenérdekeltséget szült.

3. A feketén bérbeadó lakástulajdonosoknak egyértelműen elrettentő feltétel volt az APEH-nél kötelező regisztráció.

4. Az alacsonyan meghúzott jogosultsági jövedelemhatár olyan megfizethetőségi gonddal küszködő emberek számára nyitotta meg ezt a támogatási lehetőséget, akik eleve nem tudják megfizetni a magánpiaci lakbéréket. Gyakorlatilag „üres” volt a célcsoport halmaza.

Díj- és hitelhátralékosok támogatása: adósságkezelés és kilakoltatási moratórium

A lakáskiadásokhoz fűződő adósságok felhalmozódása a kilencvenes évek eleje óta súlyos gondot jelent. A 2006-os HKF adatok tanúsága szerint a rezsiköltségek tekintetében három havon túli adóssággal 500 ezer háztartás (a háztartások 13 százaléka), 1–2 havi adóssággal 300 ezer háztartás rendelkezik. Három évvel később a helyzet sokkal súlyosabb. Herpai Balázs (2010) vizsgálata szerint 2009 nyarára már a lakossági villanyenergia-fogyasztók több mint 11 százaléka rendelkezett átlagosan több mint 32 000 Ft-nyi határidőn túli hátralékkal. A gázszolgáltatók körében ez az arány 14 százalékos, átlagosan közel 34 000 forintnyi tartozással, de sok az egy éven túli gázdíjhátralékkal rendelkező család. A távhősök mintegy negyede tartozik, átlagosan 88 000 Ft-tal. A 2003-as adatokkal összevetve (ekkor készült el a rendszerváltás utáni első közműhátralékosági vizsgálat az akkori szociális tárcánál) a sokszorosára emelkedett a hátralékosok száma, és mára, a szolgáltatók adatait összeadva, azaz

nem a háztartások, hanem a szolgáltatást igénybevevők számára vetítve *mintegy egymillió a hátralékos fogyasztók száma*. 2009-re több mint félmillió lakásrezi-elmaradás miatt eladósodott háztartás volt, amiből az is következik, hogy átlagosan két szolgáltatónak is tartoznak a családok. Herpai szerint a hat év alatt háromszorosára nőtt gázár itt érezteti igazán a hatását.

A 2003-tól érvénybe lépő *adósságkezelési rendszer* az addigi programoknak több hiányosságát próbálta orvosolni, pl. az önrész részletekben való fizetését, a háztartások lakásfenntartási támogatással való megerősítését a hátraléktörlesztés ideje alatt. *A programot csak a 40 ezer fő feletti városokban kötelező működtetni*. A programban az adós 25 százalék önrészt vállal a nagy összegű díjhátralékára, a többit az önkormányzat állja (90 százalékban pedig a központi költségvetés megtéríti).

A központi adósságkezelési szolgáltatásban évente kb. 5–7 ezer háztartás vesz részt. Gyakorlatilag a nem hatékony lakásfenntartási támogatás hiányosságait kezeli az adósságcsökkentési támogatás – de csak nagyon szűk kör esetén. Ez a tény is rámutat arra, hogy *az adósságkezelési rendszer csak a lakásfenntartási támogatási rendszerrel összefüggésben érhet el tényleges hatást*.

A *kilakoltatási moratórium* – amelynek jegyében, főképp a téli hónapokban, éveken át felfüggesztették a kilakoltatásokat a hátralékba került háztartások esetében – a 2008 őszen kialakult pénzügyi és hitelválság kapcsán nyert az addiginál sokkal nagyobb jelentőséget.

A *védett fogyasztók kategóriájának* bevezetésével 2008-ban, majd a 2009-es kiterjesztéssel a törvényalkotó azokat a családokat emelte be a részletfizetést és az előre fizetős mérőhöz való hozzájutást a többi fogyasztóhoz képest előnyként élvezők körébe, akiknek a szegénységi kockázata eleve nagyobb: a rendszeres szociális segélyben, az ápolási díjban és időskorúak járadékában, valamint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülőket, a gyermekvédelmi intézményekből kikerült, otthontemremtési támogatásukat már megkapott fiatalokat (max. 3 évig a kikerülés után), illetve a nevelőszülői feladatokat ellátókat.

A részletfizetés kb. egyhavi tartozásra kéthavi adósságtörlesztési lehetőséget engedélyez. A hátralékos fogyasztónak minden esetben együtt kell működnie, nemcsak a szolgáltatóval, hanem a helyi önkormányzattal is (a védelembe vételi kérelmet a jegyző továbbküldi a Magyar Államkincstárnak), hogy megakadályozza a szolgáltatásból való kizárást. A kedvezmények az áram- és gázszolgáltatásokra érvényesek. A fogyatékkal élők is külön védendő kategóriát képeznek. Az ombudsman egy 2010 eleji jelentése rámutat,¹² hogy az önkormányzatok sok esetben nem tájékoztatták a rászorultakat, így vezethetett pl. a fűtés kikapcsolása többször is családi tragédiákhoz, halálesetekhez.

A *fogyasztásból való kizárás szabályai 2011 tavaszától könnyebbednek*: az eddigi 90 napos időszak helyett már akár 30 napos fizetési elmaradást követően is ki lehet kapcsolni az áramot, gázt. A védendő fogyasztók esetén a határidő 120 napról várhatóan 90 napra csökken majd.

¹² Forrás: [http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/EA2C946F1B769A77C12576A40039AEDE/\\$file/ombudsmani%20jelent%C3%A9s.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/EA2C946F1B769A77C12576A40039AEDE/$file/ombudsmani%20jelent%C3%A9s.pdf?OpenElement)

A védendő fogyasztók köre az adott szolgáltató tekintetében a fogyasztók 1–5 százaléka közé esik, a mérték szolgáltatónként változó.¹³

A lakásfenntartás megnövekedett költségei által okozott fizetési nehézségek súlyosak, ezt érzékelve a kormányzat 2011 márciusában bejelentette, hogy a hatósági ármegállapítás központosításán dolgozik.¹⁴ A rezsihátralékokat azonban még tovább tetézik a 2008-as pénzügyi válság hatására kialakult lakáshitelezési válság okozta fizetési elmaradási problémák.

Mint azt fent már írtuk, a lakossági lakáshitelezés volumene növekedésének csak egyik oka volt a megfizethető lakáshiteltermékek elterjedése. A másik oka a szabadon felhasználható jelzáloghitelezés felfutása volt, amihez többek között a hitelközvetítők piaci megjelenése és jelenlétük megerősödése is hozzájárult. A brókerek által közvetített, szabad felhasználású hitelállományban 2–2,5-szer nagyobb a problémás hitelek aránya, mint a lakáshiteleknél (MNB becslés). A *hitelválság* elsősorban a lakáshiteleiket (vagy szabad felhasználású jelzáloghiteleiket) devizában felvevő rétegeket érintette, hiszen az árfolyamkülönbségek és a banki kezelési költségek radikális növekedése miatt 30–200 százalékkal is növekedhettek a látszólag alacsony kockázatú hitelek „törlesztései”, szemben a forintban felvett hitelek költségeivel.

Hegedüs szerint a fizetési hátralékok kialakulásának a következő okai vannak:

- 10–15% szándékosan nem fizet,
- 5–8% klasszikus élethelyzet-változás (betegség, halál stb.),
- 30% a törlesztőrészlet növekedése meghaladja fizetőképességét (érdekes, hogy ekkor a régi részletet sem fizeti, sokan hamar feladják),
- 50% jövedelem-probléma: csökkent a jövedelme, megszűnt a munkahelye, sokan elvesztették kiegészítő fekete jövedelmüket. Ennek a csoportnak egy része rosszul mérte fel anyagi teherbíró képességét, és nagyon kicentizte a fizetőképességét.

A mostani lakáshitel-állomány legproblémásabb részei a 2007–2008-ban felvett hitelek, hiszen ekkor a bankok közötti verseny miatti radikális piacbővülés egy erős forintárfolyam környezetben zajlott le. A hitelkérelmek befogadásakor nem folytattak alapos jövedelemvizsgálatokat, és nagyon magas lakáshitel/lakásérték arányú (akár 70 százalékos) hiteleket helyeztek ki.

A teljes háztartási hitelállományon belül 2009-ben növekedett meg a problémás hitelek aránya. Míg az első negyedév végén még 8,46 százalék volt, a harmadik negyedév végére 11,2 százalékra nőtt az arányuk. A bő három százalékpontos növekedésen belül a legrosszabb kategóriába tartozó ügyfelek, a több mint kilencven napos késedelemmel rendelkezők száma megduplázódott: a lakossági hiteleknél 3,17 százalékról 6,82 százalékra emelkedett az arányuk. Összességében az első negyedév

¹³ Forrás: http://hirszerzo.hu/belfold/20101227_fizetes_rezsi_kevesen_tartozas <http://www.jovonk.info/2011/01/24/ket-honap-tartozas-utan-kikapcsoljak-gazt-es-az-aramot>

¹⁴ Forrás: http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/03/09/policy_agenda/

végén 645,6 milliárd forintnyi problémás hitel volt, ez fél év alatt 132,5 milliárd forinttal nőtt.¹⁵

Az elharapódzó hiteltartozás miatt 2010 szeptemberében a kormányzat egy nyolcpontos mentőcsomagtervvel állt elő, de végül a kilakoltatási moratórium téli kiterjesztése lett az egyedüli intézkedés. A moratórium 2011. tavaszi (április 15-i) felfüggesztésének feltételei a tanulmány írásakor még nem tisztázottak. A moratórium ideje alatt rohamosan megnövő kintlévőségek ugyanakkor rámutattak arra is, hogy a fizetési elmaradás (kis részben legalábbis) összefüggésben lehet magával a fizetési fegyvellemmel is, nem csak a háztartások fizetési képtelenségével.

Bár a hitelválság 2010 telére már mintegy 100 ezer nem fizető háztartást (és esetükben 90 napnál hosszabb ideje fennálló tartozást) hozott, még 2011 februárjában sem derült ki pontosan, hogy milyen intézkedésekkel kívánja a kormányzat a hiteladósokat megsegíteni, illetve a bankokat milyen megoldások kidolgozására ösztönzi. A választások körül még kormányprogramelemként futó, többek között a bedőlt lakáshitelek lakásait bérlakásként befogadó *Nemzeti Eszközkezelő felállítása is elhúzódik* – egyelőre csak bizonytalan tervek kerültek ki a közvélemény elé (jellemzően február utolsó napjaiban, az aktuális IMF jelentés részeként).

A tervekben három pillér szerepel: az első pillér a bankok hitelátstrukturálását segítené elő, a második egy olyan állami garanciát nyújtana a bankoknak, amely az első pillérből kiesett háztartások által okozott újból nem fizető hitelekre nyújtana garanciát, a harmadik pillér pedig az önkormányzatokat jelentené, amelyek a bajba jutottak lakásait megveszik és bérbé adják. Az Eszközkezelőnek e két utóbbi pillérben szánna – egyelőre nem tisztázott – szerepet a kormányzat. A becslések szerint az adósok harmada eleve a harmadik pillérbe kerülne. A kormányzat a már említett anyagban a 2011–2012. években 10–11 mrd Ft-ot, 2013-14-ben pedig 130 mrd Ft-ot szánna az intézkedésre.¹⁶ *A 100 000 hitelhátralékos adósságához mérten igen sovány a mentőcsomag,* még akkor is, ha a kiszivárgott tervekben az is szerepel, hogy csak a hiteleiket legalább egy éven keresztül rendben törlesztők lennének jogosultak a részvételre.

Az OTP álláspontja a napi.hu szerint ez ügyben az, hogy „az adósok egy részének olyan nehezzé vált a helyzete a munkanélküliség és az emelkedő közüzemi költségek miatt, hogy a gazdasági ellehetetlenülés szélére sodródtak, amelyből csak a szociális lakhatási feltételek állami megteremtése látszik kivezető útnak. Nagy kérdés tehát, hogy a nehéz, de még nem kilátástalan helyzetben lévő adósok helyzetének javítása érdekében a gazdasági recesszió alatt a banki terhek kezelhetővé tétele kapcsán milyen garanciális vagy átmeneti fizetési könnyítést jelentő állami szerepvállalás jelenhet meg.”¹⁷

A már végrehajtási fázisba került hitelek tranzakciós költségeinek csökkentésére is születtek javaslatok: a Széchenyi Hitelszövetség az „árverési hiénák” visszaszorítását a folyamat nyilvánossá tételén keresz-

¹⁵ *Forrás:* http://index.hu/gazdasag/magyar/2009/11/09/nem_kell_az_allami_segitseg/ A PSZÁF legutóbbi adatai is csak a 2009. év végéig közölnek információt: http://www.pszaf.hu/data/cms2112449/8AP_mod.xls

¹⁶ *Forrás:* http://penzcentrum.hu/print.phtml?id=1026931&p=kiderult_igy_menten

¹⁷ *Forrás:* <http://www.napi.hu/articleprint.asp?nID=473713>

tül oldaná meg, és pl. a lakásbérletté alakuló visszavett és visszabérelt lakások jogszabályi feltételeinek, lakbérmaximumainak megállapítására is tett javaslatot (helyi szociális lakbér kétszerese).¹⁸

Hajléktalan emberek hozzáférése a lakhatással kapcsolatos támogatásokhoz

Az állami lakáspolitikai kihívások és a lakáspolitikai idevágó eszközrendszerének áttekintése alapján két olyan, releváns helyzetet emelünk ki, amikor a *megfizethetőségi okokra visszavezethető lakásvesztés által fenyegetett csoportok és a lakáspiacra belépni nem tudó csoportok szükségleteire keressük a választ.*

A lakáspiacra belépni nem tudó, vagy annak az egyik legkiszolgáltatottabb szegmensében, pl. szívességi lakáshasználóként élő *fiatal, rokoni segítség nélküli családoknak* az állami lakáspolitikai a garanciaprogramon belül nyújtott segítséget (Fészekrakó – állami garanciavállalás). A program a felfüggesztésig azoknál a stabil jövedelműeknél volt hatásos, akik nem sodródtak a hitelek megfizetésekor olyan élethelyzetbe, hogy „túlvállalják” magukat. Ugyanakkor a banki hitelezési gyakorlat megszigorítása ezt a csoportot erősen fogja érinteni, önerő híján nem fognak tudni belépni a tulajdoni lakáspiacra, hiába lennének képesek hitelt fizetni. A megtakarítási képességüket pedig nagyban csökkenteni, ha a magánbérlet-piacon kell lakhatást biztosítani maguknak.

A hagyományos értelemben vett lakáspolitikai eszközök körében a tulajdoni piacra való belépés támogatása minimálisan előfeltételezi az alapvető háztartásgazdálkodási ismereteket, a pénzügyekben való, nem is minimális eligazodási képességet, a lakáspiacra racionális döntések meghozatalát – tapasztalatok szerint éppen ezek azok, amelyek sokak esetében hiányoznak, és aminek következtében a leginkább ki vannak téve a visszaéléseknek, csalásoknak, pl. a lakásmaffiának is, illetve a felelőtlen hitelfelvételnek. Gyakorlatilag többet érthet egy nagyobb összegű lakásvásárlási támogatás ilyen esetekben (hacsak nem segítséggel hasznosítják), mint amennyit használ.

A támogatáspolitikai szempontjából a *gyermekvédelmi intézményi gondoskodást elhagyók csoportja* az ideáltípusa a bérlakásprogramok célcsoportjának, hiszen egyrészt fizetőképes keresletet jelent, és a támogatott lakbérrel együtt képes lehet úgy megtakarítani, hogy később kilépjen a tulajdonosi szektorba. Mivel a munkaerő-piaci területi mobilitás szempontjából is az egyik legaktívabb csoportról van szó, így kétségtelenül ők jelentik az egyik keresleti csoportot a magánbérleti szektorban is. *Mivel a családi háttér hiánya miatt a hajléktalanná válás egyik legveszélyeztetettebb csoportját képezik, az állami gondoskodást elhagyók köre számára ez lehet az egyik leghatásosabb támogatási forma.*

A hajléktalanságból kilépők kivezetése a védett (szociális munkával kiegészített), támogatott bérlakásszektoron keresztül egy további lehetőség, amelyre egyelőre nincs kormányzati lakáspolitikai eszköz – az egyet-

¹⁸ Forrás: http://hvg.hu/gazdasag/hazai/20110304_hitelkarosultak_vegrehajtas_csodvedelem

len, elvileg ide csatornázható lakbértámogatási program megbukott, és még nem dolgoztak ki helyette más programot. Általában a lakhatási kiadások (a normatív lakásfenntartási támogatáson felüli) támogatásával sikeresen lehet stabilizálni a hátralékok elkerülését, erősíteni az önálló lakhatás megalapozását, és ezáltal megelőzni a lecsúszást, visszaesést, és az egyéb, költségesebb szociális ellátások körében való megjelenést.

A lakhatás megfizethetőségi nehézségeivel küzdők problémája már az előzőeknél sokkal nagyobb csoportot érint: a mintegy félmillió rezsihátralékos a mai támogatási rendszerben gyakorlatilag nem kap segítséget, miközben a gazdasági válságból való lassú kilábalás is időben kitalja az újra-megkapaszkodás esélyét. A lakhatás biztonságát közvetlenül veszélyeztető hátralékok kezelését az új kormányzat egyelőre nem vállalja fel. A védendő fogyasztók körének szűkítése mellett a rezsidíjak állami kontrolljának megerősítési ígérete sem tűnik hatékony megoldásnak. A mostani lakásfenntartási támogatási rendszer és az adósságkezelési szolgáltatás nem képes kezelni a fennálló tartozásokat és fizetési nehézségeket. Éppen ezért a mostani támogatási konstrukciók rendszere nemhogy a hajléktalanságból való kivezetést nem tudja segíteni, de sajnálatos módon a lakhatás bizonytalanságát sem képes csökkenteni.

Összességében elmondható, hogy a ma érvényben lévő és hozzáférhető lakáspolitikai eszközök nagy része gyakorlatilag hatástalan a sokféle, összetett lakhatási és egyéni élethelyzet kezelésében. A vázolt élethelyzetekben tehát nagy a teljes lakáspolitikai intézményrendszer és a szociálpolitika felelőssége, és a helyi egyedi megoldások innovativitásából táplálkozva sokfajta fejlesztést lehetne végrehajtani, mind a programokat, mind pedig azok szerkezeti kereteit illetően.

Az önkormányzati lakáspolitiká

A helyi lakáspolitiká kialakítása az önkormányzatok feladatkörébe tartozik. Az önkormányzati lakáspolitiká feladatai nincsenek törvényesen pontosan szabályozva: az ilyen típusú helyi politikáknak általában a céljai közé tartozhat a helyi lakásállomány megújítása, a lakásépítés ösztönzésén és a lakás, lakóépületek felújításának elősegítésén keresztül, illetve a szociálisan rászorult rétegek lakásproblémáinak enyhítése. A helyi lakáspolitiká eszközrendszerét tekintve a központi kormányzati eszközökön kívül egyéb, azokat kiegészítő, illetve azok mellett működtethető eszközrendszer alakíthat ki.

A helyi lakáspolitiká feladatait, eszközeit, illetve azokkal kapcsolatos szabályozást alapvetően négy jogszabály tartalmazza:

– Az Önkormányzati törvény (1990/ LXV. törvény) az önkormányzatok különös feladataként határozza meg a tulajdonukban lévő bérlakásokkal kapcsolatos lakásgazdálkodást. Ennek tartalmát és mértékét azonban nem határozza meg, az ezzel kapcsolatos feladatokat a lakosság igényei alapján és az önkormányzat anyagi lehetőségeitől függően az önkormányzat maga alakíthatja.

– A Lakástörvény (1993/ LXXVIII. törvény), mely keretjelleggel szabályozza az önkormányzati bérlakásállományhoz kapcsolódó jogviszony (bérlői és bérbeadói jogok és kötelezettségek, bérleti szerződések, bérleti

jogviszony felmondása, bérlakások elosztási mechanizmusai, lakbérek megállapítása) tartalmi részeit. A pontos szabályozást azonban az önkormányzatoknak kell kialakítaniuk helyi rendelet útján.

– A 12/2001. sz. Kormányzati rendelet, amely az önkormányzatok által nyújtható önkormányzatilakáshoz-jutási támogatásokat határozza meg.

– A Szociális törvény (1993/ III. törvény) a helyi lakásfenntartással kapcsolatos támogatások (helyi és kiegészítő lakásfenntartási támogatás, helyi lakbértámogatás) keretjellel szabályozását.

A helyi lakáspolitikai feladatok finanszírozását az önkormányzati feladatok normatív finanszírozási keretéből és saját bevételeikből látják el az önkormányzatok. Ez egyben azt is jelenti, hogy külön központi forrást többnyire nem biztosítanak a lakhatást támogató helyi feladatellátásra, az önkormányzatok a rendelkezésre álló forrásokból, a többi kötelező feladatuk mellett gondoskodnak ezekről. Kivételt jelent az ágazatilag a szociális ellátások közé tartozó normatív lakásfenntartási támogatást és adósságkezelési szolgáltatást, továbbá az önkormányzati bérlakásállomány növelését (építést és vásárlást) célzó kedvezményes MFB hitel, illetve a társasház-felújítást célzó államilag támogatott hitel és a panel program.

Mivel a jogszabályok csak keretjellel határozzák meg a helyi lakáspolitikai feladatokat, az egyes önkormányzatok nagyon különböző mértékben látják el azokat, a rendelkezésre álló forrásaik és politikai, feladatellátási preferenciáik függvényében. Tipikusan elmondható, hogy a kisebb települések nem rendelkeznek megfelelő forrásokkal arra, hogy érdemben tudjanak helyi lakáspolitikát kialakítani, kezelni tudják a helyi lakhatási problémákat. Erre főleg a városokban, különösen a nagyobb városokban van lehetőség. Ezt a problémát a kormányzati politika is felismerte és ennek korrigálásaként következett be néhány központi ellátás kialakítása. Ilyen volt például a központi lakásfenntartási támogatás és adósságkezelési szolgáltatás megteremtése 2004-ben. A lakásfenntartási támogatást mint önkormányzati segélyezési formát 1993 óta tartalmazta a Szociális törvény, annak elégtelen volta és egyenlőtlen eloszlása a különböző településtípusok között azonban arra készítette a központi kormányzatot, hogy normatív alapon létrehozson egy központi támogatást, amely minimális szinten biztosítja a támogatás elérését, településtípustól és az önkormányzati finanszírozástól függetlenül (a támogatások kialakulásához, elemzéséhez tartozó részleteket lásd fent).

A helyi lakáspolitikák esetlegességét, gyengeségét tükrözi az is, hogy az önkormányzatok számára nincs előírva, hogy ilyen irányú stratégiai tervezést hajtsanak végre. Nagyon kevés önkormányzat rendelkezik lakáspolitikai stratégiával, illetve koncepcióval, és nagyon kevés önkormányzat fogalmazott meg érdemben helyi lakáspolitikai célokat, eszközrendszerrel a stratégiai tervezési dokumentumában (településfejlesztési koncepció, integrált városfejlesztési stratégia). Helyi lakáspolitikai koncepciót a 2000–2003 között működtetett állami bérlakásprogram pályázatainak megalapozásához kellett kidolgozniuk az önkormányzatoknak, azonban minden módszertani útmutatás nélkül. A helyi stratégiai tervezés részeként elvben kell foglalkozniuk a helyi lakáspolitikával, ennek tartalmi követelményei azonban szintén nincsenek meghatározva.

A stratégiai tervezés hiánya azt is jelenti, hogy bár az önkormányzat a helyi rendeleti keretek között szabályozza az egyes ellátások pontos feltételrendszerét, de az nincs meghatározva, hogy az általa működtetett támogatásokkal milyen típusú problémákat, milyen mértékben kíván kezelni, így a támogatások hatékonysága sem mérhető, monitoringozható.

Problémák:

– Helyi lakáspolitikáinak tartalma, mértéke nincsen pontosan meghatározva a jogszabályokban.

– Nincsenek összehangolva a helyi és központi lakáspolitikák, eszközrendszereik.

– A helyi lakáspolitikák eszközrendszerébe tartozó támogatások (ideértve a lakásfenntartással kapcsolatos szociális támogatásokat is) egyenlőtlen mértékben érhetőek el a különböző településeken élők számára (pl. kistérségeken élők kevésbé jutnak ezekhez hozzá).

– A jelenlegi szabályozási struktúra azt eredményezi, hogy a helyi lakáspolitikák minősége, kiterjedtsége szinte teljes mértékben önkormányzattól függ. Ennek eredményeként nagyon vegyes minőségű cél- és eszközrendszerrel működő helyi lakáspolitikák jöttek létre: találhatunk példákat nagyon innovatív és a problémák megoldása iránt elkötelezett helyi politikákra, míg máshol a helyi lakásproblémák megoldását elsősorban nem önkormányzati feladatnak tekintik, ami a gyenge helyi eszközrendszerben is tükröződik.

– Hiányzik a helyi lakáspolitikák stratégiai tervezése, így a monitoringozása, aminek következtében a hatékonysága is kevésbé mérhető.

Az önkormányzati bérlakások rendszere

Az önkormányzatok helyi lakáspolitikája egyik, legfontosabb eszközének az önkormányzati bérlakásállománnyal való gazdálkodást tekinthetjük, különösen a lakástalanság problémájának kezelését illetően.

A közösségi tulajdonban lévő bérlakásszektor a rendszerváltás kor önkormányzati tulajdonba került, az ezzel való gazdálkodás pedig az önkormányzat feladatát képezi. A bérlakásállomány működtetésének alapvető szabályait a Lakástörvény rögzíti, amely nagy szabadságot ad az önkormányzatoknak a lakásállomány nagyságának és működési feltételeinek meghatározásában, ugyanakkor az állomány fenntartásának, felújítási és bővítési költségeinek finanszírozását is alapvetően az önkormányzatoknak kell biztosítaniuk.

Az önkormányzati bérlakásállomány nagysága és összetétele

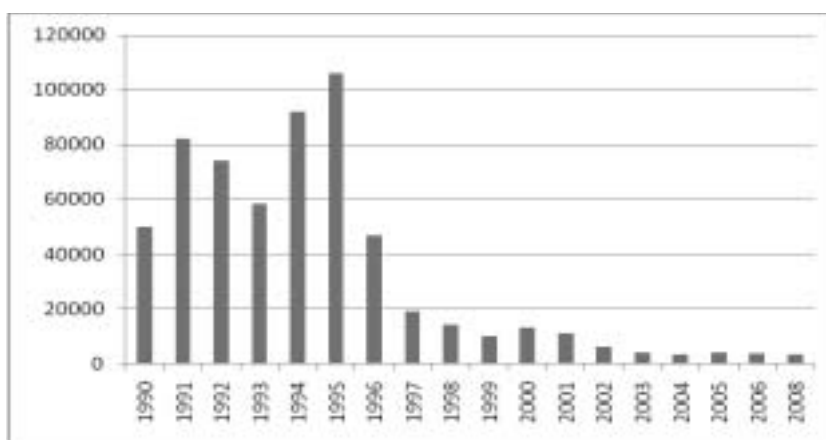
Az önkormányzati bérlakásállomány mérete a rendszerváltás óta erősen csökkenő tendenciát mutat, melynek eredményeként mára már *jelentéktelen mértékűre zsugorodott össze*. Az önkormányzati bérlakások jelenleg a teljes lakásállomány 2–3 százalékát teszik ki.

Bár az önkormányzati lakásállomány legjelentősebb részét (91 száza-

FoGLAK PROJEKT

lékát) az 1990-es évek során *privatizálták*, a privatizáció a 2000-es években is tovább folytatódott, 2008 végéig további mintegy 50 ezer lakást adtak el. Az önkormányzatok jellemzően igen kedvező feltételek mellett értékesítették a lakásokat, az 1990-es évek első felében a forgalmi érték negyedéért (ezt a kötelező privatizáció időszakában törvény szabályozta), amely a 2000-es évek végére a forgalmi érték valamivel több mint felére nőtt. Tehát, bár csökkent a privatizációs árban a kedvezmény mértéke, átlagosan még mindig jelentős maradt.

3. ábra *Privatizált lakások száma 1990–2008 között*



Forrás: KSH

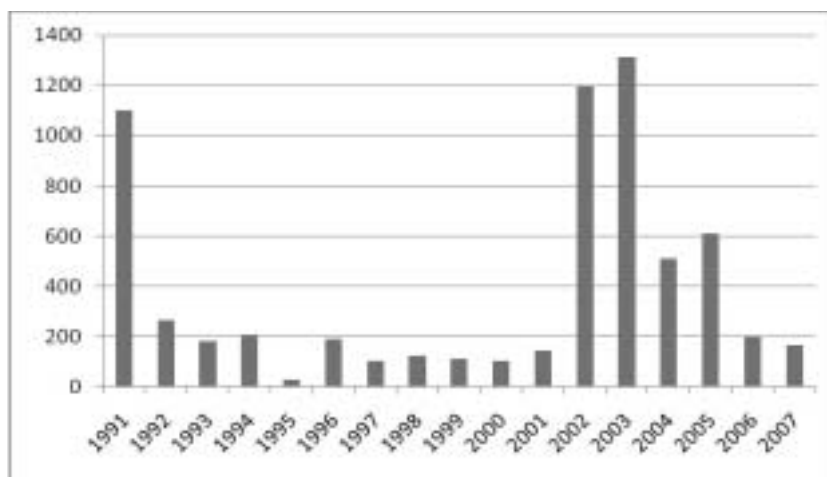
A bérlakásállomány csökkenésében a privatizáció mellett, ugyan sokkal kisebb mértékben, de a *bontások* is szerepet játszanak. Bontásra jellemzően az elavult, többnyire teljesen önkormányzati tulajdonban maradt lakóépületek kerülnek, vagy a közsféra irányításával történő városrehabilitációs, vagy pedig egyedi magánbefektetői fejlesztés keretében végrehajtott akciók során. A városrehabilitációs fejlesztések jellemzően a nagyobb városokban zajlanak, ahol a törvény értelmében a városrehabilitációs célokra kijelölt területeket, épületeket nem lehetett privatizálni. Ilyen típusú nagyobb állomány maradt meg önkormányzati tulajdonban például Budapesten a VIII. és IX. kerületekben, de több város belvárosi területén is még mindig jelentős a történeti-műemléki értéket is képviselő önkormányzati lakásállomány. A városrehabilitációs tevékenységek előrehaladtával, különösen a 2000-es évek ingatlanvásárlási és lakásépítési fellendülésének időszakában e területek átalakítása jelentősen előrehaladt, ami a bizonyos területeken nagyobb mértékű önkormányzati lakásállomány bontásával jár együtt.

A Középső-Józsefvárosban a Corvin-Szigony sétány nevű projekt keretében mintegy ezeröttszáz lakást bontottak le, míg a Középső-Ferencvárosi rehabilitáció során lebontott lakások száma 2004 év végéig több mint ezer. A bérlők elhelyezése érdekében mindkét akció során az önkormányzatok lakásokat vásárolnak azoknak, akik nem a készpénzes kifizetést választják. A városrehabilitációs akciók azonban így is az állomány jelentős csökkenését eredményezik, és jellemzően nem tartalmaznak új bérlakás-építési beruházásokat sem.

Az önkormányzati lakásépítések ugyanakkor elenyésző mértékűek voltak az eladott lakások számához képest. 1991 és 2007 között mindössze csupán 6565 önkormányzati lakás épült, ami átlagosan évi 386 lakást jelent. Ez az építés az időszak alatt azonban egyenlőtlenül oszlott el, jelentősebb számú lakás a központi bérlakásprogram hatására épült, majd ezt követően az önkormányzati lakásépítési beruházások visszaestek az évi 200 db, illetve az alatti szintre. Ez a beruházási szint természetesen semmilyen mértékben nem tudta ellensúlyozni a privatizáció során bekövetkezett állományvesztést és nem igazán járult hozzá az állomány megújításához, korszerűbbé tételéhez sem.

Erdemes megemlíteni azt is, hogy az állami bérlakásprogram ideje alatt is csökkent a bérlakásállomány, az önkormányzatok több lakást privatizáltak, mint amennyit építettek.

4. ábra Önkormányzati bérlakásépítés 1991–2007 között



Forrás: KSH

Az általános trend alól kivételt képeznek azok az önkormányzatok, melyek az átlagosnál nagyobb hangsúlyt fektetnek a bérlakásállományuk bővítésére új építés révén. Ilyen például a XIII. kerület, mely egyébként is az átlagnál magasabb bérlakásállománnyal rendelkezik (8%), és amely célul tűzte ki, hogy négyévenként mintegy kétszáz önkormányzati bérlakást épít. Ennek eredményeként 2003 óta csaknem ötszáz bérlakás épült önkormányzati saját forrásból. Ez ugyanakkor nem jelentette az állomány bővülését, mivel a lakások egy meghatározott körében a privatizáció itt is folyt, illetve a rehabilitációs tevékenységek folytán jelentős bontásokat is végeztek, amelyek az állomány korszerűtlenebb részét érintették. Az új építések az önkormányzat politikája szerint egyrészt a lebontott lakások pótlását célozzák, másrészt az állomány átstrukturálását szolgálják egy korszerűbb összetétel kialakítása érdekében.

Az önkormányzati bérlakásállomány megoszlása az egyes települési típusok között erős egyenlőtlenségeket mutat. A bérlakások a városokban koncentrálódnak, ezen belül is Budapesten és a megyei jogú városokban, ahol az állomány 69 százaléka található. A falvakban gyakorlatilag nincs bérlakás: itt a lakásállomány 1 százaléka van önkormányzati tulajdonban. A településtípusonkénti különbség a legszembetűnőbb, összevetve más, pl. regionális vagy megyénkénti összehasonlítással. Ez a típusú megoszlás volt egyébként jellemző a nagyarányú privatizáció előtt is.

5. táblázat Az önkormányzati lakásállomány nagysága és aránya településtípus szerint, 2009

	Összes lakás	Önkormányzati bérlakások	
		száma	aránya
1. Budapest	881 000	51 284	5,8%
2. Megyei jogú városok	881 345	44 577	5,1%
3. Többi város	1 237 807	27 573	2,2%
4. Községek	1 302 675	13 346	1,0%
Összesen	4 302 827	138 451	3,2%

Forrás: KSH

A bérlakásállomány csökkenését tehát, mint erre már korábban utaltunk, a 2000–2003-as állami bérlakás-építési program sem tudta megváltoztatni, hiszen mint látható, ezen időszakban is csökkent a bérlakás-állomány nagysága.

Összefoglalva elmondható, hogy az 1990 elején meglévő 721 ezer lakás 85 százalékát értékesítették az önkormányzatok, és csupán 36 ezer lakást építettek, illetve vásároltak a vizsgált 18 évben. A lakásmegszűnések is figyelembe véve 2008 végére összesen alig 123,7 ezer önkormányzati bérlakás volt Magyarországon, így az önkormányzati bérlakások aránya 3 százalék alá esett.

E nagyságú bérlakásállomány nem képes kielégíteni az iránta jelentkező igényeket és nem képes hatékony eszközként szolgálni a helyi lakáspolitikai célok

megvalósítását sem, köztük a szociális lakásproblémák enyhítését sem. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük a megmaradt önkormányzati lakásállomány minőségi összetételét is.

A bérlakásállomány a minőségét tekintve nagyon kedvezőtlen összetételű. Egyrészt a legleromlottabb állomány maradt meg, elavult, korszerűtlen lakásösszetétellel, ahol magas a komfortnélküli, félkomfortos és az egyszobás lakások aránya. Másrészt a magasabb komfortfokozatú lakások között viszonylag magas a lakótelepi, távfűtéses lakások aránya, melyek fenntartása igen költséges. Ezt a kedvezőtlen állapotot mutatják az adatok is. Az önkormányzati lakások majd fele (47 százaléka) egyszobás lakás, 1990-ben az állománynak csak 29 százaléka tartozott ebbe a csoportba. Komfortnélküli az önkormányzati lakások majd 20 százaléka, míg a teljes lakásállományban ez az arány már 2005-ben is csak 10 százalék volt. Az összkomfortos lakások aránya (38%) bár alacsonyabb, mint a teljes lakásállományban (55%),¹⁹ mégis a távfűtés miatt kedvezőtlenül magas arányt jelent. Feltűnő még az az adat, hogy mind számukban, mind arányukban egyre jelentősebb kategóriát képviselnek az üres lakások.

6. táblázat Az önkormányzati bérlakásállomány összetétele

Év	1996	2000	2004	2008
Száma (db)	219 947	159 217	140 122	126 210
Ebből (%)				
1 szobás	48,23	50,1	48,5	46,9
2 szobás	41,75	40,4	41	43,1
3 szobás	8,91	8,55	9,2	8,8
4 és több	1,11	0,95	1,3	1,2
Szükséglakások aránya (%)	3,2	3	2,6	1,8
Üres lakások száma	4821	5165	6029	8786
Komfortosság (%)				
Komfort nélküli	25,9	25,6	22,5	19,5
Félkomfortos	8,2	7,6	6,9	6,4
Komfortos	37,9	37,4	35,7	35,3
Összkomfortos	28	29,4	34,9	38,8
Összes lakás átlagos alapterülete (nm)	48,1	48,2	48,2	46,01

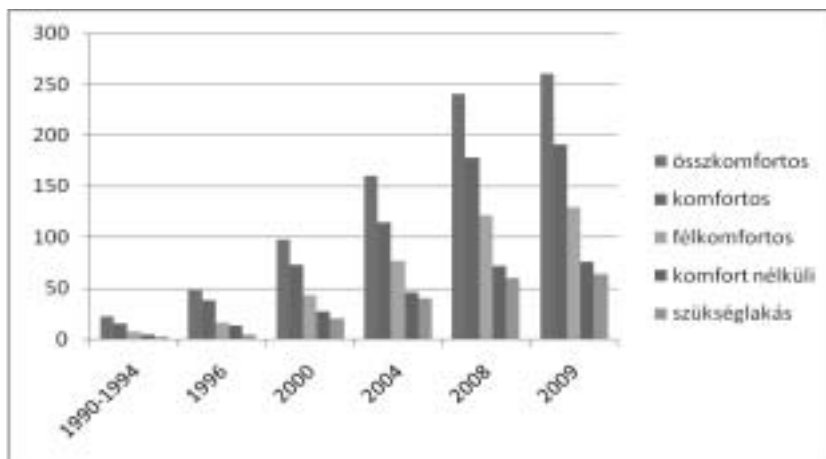
Forrás: KSH

¹⁹ Mikrocenzus, 2005

Szombathelyen, ahol 2287 lakás van önkormányzati tulajdonban, a lakások 47 százaléka összkomfortos, 19 százaléka alacsony komfortfokozatú, továbbá közel a fele egyszobás. Budapest XIII. kerületében, ahol pedig jelentős beavatkozások történnek az állomány javítása érdekében, az állománynak még mindig 25 százaléka komfortnélküli, további 14 százaléka pedig félkomfortos. Mint látható, az egyes településeken a lakások összetétele elég vegyes, erősen függ az eredeti összetételtől, illetve attól, hogy a privatizáció az egyes lakástípusokban milyen mértékű volt. A nagyon magas komfortnélküli arányok pl. a fővárosi belsőbb kerületekben jellemzőek, illetve azokban a városokban, ahol jelentősebb a telepszerű állomány is.

Nemcsak az állomány minőségi összetétele kedvezőtlen, hanem a benn lakó bérlők összetétele is igen problémás. A jelentős lakbérhátralékok is mutatják, hogy az önkormányzati bérlakásokban élők fizetőképessége igen alacsony, annak ellenére, hogy a szociális lakbérek jóval a piaci lakbérek alatt vannak. A privatizáció eredményeként tehát egy viszonylag rossz minőségű és részben magas fenntartási költségű, korszerűtlen állományban jellemzően a leghátrányosabb helyzetű bérlők maradtak.

5. ábra Az (állami) önkormányzati lakások lakbérének átlagos mértéke 1990–2008



Forrás: KSH

Az alábbi táblából látszik, hogy bár a hátralék összege az elmúlt 15 évben folyamatosan nőtt (mintegy az eredeti összeg négyszerese), addig a hátraléknak a bevételeken belüli aránya csak kissé változott (3 százalékkal nőtt), 2008-ra elérve a 30,6 százalékot. Kérdés, hogy a válságnak milyen hatása volt, lesz. A helyi információk szerint nagyban romlott a bérlők fizetőképessége, ami a hátralékok abszolút és relatív növekedéséhez is vezetett.

7. táblázat Az önkormányzatok lakbérbevétele és a lakbérhátralékok alakulása

	Lakbérbevétel összesen (millió forint)	Tárgyévi lakbérhátralék az év végén (millió forint)	Hátralék a bevétel arányában (%)	Egy lakásra eső hátralék (forint)
1996	4 324,5	1184,9	27,4	5 363
2000	6 780,9	2016,8	29,7	11 427
2004	10 479,4	3029,4	28,9	19 617
2008	14 155,2	4339,2	30,6	34 358

Forrás: KSH

Az önkormányzati bérlakásállomány kezelését az önkormányzatok többféle szervezeti formában végzik. Az alábbi szervezeti formák jellemzőek:

- a polgármesteri hivatal egyik osztálya,
- az önkormányzat egy költségvetési intézménye,
- önkormányzati tulajdonú vagyongazdálkodó társaság,
- egy kiszereződött magáncég.

A legelterjedtebb gyakorlat, hogy önkormányzati vagyongazdálkodó kezelésében vannak a bérlakások, különösen a nagyobb városokban, ahol nagyobb számú bérlakással rendelkeznek az önkormányzatok. A másik tipikus megoldás az, hogy a hivatal egyik osztálya végzi a kezelést. Ugyanakkor némely önkormányzat bizonyos indokok miatt az eltelt időszakban többször is megváltoztatta a kezelést végző szervezetet, és új szervezetet jelölt ki. A változtatáskor általában a hatékonyság és a szorosabb kontroll melletti érvek döntenek. Például Tatabánya egy időben kiszereződte egy magáncégnek a bérlakások kezelését a hatékonyság és a hivatal tehermentesítése érdekében, majd később visszahelyezte a feladatot a hivatalon belülre. Budapest VIII. kerületi önkormányzata is először hivatalon belül, majd a vagyongazdálkodónál, majd újra a hivatalon belül jelölte ki a feladat elvégzését.

Problémák:

A megmaradt bérlakásállomány fizikai összetétele (minőségi és megfizethetőségi szempontból egyaránt) és az állományban élő bérlők szociális összetétele is nagyon kedvezőtlen, az elmaradt felújítások miatt magas a felújítási szükséglet, ehhez képest alacsonyak a lakbérek, amelyek nem fedezik a fenntartási költségeket sem,

- a magas lakbér- és egyéb hátralékok miatt a bérlakásszektor állandó veszteség jellemzi, melyet keresztfinanszírozással (nem lakáscélú helyiségek bérbevételéből) sem tudnak kezelni,
- a differenciált lakbérrendszer kialakítása a lakberek emelkedését jelenti, amit a bérlők jelentős arányban nem tudnak megfizetni,
- szociális és vagyongazdálkodási szempontok nem jelennek meg átláthatóan a rendszerben, feszültség mutatkozik a két szempont érvényesítésében.

Az önkormányzati bérlakásállomány alszektorai

Az önkormányzati bérlakásállomány a Lakástörvény rendelkezései alapján alapvetően három alszektorra bontható a megállapított bérleti díjak szerint, amelyet

- szociális helyzet alapján,
- költségelven,
- piaci alapon

határozhat meg az önkormányzat. A különböző alszektorok szabályait önkormányzati rendeletben kell rögzítenie (LTV. 34. par.). Részleteiben erről a *Lakástörvény* az alábbiak szerint rendelkezik

„(2) A szociális helyzet alapján bérbe adott, illetőleg az állami lakás lakbérének mértékét a lakás alapvető jellemzői, így különösen: a lakás komfortfokozata, alapterülete, minősége, a lakóépület állapota és településen, illetőleg a lakóépületen belüli fekvése, valamint a 10. § rendelkezéseinek megfelelően a bérbeadó által a szerződés keretében nyújtott szolgáltatás alapján, továbbá a 13. § (2) bekezdés rendelkezéseinek figyelembevételével kell meghatározni.

(3) A szociális helyzet alapján történő bérbeadással érintett bérlők részére az önkormányzati lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló külön törvényben meghatározott, önálló ellátásként nyújtható helyi lakásfenntartási támogatásra vonatkozó rendelkezések figyelembevételével – az önkormányzat rendeletében kell megállapítani. A bérbeadó a jogosultság fennállását évente felülvizsgálja és a feltételek megszűnése esetén a lakbértámogatás nyújtását megszünteti.

(4) A költségelven bérbe adott lakás lakbérének mértékét a lakás (2) bekezdésben meghatározott alapvető jellemzői figyelembevételével (...) úgy kell megállapítani, hogy a bérbeadónak az épülettel, az épület központi berendezéseivel és a lakással, a lakásberendezéssel kapcsolatos ráfordításai megtérüljenek.

(5) A piaci alapon bérbe adott lakás lakbérének mértékét a (4) bekezdésben foglalt figyelembevételével úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzat ebből származó bevétel-nyereséget is tartalmazzanak.

(6) Ha a szociális helyzet alapján bérbe adott lakás esetén a bérlő (3) bekezdésben említett önkormányzati lakbértámogatásra való jogosultsága megszűnik, a bérbeadó – a bérlő vagyoni és jövedelmi helyzetének figyelembevételével – a fizetendő havi lakbér összegét az önkormányzati rendelet szerinti magasabb lakbértértéknek megfelelően módosíthatja.”

A törvényi szabályozás szerint a három alszektor tehát abban tér el egymástól, hogy milyen típusú költségelemeket tartalmaz. A szociális lakbér esetében nincs meghatározva, hogy annak milyen típusú költségelemek fedezését kell biztosítania, csupán az, hogy azt a lakás jellemzői alapján kell megállapítani. E jellemzők alapján a szociális lakbér is differenciálható, mégpedig a lakás elhelyezkedése, minősége szerint, akár csak a költségelvű vagy piaci lakbérű lakások. Ezzel szemben a költségelvű lakbér esetében a törvény specifikálja, hogy a lakbérnek fedeznie kell a lakással kapcsolatban felmerülő összes költséget, míg a piaci lakbérű lakások bére nyereségrészt is tartalmaz.

Az önkormányzatok bérlakás-politikáját alapvetően abból a szempontból elemezzük az alábbiakban, hogy milyen mértékben szolgálja a lakhatási szempontból sérülékenyebb csoportok (szociális szempontból rászorultak) lakásproblémáinak megoldását. Az elemzés során azt vizs-

gáltuk, hogy hogyan tagolják az állományt az egyes alszektorok között, milyen elosztási mechanizmusokat, milyen lakbérpolitikát alkalmaznak az önkormányzatok, illetve alkalmaznak-e és milyen típusú lakbértámogatást. Mindezek alapján vonjuk le a következtetéseket arra vonatkozóan, hogy mennyire befogadó az önkormányzati bérlakásszektor a lakástalankok csoportjával szemben, illetve mennyire segítik elő a lakhatás megőrzését a szociálisan bizonytalan helyzetbe került csoportok esetében.

Az önkormányzati gyakorlatok áttekintéséhez megvizsgáltuk néhány nagyobb önkormányzat (budapesti kerület és megyei jogú városok) bérlakásállományához kapcsolódó szabályozását, illetve gyakorlati tapasztalatainkra támaszkodtunk az elemzés során²⁰. A helyi szabályozások vizsgálatába 16 önkormányzatot vontunk be.

8. táblázat A vizsgált kerületi és városi önkormányzatok²¹

Területi egység	Önkormá- nyzati lakó- épületek	Fenntar- tott bérlemé- nyek	Ebből: lakás- bérlemé- nyek	Évi bér- bevételek	Ebből: lakbér	Lakóház- javításra felhasz- nált összeg
1000 Ft						
V. kerület	186	3 533	1 368	2 657 980	191 724	356 323
VI. kerület	691	2 203	1 252	510 897	92 436	115 687
VII. kerület	1 023	5 010	3 301	989 937	343 005	784 321
VIII. kerület	1 028	7 894	5 853	1 147 604	434 665	534 287
IX. kerület	809	5 699	4 823	1 047 981	451 356	1 412 797
X. kerület	647	3 100	2 546	583 266	328 796	197 990
XI. kerület	749	2 186	1 428	881 810	234 729	117 409
XIII. kerület	1 199	8 237	6 828	2 147 267	671 435	575 359
Békéscsaba	166	1 002	537	69 106	64 358	15 693
Miskolc	386	6 936	5 402	1 927 874	650 072	579 686
Szeged	1 316	6 428	4 445	2 173 819	776 400	731 732
Hódmező- vásárhely	184	919	828	140 735	71 239	99 483
Székes- fehérvár	231	1 690	1 188	311 671	145 764	132 684
Debrecen	825	4 608	3 630	1 255 654	451 679	87 424
Nyíregyháza	307	2 246	1 968	968 845	349 743	130 164

²⁰ Az önkormányzati bérlakás-gazdálkodás és az ehhez kötődő helyi szabályozás jelentős változáson megy/ment át jelenleg és az elmúlt években, és ez a tendencia várhatóan folytatódni fog. Sajnos azonban nagyon fragmentált információk, adatok állnak rendelkezésre a helyi bérlakás-politikákat illetően, éppen ezért egy átfogóbb körű vizsgálatra a jelen tanulmány nem vállalkozhatott, azonban ezt érdemes lenne egy külön kutatás tárgyává tenni.

²¹ A táblázat a jelzett 16 önkormányzaton kívül plusz két önkormányzatot tartalmaz: Nyíregyházát és Budapest XIII. kerületi önkormányzatát. Ez utóbbi két városnak a bérlakás-rendeletét nem értük el a honlapon, de több helyen is taglaljuk a releváns gyakorlatukat, ezért a táblában is megjelenítettük őket.

Területi egység	Önkor- mányzati lakó- épületek	Fenntar- tott bérlemé- nyek	Ebből: lakás- bérlemé- nyek	Évi bér- bevétel	Ebből: laktér	Lakóház- javításra felhasz- nált összeg
1000 Ft						
Szombathely	301	2 789	2 287	643 540	439 126	228 469
Zalaegerszeg	216	1 224	936	263 782	173 974	123 023

Az önkormányzatok nagy része három típusú alszektorra bontotta a lakásállományát, de mindenütt további, speciális részeket is meghatároztak. Ilyen pl. a nyugdíjasház, sok helyen van garzonház, fecskéház, kevesebb helyen szobabérlők háza, illetve bizonyos városokban jelentős állományrészt különítenek el szolgálati lakásként.

A bérbeadás jogcímeit tekintve a városok nagyon eltérő módon határozzák meg ezeket. Mindenütt van szociális rászorultság, a további leggyakoribb jogcímek: méltányosság, katasztrófahelyzet esetén történő bérbeadás, rendeltetésszerű használatra nem alkalmas lakások bérbeadása, bérlőkiválasztási, -kijelölési jog alapján, törvényben előírt bérbeadási kötelezettségek teljesítésére, közérdek alapján, lakásgazdálkodási érdekek, létfenntartás veszélyeztetettsége alapján stb. A jogcímek alapján elvben lehet szociálisan, költség- és piaci elven is lakást bérbé adni. Tanulmányunkban a jogcímek nagy részével nem foglalkozunk, hiszen azok jelentős része speciális feladatokhoz, célokhoz kötődik, bár egyes helyeken a fentebb jelzett jogcímeken túl (nyugdíjasház stb.) további jogcímekhez is meghatározhatnak lakáskeretszámot.

A lakásállomány felosztásának módja és aránya az egyes alszektorok között az egyik legfontosabb szempont, amely meghatározza azt is, hogy a szociális rászorultaknak milyen csoportjai tudnak az önkormányzati szektorba bekerülni. Az önkormányzati állomány még mindig rendelkezik egy nagyfokú determinációval, hiszen a 10–15 évvel előtti időszakban a szektorba bekerült bérlők egy jelentős része még mindig a szektorban van, ők pedig mindenképpen a szociális alszektor részét képezik. Ennek következtében az állomány nagy részét jelenleg is szociális laktéren adják bérbé, illetve szociális céllal működtetik. Ugyanakkor a bérlakásállományban lakó szociális bérlők alacsony fizetőképessége miatt felhalmozódott nagy hátralékok, mint már erről volt szó, nagy pénzügyi terhet rónak az önkormányzatokra, a bérlakásszektor legtöbb helyen veszteséget termel a városoknak, ami arra késztette az önkormányzatokat, hogy megkezdjék a szektor átalakítását és magasabb fizetőképességgel rendelkező csoportokat is bevonjanak az önkormányzati bérleti szektorba.

Az egyes alszektorok közötti arány megváltoztatása tehát alapvetően egy adott időpont után belépő új bérlők tekintetében érvényesíthető. Az önkormányzatok gyakorlata igen változatos a laktérek megállapítása terén, és az állományuk tagolása tekintetében is. Vannak önkormányzatok, melyek a bérbeadás gyakorlatát már több évvel ezelőtt elkezdték, ennek eredményeképpen mára jelentősen átalakult az állomány összetétele, mások csak az utóbbi években fogtak hozzá az elosztási gyakorlatuk

megreformálásához, míg vannak olyan önkormányzatok, amelyek alapvetően „hagyományos” módon működtetik a lakásállományukat.

A vizsgált önkormányzati körben több lakásbérbeadást szabályozó rendeletben *egyáltalán nincs kodifikálva*, hogy milyen módon határozzák meg a megüresedett vagy új bérlakások szociális vagy nem szociális alapon történő bérbeadását. Más önkormányzatok viszont évente felbecsülik, hogy várhatóan mennyi lesz a megüresedett, illetve bérbe adható lakások száma, és *lakáshasznosítási terv jelleggel* előzetesen meghatározzák, hogy az egyes alszektorok, illetve speciális jogcímek között milyen arányban osztják el ezeket a lakásokat.

Budapest VII. kerületében például a megüresedett lakások bérbeadásának jogcíméről a Pénzügyi és Kerületfejlesztési Bizottság tesz javaslatot az év elején, a bérbeadások tényleges jogcímeiről pedig év végén beszámol. A VIII. kerületben szintén év elején rögzítik, hogy a várhatóan megüresedő lakásokat milyen arányban osztják majd el az egyes jogcímek között. Az elosztási tervet a bérbeadó szervezet terjeszti elő, majd a Tulajdonosi Bizottság dönt róla. Zalaegerszegen éves lakáshasznosítási tervet kell készíteni, melyre a rendelet tartalmaz iránymutatást az egyes alszektorok-jogcímek közötti arányra vonatkozóan: a megüresedett bérlakások a) 50 százalékát szociális helyzet alapján, b) 40 százalékát költségelven, c) 10 százalékát piaci alapon, d) az összes bérbe adható lakás legfeljebb 10 százalékát a közgyűlés egyedi döntése alapján lehet elosztani. Az önkormányzati szabályozásokban ritka, hogy ennyire világosan határozzák meg az elosztási kritériumrendszert az egyes alszektorok között. Ez a szabályozás Zalaegerszeg esetében azt is jelenti egyben, hogy törekszenek arra, hogy hosszabb távon csökkentsék a szociális bérlakások súlyát, elsősorban a költségelvű bérlakások javára. Kecskeméten is évente hasznosítási javaslatot kell készíteni az újonnan épülő és a várhatóan megüresedő (beleértve a végrehajtási eljárás eredményeként üressé váló) bérlakások száma alapján, a szociális és nem szociális jelleggel bérbe adható lakások várható számára, illetve a közérdekű feladatok érdekében és más jogcímek alapján elosztható lakások számára vonatkozóan. Emellett a rendelet még kimondja, hogy a konkrét számok meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy elsősorban a szociális rászoruló lakhatását kell biztosítani.

Ezzel szemben a IX. kerületi rendelet azt mondja ki, hogy az önkormányzati bérlakásokat *alapvetően szociális alapon* kell bérbe adni, és csak kivételes jelleggel engedi a piaci bérbeadást. A rendelet a piaci bérbeadást elsősorban a nagyobb, 70 nm feletti, társasházban lévő lakások esetében preferálja.

Más önkormányzatok a *költségelv alapján bérbe adható lakások körét határozzák meg* a lakások jellemzői vagy elhelyezkedése alapján, és az egyéb kötelezettségeik teljesítése érdekében elosztott lakásokon kívül, az állomány többi részét szociális alapon működtetik. A VIII. kerület például az új építésű épületekben szerzett bérlakásokat költségelven és piaci alapon adja ki elsősorban. A XI. kerület ennél szélesebb körben határozza meg a költségelvű bérlakásokat, azokat kell ily módon hasznosítani, melyeket önkormányzati vagy központi állami támogatással építettek, vásároltak (utóbbi esetben új vagy használt lakásra egyaránt), illetve az önkormányzat által felújított, korszerűsített, bővített lakások tartoznak ebbe a körbe.

Egyes önkormányzatok cím szerint rögzítik az állományukban lévő jobb minőségű, kedvező elhelyezkedésű lakásokat, amelyeket nem szociális alapon kívánnak hasznosítani.

A bérlakás szektor szerinti megosztásának szélsőségesebb módja az, mikor az *állományt komfortfokozat szerint osztják meg* a szociális és költségelví vagy piaci alapú kategóriák között. Miskolcon 2009-től kezdve csak alacsony komfortfokozatú (komfortnélküli és félkomfortos) lakásokat adnak bérbe szociális alapon, a magasabb komfortfokozatúakat pedig költségelví és piaci lakbérben hasznosítják. Szombathelyen szintén legfeljebb félkomfortos lakások adhatók bérbe szociális alapon, míg a többi lakás a nem szociális alapú kategóriába esik. Ugyanakkor mindkét városban elérhető egy szélesebb körű lakbér-támogatási rendszer, mely rászorultsági alapon részben mérsékli a lakbéreket.

Debrecenben megint más modellt alkalmaznak. A rendelet szándéka szerint *nem a lakást, hanem a bérlőt kívánja támogatni*, vagyis nem a lakásállományt osztják meg szociális és nem szociális alapon, hanem a rászorult bérlőnek adnak támogatást. Ugyanakkor a pályáztatást lehet szociális és nem szociális céllal kiírni. A lakbér azonban mindkettőnél azonos, piaci elven kerül meghatározásra, szociális jellegűvé pedig a lakbértámogatás révén válik. A rendelet szerint arra kell törekedni, hogy a megpályáztatott lakások felét szociális céllal (vagyis a lakbértámogatás lehetőségével) írják ki.

Azt, hogy az egyes típusok összességében milyen mértékben kirekesztőek és milyen csoportok számára teszik elérhetővé az egyes alszektorokba való belépést, az alszektorok lehatárolásának módja mellett az egyes alszektorok jogosultsági feltételei, lakbérszintje, illetve a hozzárendelt lakbértámogatás megléte, annak mértéke határozza meg.

Éppen ezért röviden áttekintjük a *költségelví alapján, illetve nem szociális alapon működő alszektor feltételeinek* alakítását is, hiszen egyes városokban jelentős szerephez jutott ez a típusú bérbeadás is.

A költségelví és piaci alapú bérlakásokat általában pályázat útján osztják el az önkormányzatok. Az esetek többségében a rendeletek általában nem taglalják a pályázati feltételeket, azonban a költségelví bérlakások néhány jogosultsági kritériumát tartalmazzák.

A legszembetűnőbb az, hogy a jövedelmi kritériumokat tekintve igen laza a szabályozás. Vannak olyan önkormányzatok, ahol bárki pályázhat a költségelví bérlakásokra, bár több helyen a jövedelmi feltételként minimumjövedelmet határoznak meg. Felső jövedelmi határ azonban sehol sincsen megszabva. Előfordul, hogy a pályázatokban a magasabb előleget fizető részesül előnyben. Ennek ellenére egyes önkormányzatok jobban megcélznak bizonyos csoportokat, bizonyos kritériumok bevezetésével, pl. hogy csak olyan pályázhat, aki nem rendelkezik lakástulajdonnal, aki helyi lakos, munkavállaló stb. Egységes feltételnek tűnik, hogy mindenütt több havi kauciót kell letenni a leendő bérlőnek.

Az V. kerületben bárki pályázhat a költségelví bérlakásokra, de háromhavi lakbér összegét kaucióként le kell tenni, vagy magasabb összegű lakbér fizetésével kell azt biztosítani. Viszont az elbírálásban előnyt élvez a 35. éven aluli személy, a gyermekét egyedül nevelő szülő, illetve aki a rendelet szerint szociális bérlakásra jogosult. A VI. kerületben az elismert lakásigény szabályait a költségelví lakásokra is alkal-

mazni kell, de más konkrét feltétel nem kapcsolódik hozzá, és ehhez hasonló a XI. kerületi szabályozás is. Békéscsabán a minimum jövedelmi kritériumot úgy határozták meg, hogy a fizetendő lakbér legalább ötszörösének kell lennie a háztartás-jövedelemnek, továbbá maximum 10 havi óvadék állapítható meg a kiírásban. Kaposváron az jogosult költségelví lakásra, aki szociálisra nem jogosult és akinek nincs a városban beköltözhető ingatlana, helyi lakos vagy munkavállaló. Miskolcon a jogosultság alsó jövedelemhatára megegyezik a szociális rászorultság felső határával, továbbá a bérbevevőnek 12 havi kauciót kell letennie. Továbbá kizáró ok, ha valaki önkormányzati bérleti jogviszonyát 5 éven belül megszüntette, illetve ha azt felmondták, vagy önkényes lakásfoglaló volt. A VIII. kerületben olyan pályázhat, aki nem rendelkezik lakóingatlannal, és előnyt élvez, akinek megváltozott élethelyzete miatt a lakása már nem megfelelő, illetve aki hivatali, önkormányzati dolgozó, stb. Az adott bírálati szempontokat mindig az aktuális pályázat tartalmazza. Kecskeméten a háztartás-jövedelem 20 százalékát nem haladhatja meg a lakbér, illetve az részeseül a bírálat során előnyben, aki nagyobb összegű előzetes befizetést vállal. Szombathelyen az alsó jövedelmi határ a szociális rászorultság felső határa, továbbá a háztartás jövedelmének minimum 20–30 ezer Ft-tal meg kell haladnia a lakáshoz tartozó teljes kiadást (lakbér + rezsi).

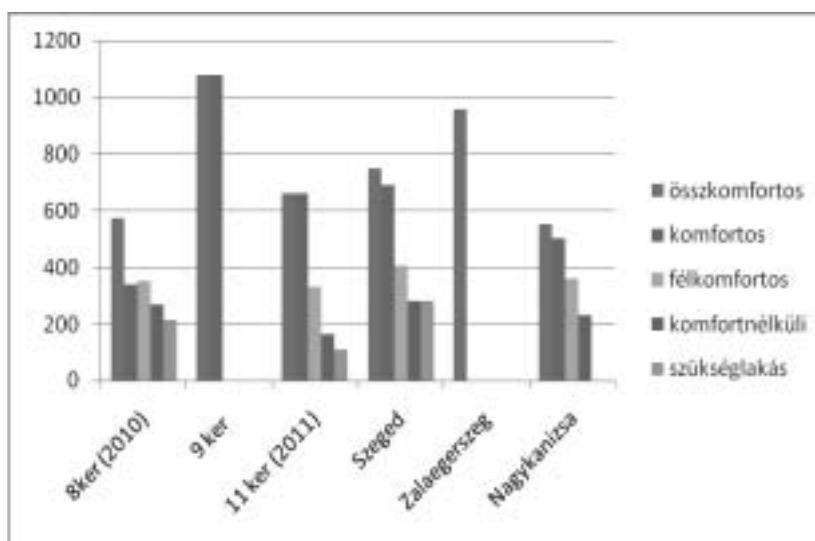
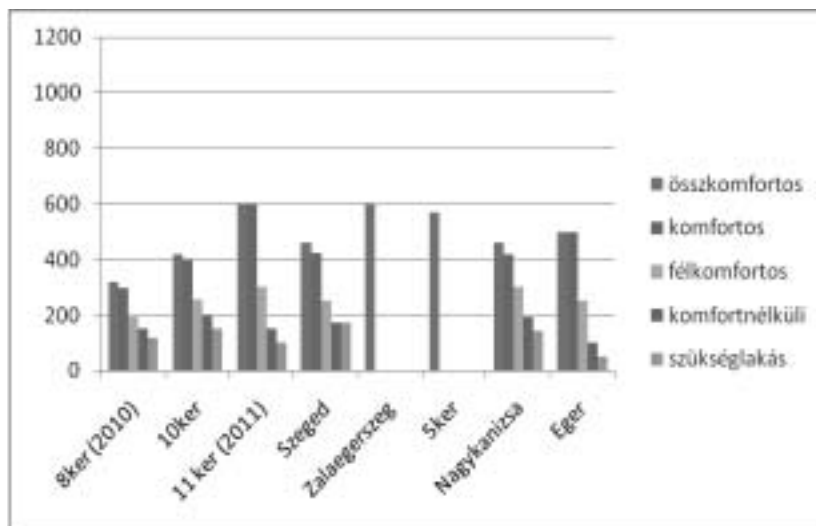
A feltételek áttekintése azt mutatja, hogy a *költségelví alszektor sok helyen részben a képzettebb munkaerő helyben tartását, illetve vonzását próbálja elősegíteni, illetve a helyi közsféra képzett munkaerő ellátását próbálja támogatni. Ezt igazolja az is, hogy a „szolgálati lakás” kategóriában egyes városok viszonylag nagy állományt határolnak le.*

A piaci szegmens általánosságban kisebb súlyt képvisel a költségelví szektorhoz képest, az önkormányzatok az állományuknak csak kis részét adják piaci alapon bérbe.

A lakberek megállapításuk módja és mértéke igen változó a bérlakásállományban ebben a szegmensében is. Egyes önkormányzatok a tényleges költségeket veszik alapul, más önkormányzatok viszont az állami bérlakás programban meghatározott beruházási érték két, vagy annál magasabb százalékát határozzák meg az éves lakbérként. Ez utóbbi elsősorban ott fordul elő, ahol a költségelví alszektor főként az állami támogatással létrejött (épített, vásárolt) lakásokból áll.

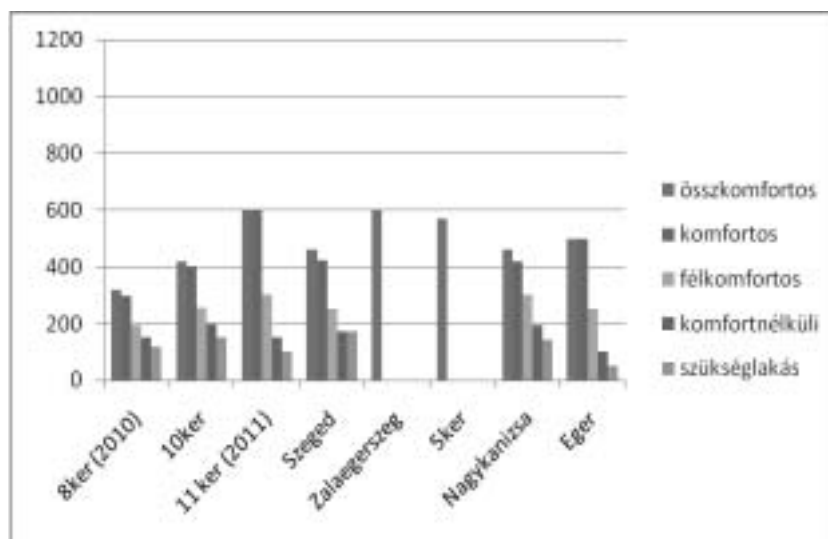
A lakbárszintek közötti nagy különbségek különböző stratégiákra utalnak. A VIII. kerületben a költségelví lakberek kirívóan alacsonyok (a helyi szociális lakbéreknél csak tíz százalékkal magasabbak), míg a piaci lakberek a szociális lakbéreknek kb. a kétszeresét teszik ki. Más önkormányzatokkal való összehasonlításban azonban még így is nagyon alacsonyok. A költségelví lakberek nagyjából a 2009-es országos átlag lakbárszinteknek felelnek meg. Ezzel szemben a XI. kerületben a költségelví lakberek jóval magasabbak, mintegy 600 Ft/nm körül alakulnak, viszont a piaci lakberek ehhez a szinthez képest csak kicsit magasabbak. Az adatok szerint az mondható el, hogy a költségelví lakberek a városokban 400–600 Ft/nm körül alakultak, míg a piaci lakberek ennél magasabbak voltak, kirívó esetekben elérték az 1000 Ft/nm-t is.

6. ábra Költségelví és piaci lakberek néhány önkormányzat esetében (Ft/nm)



Az egyes városok átlagos lakbérszintjét tekintve Szombathely és Debrecen ugrik ki kirívóan magas lakberekkel. Ez annak tudható be, hogy ezek azok a városok, amelyek már több éve átalakították lakbérrendszerüket, és ez már állományszinten is érezteti hatását. Ugyanakkor a szombathelyi lakbér adatok nem veszik figyelembe a lakbértámogatást.

7. ábra A lakbérek átlagos szintje az egyes városokban, 2009 (Ft/mm)



Elmondható tehát, hogy a bérlakásállomány nagyobb részét ma is szociális alapon, szociális lakbéren adják bérbe, bár az új bérbeadások tekintetében egyre inkább előtérbe kerül egy differenciáltabb bérbeadási gyakorlat. Ez a gyakorlat azt célozza, hogy a szektorba magasabb jövedelműek is bekerüljenek, így fenntarthatóbbá váljon annak finanszírozása. Az önkormányzatok között nagy különbségek mutatkoznak arra vonatkozóan, hogy mekkora állományt tartanak meg szociális bérlakásként és mekkora részt kezdenek működtetni „új” típusú formákban. Egyes önkormányzatok drasztikus módon választják le a szociális szektort a nem szociálisról, oly módon, hogy csak alacsony minőségű lakásokat adnak bérbe ilyen céllal. Ez ahhoz vezethet, hogy a szociális szektor teljesen szegregálódik, az alacsonyabb jövedelműek számára csak a legrosszabb minőségű lakások érhetők el.

Az új típusú bérbeadási mód közül elsősorban a költségelví szektor dominál. Ennek jellemzője, hogy a belépés felülről nyitott, vagyis nincsen szabályozva, hogy legfeljebb milyen nagyságú jövedelmű háztartások léphetnek be. A belépés alulról viszont korlátozott, bár vannak olyan önkormányzatok, amelyek viszonylagos folytonosságot biztosítanak a két szektor között: aki épp hogy nem jogosult a szociális bérlakásra, az be tud lépni a költségelvíbe. Itt olyan típusú belépési feltételeket szabtak meg, amelyek egy ésszerű szinten próbálják biztosítani a fizetőképes bérlők megjelenését. Meg kell jegyezni, hogy a fizetőképesség felmérésénél már a lakbértámogatást is figyelembe veszik. Ezáltal a költségelví szektorba is olyanok kerülhetnek be, akik nem képesek önálló lakhatást biztosítani maguknak, így rászorultak, bár valamivel magasabb jövedelműek.

Más önkormányzatoknál viszont nagy „hézag” van a két alszektor között: a költségelvíbe való belépéshez olyan feltételeket (lakbérszint, kaució nagysága) szabnak, amelyek már nehezen teljesíthetők, még a rendszeres munkajövedelemmel rendelkezők számára sem. Ez különösen ott okoz

gondot, ahol a szociális bérleti szektor jogosultsági köre nagyon le van szűkítve. Az ilyen típusú helyi bérlakásrendszerek valószínűleg inkább a „kiszorító” irányba mozdulnak el: a legrászorultabbak, a magas kockázatú csoportok csak egy szűk, rossz minőségű alszektorba léphetnek be (ha van épp üres lakás), a kicsit jobb keresetűek számára viszont nem érhető el a költségelví szektor.

A szociális bérlakás rendszere

A Lakástörvény nem szabályozza egyértelműen a szociális bérlakás fogalmát. A törvény szerint az tekinthető szociális bérlakásnak, amelynek lakbérét szociális helyzet alapján állapítják meg, és/vagy ennek alapján lakbér-támogatást nyújtanak a benne lakó bérlőnek. Arról azonban a jogszabály nem rendelkezik, hogy a szociális lakbért milyen tényezők mentén kell kialakítani, illetve hogy a szociális bérlakások elosztásánál milyen kritériumokat kell figyelembe venni. Mind a lakbér kialakítását, mind pedig az elosztási kritériumok meghatározását a törvény teljes egészében az önkormányzatok hatáskörébe utalja, amelyekről rendeletalkotás keretében kell dönteniük az önkormányzatoknak.

Mindez azt eredményezi, hogy az önkormányzatok rendkívül sokféle gyakorlatot alakítottak ki, miközben nincs egy olyan törvényi minimum, amely egységesen meghatározná, hogy a szociális bérlakások helyi szabályozásának milyen alapvető kritériumoknak kell megfelelniük.

Mint láttuk, az *sincs szabályozva, hogy az önkormányzatoknak általában, vagy mely önkormányzatoknak kell egyáltalán szociális bérlakásszektorral rendelkezniük, és hogy az ilyen típusú állományok minimálisan milyen mértékűnek kell lennie a helyi lakásállományon belül. Vagyis nincs szabályozva a feladatellátás mértéke sem. Így fordulhatott elő, hogy pl. Kiskunfélegyháza a teljes szociális bérlakásállományát értékesítette annak érdekében, hogy önrészt biztosítson az uniós finanszírozású szociális városrehabilitációs pályázatához (mely a város egyik lakótelepének felújítását tartalmazta).*

- Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy
- milyen rászorult csoportok számára,
 - milyen elosztási mechanizmusokon keresztül,
 - milyen lakbér és lakbér-támogatási gyakorlat alkalmazásával,
 - működtetik az önkormányzatok a szociális bérlakásszektorukat.

Szociális bérlakások elosztási mechanizmusa

Az önkormányzatok ma már leggyakrabban *pályázat útján adják bérbe a tulajdonukban lévő bérlakásokat, így a szociális bérlakásokat is. Ez azonban nem zárja ki, hogy az önkormányzatok egy jelentős része lakásigénylési listát is vezessen. 2009-ben összesen 228 önkormányzat (tehát a városok többsége) tartotta nyilván a szociálisbérlakás-kérelmezőket (Budapesten viszont csak 10 kerület), melynek alapján 18 422 háztartás fordult az önkormányzatokhoz szociális lakásigénnyel. A pár évvel*

ezelőtti mintegy 45 ezer bejelentett igénnyel összehasonlítva ez jelentős csökkenést mutat. Ez azonban nem az igények valós csökkenése, hanem inkább annak a jele, hogy sok önkormányzat nem alakított ki a lakásigénylések bejelentésére, vezetésére megfelelő mechanizmust, illetve hogy ezek a jegyzékek nemigen játszanak szerepet a szociális bérlakások elosztásában.

9. táblázat Lakásigénylési jegyzék vezetése az egyes városokban

Város	Lakásigénylési jegyzéket vezet-e	Nyilvántartott igénylők száma
Budapest	10 kerület	2833
Kecskemét	igen	12
Békéscsaba	nem-	-
Miskolc	nem	-
Szeged	nem	-
Székesfehérvár	igen	538
Debrecen	nem	-
Kaposvár	igen	267
Nyíregyháza	igen	2037
Szombathely	igen	426
Zalaegerszeg	igen	596
Hódmezővásárhely	igen	n.a.
5. kerület	nem	-
6. kerület	nem	-
7. kerület	nem derül ki	n.a.
8. kerület	nem	-
9. kerület	igen	n.a.
10. kerület	nem	-
11. kerület	igen	n.a.
Országosan összesen	228	18 422

Forrás: KSH Lakásstatisztika, 2009 és önkormányzati rendeletek²²

A vizsgált önkormányzatok körében 8 város/kerület vezet lakásigénylési jegyzéket, 9 nem (egyről pedig nem derül ki). A nyilvántartott kérelmezők száma azonban különböző, Kecskeméten pl. csak 12 háztartás szerepel benne, itt nyilvánvalóan nem használják a névjegyzéket. A legtöbb igénylőt Nyíregyházán tartják nyilván, de a többi városban is viszonylag nagyobb számú igénylő szerepel a listákon. A helyi szabályozásokat tekintve ennek ellenére eltérő szerepet játszanak az igénylői jegyzékek az elosztásban.

A bérbeadás módja lehet:
– pályáztatással,

²² A KSH Lakásstatisztika csak megyei szinten, illetve a megyeszékhelyekre közli az adatokat, a többi városra, kerületre a rendeletek segítségével egészítettük ki a táblázatot, értelemszerűen azonban ezekre az önkormányzatokra nincs megadva az igénylők száma.

- lakásigénylési listáról bizottsági (vagy egyéb típusú) döntéssel,
- pályáztatással a lakásigénylési jegyzéken lévők körében,
- ezenkívül méltányossági alapon, kérelemre, bizottsági vagy polgármesteri döntéssel.

Tisztán pályázati úton (tehát lakásigénylési jegyzék nélkül) osztja el a lakásokat a vizsgált önkormányzatok többsége, összesen 12 a 17-ből. Helyi rendeletben szabályozzák azokat az alapfeltételeket, amelyek mentén a pályáztatást lebonyolítják. *A konkrét elbírálási szempontok azonban az esetek többségében nem átláthatóak*, azok a rendeletben nem jelennek meg. Elvben a pályázati kiírások tartalmazhatják a tényleges elbírálási szempontokat, de ezek igen korlátozottan érhetőek el. Az elbírálási szempontrendszer gyakran az adott pályázathoz igazítják, attól függően, hogy milyen típusú pályázatot írtak ki (pl. a lakás rendeltetésszerű használatra való alkalmasságának helyreállítása), esetleg milyen konkrét célcsoportra. A bírálati pontrendszer tükrözi azokat a preferenciákat, amelyeket a pályázat kiírója aktuálisan érvényesíteni szeretne.

Egyes önkormányzati rendeletek azonban tartalmazzák a bírálati szempontokat is. Kecskeméten elsőbbséget élveznek a lakhatással nem rendelkezők vagy rossz körülmények között élők: így azok, akik lakásnak nem minősülő helyen laknak, hajléktalanok, albérlők, vagy szociális intézményben laknak. Továbbá ha rossz minőségű, zsúfolt, egészségtelen lakásban élnek, több család él egy szobában, vagy tartós beteg van a családban. Viszont kikötés, hogy munkahellyel, rendszeres jövedelemmel kell rendelkezni. Az V. kerületben csak pár szempontot tartalmaz a rendelet, így előnyt jelent, ha egyszülős család, illetve három vagy több gyermekes család pályázik, vagy ha a pályázó munkanélküli. Ha pedig egy már bérlő pályázik, akkor az eddig tanúsított jogkövető magatartás számít.

Szombathelyen a pályázatok elbírálási szempontrendszerét teljes részletességgel, pontszámmal tartalmazza a rendelet. Eszerint előnyben részesülnek azok a családok, ahol több gyermek van (de csak három gyermekig kapnak több pontot), az egyedülálló szülő, az a család, amely rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult, ahol kiskorú gyermek van és rendszeresen jár óvodába, iskolába, ahol tartósan beteg vagy fogyatékos ember van, ahol egészségtelen lakáskörülmények között élnek, akik kirívóan alacsony jövedelemmel rendelkeznek (az egy főre jutó jövedelem a nyugdíjminimum és annak fele közé esik), és az olyan munkanélküliek, akik együttműködnek a munkaügyi központtal.

Pár helyen *a lakásigénylési listáról közvetlenül pályázat nélkül választják ki a bérlőt*. Ez történik a IX. kerületben, ahol meg vannak határozva bizonyos célcsoportok, akiknek esetében az egyes bizottságok döntenek, illetve az is meg van határozva, hogy a célcsoport tagjai számára évente legfeljebb hány lakást lehet kiutalni. Ilyen célcsoportokat jelentenek a legalább öt éve lakáskérelemmel rendelkezők, a volt állami gondozottak és a rossz egészségügyi állapotú emberek, nem megfelelő lakáskörülménnyel.

A XI. kerületben is közvetlenül az ún. lakáskiutalási névjegyzékről választják ki azt a jogosultat, akinek a bérlakást kiutalják. A névjegyzéken meghatározott arányokban szerepelnek a *különbéle jogosultsági kategóriákba* tartozó bérlők. Az ezekre vonatkozó kategóriákat elsősorban a

jövedelmi helyzet alapján határozták meg (ld. következő fejezet). A rangsorolt névjegyzéket minden év május 31-ig állítják össze, a kiutalásokat pedig a meghatározott arányok betartásával intézik, a rangsor szerint. A bérbeadásról a szociális bizottság dönt.

Kaposváron egy vegyes rendszert alkalmaznak: a szociális lakásokat pályáztatás útján osztják el, de csak a névjegyzéken szereplők pályázhatnak. A névjegyzékbevitel csak egy évre szól, így minden évben újra be kell nyújtani. A rendeletben a pályázati elbírálások fő szempontjait határozták meg, eszerint a kérelmező lakhatási, jövedelmi és vagyoni viszonya mellett a gyermekek számát, az egészségi állapotot, a család nagyságát és összetételét (egyszülős vagy teljes) mérlegelik, illetve az, hogy mióta helyi lakos az illető és első lakáskérvényét hány éve adta be. Az, hogy ezen szempontok közül melyik milyen súllyal számít, az nem szerepel a rendeletben.

A pályázati és a névjegyzék alapján végzett, rendszerszerű elosztási gyakorlatokon kívül szinte mindenhol van egyedi, méltányossági alapú kiutalási rendszer. Ez általában a nehéz, krízishelyzetbe került háztartások számára kínál átmeneti lakhatási lehetőséget.

Szintén mindenütt előfordul a bérlő által végzett lakásfelújítást célzó pályázatok kiírása. Ez az önkormányzat számára kedvező, mert forrás hiányában nem tudja elvégezni a szükséges felújításokat, másrészt a bérlő számára is előnyös lehet, mivel a felújítási költségét egyrészt „lelakhatja” a lakbér terhére, továbbá ha komfortosítást végez el saját költségére, akkor továbbra is az alacsonyabb komfortfokozatnak megfelelő lakbért fizeti.

A jövedelmi jogosultsági kritériumokat tekintve is eltérő a szabályozási gyakorlat. Hagyományosan a szociális bérlakásba való belépést felülről szabályozták, azonban jó pár éve megjelent az a gyakorlat, hogy alsó jövedelmi korlátot is állítanak, annak érdekében, hogy biztosítsák a minimális fizetőerővel rendelkezők lehetőségét a lakásbérletre. A belépési kritériumot két kivétellel (VIII. és XI. kerület) mindenhol az egy főre jutó jövedelemmel mérték, és nem a fogyasztási egységgel, továbbá a viszonyítási alap mindenütt a nyugdíjminimum volt (NYM, jelenlegi értéke 28 000 Ft), kivéve Hódmezővásárhelyt, ahol a minimálbér a kiindulópont.

A felső jövedelemhatárt általában a háztartás létszáma szerint differenciálták, legalábbis az egyszemélyes és a többi háztartás tekintetében. Némely önkormányzat azonban ennél szofisztikáltabb feltételrendszert állított fel, és 1–5 és több fős háztartásokra alakította ki a kritériumokat. Az is előfordul, hogy csak egy kategóriát állítanak fel. A leggyakoribb határok egyedülálló esetén a 3,5*NYM, 3*NYM (85 500–99 750 Ft/hó), a többi háztartás esetén a 2,5*NYM vagy 3*NYM (71 250–85 500 Ft/hó/fő), ami négyfős háztartás esetén 286 000–340 000 Ft-ot tesz ki. Bizonyos városokban ennél azonban lejjebb viszik a jogosultsági határt. Kaposváron családok esetében ez csak 2*NYM, vagyis 228 000 Ft egy négyfős család esetében.

Érdekes a felső jövedelemhatár alakulása. Ahol csak alacsony komfortfokozatú lakásokat lehet szociális lakásként bérbe adni, Miskolcon nagyon alacsony a felső jövedelemhatár: egyedülálló esetén 2*NYM (57 000 Ft), családok esetében 1,2*NYM (34 200 Ft). Ami egyben azt is

jelent, hogy efelett már csak költségelví bérlakásra lehet pályázni. Ezzel szemben Szombathelyen a $4,5 \cdot \text{NYM}$ (128 250 Ft) az egyfős háztartásra vonatkozó határ, a kétfősre pedig $3,5 \cdot \text{NYM}$ érvényes.

Az alsó jövedelmi határ Békéscsabán a komfortnélküli lakások esetében (az egy főre jutó jövedelem számításakor) nem lehet kevesebb, mint $0,6 \cdot \text{NYM}$ (17 100 Ft/hó), félkomfortosnál $0,8 \cdot \text{NYM}$ (22 800 Ft/hó), míg komfortosnál a NYM. Szegeden a minimumjövedelmi kritérium a $0,5 \cdot \text{NYM}$ (14 250 Ft/hó). A X. kerületben azt határozzák meg, hogy a lakbér és a különszolgáltatási díjak együttesen nem haladhatják meg a háztartás összjövedelmének 35 százalékát.

A *vagyon szerinti* belépési korlátozás is nagyon jelentősen változik. Van, ahol már a félmillió feletti vagyontárggyal való tulajdonlást is kizárják, míg máshol a 9–10 millió Ft az engedélyezett vagyon felső határa. A beköltözhető ingatlan birtoklása (tulajdon, bérlet, haszonélvezeti jog) mindenütt kizáró tényező, de sok helyen bekalkulálják az építési és üdülőteltet is.

Szintén sok helyen előírják még mindig jogosultsági feltételként a legalább egyéves helyi (állandó) lakhelyet.

A bérleti szerződéseket legtöbb helyen már *határozott időre kötik*, a legáltalánosabb időtartam öt év, a nagyobb kockázatú csoportoknál vagy különleges bérbeadási jogcímeknél azonban lehet egy év is. A bérbeadások többségénél azonban a bérlőket előbérleti jog illeti meg. Ez azt jelenti, hogy ha nem történt szerződésszegés és teljesítik a szerződésben meghatározott kötelezettségeiket, vagyis nincs tartozásuk és betartják az együttélés szabályait, akkor meghosszabbítják a szerződésüket. Itt is vannak kirívó esetek: Hódmezővásárhelyen például hat hónapra szól egy szerződés, amit azután, ha a bérlőnek igazoltan nincsen lakbér- és közműtartozása, ugyanúgy meg lehet újítani. Máshol, kétszeri, problémamentes meghosszabbítás után, határozatlan idejű szerződést kötnek a bérlővel.

A határozott idejű bérleti szerződések, különösen a rövid távúak azt a célt szolgálják, hogy az *önkormányzatok jobban tudják kontrollálni a fizetés-maradásokat*, és hatékonyabban meg tudják akadályozni a hátralékok felhalmozódását. A szerződés lejártával ugyanis automatikusan jogcímnélkülivé válik a bérlő, és ebben az esetben sokkal egyszerűbb eljárás keretében lehet a lakás elhagyására kényszeríteni, mint az érvényes bérleti szerződéssel rendelkező bérlők esetében. Ugyanakkor ez a bérlő számára is erősebb kényszerítő erő a fizetési fegyelem betartására, hiszen tisztában van vele, hogy adott esetben nem kötnek vele újra szerződést.

Az előbérleti jog nélkül kötött, határozott idejű (általában 1–2 éves) szerződéseket (leggyakrabban krízishelyzetekhez kötődő, átmeneti elhelyezést célzó szerződések) ma már több helyen közjegyzői okiratba foglalják, annak érdekében, hogy a szerződés lejártá után egyszerűbb legyen a lakáskiürítési eljárást végrehajtani, ha a bérlő nem hagyná el a lakást.

Az előzőek alapján egyrészt az látszik, hogy a helyi szabályozásokból gyakran *nem állapítható meg a szociális bérlakások tényleges elosztási szempontrendszere*, így az, hogy az alacsonyabb jövedelmű háztartások közül mely célcsoportok kerülhetnek be nagyobb valószínűséggel az önkormányzati bérlakásszektorba. Ez főként a sérülékenyebb, magasabb kockázatú csoportokat érinti, hiszen az önkormányzatok érdeke elsősorban az ő

kiszűrésük. Az alsó jövedelmi korlátok beépítése több önkormányzatnál is előfordul. Ez részben racionális, hiszen a nagyon alacsony jövedelmű háztartások ténylegesen nem tudják fizetni a lakásfenntartás költségeit. Azonban, bár sok helyen van lakbértámogatás, ezeknek a háztartásoknak *nem a megfelelő mértékű támogatását célozzák meg az önkormányzatok, hanem a bérlakásszektorba való belépést akadályozzák meg.* De nem látszik az sem, hogy az egyedülállókat és gyermekeseket illetően milyen preferenciasorrendet állít fel az önkormányzat. Másrészt a néhány részletesebb szabályozásból kitűnik, hogy bizonyos önkormányzatok még mindig *nagy súllyal veszik figyelembe a rászorultságot, ez azonban ellenmondásba kerülhet azzal, hogy a veszteségek elkerülése érdekében több helyen is rendszeres jövedelmet, munkaviszonyt írnak elő, illetve ezt preferálják a bírálati, döntési folyamatban.*

Szociális lakbérek és lakbértámogatások

A rendszerváltás után a szociális bérlakásszektor a piacinál jóval alacsonyabb lakbér jellemezte. Az önkormányzatok ugyan igen eltérő mértékben és ütemezésben, de fokozatosan kezdték meg a lakbérek emelését, illetve az állomány differenciálását. Ugyanakkor fiskális oldalról egyre nagyobb nyomás nehezedett-nehezedik az önkormányzatokra, hogy a lakásállománnyal kapcsolatban felmerülő költségeket fedezzék a beszedett lakbérek, és megállítsák a lakbér és egyéb lakásköltség felhalmozódását a szektorban. Továbbá az állomány állagromlásának megállítása és a jelentős mértékű elmaradt felújítások megkezdése is egyre sürgetőbbé vált. Ez bizonyos önkormányzatokat abba az irányba mozdított el, hogy elkezdjék átláthatóbbá tenni a lakbérrendszerük és a lakásállománnyal felmerülő költségek kapcsolatát.

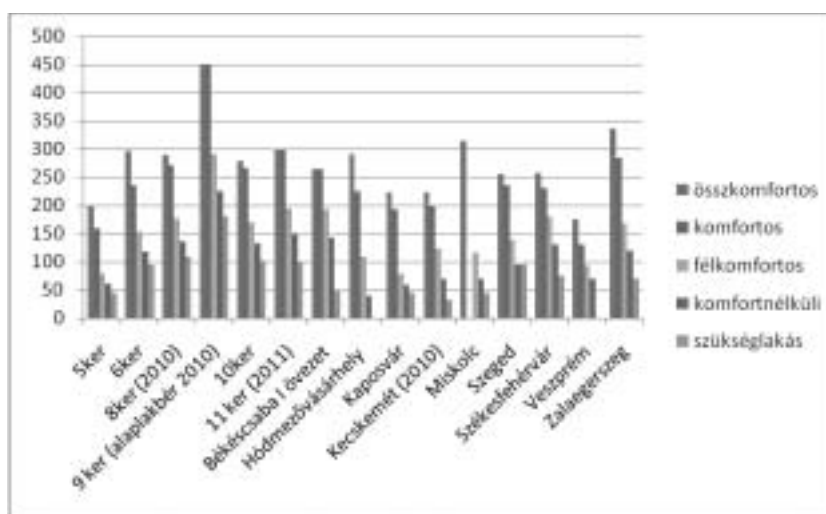
A lakbéremelés terén nagyon különböző stratégiákat folytattak az önkormányzatok. Több önkormányzat hosszabb ideje megkezdte a lakbérek jelentősebb mértékű emelését, más önkormányzatok állandóan halasztották ezt, mondván, az alacsony lakbért sem tudják fizetni a bérlők, a lakbéremeléssel így csak a saját kinnlevőségeiket növelnék.

Az alábbi ábrából látszik, hogy a szociális lakbérek jelenleg is igen eltérő nagyságúak. Az összkomfortos lakbérek jellemzően 250–300 Ft/nm között mozognak, a komfortosak ennél csak kicsit alacsonyabbak. Igazi különbséget az alacsonyabb komfortfokozatú lakásokhoz viszonyítva látunk, amelyek az 50–200 Ft/nm-es tartományban helyezkednek el. Fontos azonban megjegyezni, hogy az ábrán is látható lakbérektől a ténylegesen fizetett lakbérek sok helyen eltérnek, mivel az önkormányzatok korrekciós tényezőket alkalmaznak az egyéni lakbéreknél.

A *korrekciós tényezőket* az önkormányzati rendeletben rögzítik, és részben a bérlőnek kell kérnie az ezzel kapcsolatos lakbérkorrekciót. A *korrekció növelheti és csökkentheti is a lakbért.* A leggyakoribb korrekciós tényezők a lakás állapotára (pl. mikor volt felújítva), minőségére, benapozott voltára, övezeti besorolására, emeleti elhelyezkedésére, az adott lakóház gépészetére vonatkoznak és az extrémításokat próbálják kezelni. Mivel azonban a rossz minőségű lakások aránya sok helyütt elég magas

az állományon belül, és a kedvezőtlen tulajdonságok egy-egy lakás esetében nagymértékben halmozódhatnak, ezért mindenütt maximalizálják, hogy összességében milyen mértékű lakbér csökkenés érhető el. A lakbért növelő tényezők általában szűkebb körűek, elsősorban a kedvező területi elhelyezkedéshez kapcsolódnak, továbbá például kert meglétét „árazzák be”. A csökkentés mértékének maximuma általában 30 százalék körüli, de előfordul 50 százalékos korlát is. A növekedés is általában maximum 30 százalékkal emelheti meg a lakbért.

8. ábra A szociális lakbér alakulása egyes városokban (Ft/nm/hó)



Forrás: önkormányzati rendeletek

A lakbéremelésekkel és a bérlakásszektor differenciálásával párhuzamosan az önkormányzatok egy része arra törekedett, hogy a támogatásokat ne a lakásokhoz, hanem a bérlőkhöz kapcsolja. Ezzel szorosabb viszonyt teremtenek a bérlők szociális rászorultsága és a lakbértámogatás mértéke között, és egyben az implicit lakbértámogatásokat explicit támogatásokká alakítják át.

Néhány példa az önkormányzati szociális lakbérrendszer átalakítására:

- a szociális lakbéréket továbbra is meghagyva a költségvű és piaci lakberek mellett, azokat jelentősebb mértékben megemelik és lakbértámogatást nyújtanak a szociális rászorultság függvényében,
- egy adott időpont utáni bérbeadásra vonatkozóan megszüntetik a szociális lakbéréket és egységes lakbérrendszert alakítanak ki, melyhez lakbértámogatást nyújtanak,
- az egész, vagy közel az egész állományra vonatkozóan egységes lakbérrendszert alakítanak ki, amelyhez lakbértámogatást nyújtanak.

A VIII. kerület lakbérrendszere leginkább az első kategóriába tartozik. A lakbéreket jelentős mértékben emelték és differenciálták (a korrekciós tényezők segítségével), a szociális szektoron belül. Ugyanakkor a rászorultak számára lakbértámogatást nyújtanak. A szektorban nemcsak a lakbértámogatáshoz kapcsolódóan ellenőrzik évente a rászorultságot, hanem a szociális lakbérre való jogosultságot is felülvizsgálják. Ha az érintett nem felel meg a szociális kritériumoknak, akkor nem kell elhagynia a lakást, hanem „csak” a magasabb szintű költségelví lakbért kell fizetnie (ami jelenleg nem drasztikusan, „csupán” 10 százalékkal magasabb). Ez a fajta korrekció visszafelé is működik: ha a bérlő költségelví lakbért fizet, de igazolja, hogy anyagi körülményei romlottak, akkor jogosultságot nyerhet szociális lakbér fizetésére. Ez a rendszer tehát egy viszonylag folytonos átmenetet jelent a kéttípusú alszektor, illetve lakbér között.

Szintén az első esetre példa Nyíregyháza. Ott 2003-ban vezették be a lakbértámogatási rendszert, annak érdekében, hogy biztosítsák a bérlakás-szektor stabilabb finanszírozását, illetve az állomány önfenntartó üzemeltetését lehetővé tevő lakbéremelés lakosságot megterhelő hatásainak enyhítését. A lakbértámogatás kompenzálja tehát a lakbérek emelésének következményeit a rászoruló háztartások esetén. A lakbéreket összkomfortos lakások esetén 2003-ban 136 Ft/nm/hó-ról 300 Ft-ra, komfortos lakások esetén 130 Ft/nm-ről 299 Ft/nm-re emelték. Azok esetében, akik jövedelmének 10 százalékát meghaladta még a lakbéremelés előtt megállapított lakbér, nem emelték a lakbért, de ők támogatást sem kapnak.

A lakbértámogatás csak egy meghatározott lakásnagyságig jár, amely a támogatott háztartás nagyságtól függ (6 fő felett a normatíva 6 nm-rel nő). Amennyiben a háztartás tagjai az alább felsoroltnál nagyobb lakásban élnek, továbbra is jogosultak a támogatásra, de csak az adott lakás-méretig – e fölött a lakbér teljes összegét kell fizetniük:

Háztartás nagysága (fő)	1	2	3	4	5	6
Lakás nagysága (nm)	46	53	65	73	80	86

Nyíregyházán a lakbértámogatás nagyságát az ún. „rés” képlet határozta meg, amely szerint amennyiben a megemelt lakbér normatív lakásnagyság esetén a háztartásjövedelem 10 százalékát (t érték, amelyet a társadalmilag elfogadható lakbérszintnek tekintünk) meghaladja, akkor a háztartás támogatást kap. A támogatás egyenlő a támogatott lakásnagysághoz tartozó lakbér mínusz a háztartás-jövedelem 10 százalékával.

Továbbá az önkormányzat meghatározott élethelyzetek esetében kiegészítő támogatás nyújtásáról határozott (kiegészítő támogatások).

A rés képlet tehát az alábbi:

$$LT = k * [MLS - MLH] + T \text{ (Feltéve, ha az } MLH < MLS \text{)}$$

– LT lakástámogatás

– MLS a társadalmilag elfogadott lakásköltség nagysága

– MLH a lakásköltségekhez való minimális hozzájárulás

– k faktor, a különbség hányad részét finanszírozza a támogatás (itt: 100%)

– T egyéb kiegészítő támogatás, amelyet egyedülálló idősek és gyermekesek kaphatnak (ad hoc támogatási elemek)

10. táblázat Kiegészítő támogatások (Ft/hó)

Háztartás típusa	Egyedülálló idős	Egy gyermeket nevelő	Két gyermeket nevelő	Három és több gyermeket nevelő
Kiegészítő támogatás	2500	2000	3500	5000

Ugyanakkor a lakbérrendszer átalakítása nem érintette a város két szegregált roma telepét, ahol továbbra is jóval alacsonyabbak maradtak a lakberek.

A lakbértámogatás kidolgozását egy felmérés előzte meg, és a támogatást folyamatos monitoring segítségével értékelik. A lakbértámogatás jól célzott támogatásnak bizonyult, ami azt jelenti, hogy mind a háztartás, mind pedig az egy főre jutó jövedelem alapján képzett csoportok esetében érvényesül az az elv, hogy minél alacsonyabb jövedelmű a háztartás, annál nagyobb összegű támogatást kap, és a támogatás annál nagyobb súlyt képvisel a háztartás bevételei között (a lakástámogatás kiegészítő támogatási elemek hatása nélkül).²³

Szombathelyen is egy hasonló lakbér-támogatási rendszer alakult ki. A legrosszabb állományrészt (komfortnélküli, félkomfortos) leválasztva megemelték a lakások lakbérét, a nyíregyházinál jóval jelentősebb mértékben, a piaci bérlakások lakbér-szintjéhez közelítve (a lakberek meghatározásánál a lakás jellemzői, övezeti elhelyezkedése itt is nagy szerepet játszanak). Azoknak, akik nem tudják fizetni a bérleti díjat, a rászorultságuk mértékében lakbértámogatás jár. A jövedelmi kritériumok ugyanazok, mint a szociális bérlakásoknál, az elismert lakásnagyság viszont nagyobb annál. Mindezek alapján a szombathelyi rendszer inkább a harmadik kategóriába tartozik.

Debrecenben a második példa szerint alakították a szociális bérlakások lakbérét. A 2001 után kiadott bérlakásokat már egységesen piaci lakbér-szint jellemezte, amelyre a szociálisan rászorultak lakbértámogatást igényelhetnek. A lakbértámogatás mértéke azonban nem haladhatja meg a lakbér 50 százalékát. A bérlakásokat pályázat útján osztják el, az elosztás fő szempontja pedig az, hogy ki igényel kisebb mértékű lakbértámogatást, vagyis ki vállalja a magasabb „önrész” megfizetését a lakberekben.

Ugyanakkor annak érdekében, hogy a pályázók reális vállalásokat tegyenek, a megfizetett lakbér (tehát már a támogatással csökkentett lakbér) nem lehet magasabb, mint a háztartás nettó jövedelmének bizonyos százaléka, ami az egyedülállók esetében 30 százalék, a háztartás taglétszámának emelkedésével ez a plafon csökken (két fő esetén a 26

²³ A 2004-es előzetes értékelésből kiderült: A háztartásjövedelmek alapján képzett csoportok szerint a legalacsonyabb jövedelmű háztartások esetében (alsó 25%) a jövedelmük 20 százalékát kapják támogatásként, míg a legfelsőbb csoport esetében a támogatás mértéke lecsökken 3 százalékra. A támogatás abszolút összege azonban az első négy csoportban alig változik (6500–5900 Ft között), majd az utolsó csoportban esik majdnem 2000 Ft-ot átlagosan. Ez azt mutatja, hogy ez a konstrukció egyenletesen terítette el a támogatást az alsó négy jövedelmi ötdöbde tartozó háztartások között, és csak a legmagasabb jövedelmi ötdöböt zárta részlegesen ki. (Hegedüs 2004)

százaléka, 6, illetve annál több fő esetén pedig 16 százalék). Ez a több gyerekeseknek nem kedvez, illetve ennek hatásaként csak rosszabb minőségű lakást tudnak bérebe venni.

A lakbértámogatásra való jogosultságot és a lakbér önrészvállalási képességet az Egészségügyi és Szociális Bizottság határozza meg.

Emellett még rögzítették azt is, hogy bármely lakásnak a ténylegesen megfizetett lakbére nem lehet kevesebb, mint az öregségi nyugdíjminimum 18 százaléka (5130 Ft).

Továbbá az alaplakbér tekintetében a bérlő meghatározott mértékű lakbérkedvezményt igényelhet, ha a lakás kedvezőtlen jellemzői azt indokolják (pl. főút melletti lakás 10 százalék kedvezményre jogosíthat). Ez a lakbérkedvezmény nem lehet nagyobb, mint a lakbér 40 százaléka, de a lakbértámogatással együtt nem haladhatja meg a teljes lakbér 50 százalékát.

A lakbérrendszerbe tehát be van építve egy olyan mechanizmus, amely a piaci lakbérként meghatározott lakbér 50 százaléka alá nem engedi csökkenni a lakbért, illetve egy abszolút minimális lakbér szintet is megállapítottak.

A szektorban tehát kétféle lakbérrendszer létezik egymás mellett, és egyelőre még túlsúlyban vannak a régi, szociálisan kiadott bérlakások. Az új rendszer vállaltan nyereségorientált, tehát nemcsak a költségek elérését célozza meg, hanem azon felüli nyereségre törekszik. Kérdés azonban, hogy ezekkel a feltételekkel milyen távon maradhat szociális jellegű.

A rendszer sebezhetőségét mutatja ugyanakkor, hogy a válság hatására kedvezőtlenebbé vált a bérlők szociális helyzete, ami az új állományban a lakbértámogatás ellenére is jelentős mértékű hátralékok megjelenéséhez vezetett. Ezért gondolkodtak egy átmeneti lakbér csökkentésben, annak érdekében, hogy az eladósodási folyamatot megállítsák.

11. táblázat Debreceni önkormányzati bérlakásszektor lakbéréi a 2001 előtti (rég) és utáni (új) bérlők esetében (Ft/nm/hó)

Komfort-fokozat	Összes lakás (db)	Lakott lakás (3113 db)		Aktuális lakbérék (2009.01.01-től)	
		„rég” db	„új” db	„rég” Ft	„új” Ft
Összkomfortos	2330	1552	593	322	957-1.731
Komfortos	907	560	100	322	935-1.651
Félkomfortos	128	102	19	110	645-1.314
Komfort nélküli	224	137	39	64	186-318
Szükséglakás	41	10	1	33	104-185
Összesen	3630	2361	752		

Forrás: Cívis Ház

Lakásfenntartást célzó helyi támogatások

A lakásfenntartást segítő támogatások rendje, mint arról már az előző fejezetekben is szó volt, alapvetően preventív eszköz, amely a különféle adósságok felhalmozódását hivatott megelőzni, így segítve a lakhatás megtartását alacsonyabb jövedelmű csoportok számára is. A lakásfenntartási támogatások 2004-es átalakítását követően az önkormányzatok helyi támogatási gyakorlatában egy nagymértékű egységesedés következett be. Tekintettel arra, hogy az ún. normatív (azaz központi szabályozású, adott paraméterekkel rendelkező háztartásoknak mindenképpen járó) támogatás mellett a törvény lehetőséget adott az önkormányzatoknak arra, hogy saját forrásból, a helyi sajátosságokat és igényeket kielégítve további lakossági csoportokat támogassanak. Az önkormányzatok jelentős része, elsősorban itt is a városiak, élt is ezzel a lehetőséggel, aminek eredményeként a lakásfenntartási költségek támogatásának egy magasabb szintje jöhetett létre. A központi és helyi „feladatmegosztás” eredményeképpen így egy hatékonyabb támogatási rendszer született meg.

A helyi szinteken a lakásfenntartási támogatás az alábbi formákban jelenhet meg:

- a) normatív – a törvényi szabályban rögzített jövedelmi viszonyoknak és lakásfogyasztásnak megfelelő, adott összegű, és az ezzel azonos összegű és feltételű adósságkezelési szolgáltatáshoz kapcsolódó lakásfenntartási támogatás,
- b) helyi – önállóan kapható,
- c) helyi kiegészítő – a normatív mellett kapható, tipikusan annak az összegét kiegészítve,
- e) több településen „méltányos” lakásfenntartási támogatásként plusz alkalmankénti támogatásként igényelhető, ezt gyakran az átmeneti segélyből finanszírozzák.

Ez utóbbi miatt az átmeneti segélyre, illetve egyéb lakhatást segítő támogatásra is kitérünk az alábbiakban, amikor is néhány önkormányzat helyi gyakorlatát mutatjuk be.

A VII. kerület gyakorlata mutatja, hogy a normatív lakásfenntartási támogatás mellett egyes önkormányzatok többféle támogatást is működtetnek a biztonságosabb lakhatás megteremtése érdekében. Egyrészt a kerület működtet *helyi lakásfenntartási* támogatást is. A jövedelemkritérium tekintetében a támogatás kedvezőbb feltételt tartalmaz, mint a normatív támogatás, ugyanakkor az elismert lakásköltség esetében szigorúbb. Különbséget tesz önkormányzati és nem önkormányzati lakások között. Az önkormányzati bérlakásoknál a magasabb arányban elismert lakásfenntartási költség a támogatásnak a lakbér-támogatási részét képezi a rendelet szerint. Az elismert és megengedett lakásnagyság terén sokkal megengedőbb, mint a központi rendelet, elsősorban a lakásátlomány régebbi, más típusú összetétele miatt. Ebben a pontban tehát a támogatást határozottan hozzáigazítják a helyi sajátosságokhoz. A támogatás nagyságát az egy főre jutó jövedelemnek a nyugdíjminimumhoz való arányában határozza meg. A *kiegészítő* lakásfenntartási támogatást a kerület annak érdekében nyújtja, hogy a normatív támogatás szintje

elérje a helyi támogatását. Továbbá *fűtési támogatást* nyújt az önkormányzat azok számára, akiknek lakásában a gázfűtés nem oldható meg, és az egy főre eső jövedelme nem haladja meg a 4*NYM-t, vagy a lakó egyfős háztartásban él, illetve egyedülálló szülő, nagyszülő, nevelőszülő. Több fős háztartásban a jövedelem határ 3,5*NYM. *Fűtési támogatás* adható még annak, aki időskorúak járadékában részesül, aki megfelel a normatív LFT jövedelmi kritériumának (ebben az esetben kaphat normatív LFT-t is), és nyugdíjszerű ellátásban részesül. A fűtési támogatás a három téli hónapra szól.

A fenti támogatásokon kívül a VII. kerület még a „szociálisan nehéz helyzetben élők számára, a téli fűtési időszak terheinek enyhítésére” hozta létre a *közüzemi hozzájárulás* nevű támogatást. A támogatás keretében segíthető az előre fizetős mérők felhelyezése, havi költségeinek fedezése, kikapcsolt mérőóra visszakapcsolása, illetve szilárd tüzelő vásárlásához, fűtőeszköz javításához, cseréjéhez nyújtott támogatás. A támogatásnak egyszerre több formája is nyújtható. Jogosultság az egyfős háztartásnál a 2,5 NYM, többfősnél 1,8 NYM.

Ugyanakkor az *átmeneti segély* is szolgál(hat)ja a lakásfenntartás segítését: egyrészt a fűtőberendezések, vízmelegítő vagy főzőkészülékek javítása és a biztonságos lakhatást biztosító hátralekrendezés segítésén keresztül.

Ezzel szemben *Eger* csak helyi lakásfenntartási támogatást működtet, amelynek jogosultsági feltételeinél kikötötték, hogy csak olyan kaphatja, aki nem jogosult normatív támogatásra. A jövedelmi kritériumot szigorúbban szabályozzák, de a lakáskiadás/háztartásjövedelmet korrigálták: 15 százalékban rögzítették. Viszont nagyon alacsony lakásköltséget ismernek el: az úgyis irreálisan alacsony, elismert lakásköltségnek csak a 70 százalékát! A támogatás legalább 2500, illetve 3000 Ft, de nem több mint 0,25*NYM (7,125 Ft). Azzal, hogy nem adnak kiegészítő támogatást, egyenlőtlenséget teremtenek a két támogatott típus (normatív és helyi) csoportjai között, és kisebb összegű támogatást tesznek elérhetővé, épp az alacsonyabb jövedelműek számára, mivel a helyi támogatás jövedelmi kritériumai tágabbak, mint a normatívé.

Az átmeneti segély szabályozása Egerben nem nevesít lakhatási gondok enyhítésével kapcsolatos jogcímet, azon egyedülállók számára azonban, akiknek a jövedelme nem haladja meg a nyugdíjminimum összegét, tartós átmeneti segély is adható. Ez közvetve segíti a lakásköltségek finanszírozását is. A tartós segély is csak egy évben maximum 6 alkalommal nyújtható.

Győrben szintén többfajta lakhatást segítő támogatást működtetnek: helyi kiegészítő lakásfenntartási támogatást, távhő-szolgáltatási díjkompenzációt, átmeneti segélyt, kamatmentes kölcsönt.

A helyi kiegészítő lakástámogatás a normatív lakásfenntartási támogatást hivatott kiegészíteni, maximum 8000 Ft/hó-ra. Ez azok körében, akik normatív támogatásra jogosultak, hatékonyabbá teszi a támogatást, viszont nem von be új csoportokat a támogatottak körébe. Pozitívuma viszont még e támogatásnak, hogy más módon nyit még az egyéb, lakásfenntartási gondokkal küszködő csoportok felé: lehetővé teszi, hogy a jogosultságok alapján egyébként járó összeget a szilárd tüzelőanyaggal fűtő háztartások is felvegyék évi egy alkalommal egy összegben, illetve

szintén egy összegben felvehetik olyan háztartások, melyek lakbér- és/ vagy közüzemi hátralékkal rendelkeznek.

A távhő díjkompenzációval az erősen alacsony jövedelmű családokat próbálják segíteni, itt az egy főre eső jövedelem felső határa csupán 1,5*NYM. Az átmeneti segélyből évi két alkalommal részesülhet az, aki rendszeres lakásfenntartási támogatást kap. Ugyanakkor külön szabályozza a rendelet, hogy a lakhatási gondokkal összefüggő segélyt első sorban természetbeni támogatásként kell folyósítani. A kamatmentes kölcsön a lakás karbantartási, felújítási költségeihez is hozzájárulhat, a rászoruló családok esetében.

Kaposváron az önkormányzat helyi és kiegészítő lakásfenntartási támogatást is ad: a támogatás összege azon háztartásokban, ahol csak 60 év felettiiek élnek, 20 százalékkal magasabb. Ezenkívül a lakossági szemétszállítási díj megfizetéséhez nyújtható támogatás, akár a díj egészére, illetve felére, 30 százalékra, a különböző jövedelemkategóriák szerint.

Hódmezővásárhely helyi lakásfenntartási támogatást 2007-ig bezárólag működtetett, utána ez a támogatási forma – elsősorban az önkormányzat költségvetési korlátai miatt – megszűnt. Jelenleg tüzelőtámogatás formájában nyújt plusz segítséget, fűtési idényenként egy alkalommal, a szociális rászorultságot figyelembe véve. A tüzelőtámogatás természetbeni támogatást jelent: évenként 700–900 háztartás részére öt mázsa tűzifát vásárolnak, ami kb. a teljes tüzelőigényük egyhetedét teszi ki.

Több önkormányzat nem engedi, hogy bizonyos támogatástípusok, mint például a lakásfenntartási és albérleti lakhatást segítő lakbértámogatás, egymásra épüljenek. Jelenleg önmagában egyik sem elég egy többszemélyes, alacsony jövedelmű háztartás lakbérének és lakásköltségeinek fedezésére, ezért célszerű lenne, hogy a legrászorultabbak ötvözni tudják pl. ezt a kétfajta támogatást.

Altalában a támogatások elérhetőségét, így a lakhatást segítő támogatásokat is erősen korlátozza a bizonytalan lakáshelyzetűek (nem legális magánbérlet, szivességi lakáshasználó stb.) számára, hogy a Szociális törvény rendelkezései szerint támogatást az kaphat, aki bejelentett lakó, vagy tartózkodási hellyel rendelkezik egy adott lakásban:

„HÁZTARTÁS: az egy lakásban együtt lakó, ott bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező személyek közössége” (Szt. 4. § (f)).

A magánbérletben lakók egyik nagy problémája közismerten az, hogy nem tudnak még ideiglenesen sem bejelentkezni a bérelt lakásukba – a hajléktalanságból kilépők pedig jellemzően ezen a magánpiacon próbálnak lakást bérelni, vagyis számukra nélkülözhetetlen támogatástól eshetnek el. Ezért a megoldás az szokott lenni, hogy vagy bejelentkeznek egy másik lakásba (ezért gyakran fizetni kell a tulajdonosnak), vagy pedig néhány önkormányzat engedi a közterületre való bejelentkezést, és így bizonyos támogatásokat kaphatnak. A lakásfenntartási támogatás azonban tipikusan nem tartozik ezek közé, hiszen ez adott lakáshoz kötődik. Az önkormányzatok leginkább átmeneti támogatásokat szoktak nyújtani ezen nem tisztázott lakáshelyzetű embereknek.

A fenti példából az szűrhető le következtetésként, hogy – az önkormányzatok, főként a városiak, többféle módon próbálják meg kiegészíteni a központi normatív, de távolról sem elégséges támogatásokat. A

helyi támogatások azonban igen fragmentáltak, helyi szinten is nehezen kiismerhető rendszert alkotnak. A rendeletekből látszik, hogy az utóbbi időben is több támogatást szüntettek meg, valószínűleg a finanszírozási gondok miatt.

– Az átmeneti segély egy viszonylag rugalmas támogatási formát képvisel, amelyet többfajta címen tudnak nyújtani és szükségletek szerint alakítani az önkormányzatok, akár egy egyszeri hátralék, illetve adósság törlesztéséhez, akár fél évig, rendszeres alkalommal.

– Ugyanakkor az alacsony jövedelműek lakásfenntartással összefüggő gondjai állandó jellegűek, és eseti jellegű támogatásokkal kevésbé csökkenthetők. Ezért a lakhatási bizonytalanságok enyhítéséhez nemcsak a krízishelyzetek kezelése szükséges, a kiegészítő jellegű támogatások révén, hanem a rendszeres típusú támogatások hatékonyságát is növelni kell.

– A hajléktalanságból, lakástalanságból jövők helyzetét nehezíti, hogy még ha találnak is olyan lakást a maganpiacon, amit bérelni tudnak, *nem rendelkeznek bejelentett lakcímmel*, és így nem jutnak hozzá az esetleg nekik járó támogatások jelentős részéhez.

A válság az önkormányzatokat is igen negatívan érintette, és több önkormányzat jelentősen eladósodott. *Ez helyi szinten a jövőben az önkormányzati forrásokból nyújtott támogatások komoly csökkenéséhez vezethet, ami a lakhatási támogatásoknál is érezhető hatását. Mindeközben a helyi támogatási igények nőnek, a központi támogatások pedig beszűkülő tendenciát mutatnak.* Mindez helyben jelentős szociális feszültségekhez vezethet majd. Az egyik hatás a helyi lakásfenntartási támogatások, átmeneti segélyezések visszavágásában jelentkezhethet majd.

Szobabérlők háza és más, átmeneti, rugalmas, lakástípusú ellátások

Az önkormányzatoknak nagy problémát jelent, hogy a többszörösen is hátralékossá vált családokat hogyan kezeljék, illetve hogyan segítsék a lakhatásukat elvesztők még időbeni megkapaszkodását.

Az adósságspirálba került családok a felhalmozott tartozásukat támogatásokkal sem képesek törleszteni, hiszen az adósság visszafizetéséhez semmilyen önrészt nem tudnak vállalni. Ezek a családok állandó jövedelemhiánnyal küzdenek, kilakoltatást, különösen gyermekes családok esetében az önkormányzatok nem szívesen vállalnak fel. A lakásvesztésből felfelé megkapaszkodni igyekvőknek szintén jelentős jövedelem deficitjük van, ami gyakran egyéb nehéz élethelyzettel párosul. Ezek a tényezők akadályozzák, hogy biztosabb lakhatási formába tudjanak belépni. Másik oldalon viszont, ha az állományban nagy számú nem fizető bérlő halmozódik fel, az erősen rontja a fizetési morált, így tovább mélyítve az önkormányzati állomány veszteségét.

Természetesen nemcsak az önkormányzati bérlakásokban élők kerülhetnek krízishelyzetbe, hanem más lakhatásukat elvesztő csoportok is megjelennek az önkormányzatnál. Egyes önkormányzatok éppen ezért

kialakítottak olyan lakhatási formákat, amelyek segítenek a krízishelyzetbe kerülők lakhatási helyzetének időleges megoldásában.

Ilyen típusú lakhatási ellátás a *szobabérlők háza*²⁴ is, amely lakószobákból áll, közös konyhával és fürdőhelyiséggel. Egyes városokban elsősorban a krízishelyzetben lévők számára nyújtanak meghatározott időre ellátást, máshol az alacsony jövedelműek tartós lakhatási lehetőségre találnak, amennyiben a lakbért rendszeresen megfizetik. Nyíregyházán a bérlők, akik gyakran önkormányzati bérlakásból kerülnek ide, egy évig maradhatnak a szobabérlők házában, és a lakhatás mellé szociális munkát nyújt az önkormányzat, annak érdekében, hogy segítsenek rendezni az élet- és anyagi helyzetüket. A tapasztalat sajnos azonban az, hogy az ide bekerülők nem tudnak visszailleszkeszteni, és innen is inkább lefelé csúsznak tovább, semhogy vissza tudnának kapaszkodni az önkormányzati vagy magántulajdonú lakásszektorba. Ahogyan fent megállapítottuk, a szegénység gyakran nem átmeneti állapot, így az egyéves, olcsó lakhatás nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy a hajléktalanság szélén élők megkapaszkodjanak.

Az önkormányzatok a bérlakásszektorukon belül is többféle módon teremtik meg a lehetőségét annak, hogy a normál bérbeadási mechanizmuson kívül a krízishelyzetbe került családokon, ha átmenetileg is, de segíteni tudjanak.

A VII. kerületi önkormányzat lehetővé teszi, hogy bérlakásokat hasznosítsanak családok átmeneti elhelyezésére. Az átmeneti elhelyezésre csak egyszobás lakás adható bérbe és csak meghatározott időre, hat hónapra. Elhelyezésre azok a családok jogosultak, amelyek lakhatásukat átmenetileg elvesztették, és gyermeket nevelnek, valamint vállalják olyan egyedi megállapodás megkötését a Gyermekjóléti Központtal, amelynek legfőbb célja a család lakhatásának -- ideiglenes elhelyezését követő -- végleges megoldása. A hat hónap lejárta után az elhelyezés a Gyermekjóléti Központ javaslatára a Pénzügyi és Kerületfejlesztési Bizottság egyedi döntése alapján legfeljebb három alkalommal meghosszabbítható, alkalmanként további hat hónapra. Ha a család nem teljesíti a vállalt kötelezettségeit, a bérleti szerződést felmondják, és ki kell költöznie a lakásból. Annak érdekében, hogy a családok kiköltözésével adott esetben ne legyen probléma, a szerződést közjegyzői okiratba foglalják, amelyben a család vállalja a szerződés megszűnésével a kiürítési kötelezettséget. A konstrukció lényege, hogy – mint minden családok átmeneti otthonában – itt is az elhelyezés időtartamára szociális munkával és egyéb szolgáltatásokkal próbálják segíteni és esélyhez juttatni a családokat. Kérdéses azonban, hogy hat hónap alatt ez mennyire sikerülhet.

A VIII. kerületben a rendkívüli élethelyzet jogcímén pályázaton kívül lehet bérlakást igényelni. Az ügyben bizottság dönt, a jogosultsági feltételek vizsgálata nélkül. Legfeljebb évi tizenkét lakás erejéig lehet ilyen jogcímen bérleti szerződést kötni, a szerződés azonban csak határozott időre vagy feltétel bekövetkezéséig köthető. Ilyen típusú ellátásra jogosult pl. az a hajléktalan ember, aki a hajléktalanná válása előtt három évig

²⁴ A szobabérlők házát leggyakrabban szociálisan rászorult lakástalanok részére működtetik az önkormányzatok, de van olyan önkormányzat, mely szintén ilyen típusú intézményét költségmentes lakbérrel, szociális jelleggel adja bérbe.

a kerületben lakott, ill. a lakását önhibáján kívül elvesztő, a jelenlegi lak helyén veszélyeztetettségnek kitett személy, vagy aki önhibáján kívül lett jogcím nélküli.

A katasztrófa helyzetben megsemmisült lakások volt lakóinak szinte az összes önkormányzat kialakított valamilyen támogatási formát, általában segít átmeneti időre bérlakáshoz jutni, de van, ahol ilyen helyzetben a magánbérlést is támogatják. Ez utóbbiak közé tartozik *Dunaújváros* is, a bérleti díj 60 százalékgig támogatja ilyen esetekben a család lakásbérlését, ha arra az önerőből nem képes, de max. 30 000–50 000 Ft-ig (a család létszámától függően).

A *magánszektorban lévő lakásbérlőket* egyébként is több önkormányzat támogatja, még a központi lakbértámogatási program befagyasztása után is. Az önkormányzatok jelentős része felismerte, hogy az alacsony jövedelmű családok jelentős része szorult a magánbérlési szektorba és támogatás hiányában igen kiszolgáltatott helyzetben van.

Hódmezővásárhelyen albérleti és ún. kijutási támogatást működtetnek. A két támogatásfajta célcsoportja más: az albérleti támogatás azokat az alacsonyabb, de stabil jövedelemmel rendelkező lakástalanokat támogatja, akik segítséget igényelnek lakhatásuk megoldásához, míg a kijutási támogatás a hajléktalanságból való kilépést szándékozik elősegíteni.

Az *albérleti támogatás*, amit egyébként jelenleg a normatív lakhatási támogatás keretében működtetnek, mintegy évi 100 háztartásnak (a teljes normatív lakásfenntartási támogatás kb. 10 százalékát jelenti) nyújt 3000–5000 Ft közötti havi támogatást. Azon háztartások jogosultak a támogatásra, akiknek a lakbér költsége meghaladja az összjövedelmük 20 százalékát. Ha azonban ugyanazt a lakást több önálló háztartás bérlője, és ezt bizonyítani is tudják, továbbá különbérlési szerződéssel rendelkeznek, akkor a háztartások egyenként is jogosultak a teljes összegű támogatásra. A támogatás elbírálásához a lakbér összegét is tartalmazó bérleti szerződéseket be kell mutatni, azt viszont nem ellenőrzik, hogy a bérbeadó legálisan adja-e bére a lakását.

Hódmezővásárhelyen kijutási támogatásban részesíthető az a *hajléktalan személy*, aki legalább három hónapja a hajléktalanszállón lakik. A támogatási kérelemhez csatolni kell a lakásbérlési szerződést és az intézményvezető véleményét is. A támogatás mértéke az első 12 hónapban a lakbér 50 százaléka, de legfeljebb 8000 Ft, míg a második 12 hónapban a lakbér költség 25 százaléka, de legfeljebb 4000 Ft. A bérelhető lakás nagysága nem lehet nagyobb, mint 25 nm, és bérleti díja nem lehet több 25 000 Ft-nál. A támogatás csökkenő mértéke az öngondoskodás megteremtését hivatott itt is megteremteni, a támogatás időtartama azonban hosszabb, mint a központi kormányzati vagy TÁMOP-os támogatású programoknál, ami realitásabb konstrukciót jelent. Ugyanakkor a támogatás kihasználtsága minimális, évente 1–2 fő részesül belőle, annak ellenére, hogy helyi szinten jelentős összegű támogatást jelent egy személy számára. Ennek okát a helyiek abban látják, hogy nagyon nehéz a hajléktalanellátó intézményből kimozdítani az embereket. A város átmeneti hajléktalanszállója és éjjeli menedékhelye bár csak ideiglenes megoldásként szolgálna a hajléktalanoknak, sokuk mégis hosszú évek óta ott lakik. Az elsődleges gond, hogy nem tudnak megfelelő szintű stabil jövedelemhez jutni, a munkahelykeresés csak ritkán hoz eredményt, annak ellenére,

hogyan az intézmény dolgozói igyekeznek ebben is segítséget nyújtani, és az intézmény elhagyására ösztönözni az ott lévőket. (A városban kb. 100 hajléktalan él, tehát évi mintegy 1 százalékukat éri el a támogatás.)

Kecskeméten albérleti támogatást az kaphat, aki legalább egy éve helyi lakos, vagy helyi munkaviszonnyal rendelkezik és nincs a tulajdonában ingatlan (lakás, telek, üdülő), illetve nincs egymillió Ft feletti vagyona. A jövedelmi jogosultsági kritériumok megegyeznek a szociális bérlakás jogosultságaival, továbbá szabályozzák a bérbe vehető lakás méretét, a családtagok száma függvényében, illetve 80 nm feletti lakáshoz nem adnak támogatást. Az irreálisan alacsony jövedelmű háztartásokat (illetve a visszaéléseket) is megpróbálják kiszűrni, és bár alsó jövedelemhatárt nem jelöltek ki, de ellenőrzik pl., hogy a lakbér összege nem magasabb-e, mint a háztartás jövedelme és az erre felhatalmazó részt a rendelet is tartalmazza. A támogatás bírálatához bekérik a bérleti szerződést, és ellenőrzik, hogy a szóban forgó lakás ténylegesen a megadott bérbeadó nevében van-e. Ugyanakkor a bérbeadás legális voltát itt sem ellenőrzik. Évi mintegy 70 családnak folyósítanak albérleti támogatást, átlagosan 6000–7000 Ft értékben, de a legkisebb érték 1000 Ft, míg a legmagasabb érték a 11 000–12 000 Ft-ot is elérheti. 2010-ben összességében 8,1 millió Ft-ot fordított a város albérleti támogatásra.

A lakbértámogatás mértékét a lakás komfortfokozata szerint Ft/nm értékben határozzák meg, ezt szorozzák meg a lakás alapterületével, ami megadja a lakbértámogatás alapértékét. Ezt az alapértéket korrigálják a család jövedelmének 10–20 százalék közötti értékével, úgy, hogy a kettő különbsége adja a tényleges lakbértámogatást. A korrekciós jövedelemhányadot a család típusa szerint határozzák meg, pl. a több eltartottal rendelkezőknél alacsonyabb jövedelemhányaddal számolnak, vagyis nagyobb mértékű lakbértámogatásra jogosultak ezek a családok.

Nyíregyháza is működtet hasonló konstrukciót magánbérlet támogatására, itt azonban a lakástulajdonos az önkormányzattal köti meg a bérleti szerződést, amely azután albérletbe adja a lakást a rászorult bérlőnek. A szerződéskötés a bérbeadóval teljesen legális, és valószínűleg éppen ennek tulajdonítható, hogy sokkal kevesebb ilyen típusú lakbértámogatásuk van, mint a fent bemutatott városokban: összesen tizenkilenc. Az önkormányzat szívesen támogatna többet is, de amíg a szociális bérbeadásra vonatkozó adózási szabályok nem változnak meg, addig az önkormányzat szerint nincs esély a magánszektorban lévő bérlők nagyobb arányú támogatására.

A központi lakbértámogatás működése idején *Miskolc* is folyósított magánbérlethez kapcsolódó támogatást: a rendelet értelmében a város vagyongazdálkodó cége is bérbe vehetett magánszemélytől lakást, hogy szociálisan rászorultak részére adja ki, illetve a magánpiaci bérlőknek közvetlenül is nyújthatott támogatást. Ezt a támogatási rendszert azonban a központi támogatás befagyasztása után felfüggesztették.

A bérlakásból való kikerülés és a hajléktalanság közötti, köztes ellátás érdekében hozták létre *Szombathelyen* az ún. szociális szállás ellátási formát. Ez az ellátási forma, amely átmeneti lakhatási formát jelent, szintén összekapcsolja a lakhatási és a szociális szolgáltatási elemet (szociális munkát). A szállást maximum 2 évig lehet igénybe venni.

Az önkormányzat szándéka szerint a lakásállomány 4 százalékát működtetnék ilyen jelleggel azok számára,

- akik önkormányzati bérlakásban laknak, de lakhatásukban veszélyeztetettek, illetve
- akik alacsony jövedelmük miatt nem jogosultak önkormányzati bérlakásra.

Az alacsonyabb komfortfokozatú lakásokat vonják be mint szociális szállásokat. A szociális munka jellegét is szabályozza a kapcsolódó rendelet. A szociális munkát a családsegítő szolgálat, illetve a SAVARIA REHAB-TEAM Nonprofit Kft., egy helyi hajléktalanellátással is foglalkozó civil szervezet biztosítja. Ez rendszeres, napi szociális munkát jelent, amelyet a bérlővel való együttműködési szerződés alapján nyújtanak. Csak azzal kötik meg a bérleti szerződést, aki vállalja az együttműködési szerződés megkötését.

A szociális szállás díja a lakásra megállapított alaplakbér 50 százalékaival egyenlő, amihez lakbértámogatást is igénybe vehetnek a bérlők. Amennyiben a szálláshasználati szerződés letelt és a *bérlő teljesítette az együttműködési feltételeket, jogosulttá válik bérlakásra.*

A fentiekben bemutatott kezdeményezések igen pozitívak, többségük nem is annyira új a hazai hajléktalan, és szociális ellátórendszerben. Továbbá arra is bizonyosággal szolgálnak, hogy az önkormányzatok egy része, illetve maga az ellátórendszer igyekszik kihasználni a meglévő lehetőségeket és megoldást kínálni a legrászorultabb rétegek lakhatási problémáira is. Azonban súlyos hibája ezeknek a kezdeményezéseknek, hogy nagyjából elszigetelten működnek, hiányzik a különféle támogatások összekapcsolása. Ezt jól demonstrálja az átmeneti lakhatási megoldások kudarca. Ezek egyrészt azt mutatják, hogy ezekből a lakhatási formákból a felfelé vezető mobilitási utakat is támogatni kell, *irreális elvárás, hogy ezen háztartások támogatás nélkül képesek visszatérni az önkormányzati vagy magántulajdonú lakásszektorba.*

Az önkormányzati adósságkezelés lehetőségei

Az önkormányzati adósságkezelés fő iránya a 2003-as központi adósságkezelési szolgáltatás működtetését jelenti. Ahhoz, hogy a szolgáltatás helyben is elérhető legyen, az önkormányzatoknak helyi rendeletet kell alkotniuk a feltételrendszer megteremtéséről. Mivel ez *egy komplex jellegű szolgáltatás, vagyis az anyagi támogatáson kívül szociális munka is kapcsolódik hozzá, ezért több humán- és anyagi erőforrást igényel a működtetése, mint az egyéb központi támogatások esetében.* Az adósságtanácsadás keretében végzett szociális munka révén az adósságkezeléssel foglalkozó önkormányzati munkatársak – többnyire a családsegítő szolgálat munkatársai – segítenek kidolgozni az adósságcsökkentési tervet, felkészítik a háztartásokat az adósságtörlesztés ideje alatt megnövekedett kiadások beépítésére a háztartás költségvetésébe, segítenek esetleg más típusú támogatásokat elérni, amelyek megkönnyítik a tartozások törlesztését és tartják a rendszeres kapcsolatot az adóssal.

Mіндеz azonban igen intenzív munkát igényel a családsegítő szolgálatok részéről, miközben azokban a városokban (elsősorban itt működtetik

az ellátást), ahol a szociális problémák jelentősebbek, *egy szociális munkásra több mint 100 ügyfél jut* -- ez szűk kapacitást jelent a támogatás működtetésében. A támogatás nem megfelelő kihasználásának (mint erről volt szó, éves szinten 5–7 ezer háztartás tud bekapcsolódni a programba) a másik oka, hogy *a nagy jövedelmi hiánnyal rendelkező háztartások, nem képesek törleszteni a tartozásaikat, az aktuális lakásköltségek egyidejű fizetése mellett*. Még akkor sem, ha ehhez lakásfenntartási támogatást kapnak. Itt is igaz az a központi lakbértámogatásnál megfogalmazott probléma, hogy *a támogatási feltételrendszer nincs kellőképpen összehangolva a támogatás működésével*: azok, akik jogosultak a támogatásra, nem tudnak törlesztőrészletet vállalni. A nagy adósságok esetében csak azoknál működik a támogatás, akik időleges probléma miatt kerültek adósságba, de mára már helyreállt keresőképességük, vagy akik más módon tettek szert magasabb jövedelemre (pl. rokonai segítség, feketemunka). A támogatás feltételeinek ilyen módon való behangolása lehet részben direkt kormányzati akarat: ha túlságosan kinyitnák a támogatási feltételeket (magyarul reális jövedelmi feltételeket szabnának meg), akkor a probléma nagysága miatt finanszírozhatatlan lenne a rendszer.

Az önkormányzat egyik eszköze, hogy segítse az adósságkezelésben való részvételt, ami tipikusan az adós által fizetendő önrész (a tartozás 25 százaléka) finanszírozásának megkönnyítése. Ezt átmeneti segéllyel szokták megoldani az önkormányzatok.

A helyi adósságkezelés egy sajátos eszköze a fővárosban létrehozott Hálózat Alapítvány. Az alapítvány a fővárosi tulajdonú cégek befizetéseiből működteti a támogatási rendszerét. A támogatásnak három fő formája van:

- Közüzemi díjkompenzáció: havi szinten segíti a háztartások rezsi-költségeinek (távhő, víz, szemét) a fedezését,
- Hátralékkiegyenlítő támogatás: felhalmozódott adósságok törlesztését segíti (távhő-, víz-, szennyvízelvezetési és hulladékkezelési díjhátralék esetén),
- Krízistámogatás: azonnali segítséget nyújthat azon ügyfeleknek, akikkel szemben már kezdeményezték a lakásbérleti jogviszony felmondását. A támogatást háromévente egyszer lehet igénybe venni.

Az adósságkezelési támogatás egyik, általános kritikája, hogy rászoktatja a háztartásokat a nem fizetésre, hiszen 2–3 év múlva úgyis megint szanálni lehet a háztartás adósságát. Ez részben igaz lehet, hiszen minden támogatási rendszernek vannak potyautasai, viszont *ha nem működik elégséges mértékben kiterjedt és megfelelő támogatást nyújtó lakásfenntartási támogatás, akkor az óhatatlanul hátralékokhoz, majd lakásvesztéshez vezet*. Ez azonban visszautal a központi lakásfenntartási támogatás elégtelenségéhez: a támogatás alulfinanszírozásának és a lakásfenntartás általános megfizethetőségi problémájának kapcsolatához. *Egy általános finanszírozási hiány érzékelhető a rendszerben, mind a háztartások, mind a támogatások oldaláról, és amíg ez fennáll, addig minden támogatási program csak időleges eredményeket képes elérni a legalsó jövedelmi csoportok esetében*.

A hajléktalan emberek hozzáférése az önkormányzati lakhatást segítő ellátási rendszerhez

Az előző fejezetekben értékeltük az önkormányzati szociális lakáspolitikai eszközrendszerét, melynek hatását, cselekvési hatékonyságát a hajléktalan, illetve a lakhatásukban veszélyeztetett emberek szempontjából foglaljuk össze.

A hajléktalan és bizonytalan lakáshelyzetű emberek lakáshoz juttatásának egyik fő eszköze lehetne elméletben a szociális bérlakásszektor. A szektorban végbement változások azonban nem ennek az irányába hatnak. A privatizáció következtében jelentéktelen méretűre zsugorodott szociális lakásállomány minőségi, finanszírozási és fenntarthatósági problémákkal küzd. Az önkormányzatok kísérlete arra, hogy a szektort finanszírozhatóvá tegyék, a szociális bérlakásként hasznosítható állomány további csökkenését okozza, továbbá erősítette a szociális alszektor szegregált jellegét. Néhány városban ez explicitté vált, a legrosszabb állományt leválasztották és az alacsony lakbéréken keresztül a legrosszabb helyzetű bérlők számára tették elérhetővé, akik az állomány többi részéből kiszorultak. Jellemző egyébként, hogy hiába minimális a lakbérük az itt lévő lakásoknak, a bérlők jelentős része itt sem fizet, ami már részben a fizetési fegyelmem problémája, illetve a gettósítás közvetlen hatása. Mivel a megüresedés nagyon kismértékű a szektorban, hiába olcsó lakbérűek ezek az egyébként gyakran perifériálisan elhelyezkedő lakások, így csak igen korlátozottan nyújtanak lehetőséget a hajléktalanságból való kivezetéshez. Általában jellemző a szociális bérlakásszektorra, hogy korlátozottan képesek az emberek „felfelé” kilépni, mivel az ezen kívüli alternatíva többnyire a tulajdoni lakáshoz való jutás, amire nincsen anyagi kapacitásuk.

A szociális lakások lakbérének emelésével sok önkormányzat lakbértámogatást vezetett be, ami lehetőséget ad az alacsonyabb jövedelműek, így a jövedelemmel rendelkező hajléktalan emberek befogadására is. Azonban bizonyos feltételek, mint pl. a bejelentett többéves lakóhely, több helyen bizonyos idejű munkaviszony, eleve kizárja őket a pályázás lehetőségéből. Bizonyos rendszerek ennek ellenére sokkal befogadóbbak: vannak olyan önkormányzatok, amelyek célcsoportjuknak jelölik meg a hajléktalan embereket, és még ha időlegesen is, de bérbe adnak nekik lakásokat. Ez a gyakorlat pl. Budapest VIII. kerületében, Kecskeméten, Szegeden is: mindegyik helyen különbözőképpen ugyan, de megcélözzák a hajléktalan embereket (pl. a családok átmeneti otthonát, hajléktalanszállót is lakcímnek veszik). Igaz, hogy csak komfortnélküli, vagyis rossz minőségű lakásokat utalnak ki. Vagyis *a hajléktalan emberek legjobb esetben is csak a szociális bérlakásszektor legalsó részébe férnek be.*

Irodalom

- Gyóri Péter – Maróthy Márta (2008): Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei. Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormányára részére; Pro Domo Füzetek 1.
- Hegedüs József – Teller Nóra (2006): Az önkormányzati lakásgazdálkodás modelljei Nagy-Britanniában, Svédországban és Franciaországban, tanulmány <http://www.>

FOGLAK PROJEKT

- nki.gov.hu/images/tudasbazis/archiv/2/az_onkormanyzati_lakasgazdalkodas_modelljei_Nagy-Britanniaban_svedorszagban_es_franciaorszagban
- Hegedüs J. – Szemző H. (2007): „Iparosított technológiával épült lakóépületek energia-megtakarítást eredményező felújítása illetve ezen lakóépületek, gépészeti rendszereinek, berendezéseinek, valamint közvetlen környezetében lévő utak, parkolók, játszóterek, parkok korszerűsítése, felújítása” elnevezésű program lehetséges fizikai és mentális egészséghatásait, szociális következményeit felmérő egészséghatás vizsgálat, Városkutatás Kft., kézirat
- Hegedüs J. – Somogyi E. – Teller N. (2008): Javaslatok a lakáspolitikai korszerűsítésére, a szociális lakásrendszer elemeinek fokozatos kiépítésére, Városkutatás Kft., kézirat
- Hegedüs J. et al (2009): Lakhatási szükségletek Magyarországon. www.mut.hu/?modul=e=news&action=getfile&fid=114874
- Hegedüs, J. (2010): Towards a New Housing System in Transitional Countries: The Case of Hungary, in: Arestis, P., Mooslechner, P and Wagner, K. (eds.) *Housing Market Challenges in Europe and the United States*, Palgrave Macmillan, pp. 178–202
- Herpai B. (2010): A lakossági díjhátralékok átalakulása egy felmérés tükrében, *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 2010. (21. évf.) 6. sz. 22–40. old.
- KSH 2010a: Statisztikai tükör, 2010/106
- KSH 2010b: Statisztikai tükör, 2010/128