

3. Javaslatok a lakhatás és a gondozás biztonságának rendszerszerű megerősítésére

Elősorolni is hosszú lenne mindazon eszközöket, intézkedéseket, amelyek az elmúlt két és fél évtizedben a szociális biztonság fenntartását szolgálták. Mégis: a közvélemény, a politikusok és a szakértők egyaránt egyetértenek abban, hogy a mai magyar társadalom egyik legnagyobb problémája a szociális biztonság hiánya, a társadalom szétszakadása, a mélyszegénység egyre riasztóbb mérete, és ez áthághatatlan akadályokat emel mind a fenntartható gazdasági növekedés megindulása, mind a politikai demokrácia megszilárdulása elé.

Számos oka van annak, hogy ez a mély ellentmondás a létező, működő szociális segítő rendszerek és a társadalom egyre romló szociális állapota között kialakult. Az egyik bizonyosan a folyamatos pénzhiány, a megszorítások léte, ám legalább ilyen fontos, hogy a különböző aktuális helyzetekre reagáló, különböző érdekcsoportokat kiszolgáló-segítő eszközök, intézmények, támogatások egymás mellett, egymástól függetlenül, bármilyen összhang nélkül működnek. Ez jelentősen csökkenti a rendelkezésünkre álló források hatékony, célirányos felhasználását; annak esélyét, hogy érzékelhető változásokat érhessünk el a szociális biztonság megerősítése terén. Ezért javaslatunk egyik súlypontja, hogy a mindmáig egymástól függetlenül, egymástól eltérő alapelvekre, feltételrendszerekre, eljárásokra épülő ellátásokat *egységes, áttekinthető rendszerbe szervezzük*. A számos szerteágazó probléma közül itt most két nagyobb területre összpontosítjuk figyelmünket.³⁷

Az egyik nagyobb terület a lakhatás biztonságának megteremtése. Egyrészt, mert úgy látjuk, hogy a rendszerváltás óta a lakáspolitikai, vagy szűkebben a szociális lakáspolitikai lényegében kikerült a közfigyelem őt megillető helyéről, és *azzal, ahogy a politika magára hagyta a társadalmat, a szociális biztonság egyik alapeleme sérült*. Másrészt, mert úgy látjuk, hogy a lakhatás biztonságának hiánya miatt nemcsak az egyes emberek, családok jól-léte sérül (és itt nem kevesebb, mint 2–3 millió állampolgárról van szó!), de sérülnek a népesedéspolitikára, a szegénység felszámolására, a munkaerő nagyobb mobilitására, a foglalkoztatásra és gazdasági növekedésre irányuló társadalmi célok, törekvések is.

A másik, nagyobb terület az ápolás-gondozás, személyes segítségnyújtás biztonságának a megteremtése. Abból indultunk ki, hogy – akárcsak a lakhatás esetében – az ápolásra-gondozásra való rászorultság esetében is *olyan elemi szükségletről van szó, amelyet az egyes emberek, a családok, kisebb-nagyobb közösségek akkor is megpróbálnak valahogyan megoldani, ha a nagy intézményrendszerek nem működnek, ha teljesen magukra hagyják őket*. Ilyen

³⁷ A javaslat-csomag számos pontjához részletes kifejtéssel szolgál: Győri Péter (2007/a) és Mózser Péter (2009). A lakhatási helyzetképről lásd: Habitat for Humanity (2012). A szociális szolgáltatások szabályozásának ellentmondásairól és a lehetséges megoldásokról igen részletesen lásd: Győri Péter (2009/a) és Mózser Péter (2009).

szempontból azonban ma mély szakadék húzódik azok között a rászorultak között, akik semmilyen segítséghez nem jutnak, akik esetében a családjuk viszi a hátán a terheket, intézményes segítség nélkül, illetve akik esetében a terhek egy részét a közfinanszírozott szolgáltatások, támogatások vállalják át. Azzal számolunk, hogy a magyar társadalomban is egyre nő az ápolás-gondozást igénylő idősök, vagy éppen magas korúak (80+) száma, és növekszik a fogyatékossgal élők, tartós betegek ápolási-gondozási igénye is. Mindez sokszor ugyanúgy, vagy hasonlóan érinti a munkaképes, aktív korú családtagok foglalkoztathatóságát, mint amikor kisgyerekről kell gondoskodni a családban.

3.1. A javaslatok célja, határai, feltételei

Javaslataink legáltalánosabb célja a megrendült szociális biztonság megerősítése és a társadalmi dezintegrációs folyamatok, valamint a tömeges leszakadás megelőzése és visszafordítása. Tudjuk, hogy ezek az általános célok csak a gazdaságpolitika, a foglalkoztatáspolitikai, lakáspolitikai, az oktatásügyi, egészségügyi és a szociálpolitika együttes, tudatos kormányzati kezelésével érhetőek el. Tudatában vagyunk javaslataink határainak; nem vázolunk fel újabb „nemzeti lakáspolitikai koncepciót”, ehelyett konkrét és reálisan megvalósítható javaslatokat teszünk, elsősorban *egy új lakhatási támogatás kialakítására és egy biztonságos lakásbérleti rendszer megteremtésére*. Meggyőződésünk, hogy a lakhatási támogatási rendszer és a bérleti, illetve tulajdonosi rendszer javasolt átalakítása nélkül a többi lakáspolitikai eszköz sem működtethető kielégítően.

A szociális ellátórendszer szükséges és lehetséges megújításán belül kizárólag az ápolás-gondozás néhány főbb elemére fókuszálunk.³⁸ Azért is összpontosítjuk figyelmünket éppen e területekre, mert a javasolt új lakhatási támogatás közvetlenül érinti a jelenlegi bentlakásos intézmények finanszírozását, illetve az otthoni, otthon-közeli és intézményes ápolás-gondozás máig megoldatlan viszonyrendszerét.

Alapvető paradigmaváltást javasolunk, amennyiben *elsősorban garantált, a feltételek alapján kiszámítható, jogosultság alapú pénzbeli támogatások kialakításától, továbbfejlesztésétől várjuk a szociális ellátórendszer továbbfejlődésének és a szociális biztonságna a megerősödését*. Olyan új vagy átalakított támogatásokra teszünk javaslatot, amelyek *minden városban, minden faluban, minden elmaradott térségben eljutnak a jogosultakhoz*. Meggyőződésünk, hogy jó projektekkel, komplex, szükségletorientált helyi szolgáltatásokkal, programokkal lehet lokális sikereket elérni, ha azonban továbbra is hiányzik a jól megépített pénzbeli támogatási rendszer, akkor ezek a programok is megrekedhetnek a kísérletezgetés szintjén, és idővel összeomlanak.

A mélyszegénység felszámolásának egyik – szükséges, de nem elégséges – előfeltétele a pénzbeli támogatások megújítása. A teljes javaslatcsomagban sze-

³⁸ Az ellátórendszer egészére vonatkozóan számos nagyszerű tanulmány, program készült az elmúlt évek során (lásd elsősorban a SZOLID projekt, az ÁRB keretében készült dokumentumokat, valamint a legutóbbi, végül el nem fogadott Nemzeti Szociálpolitikai Koncepciót).

replő minimumjövedelem bevezetése esetén mind a javasolt új lakhatási, mind az ápolás-gondozási támogatás „ráépül” a minimumjövedelemre, mintegy kiegészíti azt.³⁹

Javaslataink azokat célozzák meg, akik nem képesek önerejükből fenntartani lakhatásukat, vagy éppen lakástalanok, illetve azokat, akik ápolásra, gondozásra szorulnak, de ezt maguk vagy családjuk saját erőből nem képesek biztosítani.

Az újraszabályozás alapelvei⁴⁰

Intézménycentrikus szabályozás helyett élethelyzet-centrikus szabályozás: A szociális szolgáltatások jelenlegi szabályozása nincs összhangban a pénzbeli ellátásokkal, és alapvetően intézménycentrikus a szabályozás. Ehelyett mi olyan élethelyzet-centrikus szabályozásokra teszünk javaslatot, ahol a középpontban a differenciált szolgáltatásokra rászoruló polgár van.

Pénzbeli támogatások révén elérhető szolgáltatások: Olyan támogatási rendszerekre teszünk javaslatot, amelyben a támogatás nem az intézményhez, hanem az igénybe vevőhöz kötődik, figyelembe véve a konkrét élethelyzetet, konkrét szolgáltatási szükségletet, az igénybe vevő jövedelmi helyzetét, fizetőképességét. A rászorulóknak ezeknek a támogatásoknak a segítségével vehetik igénybe a számukra elismert szolgáltatásokat.

Szociális és egyéb, otthoni, illetve otthon-közeli és bentlakásos ellátások összehangolása: Javaslatunkban kísérletet teszünk arra, hogy egy egységes elveken alapuló új lakhatási támogatás, illetve új ápolási-gondozási támogatás bevezetésével létrejöjjön az összhang a lakhatáshoz kapcsolódó, különböző pénzbeli támogatások, az ápolás-gondozáshoz kapcsolódó legkülönbözőbb támogatások, illetve – a bentlakásos intézmények támogatási rendszerében – e két szektor között.

Deszeregációs támogatási, szolgáltatásnyújtási eljárások: Olyan támogatási és szolgáltatásnyújtási eljárásokra teszünk javaslatot, amelyek mindenkinek garantált módon biztosíthatják a társadalmilag elismert minimális lakhatást, és az élethelyzetétől függően az ápolás és gondozás lehetőségét. Ez nem jelenti azt, hogy minden jobb és rosszabb módú polgár ugyanolyan színvonalú szolgáltatásokhoz juthat, de hozzáférhet az elismert minimumhoz. A jelenlegi szabályozás, finanszírozás gyakran a dupla vagy semmi elvén működik: egyesek támogatáshoz, támogatott szolgáltatáshoz juthatnak, miközben mások rászorultság esetén is ellátatlannak maradnak. Olyan eljárásokat javasolunk, amelyek az ilyen beépített mechanizmusokat kiiktatják a szociális ellátás területén.

³⁹ Utóbbi támogatások szorosan kapcsolódnak, de nem részei a javasolt minimumjövedelemnek, mivel összegük a konkrét élethelyzettől függően igen differenciált és feltételrendszerük is eltérő (többek között e támogatások többnyire figyelembe veszik a háztartásban élők együttes jövedelmét is).

⁴⁰ A szociális szolgáltatások finanszírozása, szabályozása átalakításának alapelvei meg egyeznek a Czibere Károly és tsai által a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióban lefektetett alapelvekkel, Czibere Károly és tsai (2011). Lásd erről még: Györi Péter (2009/a).

Nyilvánosság – ellenőrzés – részvétel: Akár a lakhatás, akár az ápolás-gondozás vagy az egyéb fizető szociális szolgáltatások esetén a szolgáltatás-vásárlói funkciót egyfelől a közfinanszírozó tölti be, amennyiben támogatást nyújt a szolgáltatás igénybeviteléhez, másfelől a szolgáltatást igénybe vevő a vásárló. Jelenleg igencsak kialakulatlanok azok a mechanizmusok, amelyek lehetőséget nyújthatnak az érintetteknek ahhoz, hogy befolyásolhassák az igénybe vett szolgáltatások minőségét. Javasataink több lényeges ponton is igénylik a fogyasztóvédelem megerősítését, a minőségbiztosításban való aktív részvétel lehetőségének megteremtését, a felhasználó-közei nyilvánosság és kontroll biztosítását, többek között az elismert költségek, elismert szolgáltatási típusok, elismert tehervállási arányok folyamatos meghatározása során.

Végül pedig vannak tapasztalataink arra vonatkozóan, hogy még a legjobb javaslat is írott malaszt marad, ha nem választjuk meg helyesen a változtatás metodikáját. Javasataink egy része egyfajta rövid összefoglalónak is tekinthető, amelyek tartalmának bővebb, részletesebb kifejtése a hivatkozott dokumentumokban bőségesen megtalálható.⁴¹

3.2. A lakhatás biztonságának rendszerszerű megerősítése

Száz év óta nem épült olyan kevés új lakás az országban, mint 2012-ben: összesen 10 560 db. Magyarországon ennek ellenére jelenleg nincs mennyiségi lakáshiány. A népszámlálás lakásfelvétele szerint a lakások száma 2001–2011 között több mint 300 ezerrel növekedett, miközben – a népességcsökkenés következtében – az egy lakásra jutó lakók száma 2,7-ről 2,5-re csökkent. Az elmúlt évtized alatt is folytatódott a lakásállomány minőségi összetétel szerinti javulása. Miközben tíz év alatt 300 ezerrel nőtt a lakások száma, ugyanebben az időszakban 370 ezerről 480 ezerre nőtt a nem lakott lakások száma. Ezek 25 százaléka Budapesten, 18 százaléka egyéb városokban, 52 százaléka pedig községekben található.

A mindmáig meglévő *jelentős minőségi problémák* mellett – 310 ezer félkomfortos vagy annál rosszabb lakás, 300 ezer száz évnél régebben épült lakás, ugyanennyi egyszobás, illetve 39 nm-nél kisebb lakás, több tízezer szegregált szegénytelepi lakás – a legnagyobb probléma a lakhatás biztonságának hiánya és a stabil lakhatáshoz szükséges fizetőképesség hiánya. A biztonsághiányhoz járul hozzá az önkormányzati bérlakások egyedülállóan alacsony aránya (3%), a legális magán-bérlakások alacsony aránya (4%) és a bizonytalanságot növelő szabályozás, vagy éppen alulszabályozottság. A 4,1 millió lakásban lakó háztartásból összesen 304 ezer háztartás fenntartója lakik valamilyen bérelti jogviszonyban a lakásban.

Az Eurostat meghatározása szerint abban az esetben beszélhetünk megfizethető lakhatásról, amennyiben az erre fordítandó költségek nem haladják meg a háztartás jövedelmének 40 százalékat. Magyarországon

⁴¹ Elsősorban támaszkodtunk a SZOLID projekt, majd az ÁRB, illetve a Szociális ellátás modernizációja projektek, valamint a Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció dokumentumaira. Lásd erről még: Györi Péter (2012). De jelen írásunk is egy hosszabb tanulmány rövidített változata.

jelenleg a lakhatásra fordított kiadások a háztartások jövedelmének átlagosan 25 százalékát teszik ki. A legalsó jövedelmi ötödben azonban ez az arány átlagosan 46 százalék! Eközben e jövedelmek igen alacsony szintje miatt szinte lehetetlen a fennmaradó jövedelemrészből megélni, és a családok a „vagy eszünk, vagy kifizetjük a számlákat” dilemmával szembesülnek. 2012-ben már a háztartások 27 százaléka nyilatkozott úgy, hogy nem képes rendesen kifűteni a lakását. A 90 napon túli közüzemi tartozással rendelkező háztartások becsült száma 413 ezer háztartás, a különböző fajta hitelek megfizetésével hátralékban lévők száma 810 ezer háztartás.

Mint említettük, itt leírt javaslataink inkább egyfajta összefoglalónak tekinthetőek, a részletek kifejtése nélkül. Céljuk azonban – szándékaink szerint – egy irányban mutatnak: a lakhatás biztonságának rendszerszerű megerősítése, részben célzott és kielégítő mértékű pénzügyi támogatások révén, részben a meglévő szabályozási és finanszírozási formák átalakításával, illetve új eljárások, szervezeti megoldások bevezetésével.

3.2.1. Új lakhatási támogatási rendszer bevezetése

Az új lakhatási támogatási rendszer megvalósítható a jelenleg meglévő támogatások bázisán. Ma a támogatások a legkülönbélebb, össze nem hangolt formákban jelennek meg a különböző jogszabályokban. Ilyen, meglévő támogatások többek között:

- Lakbértámogatások (a lakástörvény és kormányrendelet szabályozza).
- Lakásfenntartási támogatás (a szociális törvény szabályozza).
- Bentlakásos intézmények támogatása (a költségvetési törvény szabályozza).
- Hajléktalan, illetve tartósan munkanélküli személyek lakhatási támogatása (EU projektek).
- Otthonteremtési támogatás (a gyermekvédelmi törvény szabályozza).
- Mobilitási támogatás (a foglalkoztatási törvény szabályozza).
- Egyéb lakbér- és lakhatási támogatások (a helyi rendeletekben, illetve a devizahitel-adósokra vonatkozó jogszabályokban szabályozták).

Az új, egységes rendszerbe foglalt, de élethelyzet szerint differenciált lakhatási támogatásra irányuló javaslat kialakításakor számos, régóta működő (bár folyamatosan továbbfejlesztett, átalakított) külföldi lakhatási támogatási rendszer tapasztalataira támaszkodhatunk, de mindig a kialakult hazai viszonyokat figyelembe véve.

Az új lakhatási támogatás *normatív* alapon (vagyis törvényben, illetve azt részletező kormányrendeletben szabályozott *jogosultság alapján*) azoknak a személyeknek, illetve családoknak járna, akik a *figyelembe vehető jövedelmükből nem képesek önerejükkel fedezni*

a) a jogszabályban meghatározott, *élszert lakhatási körülményeket*, illetve

b) az *elismert lakhatási költségeket*.

Mindhárom tényező konkrét meghatározását, szabályozását részletes számításokkal és konszenzusra törekvő egyeztetésekkel kell megalapozni.

a) A *figyelembe vehető jövedelmek* meghatározásánál kiindulásként a jelenlegi szociális törvénybeli jövedelem-meghatározásra lehet támaszkodni, nem kizárva annak némi korrekcióját.

- A teljes javaslatcsomag összefüggései miatt hangsúlyozni kell, hogy a jövedelemszámításnál a háztartásba befolyó minden rendszeres szociális támogatást, családi pótlékot, gyerekek után járó támogatást, nyugdíjakat, illetve – a bevezetését követően – a befolyó *minimumjövedelmet is figyelembe kell venni*.

- Együtt élő, együtt költöző személyek esetében – legyenek akár hozzátartozók, akár nem) – a háztartást több személy együttes jövedelmével indokolt kalkulálni.⁴²

- A lakhatási támogatás mértékének szabályozásakor a lakhatásra fordítandó jövedelemrészt a *teljes figyelembe vehető jövedelem meghatározott – a jövedelem nagysága függvényében változó – százalékában* indokolt meghatározni.

b) Az *elismert lakhatási körülmények* meghatározására különösen igaz, hogy annak mindig olyan, aktuális konszenzust kell tükröznie, amely valóban jogosultságként szabályozható, teljesíthető és finanszírozható. Azt is mondhatnánk, hogy az *elismert lakhatási körülmények a társadalmilag minimálisként elfogadható lakhatást* jelentik, amelynél jobb körülmények lehetőség szerint támogathatóak, az aktuálisan *elismert szinten* azonban a jogosultak számára *ennek a lakhatásnak ténylegesen elérhetőnek kell lennie*. (Lásd a lakástalanokra, elhelyezésre jogosultakra vonatkozó, következő táblázatbeli példákat.)

c) Az *elismert lakhatási költségek* meghatározásánál kiindulásként a jelenlegi lakásfenntartási támogatás (Szociális törvény) szabályait érdemes követni. Ugyanakkor néhány differenciáló tényező figyelembevétele az *elismert lakhatási költségek* esetében indokolt lehet, éspedig a *fűtési módja*, a *lakó bérlő- vagy tulajdonosi státusa*, illetve – a *laktér*, a *közüzemi díjak olykor jelentős területi különbségei* miatt – indokolt lehet *egy területi (regionális) vagy településtípus szerinti differenciáló tényező* alkalmazása is. Természetesen az *elismert lakhatási körülmények* fontos további minőségi tényezőit is a részletes szabályozásban rögzíteni kell (*fűtés, világítás, közüzemi ellátottság, megközelíthetőség, vagy akár bizonyos anti-szegregációs követelmények stb.*).⁴³

⁴² Fontos, megvitatandó kérdés, hogy a figyelembe vehető jövedelmek körébe a nem együtt élő közeli – a tartásra köteles, illetve kötelezhető – hozzátartozók (családtagok) jövedelme, illetve jövedelmének meghatározott része beletartozzon-e. Álláspontunk szerint az eltartott személyek esetében (pl. kiskorú gyerek) feltétlenül, de a nem eltartott, nem aktív korú (gyerek, illetve idős) személyek esetében is indokolt lehet, s még az aktív korú személyek esetében is megvitatandó ez a kérdés.

⁴³ Lásd ehhez még: 12/2001. (I. 31.) Korm. Rendelet a lakáscélú állami támogatásokról.

A jelenlegi normatív lakásfenntartási támogatás átalakításának lehetőségei:
A jelenlegi normatív lakásfenntartási támogatás garantált, a Szociális törvényben szabályozott támogatás, melyet a helyi önkormányzatok folyósítanak, de a támogatás 90 százalékát a központi költségvetés fedezi. A normatív lakásfenntartási támogatás jellemzője, hogy „településsemleges”, ennek következtében eljut a kisebb, szegényebb településeken élőkhez is. A lakásfenntartási támogatásban részesülők száma 2011-ben jelentősen megnőtt (361 ezerről 486 ezerre), az energiaár-támogatási rendszer átalakítása, lényegében megszüntetése és a feltételrendszer módosítása következtében. Az egy háztartásra jutó éves, átlagos támogatási összeg azonban tovább csökkent, 53 400 Ft-ról 41 800 Ft-ra, ami átlagosan 3500 Ft támogatást jelent havonta. 2011-ben a folyósított lakásfenntartási támogatás döntő része (486 ezerből 420 ezer) már ún. normatív lakásfenntartási támogatás, ennek teljes költsége 17 milliárd Ft volt. A helyi önkormányzatok ezt összesen 2,5 milliárd Ft támogatással egészítették ki, 2012-ben azonban – a Szociális törvény módosításával – megszüntették az önkormányzati lakásfenntartási támogatások rendszerét.

Abban egyetértés van a szakértők között, hogy ez a támogatás jól célzott: a legalacsonyabb jövedelműekhez jut el a támogatás jelentős része, a települési és egyéb dimenzióktól függetlenül. A támogatás 2007-ben a legalsó két jövedelmi decilisbe tartozó 533 ezer háztartás 64 százalékát érte el. A támogatásban részesülők 48 százaléka 5000 főnél kisebb településeken él, ezeken a településeken minden tízedik lakosra jut ilyen támogatás, Budapesten minden ötvenedikre. Ezzel együtt a támogatás hatékonysága több okból is erősen vitatható, melynek indokaira a támogatás rövid ismertetését követően visszatérünk.

A jelenlegi szabályozás szerint a normatív lakásfenntartási támogatás összegének a megállapítási módja:

Támogatás összege = Elismert Költség x Elismert Támogatási Hányad
 $T = K \times h$, ahol

- az Elismert Költség összege a háztartás tagjai száma alapján elismert lakásnagyság (egy-két-három-négy személy esetén 35–45–55–65 nm, minden további személy esetén újabb 5–5 nm, ennél kisebb lakások esetén a lakás tényleges alapterülete) és a mindenkorai költségvetési törvényben meghatározott egy nm-re jutó elismert költség (2013-ban 450 Ft/nm) szorzata.

- az Elismert Támogatási Hányad (h) a háztartás egy főre jutó havi jövedelme (J) csökkenésének függvényében folyamatosan növekedő mérték, de legfeljebb az Elismert Költség 30 százaléka.⁴⁴

$$h = 0,3 - \frac{J - 0,5 \text{ Önym}}{\text{Önym}} \times 0,15$$

⁴⁴ Ahol: T: a támogatás összege és $T \geq 2500$ Ft

K: az elismert lakásfenntartási költség

J: a háztartás tagjai havi összjövedelme

h: a lakásfenntartásra fizetendő – az egy főre jutó jövedelem nagyságától függő – jövedelemhányad

Önym: az öregségi nyugdíj legkisebb összege

A támogatás összege jelenleg nem lehet kevesebb havi 2500 Ft-nál.

Vagyis a jelenlegi normatív lakásfenntartási támogatás törvényben szabályozott összege (pl. 55x450 Ft/hó) meghatározott hányadát nyújtja az egyes háztartásoknak, azok tényleges létszáma és jövedelme függvényében.

Több szempontból is folyamatosan felmerül a jelenlegi lakásfenntartási támogatás kritikája, átalakításának igénye:

- az elismert lakásnagyság mértéke túl alacsony, azt növelni kellene (pl. 45 nm/fő helyett 50 nm/fő-re),
- az elismert lakásfenntartási költségek – egyébként törvényben vállalt – évenkénti valorizálása elmaradt; összegét emelni kellene (450 Ft/nm-ről 500–550 Ft/fő-re),
- az elismert lakásfenntartási költségeket fűtési mód szerint (a lakótelepi távfűtéses lakások külön kezelése) differenciálni kellene,
- az elismert lakásfenntartási költségeket differenciálni kellene aszerint, hogy a lakást a tulajdonosa lakja-e, vagy magánbérlet, illetve önkormányzati bérlet.⁴⁵

A javaslatok mindegyike a jelenlegi támogatás szűkösségét és redukált hatékonyságát kívánja orvosolni. Ugyanakkor e javaslatoknál is mélyebben érinti a konstrukciót, hogy a jelenlegi számítási módozat helyett indokolt lenne a *klasszikus rés-képlettel* meghatározni a támogatás mértékét. Ez minden háztartásnál feltételül szabja, hogy a jövedelem meghatározott százalékát a lakhatás költségei tegyék ki, és amennyiben az elismert lakásköltségek ennél nagyobbak, a *különbséget* a támogatás fedezi. Egy ilyen megoldás ösztönöz a jövedelmi helyzethez illeszkedő lakhatási mód, közüzemi fogyasztás elérésére, ugyanakkor alapelve áttekinthetőbb az érintettek számára.

E megfontolandó javaslatokon túl egy olyan paradigmaváltásra is javaslatot teszünk, amely a lakhatási támogatást kiterjeszti az egyéb formában (elsősorban intézményi formában) megvalósuló lakhatási formákra is. Ezért nevezzük a javasolt új formát *lakhatási* és nem *lakásfenntartási* támogatásnak. A differenciált, de egységes elvek mentén meghatározott, új lakhatási támogatásnak ez a kiterjesztése elsősorban a lakástalan, átmenetileg vagy tartósan intézményekben lakók támogatásának az integrálását, az átjárhatóság elősegítését szolgálja.

Ennek megfelelően az *új lakhatási támogatás* javasolt számítási módja, a lakhatást is nyújtó szolgáltatásokra kiterjesztve:

Új Lakhatási Támogatás összege = Elismert lakhatási költség – Elvárt lakhatásra fordítandó jövedelemhányad

⁴⁵ Lásd erről részletesebben, modell-számításokkal: Bényei Zoltán (2011).

$$T = K - J \times h^{46}$$

Az új lakhatási támogatás minden együtt költöző vagy együtt élő háztartásfenntartók esetében – a tagok számától, összetételétől függően – meghatározza az elismert minimális lakhatási körülményeket, legyen az egy szoba, egy lakás vagy egy bentlakásos intézmény. Meghatározza annak elismerhető költségét (további döntéstől függ, hogy a fűtési mód, a tulajdonlás jellege és a területi dimenzió alapján is differenciált módon). Amennyiben pedig az elismert lakhatási költség meghaladja a háztartás összjövedelmének egy meghatározott („elvárt lakhatásra fordítandó”) hányadát – e hányad nagysága függ az egy főre jutó jövedelem mértékétől –, a különbözetre a támogatást igénylő jogosult.

Konkrét paraméterezésre nem teszünk javaslatot, az a mindenkori költségvetés és a kitűzött célok függvényében a modell alapján kodifikálható és beállítható.⁴⁷ A modellszámítások egy-egy példáján azonban bemutatjuk, hogy különböző taglétszámú háztartások, elismert lakhatási költségek, felső jövedelemkorlát és elismert jövedelemhányad meghatározása esetén hogyan alakul a támogatás éves forrásigénye, a támogatott háztartások száma, a támogatás havi átlagos összege háztartásonként és az összes támogatás eloszlása a különböző jövedelemdecilisek között.

5. táblázat Számszerű példa (1) az új lakhatási támogatás hatásaira megadott paraméterek esetén⁴⁸

| Elismert költség (K) | Ft/hó/hts | Elismert jövedelemhányad (h) | % |
|-----------------------------|------------------|-------------------------------------|----------|
| Egy tagú háztartás | 30 000 | Alsó „Jövedelemhatár” alatt | 20 |
| Két tagú háztartás | 36 000 | Felső „Jövedelemhatár” felett | 35 |
| Három tagú háztartás | 42 000 | „Jövedelemhatárok” között | 20–35 |
| Négy tagú háztartás | 48 000 | | |
| „Jövedelemhatárok” | Ft/hó/fő | Támogatott háztartások száma | 588 400 |
| alsó | Önym | Támogatás havi átlagos | |
| felső | 3 × Önym | összege (Ft/hó) | 11 009 |

⁴⁶ A támogatás összege:

$$T = K - J \times h$$

ahol: T: a támogatás összege és $T \geq 2500$ Ft

K: az elismert lakásfenntartási költség

J: a háztartás tagjai havi összjövedelme

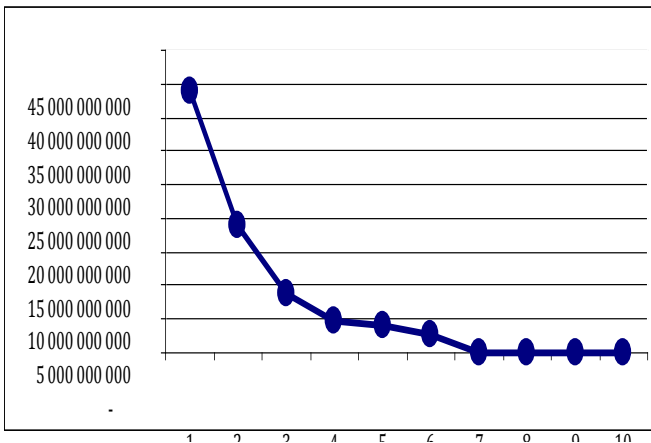
h: a lakásfenntartásra fizetendő – az egy főre jutó jövedelem nagyságától függő – jövedelemhányad

Önym: az öregségi nyugdíj legkisebb összege

⁴⁷ Lásd erről részletesebben, korábbi modell-számításokkal: Győri Péter (2003). Amennyiben egy olyan, általános állampolgári alapjövedelmet vezetnek be, amely a létfenntartás részeként a minimálisan elfogadható lakhatásra is fedezetet kíván nyújtani, akkor elismert lakhatási mód ezen felüli elismert költségére kell az új lakhatási támogatást alkalmazni.

⁴⁸ A számítások a KSH 2010. évi háztartásstatisztikai adatfelvétele alapján készültek (9938 háztartás)

| Decilis | Támogatás megoszlása (Ft) | Megoszlás (%) |
|---------|---------------------------|---------------|
| 1 | 38 930 791 161 | 50 |
| 2 | 18 842 075 933 | 24 |
| 3 | 8 659 504 962 | 11 |
| 4 | 4 570 975 486 | 6 |
| 5 | 3 958 411 858 | 5 |
| 6 | 2 767 375 311 | 4 |
| 7 | – | 0 |
| 8 | – | 0 |
| 9 | – | 0 |
| 10 | – | 0 |
| | 77 729 134 712 | 100 |

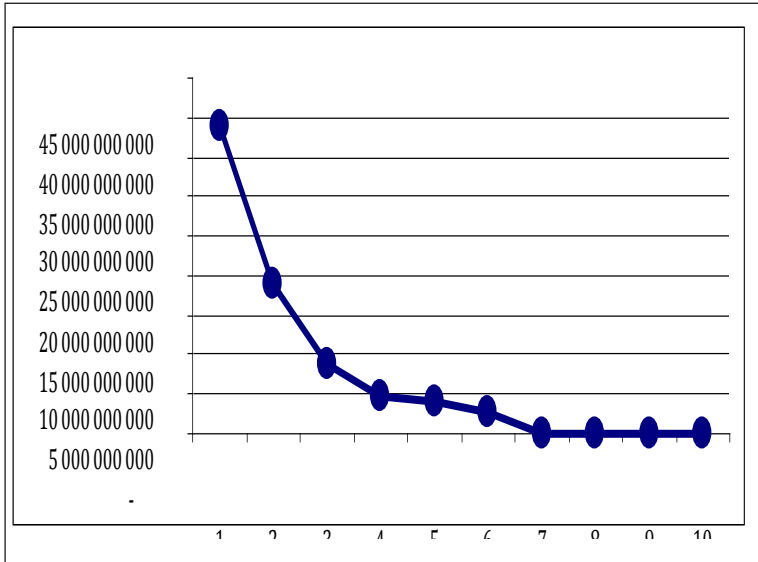


A táblázat egy variációt mutat be a lehetségesek közül. Ez azt mutatja, hogy ha az elismert lakhatási költséget a háztartás létszáma függvényében 30 000 Ft/hó (egy tagú), 36 000 Ft/hó (két tagú), 42 000 Ft/hó (három tagú) mértékben határozzuk meg, és a lakhatásra fordítandó elismert jövedelemhányad 20%, ha az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíjminimumnál kevesebb, 35%, ha az öregségi nyugdíjminimum háromszorosát meghaladja és 20–35% között folyamatosan változik e két jövedelemhatár között, akkor a javasolt modell szerint 588 ezer háztartás juthat az új lakásfenntartási támogatáshoz.

Ebben az esetben a támogatás átlagos összege (jövedelemtől, háztartás nagyságától függően) havi 11 ezer Ft. Ez a variáció összesen, éves szinten 78 milliárd Ft támogatási igényt jelent, amelynek döntő része a legalacsonyabb jövedelmű háztartásokhoz juthat el.

Ennél is „bőségesebb” variáció, ha például az elismert költségeket megemeljük. Ennek az egyes háztartástípusok támogatására gyakorolt hatását mutatja be a következő tábla.

6. táblázat Számszerű példa (2) az új lakhatási támogatás hatásaira megadott paraméterek esetén⁴⁹



| Háztagzár tagszáma | Egy főre jutó havi nettó jövedelem | | Elismert költség | Elvart jövedelem-hányad | Elvart önrész összege | Havi támogatás |
|-----------------------|------------------------------------|-------------------|------------------|-------------------------|-----------------------|----------------|
| | tényleges | Havi lakás-kiadás | | | | |
| fő | Ft/fő/hó | Ft/hó | K | h | J*h | T = K-J*h |
| 1 | 92 552 | 43 149 | 40 000 | 35% | 32 393 | 7 607 |
| 2 | 52 495 | 52 883 | 48 000 | 26% | 27 627 | 20 373 |
| 3 | 33 570 | 46 239 | 56 000 | 21% | 21 485 | 24 753 |
| 4 | 33 013 | 58 228 | 64 000 | 21% | 27 978 | 30 250 |

Ilyen paraméterek mellett 754 ezer háztartás jutna támogatáshoz, amelynek éves összköltsége 112 milliárd Ft. A támogatási főösszeg az elismert költségek (K) csökkentésével, az elvart jövedelemhányad növelésével, a 3-szoros Önym-határ szűkítésével csökkenthető és fordítva.

Ha például az elismert költségeket a felére csökkentjük, akkor a támogatás „bekerülési költsége” 31 milliárd Ft, ha a „jövedelemhatárt” csök-

⁴⁹ A lakásfenntartásra fizetendő jövedelemhányad (h) kiszámításának módja a célzottság növelése és a jövedelemeltitkolás csökkentése érdekében (a konkrét értékek modellszámítások és egyeztetések mentén módosíthatóak):

Példánkban: ha $J/fő \leq \text{Önym}$, akkor $h = 0,2$ és ha $J/fő \geq 3 \times \text{Önym}$, akkor $h = 0,35$, akkor

$$h = \frac{0,35 - 0,2}{3 \times \text{Önym} - \text{Önym}} \times (J/fő - \text{Önym}) + 0,2$$

ahol $0,2 \leq h \leq 0,35$ és $\text{Önym} \leq J \leq 3 \times \text{Önym}$

kentjük 2-szeres Önym-re, akkor a „bekerülési költség” 87 milliárd Ft stb.

Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat az eladósodás megelőzéséhez és a meglévő eladósodási problémák csökkentéséhez. A jelenlegi lakásfenntartási támogatás ugyan jól célzott, valorizálásának elmaradása azonban óhatatlanul teret hagyott a rezsiadósságok megnövekedésének. Az új lakhatási támogatás – kétségtelenül a jelenleginél nagyobb mértékű forrásokkal – érdemben megelőzheti a rezsiadósságok kialakulását. A lakhatási támogatási rendszer javasolt bevezetésétől várható, hogy az adósságcsökkentési támogatás megszűnik a hiányos lakásfenntartási támogatás „pótszere” eszközének lenni, és valóban a hirtelen, sajátos okokból fizetéseképtelenné vált családok adósságrendezésére korlátozódhat.⁵⁰

Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat a bérlakásszektor méretének és biztonságának növeléséhez. A támogatás keresleti oldalon – más, később tárgyalt szabályozókkal együttesen – elősegítheti a legális bérlakásszektor bővülését. Átgondolt és célirányos szabályozókkal ez a kereslet „terelhető” mind a jogosultként meghatározott célcsoportok lakhatásának elősegítése irányába, mind meghatározott, elismert lakhatási formák irányába. A támogatás a kínálati oldalon elősegítheti a jelenlegi nem legális lakásbérbeadások kifehérítését, a mainál biztonságosabb, kiszámíthatóbb, hosszabb távú lakásbérbeadásokat és a lakásbérbeadások mennyiségének növekedését.

Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat a lakástalanság-hajléktalanság kialakulásának és újratermelődésének rendszerszerű megelőzéséhez. A mainál szélesebb, biztonságosabb és részben támogatott bérlakásrendszer önmagában is jelentősen csökkenti a lakhatás elvesztésének kockázatát. Ezen túlmenően, amennyiben az új lakhatási támogatási rendszer megfelelően figyelembe veszi azokat a sajátos élethelyzeteket, amelyek a lakástalanság-hajléktalanság kialakulását előidézik, abban az esetben célzottan is az ilyen helyzetek prevencióját szolgálhatja. A lakástalan-hajléktalan helyzetből való kikerülés részben ugyanazokat az eszközöket igényli, mint a prevenció. Azonban részben egyéb speciális megoldásokat is igényel, melyek az egységes, de differenciált rendszerbe bekapcsolhatóak. Az új lakhatási támogatási rendszer hozzájárulhat a lakóhelyi és intézményes szociális ellátás megújításához, összehangolásához. Kiiktatja azt a rendszerszerű diszfunkciót, hogy támogatáshoz akkor lehet hozzájutni, ha az illető feladja lakását és államilag támogatott intézménybe költözik. Kiiktatja azt a jelenlegi szervezeti érdekeltséget is, hogy a támogatásra szoruló ne a lakóhelyén, hanem egy más fenntartóhoz tartozó intézményben jusson ellátáshoz. Atlátható, egységes, de differenciált rendszerbe foglalja az olyan, meglévő lakhatási formákat, mint az önkormányzati bérlakások, a családok átmeneti otthonai, a lakóotthonok, az átmeneti szállások, a tartós

⁵⁰ Azt is látnunk kell azonban, hogy a rezsiadósságok megnövekedésére a támogatások hiánya és a közüzemi díjak elszabadulása mellett az utóbbi években jelentős hatást gyakorolt a tömeges és tartós munkanélküliség ismételt megjelenése, illetve az ún. devizahitelterhek váratlan és kivédhetetlen megnövekedése is.

bentlakásos otthonok, a nyugdíjasházak, a szobabérlők vagy „albérlők” háza, a munkáltatói lakásbérlemények, a munkásszállók, vendégházak, a támogatott magánbérletek. Ugyanakkor új, köztes lakhatási formák elterjedését is elősegítheti, amelyekről még később szólunk.

3.2.2. A tömeges hajléktalanságból kivezető szabályozás alapjai⁵¹

3.2.2.1. HAJLÉKTALAN STÁTUS HELYETT A LAKÁSTALAN ÉLETHELYZET SZABÁLYOZÁSA

A jelenlegi hajléktalanügyi szabályozás-finanszírozás átalakítását az alapkotól kell elkezdni. Az 1993-ban megalkotott Szociális törvény meghatározta azon személyek körét, akik számára sajátos szolgáltatásokat, illetve a pénzbeli ellátások terén sajátos eljárásokat kell kialakítani. A jogszabály szerint *hajléktalan* az a személy:

- aki bejelentett lakóhellyel nem rendelkezik, vagy
- akinek bejelentett lakóhelye hajléktalanszállás, vagy
- aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.

Elvileg erre a jogszabályi meghatározásra épülne a hajléktalanellátás egész intézmény- és eszközrendszere, erről a meghatározásról azonban már a megszületésekor tudni lehetett, hogy köszönő viszonyban sincs a valósággal, és hogy ennek alapján nem működtethetőek a létrejövő intézmény- és eszközrendszerek. Ézzel a kiinduló meghatározással kezdetektől fogva az a legnagyobb probléma, hogy a hajlék nélküli – akár hosszú ideje fennálló – élethelyzet, lakhatási helyzet tömegesen eltér attól, hogy van-e valakinek bejelentett lakcíme, és hogy az hol van.

A szabályozás – finanszírozás – problémamegoldó működés minimális összhangjának megteremtése érdekében azt javasoljuk, hogy a „*hajléktalanok*” terminust és annak jelenlegi definícióját a „*lakástalanok*” terminus váltsa fel a törvényben, a következő definícióval: „*Lakástalan az a személy, aki a maga vagy családja számára a törvényben elismert minimális lakhatási körülményeket önerejéből nem képes biztosítani. E személyek a lakástalanok lakhatási támogatására és szükség esetén elhelyezésre jogosultak.*”⁵²

A minimális lakhatási formákat – a lakástalan, elhelyezésre is szoruló személy speciális állapotától, élethelyzetétől, a háztartás demográfiai összetételétől függően – differenciáltan indokolt meghatározni. (A támogatás szolgáltatás formájú biztosítása esetében ezt az élethelyzetek különbözősége indokolja, míg pénzbeli támogatás esetében ezen túlmenően

⁵¹ Részletesebben: Győri Péter és Maróthy Márta (2007), valamint: Előterjesztés a Társadalompolitikai Kabinet részére (2006).

⁵² Magyarországon 1948 előtt, illetve az Európai Unió több tagállamában a mai napig erre az alap-meghatározásra és ennek részletezésére épülnek a szociális lakástámogatás különböző formái.

azzal is kalkulálni kell, hogy az egyes lakhatási formák fenntartásának a költsége is jelentősen különböző lehet.)⁵³

3.2.2.2. POZITÍV ZÉRÓ TOLERANCIA – AVAGY A KIKÉNYSZERÍTHETŐ LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG

Bármilyen jól megszerkesztett, általános és speciális lakhatási támogatási rendszer esetében is előfordulhat olyan, egyéni krízishelyzet, amikor valaki lakhatási lehetőség hiányában kénytelen az éjszakáit fedél nélkül tölteni. A jól működő lakhatási támogatási rendszerek az ilyen élethelyzetek tömeges kialakulását megelőzhetik, a már meglévő ilyen élethelyzetek nagy részére megoldást nyújthatnak, azonban így is előfordulhat, hogy egyesek – elsősorban a nagyon sérülékeny csoportok tagjai, mint a pszichiátriai betegek, súlyos függőségben élők, súlyos életvezetési, együttélési problémákat hordozók – „átesnek a hálón”, elveszítik a lakhatásukat egy időre.

Az ilyen krízishelyzetben lévők számára nyújthat választ az ún. pozitív zéró tolerancia. Pozitív zéró toleranciának nevezzük azt a hozzáállást, amelynek jegyében a közösség nem tolerálja egy elviselhetetlen élethelyzet meglétét, hanem a közhatalom kötelességévé teszi, hogy nyújtson támogatást a krízishelyzetben lévőknek. Megint csak *a közösség aktuális konszenzusa lehet az, amely kijelöli az elviselhető és az elviselhetetlen határait*. Ilyen határ lehet az, hogy emberek életüket és testi épségüket veszélyeztető módon, a kihülés veszélyében ne legyenek kénytelenek a szabad ég alatt aludni éjszakánként.⁵⁴ Ezért jogszabályban kell meg-

⁵³ Példa az élethelyzethez kapcsolódó elismert minimális lakhatási körülményekre

| Élethelyzet (lakástalan, elhelyezésre jogosult) | Javasolható minimális lakhatási körülmények |
|---|--|
| Kiskorú gyermekkel | Családos szoba, vagyis lakásban egy önálló lakrész, vagy egy önálló kislakás |
| Házaspár, élettárs, illetve várandós anya | Szobabérlét, önálló szoba (a lakószobán kívüli helyiségek lehetnek közösek) |
| Aktív korú egyedülálló | Közösségi szálló |
| Tartósan beteg, önellátásra segítséggel képes, egyedülálló | Speciális ápoló-gondozó szálló |
| Fogyatékkal élő, önellátásra segítséggel képes, egyedülálló | Speciális ápoló-gondozó otthon |
| Idős, önellátásra segítséggel képes, egyedülálló | Speciális ápoló-gondozó otthon |

Hangsúlyozzuk, hogy ezek csupán vitaindító példák, amelyek kifejezetten a *lakástalan, elhelyezésre jogosult körre* vonatkoznak.

⁵⁴ Ilyen törvényi előírás 1993 óta hatályban van Magyarországon („A települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak átmeneti segílyt, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.” 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 7. §), melyet az Alkotmánybíróság korábban alkotmányos kötelezettségként is megerősített, csak éppen

határozni az „életét és testi épségét veszélyeztető helyzetet” (Szt. 7. §), annak tartalmát, és a hatályos törvények szerint szabályozni kell az ilyen élethelyzet esetén *kötelezően biztosítandó lakhatás körülményeit*. Ilyen élethelyzetben a *lakástalan, elhelyezésre jogosult emberek számára a minimális lakhatási formát, sürgősséggel, a tartózkodási hely szerinti önkormányzat köteles biztosítani, illetve megszervezni*. A pozitív zéró tolerancia a közhatalmat kötelezi közzeladata teljesítésére. Ilyen esetekben az elhelyezés költségét a központi költségvetésből indokolt megtéríteni.

Például „*életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek*” (Szt. 7. §) kell tekinteni:

- azt a kiskorú személyt,
 - azt a felnőtt korú személyt kiskorú gyermekével,
 - azt a várandós anyát,
 - azt az önmaga ellátására nem képes személyt,
- aki legalább öt éjszakán keresztül szabad ég alatt kénytelen aludni.

E személyeken túl, átlagosan $-5\text{ }^{\circ}\text{C}$ -os vagy annál alacsonyabb hőmérséklet alatt életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek kell tekinteni:

- azt a 70 évesnél idősebb személyt,
- azt a súlyos vagy krónikus beteg személyt,

aki legalább öt éjszakán keresztül szabad ég alatt kénytelen aludni. E személyeken túl, átlagosan $-10\text{ }^{\circ}\text{C}$ -os vagy annál alacsonyabb hőmérséklet alatt életét és testi épségét veszélyeztető helyzetben lévőknek kell tekinteni minden olyan személyt, aki legalább öt éjszakán keresztül szabad ég alatt kénytelen aludni. *E személyek számára a tartózkodási hely szerinti helyi önkormányzat köteles a törvényben meghatározott minimális lakhatási körülményeket biztosítani, megszervezni mindaddig, amíg a szabályozás szerinti feltételek fennállnak.*⁵⁵

Alaphelyzetben az új lakhatási támogatást kell az illetékes közhatalmi szervezetnek biztosítani, illetve nyújtania, azonban azokban a lakhatási krízishelyzetekben, amikor az érintett semmilyen lakhatást nem talál és a közterületen kénytelen aludni, a tartózkodási hely szerinti önkormányzat a tényleges lakhatás biztosításáról is köteles gondoskodni, méghozzá a példászerű javaslathoz hasonló, minimális lakhatási körülmények

végrehajtása maradt el mindmáig. Ahogy a 2011-ben módosított „sarkalatos” 2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól azon előírásának a végrehajtására sem került eddig sor, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladata a területükön hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének a biztosítása. Arról már szólni sem érdemes, hogy még az Alaptörvényben, illetve annak 4. módosításában is deklarálták, hogy „XXII. cikk (1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. (2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”

⁵⁵ Megismételjük, ez a kötelezettség az Ötv. és a Szociális törvény alapján ma is fennáll, csak éppen általános, nem igazán számon kérhető formában. A változtatás, hogy e javaslat konkrétizálja, hogy milyen élethelyzetben lép érvénybe a kötelezettség, ezt az egyes személyekre és nem általában határozza meg, számonkérhető formában.

formájában. A kötelező természetbeni lakhatás biztosításának lehet az is a formája, hogy az önkormányzat „bérel”, „vásárol” stb. ehhez férőhelyeket. Az érintett személy vagy család ekkor is jogosult az elismert lakhatási költségeknek megfelelő pénzbeli támogatásra, de ennek egészét „beváltani”, realizálni lehet, hogy csak egy kötelező elhelyezésnél költségesebb lakhatási forma esetében tudja majd.

Számításaink szerint e kötelezettség hiánytalan végrehajtása éves szinten legfeljebb 4,8 milliárd Ft központi költségvetési plusz kiadást igényelhet.⁵⁶ Kötelező feladat lévén, a költségek ellentételezése nem az érintett önkormányzatokat, hanem a központi kormányzatot terheli. Nem teljesítés esetén az illetékes járási kormányhivatal, illetve – a „kikényszeríthető lakhatáshoz való jog” elve alapján – bíróság kötelezheti az önkormányzatot, illetve a jegyzőt a feladat végrehajtására. A jogszabály szerinti minimális lakhatás gyakorlati biztosítása számos formában megvalósítható, például az önkormányzat saját tulajdonú ingatlanában, bérelt helyen, más önkormányzattal, nem-önkormányzati szolgáltatóval kötött szerződéssel.

3.2.3. A bérlakásszektor méretének és biztonságának növelése

3.2.3.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI BÉRLAKÁSOK TOVÁBBI ELADÁSÁNAK ÚJRAGONDOLÁSA

Miközben lobbisták és felelős politikusok részéről is visszatérően elhangzik, hogy építsünk bérlakásokat, aközben töretlenül zajlik a meglévő közösségi bérlakások privatizációja. Mára hazánkban minimálisra csökkent az önkormányzati-közösségi bérlakások száma, az összes lakás alig 3 százalékát teszik ki, és ezzel az utolsók között vagyunk Európában. A gyors és nem éppen felelős lakásprivatizációt követően többnyire az alacsony jövedelmű családok lakta, legrosszabb minőségű lakások maradtak az önkormányzatok tulajdonában. Indokolt ennek a megmaradt bérlakásállománynak a megtartása, a *jelenlegi szabályok szerinti további lakáseladások leállítására*.

A megmaradt önkormányzati bérlakások eladásának leállítását – figyelembe véve e lakások avultságát és a településfejlesztési akciók miatti szanalásokat is – megoldhatják a merev tiltás helyett a visszapótlási kötelezettség előírásával is, akár építés, akár vásárlás útján. Szintén meggondolandó, hogy a megmaradt önkormányzati lakások kizárólag vagy meghatározott arányban csak szociális céllal legyenek bérbe adhatóak, amennyiben egyes nevesített célcsoportok, sérülékeny csoportok tagjai előnyt élvezzenek a bérbeadás során.

Az erőltetett lakásprivatizáció hajtóerői ma leginkább a lakás- és épü-

⁵⁶ Több éves bevált gyakorlat szerint egy lakástalan ember 12 hónapos elhelyezése (lakásban vagy munkásszállón) átlagosan 240 000 Ft támogatást igényel. A jelenlegi hajléktalanellátáson túl plusz 20 000 aktuálisan lakhatási krízishelyzetben lévő, lakástalan ember (7,3 millió vendégéjszaka/év!) ilyen, támogatott lakhatásban történő elhelyezése legfeljebb 4,8 milliárd Ft támogatást igényel.

Kiegészítésként lásd még: Egy kis hajléktalanügyi számtan: Györi Péter (2011).

let-fenntartási problémák és a településfejlesztési akciók. Ezért a megmaradt lakások eladását elsősorban a lakások és lakóépületek fenntartása kérdésének a rendezésével lehet leállítani. A lakásfenntartás egyik alapelve a lakbérek meghatározásának módja. Jelenleg az önkormányzati lakbérek megállapításának törvénybeli szabályozása rendkívül elnagyolt és ellentmondásos. Teljesen elhibázottnak tartjuk az önkormányzati lakbérek jelenlegi „szociális”, „költsegelevű” és „piaci” meghatározását. Egyik első lépésként indokolt a lakbér-megállapítás olyan újraszabályozása, hogy az egy-egy önkormányzat tulajdonában lévő lakóépületekből befolyt lakbér- és helyiségbér-bevételek együttesen fedezzék mind a folyó ráfordításokat, mind a felújítás költségeit, a hozzáférhető programtámogatások nélkül.

A lakbér-meghatározás szokásos dimenzióin túl (komfortfokozat, alapterület, településen belüli fekvés stb.) lehetővé kell tenni, hogy a fenntartáshoz kapcsolódó bérlői-bérbeadói jogok és kötelezettségek rugalmas, differenciált meghatározásával alacsonyabb vagy magasabb fizetendő lakbéreket alakítsanak ki. Különösen indokolt lenne az ilyen irányú elmozdulás a vegyes tulajdonú társasházakban lévő bérlakások, illetve a változó, alacsony jövedelmű bérlők esetében. Azzal számolunk, hogy a közösségi lakások körében a lakbéreknél szabályozott lakbéreknél kell lenniük, de ezek még nem szociális lakbérek. *„Szociális” az a ténylegesen fizetendő lakbér lehet, amelyet a bérlőnek kell megfizetnie a törvényben szabályozott új lakhatási támogatás folyósítása mellett.*

3.2.3.2. A MAGÁNTULAJDONÚ LAKÁSOK ÉS AZ ÜRES LAKÁSOK BEKAPCSOLÁSA A BÉRLAKÁSSZEKTOR KISZÉLESÍTÉSÉBE – ÖSZTÖNZŐ ADÓZÁSSAL

A népszámlálás adatai szerint mintegy 500 ezer nem lakott lakás van ma hazánkban, ami a lakásállomány 11 százaléka. Ebből 117 ezer nem lakott lakás Budapesten található, 166 ezer vidéki városokban és 222 ezer pedig a községekben. Budapesten a 900 ezer lakás 13 százaléka nem lakott. Az ország lakásállománya 2001–2011 között 300 ezer lakással nőtt, ezen belül a budapesti lakásállomány 80 ezerrel, miközben a népesség száma csökkent, az önálló háztartások száma pedig növekedett. Emellett százalékos nagyságrendű a fizikai értelemben lakható üdülők száma, tízezres nagyságrendűre becsülhető a ténylegesen lakott üdülők száma. Utóbbiak számát a népszámlálás országosan 10 806 db-ra teszi, Budapesten 368 ténylegesen lakott üdülő található. Ez az adat persze nem megbízható, mint ahogyan a nem lakott lakásokra vonatkozó adatokat is fenntartással kell kezelnünk, hiszen ezek közül sokat vélhetően kiadnak, vállalkozásoknak.

Jelenleg az önkormányzatok a lakásokra, telkekre, nem lakáscélú építményekre *ingatlanadó*t vethetnek ki. Az adó éves mértékének maximuma: 1100 Ft/nm, vagy a korrigált forgalmi érték 3,6 százaléka. Az önkormányzatok 2010. évi adóbevétele az építmény- és telekadóból 81 milliárd Ft volt. Ezek között a keretek között jelenleg az önkormányzatok számos megoldás közül választhatnak: adómentes lehet az adózó által lakott lakás, vagy egyes lakossági csoportok vagy ingatlantípusok esetében az adó mértéke változhat.

Nincs jogi akadály a helyi adókról szóló törvény olyan módosításának, amely a nem lakott lakások adójának maximumát magasabb összegben, arányban határozza meg. Annak sincs jogi akadály, hogy a magánszemély által magánszemélynek bérbe adott lakás adóját alacsonyabban szabályozza a törvény. Utóbbi esetben a bérbevevők meghatározott csoportjai – a regisztrált munkanélküliek, a mozgássérültek, a kisgyerekes szülők, a lakástalan személyek –, illetve a bérbevevő vagy bérlőkijelölési jogosítvánnyal rendelkező szervezetek (például elismert szociális lakásügynökségek) szerint is differenciálni lehet az adó mértékét.⁵⁷

A nem lakott lakások adójának körültekintő emelésével, és a célcsoportokhoz tartozóknak, illetve szervezeteknek bérbe adott lakások adójának csökkentésével vagy elengedésével ösztönözni lehet a magántulajdonú lakások jelenleginél magasabb arányú bérbeadását.⁵⁸ A mai adójogi környezetben indokolt ilyen adókedvezmény esetén a kieső helyi adó központi kormányzati megtérítése.

A magántulajdonú lakások bérbeadása után, a költségek levonásával, jelenleg személyi jövedelemadót kell fizetni⁵⁹. Nemcsak az adózási terhek mértéke, hanem a magánlakások bérbeadásának életszerűtlen bürokratikus terhei is jelentősen hátráltatják a legális bérlakás piac kiszélesítését. Ennek folytán az ebből származó állami bevétel elenyésző. Indokolt személyi jövedelemadó-mentességet bevezetni a jogszerű és meghatározott feltételek alapján bérbe adott magánlakások esetén (e feltételeknek ki kell terjedniük a lakbér meghatározásának módjára, a felek jogaira és kötelezettségeire, a felmondás szabályaira, a bérbeadás bejelentésére stb.). Valódi, legális magánbérlakás-piac kialakítása nélkül elképzelhetetlen.

3.2.3.3. A MAGÁNTULAJDONÚ LAKÁSOK BEKAPCSOLÁSA A BÉRLAKÁSSZEKTOR KISZÉLESÍTÉSÉBE – ÖSZTÖNZŐ, BIZTONSÁGOSABB SZABÁLYOZÁSSAL

Hazánkban jelenleg a magánbérlakás-szektor mérete meghaladja a közösségi bérlakás-szektor méretét (előző 4%, utóbbi 3%). Ennél is nagyobb lehet a feketén, nem bejelentett módon bérbe adott magánlakások száma, illetve azok száma, akik mintegy „szívességből”, minden írott szerződés nélkül laknak „albérlőként”, „ágybérlőként” a lakásokban. A jelenlegi – adózási és jövedelembevallásokhoz kapcsolódó – előírások visszatartó erején túl a szélesebb körű legális bérbeadást akadályozza az a jogszabályi környezet is, mely bizonytalanságban tartja mind a bérlőket, mind a bérbeadókat.

Javaslataink során azzal számolunk, hogy továbbra is fennmarad

⁵⁷ Minden ilyen esetben rendkívül körültekintő szabályozásra van szükség, melynek részletei is meghatározó fontosságúak.

⁵⁸ De Európában ismeretes olyan eljárás is, amikor a hosszú ideje üresen álló ingatlanok esetében mód van a kisajátítási eljárás elindítására. Ez azonban hosszú és bonyolult, költséges procedúra.

⁵⁹ Sőt, mint önálló tevékenységből származó jövedelemnél, évi egymillió forint bevétel fölött a 14 százalékos egészségügyi járulékot is be kell fizetni. Ez alól jelenleg is van kivétel: nem adóköteles a bérbeadás, ha valaki legalább 3 évre a helyi önkormányzatnak adja bérbe a lakását.

egy kontrollálatlan, bizonytalanságokkal terhes, fekete magánbérlet-szektor, *de emellett kialakulhat és a mainál nagyobb teret nyerhet egy kontrollált, jól szabályozott, nagyobb biztonságot nyújtó, legális magánbérlet rendszer is.* Javaslataink szerint ez az úgynevezett „Biztonságos Bérlet” rendszerének fokozatos létrehozásával történhet. Javaslatainkban arra építünk, hogy ösztönző szabályozókon keresztül, a „valamit valamiért” elv alapján fokozatosan létrehozható egy ilyen rendszer.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerbe az a magánlakás-tulajdonos léphetne be, aki vállalja, hogy

- a lakását legalább 12 hónapra folyamatosan bérbe adja. Külön szabályok vonatkozhatnak azokra, akik 3-5, vagy több éves bérbeadást vállalnak;

- bérbeadásonként regisztrál és bérleti szerződése másolatát az ugyfelkapu.magyarorszag.hu rendszerben tartják nyilván;

- a közvetítő szervezet által kiközvetített személyek valamelyikével köt szerződést;

- a bérleti szerződést közjegyző előtt kötik meg;⁶⁰

- a vonatkozó jogszabály szerinti bérleti szerződést használ, ezen belül betartja egyebek közt a jogok és kötelezettségek, a lakbér-meghatározás, a lakbér és a közüzemi díjak beszedése, a felmondás és a lakcím be- és kijelentésének előírt szabályait;

- a vitás helyzetek rendezéséhez mediátort alkalmaznak.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerben részt vevő magánlakás-tulajdonost a lakásra vonatkozó ingatlanadó-mentesség és a bérbeadásból származó jövedelemre, tehát a bevételek és a kiadások különbözetére vonatkozó személyi jövedelemadó-mentesség illeti meg.

Egy lakás bérbeadása esetén a bérbeadásból származó jövedelem a pénzbeli támogatásokra irányuló eljárások során nem számít jövedelemnek.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerbe az a potenciális bérlő léphetne be, aki vállalja, hogy

- a lakást legalább 12 hónapra, folyamatosan bérbe veszi;

- a bérleti szerződés másolatát az ugyfelkapu.magyarorszag.hu rendszerben tartják nyilván;

- a közvetítő szervezet által kiközvetített lakástulajdonos valamelyikével köt szerződést;

- a bérleti szerződést közjegyző előtt kötik meg;⁶¹

- a vonatkozó jogszabály szerinti bérleti szerződést alkalmazza, ezen belül betartja egyebek közt a jogok és kötelezettségek, a lakbér-meghatározás, a lakbér és a közüzemi díjak beszedése, a felmondás és a lakcím be- és kijelentésének előírt szabályait;

- a vitás helyzetek rendezéséhez mediátort alkalmaznak.

⁶⁰ A közvetítő szervezet és a közjegyző előtti szerződéskötés kötelező előírása ugyan növeli a biztonságot, de növeli az eljárás költségét is. Ezért – a többi javasolt elemhez hasonlóan – nyilván mérlegelni kell ennek ár/haszon arányát.

⁶¹ A közvetítő szervezet és a közjegyző előtti szerződéskötés kötelező előírása ugyan növeli a biztonságot, de növeli az eljárás költségét is. Ezért – a többi javasolt elemhez hasonlóan – nyilván mérlegelni kell ennek ár/haszon arányát.

A „Biztonságos Bérlet” rendszerben részt vevő bérlő jogosultság esetén igénybe veheti az új lakhatási támogatást, amelynek összegét a bérbeadónak, illetve a közüzemi szolgáltatóknak folyósítják. (Opcionális: a „Biztonságos Bérlet” rendszerben részt vevő bérlő által fizetendő díj egy részét munkáltatójától kedvezményes adózású béren kívüli juttatásként is megkaphatja.)

A „Biztonságos Bérlet” rendszerbe az a közvetítő szervezet léphetne be, amely vállalja, hogy

- a „Biztonságos Bérlet” rendszerben közvetítő szervezetként regisztrál;
- elvégzi az ingatlanközvetítői munkát a bérlők és bérbeadók között;
- a vonatkozó jogszabály szerint köti meg a bérleti szerződést;
- megszervezi a közjegyzői, a szükséges ügyvédi és a mediatori közreműködést.

(Opcionális: a közvetítő szervezet „beléphet” közvetlenül is a bérlő helyére, ilyenkor természetesen rá is a bérlőre vonatkozó előírások, vállalások vonatkoznak.)

Mint említettük, jelenleg a magánbérlet-piac kiszélesítése, illetve mainál nagyobb arányú kifehérítése nem képzelhető el a szereplők közötti bizalom növelése nélkül. Ezért kulcskérdésnek tekintjük, hogy a regisztrált közvetítő szervezetek több éve működő, gazdaságilag, is etikailag is megbízható szervezetek legyenek. Más szervezetek mellett ilyenek lehetnek egyes szociális, karitatív szervezetek is.

A „Biztonságos Bérlet” eddigiekben vázolt rendszere még nem céloz meg speciális célcsoportot, leginkább jogszabály-alkotási, piacszervezési feladatokat jelent. Egy ilyen alaprendszerhez azonban hozzáépíthető egy célzottabb, speciális „Biztonságos Szociális Bérlet” rendszer.

A „Biztonságos Szociális Bérlet” rendszere esetén meg kell határozni a kiválasztott potenciális bérlői csoportot, mindenekelőtt az elhelyezésre jogosult lakástalanokat, hajléktalanellátó intézményekben, családok átmeneti otthonaiban élőket; BV intézményekből kikerülőket, kivert anyákat, állami gondoskodásból, egyéb intézményekből kikerülőket, fogyatékkal élőket, pszichiátriai betegeket. A közvetítő szervezetnek gondoskodnia kell a speciális mentorálás megszervezéséről, megfelelő szakemberek (szociális segítők, pártfogók, pszichiáterek stb.) bevonásával. Ha a célcsoportba tartozók megfelelnek a vonatkozó jogszabályi kritériumoknak, akkor indokolt „védett fogyasztóként” regisztrálni őket. Bizonyos esetekben – a felek beleegyezésével – indokolt lehet előre fizetős mérőóra felszerelése, illetve a bérlő hozzájárulása ahhoz, hogy a közüzemi szolgáltató fizetéselmaradás esetén erről tájékoztathassa a bérbeadót, a közvetítő szervezetet.

A „Biztonságos Szociális Bérlet” rendszere esetén gondoskodni kell olyan szervezetfejlesztésről, ahol a potenciális bérlők regisztrációja, lakásbérlet-igénylése, rangsorolása, esetleg előgondozásuk megszervezése megtörténik, ahol a létrejövő szerződések, bérleti viszonyok ellenőrzése megvalósul. Több érintett célcsoport esetében már meglévő intézményműködtető szolgáltatásnyújtókra lehet építeni, a szükséges átalakításokkal.

Az intézményes ellátásból kikerülőket esetében az új lakhatási támogatás mellett indokolt lehet a szokásosnál nagyobb mértékű kaució összegére egy „biztosítási kasszát” létrehozni (vagy a részt vevő közvetítő szerveze-

tek számára előírni), amely megfelelő biztosítékot nyújthat a bérbeadónak az esetleges károkozásokra, a nem-fizetéses felmondási időszakokra vonatkozóan a veszteségeik elkerülésére.⁶²

Ugyanakkor az intézményes ellátásból kikerülők esetében arra is garanciális lehetőséget kell biztosítani, hogy sikertelen lakásbérlés esetén – a lakástalanokra vonatkozó szabályok szerint – *elhelyezik őket a minimális szinten elismert igényük alapján.*

3.2.4. A lakhatási krízishelyzetek kezelésének új eszközei

3.2.4.1. MAGÁNCSŐD – A TERMÉSZETES SZEMÉLYEK ADÓSSÁG-ÁTÜTEMEZÉSÉRE ÉS TÖRLESZTÉSI ELJÁRÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK KIALAKÍTÁSA⁶³

A magáncsőd intézménye az eladósodott és fizetéseképtelen személyek, illetve családok egy részének nyújthat speciális megoldást. Ez a végleges igényű megoldás már a 2008. évi gazdasági válság előtt is több százezer magyar család helyzetét konszolidálhatta volna (az első hazai törvénytervezet 1998–2002 között készült), a gazdasági válság, illetve a devizaadó-sok problémája azóta az érintettek körét megsokszorozta.

A szabályozás, eljárás lényege nagyon röviden:

- Törvény kötelezi a hitelezőket és az adóssokat, hogy utóbbiak kezdeményezésére elindítsák a magáncsőd-eljárást (magáncsőd bejelentése).
- Az eljárás igen lényeges eleme, hogy a felek az eljárás első szakaszában – szigorúan szabályozott keretek között – bíróságon kívüli megegyezésre jussanak az adósságtörlesztésről (megegyezési szakasz).

Ha az első szakasz eredménytelen, akkor kerül sor a bírósági eljárásra, amelynek eredményeként a bíróság határoz – a vonatkozó törvény előírásainak megfelelően – a felek jövőbeli jogairól és kötelezettségeiről. A magáncsőd-eljárás során az adósnak igen-igen szigorú feltételeket kell teljesítenie (együttműködési szakasz), pl.:

- minden intézményes és piaci lehetőséget fel kell használnia, hogy jövedelemhez, munkajövedelemhez jusson;
- fogyasztását nagyjából a létminimumnak megfelelő fogyasztói kosár szintjére kell szorítania („kontrollált fogyasztás”);
- tulajdonszerzése korlátozott, országonként változó, hogy a lakott lakástulajdon tulajdonjogát elveszíti-e;
- ez a – vagyongondnok által felügyelt – adósságrendezési, együttműködési, ún. „lefölözési” időszak általában 5–7 éven keresztül tart a törlesztési kapacitástól függően.

⁶² Hegedüs–Somogyi–Teller (2008).

⁶³ A magáncsőd-eljárást Európa számos országában évek óta alkalmazzák (Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Finnország, Norvégia, Svédország, Ausztria, Németország, Hollandia, Belgium, Csehország), a részletekről lásd: Győri Péter (2009/b). A magáncsőd-eljárás bevezetésére – körültekintő egyeztetéseket követően – törvényjavaslatok készültek már hazánkban is, a bevezetésre azonban máig nem került sor. Erről lásd: Előterjesztés (2009/a), valamint Törvénytervezet (2010) és Előterjesztés (2009/b).

A magáncsődeljárásról szóló törvény leglényegesebb előnyei, hatásai:

- A potenciális hitelezőket és hitelfelvevőket egyaránt felelős döntésekre ösztönzi.
- Az eljárás lebonyolításához szükséges intézményi hálózat kiépítésén és fenntartásán kívül – amely hazánkban az Igazságügyi Hivatalok vagy a járási kormányhivatalok rendszerében valósítható meg – költségvetési, támogatási forrásokat nem igényel.
- A csődeljárást követően az adós mentesül adósságaitól, „tisztalappal” vehet részt ismét a gazdaságban mind fogyasztóként, mind adózó jövedelemszerzőként.
- Jelentős mértékben csökkenti a fekete gazdaságban való részvétel kényszerét.
- A csődeljárást követően az adós létbizonytalansága jelentős mértékben enyhülhet.

3.2.4.2. VEGETES TULAJDONLÁSI/BÉRLETI FORMÁK KIALAKÍTÁSA

Megfontolásra ajánljuk – a külföldi példák körütekintő honosítása alapján – a vegyes bérleti-tulajdonosi konstrukció lehetőségének szabályozását.⁶⁴ A vegyes bérleti-tulajdonosi konstrukció lényege, hogy a lakó – vevő vagy bérlő – a lakás résztulajdonosává válik, miközben a fennmaradó tulajdoni rész arányában bérlő a lakást (share rent – share ownership). A konstrukció része a lépcsőzetesség, vagyis idővel újabb résztulajdoni hányadok vásárolhatók egészen a 100 százalékos tulajdonossá válásig, illetve újabb résztulajdoni hányadokról lehet lemondani a 100 százalékos bérlővé válásig.

A vegyes bérleti-tulajdonosi konstrukció lehetősége segítheti

- azok fokozatos lakástulajdonhoz jutását, akik egy lépésben nem képesek teljes tulajdont vásárolni;
- azok lakhatásának megőrzését, akik a teljes tulajdonlás terheit nem, de a részbeni vagy egészbeni bérlés terheit viselni tudják;
- azoknak a speciális élethelyzetben lévő célcsoportoknak a lakhatása megőrzését, akik a teljes tulajdonlás terheit hosszabb időn keresztül nem, de a részbeni vagy egészbeni bérlés terheit viselni tudják. Például munkanélküliek, lakástalanok, nagycsaládok, egészségkárosodottak;
- azon társasházi lakástulajdonosokat, akik – különböző okok miatt – részben vagy egészben „visszaváltoznának” bérlővé.

Veszélyeztetett csoportokra irányuló program esetében a célzott programtámogatás szükségességét is mérlegelni kell.

Jelenleg hazánkban kézenfekvő megoldásnak tűnik egy ilyen program elindítása a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. kezelésébe átvett lakások esetében. De a részletesen kidolgozott program – önkéntes belépést, részvételt feltételezve – meghirdethető a helyi önkormányzatok, illetve az állam, az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek körében is. Potenciális vagyongazdálkodók (állam, helyi önkormányzat, lakásügynökségek, bankok),

⁶⁴ Egy ilyen működő rendszer keretfeltételeiről lásd: Shared ownership for council and housing association tenants (2013), Help to Buy (2013).

vagyis olyan szervezetek nélkül, amelyek készek megvenni a felajánlott (rész)tulajdonokat, illetve készek meglévő lakástulajdonukat részben bérbe adni, részben eladni, a program nem hirdethető meg.

3.2.4.3. VEGYES BÉRLETI-INTÉZMÉNYI FORMÁK KIALAKÍTÁSA

Jelenleg, a Lakástörvény előírása szerint ha a bérlő nem tudja kifizetni a lakbért, akkor 30 napos felmondási idővel felmondható a lakásbérlet, éspedig annak vizsgálata nélkül, hogy vajon nem szociális rászorultság, fizetéseképtelenség miatt állt-e elő ez a helyzet, és hogy vajon nem lett volna-e jogosult a család szociális támogatásra. Ezt követően az önkormányzati lakás bérlője jogcím nélküli lakáshasználóvá válik, és köteles kifizetni a lakbér többszörösét kitevő lakáshasználati díjat. A bérleti szerződés felmondását követően, a végrehajtási eljárás során a bérlő kilakoltatható. Ha gyermek is van a családban, akkor – a Gyermekvédelemről szóló törvény szerint – a gyermek a szülőkkel ideiglenesen családok átmeneti otthonában helyezendő el. Rosszabb esetben a gyermeket állami gondoskodásba veszik és a szülők hajléktalanszálláson kereshetnek helyet. *Jelenleg sok ezer volt bérlő lakik úgynevezett jogcím nélküliként önkormányzati bérlakásban, illetve veszi igénybe az államilag támogatott hajléktalanszállásokat ilyen okból.*

Elsősorban e lakásvesztésen kíván változtatni a „szociális lakásotthon” konstrukció létrehozására irányuló javaslatunk. A „szociális lakásotthon” a jelenlegi intézményi ellátás és a bérlakás közötti átmeneti forma, ahol a lakhatás és a szociális szolgáltatások biztosítása szorosan összekapcsolódik. Ilyenkor a lakás bérlője – ha nem fizeti a lakbért – *elveszíti bérleti jogviszonyát, de nem veszíti el lakhatását.* A volt bérlők ugyanabban a (többnyire igen szegényes) lakásban „szociális lakásotthon” lakóivá válhatnak, rendezett, de speciális, az intézményi jogviszonyhoz hasonló jogviszonyt és szociális segítséget kaphatnak, majd többségük egy meghatározott idő után (6 hónap, 12 hónap, 2 × 12 hónap) ismét bérleti szerződést köthet.

A szociális lakásotthonok célja – a lakásvesztés veszélyében lévőkön túl, szélesebb körben is – *az intézményi ellátásra nem szoruló, de időlegesen önálló lakhatását biztosítani nem képes személyek természetbeni és szociális szolgáltatásokkal történő segítése, az átmeneti lakhatási krízishelyzet kezelése, az ezt követő önálló életvitelhez segítség nyújtása.*⁶⁵ Ebben a körben elsősorban a hajlék nélküli családok, gyerekes szülők elhelyezését szolgálhatja ez, a jelenlegi „megoldásoknál” jóval emberségesebb és a családok egyben maradását is szolgáló forma. *Az ún. családok átmeneti otthonait a jövőben csak ilyen formában javasoljuk létrehozni és támogatni.* A szociális lakásotthonokat működtethetik önkormányzatok vagy non-profit szervezetek – a lakás tulajdoni formájától függetlenül.⁶⁶

A szociális lakásotthon konstrukció egy lehetséges válasz lehet a lakás-

⁶⁵ Egy jól működő szociális lakásotthon konstrukció átmenetet jelenthet a több országban már jól bevált „Housing first” megoldás irányában.

⁶⁶ A javaslat korábbi ismertetése óta Szombathelyen és Nyíregyházán próbálták – nem sikertelenül – kialakítani ezt a sajátos átmeneti formát (lásd erről Hegedüs-Somogyi, 2013), a nem túl sikeres „szociális szállás” megnevezéssel.

vesztés, lakástalanság problémájára. Azonban – szintén működő gyakorlati példák alapján – megfontolásra ajánljuk:

- a bérleti jogviszony *felmondási idejének 30 nappól 60 napra emelését*, legalább az önkormányzati tulajdonú lakások, illetve egyes támogatott lakhatási programok körében;⁶⁷

- a felmondási, végrehajtási eljárásba legyen *kötelező előírni annak vizsgálatát*, hogy az érintettek krízishelyzete nem kezelhető-e lakhatási, adósságcsökkentési vagy egyéb támogatásokkal;

- a egyes bérleti-intézményi forma bevezetésével párhuzamosan *a jelenlegi többszörös lakáshasználati díjfizetésre vonatkozó szabályozás eltörlését*;

- az ilyen megoldásba bevont lakások esetében *energiahatékonysági korszerűsítés, illetve előre fizetős mérőórák felszerelésének a támogatását*.

3.2.4.4. A KÖZÖSSÉGI LAKHATÁS ÉS SZOLGÁLTATÁSOK ÁRMEGHATÁROZÁSÁNAK ÁTALAKÍTÁSA

A magyar háztartások lakhatását veszélyeztető eladósodásnak csak az egyik oldala a fizetőképesség problémája, legalább ilyen fontos előidézők a közüzemi szolgáltatások árának és a közösségi lakbérének a jelenlegi megállapítási módja. Sem a közüzemi szolgáltatások ármeghatározásának, sem a közösségi lakberek meghatározásának a területén nem épültek ki azok a kontrollmechanizmusok, amelyek a gazdasági, műszaki és szociális, társadalmi szempontokat, vagy másképpen, a szolgáltatói és fogyasztói érdekeket összehangolhatták volna. Mind a közösségi lakberek, mind a közüzemi szolgáltatások díjmeghatározása területén ismeretek azok a nemzetközi gyakorlatok, amelyek közösségi kontrollt, a szolgáltatói és fogyasztói érdekek összeegyeztetését szolgálják.

Az első feladat ezen a területen a *maximális transzparencia* biztosítása. Mind a közösségi lakásszektorban, mind a közüzemi szolgáltatói körben ez a gazdálkodással kapcsolatos információk részletes és folyamatos teljes nyilvánosságának a kötelező biztosítását jelenti. A transzparencia a részletes információk nyilvánosságán túl jelenti a főbb információk fogyasztóbarát, közérthető közlését is. A transzparencia a gazdálkodás számszerű információin túl kiterjed a főbb stratégiai döntések és az azokat megalapozó elemzések nyilvánosságára is.

A második feladat az árak, díjak *ellenőrzési mechanizmusának* a kialakítása. Az ellenőrzési mechanizmus hatósági oldala részben létezik, ilyen a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, az Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, de csak részben, hiszen a közösségi lakberekre lényegében egyik sem terjed ki, és működésük, szabályozásuk számtalan hiányosságot mutat. Az ellenőrzési mechanizmus nemhatósági, vagy társadalmi oldala azonban alig létezik, egyedül az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesületet említhetjük, igen korlátozott lehetőségekkel, kapacitással.

Az ellenőrzési mechanizmus kialakítása *választott és delegált testületek*

⁶⁷ A jelenlegi 30 napos felmondási idő eltér minden eddigi hazai szabályozástól és a legtöbb európai szabályozástól is, ennyi idő alatt többnyire nem lehet valós megoldást találni a krízishelyzet rendezésére.

létrehozását jelenti mind a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal mellett, mind a közüzemi szolgáltató társaságok, illetve a közösségi lakásszektorban működő vagyongazdálkodó társaságok vezető testületei mellett. E testületek – szintén a nyilvánosság biztosításával – megfelelő eljárási jogosítványokkal ruházhatóak fel az árak és díjak meghatározásában való részvételt illetően.

E két alapvető, a működési mechanizmus kereteit meghatározó átalakítást követően mérlegelhetőek azok a kérdések, hogy *milyen árképlet* alapján kell kialakítani az egyes közüzemi szolgáltatói díjakat, az adott területen a közösségi lakbéreket, milyen preferenciák épüljenek be ezekbe az árakba, milyen nyereségszintek, milyen fejlesztési szintek kerüljenek meghatározásra, vagyis hogyan alakuljanak a gazdasági, műszaki és szociális, társadalmi szempontok, a szolgáltatói és fogyasztói érdekek aktuális arányai.

3.2.4.5. „BEDŐLT” HITELADÓSOK HELYZETÉNEK KEZELÉSE A NEMZETI ESZKÖZKEZELŐ ÁLTAL

Az állam által létrehozott Nemzeti Eszközkezelő Zrt. a jelzáloghitel-törlesztés miatt eladósodott családoktól az ingatlanukat az állam javára megvásárolja, és egyben biztosítja a megvásárolt lakások visszabérlésének a lehetőségét. Ezzel a konstrukcióval a korábbi tulajdonosból határozatlan időre bérlő lesz. A bérlőknek fizetniük kell a lakbért, közüzemi díjakat, közös költséget. Ellenkező esetben a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. a lakásbérleti szerződést felmondhatja a Lakástörvénynek megfelelően. A lakások konkrét kezelését a kormány által kijelölt szolgáltatóként a MÁV Ingatlankezelő Kft. látja el. A bérlővé vált volt tulajdonosok 24 hónapon belül a lakást vissza is vásárolhatják az Eszközkezelő által a lakóingatlanért fizetett vételár jegybanki alapkamattal megnövelt összegéért. A Nemzeti Eszközkezelő által megvásárolható ingatlanok maximális száma: 2012 – 8000 db, 2013 – 15 000 db (előzőekkel), 2014 – 25 000 db (előzőekkel). 2013. márciusig 600 ingatlant vett meg az Eszközkezelő, átlagosan 6,6 millió Ft-ért.

A vonatkozó szabályozás és a Nemzeti Eszközkezelő eddigi működése mintapéldája annak, *hogyan nem lehet bonyolult élethelyzeteket és viszonyokat leegyszerűsítve, elkapkodva szabályozni*. Előremutató, hogy – ha nagyon elnagyoltan is, de – megjelenik egyrészt a tulajdonosból-bérlő, bérlőből-tulajdonos átváltás lehetősége, másrészt a „bedőlt” hitelek esetében az adósság-faktorlás közbérlésének lehetősége. A továbbfejlesztéshez, a működőképesség tételhez szükség van az átvett ingatlanok kezelésének megszervezésére, ezen belül a speciális célcsoportot alkotó volt tulajdonos bérlők ügykezelésének a megszervezésére, a kevert tulajdonosi-bérlői jogviszony szabályozására, a fizetésektelen bérlők esetében a további lakhatás megoldására akár átmenetileg intézményi jogviszonyként. Az új lakhatási támogatási rendszer és az úgynevezett. magáncsőd eljárás létrejötte esetén szükséges a továbbfejlesztett konstrukciót ezekhez hozzáilleszteni.

3.2.4.6. A LAKHATÁST VESZÉLYEZTETŐ ELADÓSODÁS KEZELÉSÉNEK ÚJRASZABÁLYOZÁSA

A rendszerváltást követő másfél évtizedben semmilyen központi kormányzati figyelem nem irányult a tömeges eladósodásra, holott a lakbér- és közüzemi adósságok több százezer háztartást érintettek. Az utóbbi években azonban egyre gyakrabban bukkannak fel újabb és újabb kormányzati kezdeményezések az eladósodás egyes szeleteinek tényleges vagy látszólagos kezelésére.⁶⁸ Az így létrejövő eszközöket ugyanaz jellemzi, mint a szociális támogatások nagy részét: a problémákat kiragadva, összefüggések nélkül kezelik, az eszközök, eljárások nincsenek összehangolva, „időben-térben” egymástól teljesen függetlenül működnek, még az alapelveik sem kapcsolódnak össze. Mindez jelentősen rontja a források felhasználásának hatékonyságát, magyarul a lakossági eladósodás érzékelhető megállítását, nem is beszélve az átláthatóság hiányáról. Nézzünk erre néhány példát!

a) *Adósságsökkentő támogatáshoz* lehet jutni a Szociális törvényben szabályozottak szerint, a törvény azonban – az adósság mértékétől és idejétől függően – jelentős lélekszámú csoportokat kizár a hozzájutásból. A támogatással szorosan összekapcsolt *adósságkezelési tanácsadás működtetésének a jelenlegi feltételei lényegében az összes kistelephelyen élőt kizárja mind a szolgáltatásból, mind a pénzügyi támogatásból.*

b) *A védett fogyasztók intézményét* az egyes közüzemi szolgáltatásokról szóló törvényekben szabályozták. Ez részben egy jelzőrendszer működtetését célozza az eladósodás esetén, részben némi kedvezményeket szabályoz a kikapcsolás-visszakapcsolás esetére. *Sem a védett fogyasztók körének meghatározása, sem a hozzájuk kapcsolódó eljárások jelenleg nincsenek összehangolva a Szociális törvény szabályaival.*

c) A személyi jövedelemadóról szóló törvény lehetőséget biztosít arra, hogy egyes esetekben – az előző szabályokkal össze nem hangolva – *a szolgáltató elengedje a felhalmozódott tartozást*, vagy annak egy részét, *adómentesen*. Ugyanez a szabály a lakásbérlelőkre, vagy szűkebben az önkormányzati lakások bérlelőire nem terjed ki. Ahogy a Lakástörvény hatálya alá tartozó lakásbérlelőkre nem szabályozták a „védett fogyasztó” intézményét sem. De jelenleg ugyanígy nincsenek összhangban a Szociális törvényben szabályozott adósságkezelés szabályai sem a Lakástörvény igen szigorú felmondási időre vonatkozó szabályaival.

d) *Az ún. devizaadósok helyzetének* kezelésére kitalált, működtetett eszközök külön fejezetet érdemelnének. Itt csupán azt említjük meg, hogy ezek az eszközök – kilakoltatási moratórium, végtörlesztés, árfolyamgát, Nemzeti Eszközkezelő – önmagukban sem alkotnak összefüggő rendszert, együttvéve is szelektív eszközök, amennyiben számos, a lakhatásukban veszélyeztetett csoportot maga a szabályozás kizár e lehetőségekből, miközben van, amelyik a nem lakáscélú devizahitelesekre is kedvezményeket biztosít. *Még csak meg sem kísérelték, hogy ezeket az eszkö-*

⁶⁸ A rezsiaadósság jelenlegi nagyságrendjéről: 2012 tavaszán csak az áram-gáz-távhő szolgáltatóknál a 90 napon túli tartozás meghaladta a 64 milliárd Ft-ot, ebből 51 milliárd Ft lakossági hátralék. A kikapcsolt háztartások száma 115–140 ezer között mozgott.

zöket összehangolják, vagy éppen összekapcsolják a Szociális törvényben nevesített eszközökkel.

Mindezek alapján számos kézenfekvő szabályozási javaslat fogalmazható meg:

a) Indokolt lenne például a *nem-fizetés, a hátralékban maradás időszakának hosszához kapcsolódó* előírások és feltételek összehangolt szabályozása mind a devizaadósokra, mind az adósságcsökkentési támogatásban részesülőkre vonatkozóan, mind pedig a lakásbérlokra érvényes jogszabályokban.

b) Indokolt lenne a *„védett fogyasztók” körének egységes, szociális törvénybeli szabályozása és egyben kiterjesztése* a támogatott lakásbérlok meghatározott körére. Szintén indokolt lenne a szolgáltatók által nyújtandó kedvezmények körének *kiterjesztése* a kikapcsolás-visszakapcsolás, a mérőóra-leszerelés-visszaszerelési és egyéb *kapcsolódó eljárási költségekre*. Utóbbi „eljárási” költségek az érintettek tízezrei számára jelenleg teljességgel megfizethetetlenek, ezekhez semmilyen támogatás sem társul, így az újbóli fizetőképesség esetén sem képesek visszatérni a fizető fogyasztói körbe.

c) Az előzőekben javasolt új lakhatási támogatás, illetve a magáncső intézményének a bevezetése esetén természetesen gondoskodni kell ezeknek a már meglévő adósságcsökkentési támogatással való „összeépítéséről”, a támogatások összehangolásáról. Mind a magáncső intézményét, mind az ezzel összekapcsolódó adósságcsökkentési támogatást – a település lélekszámától függetlenül – egységesen elérhetővé kell tenni, *legalább járási szinten megszervezve mindkét eszközrendszert*.

d) Megfontolandó lenne kezdeményezni, hogy minden közüzemi szolgáltató, önkormányzati vagyongazdálkodó és általuk megbízott követeléskezelő *engedje el a behajthatatlan, öt évnél régebbi lakossági kinnlevőségeket*. Ezzel az érintett társaságokat újabb veszteség már nem éri, sőt, a fogyasztók egy része ismét visszatérhetne a fizetők közösségébe. A megmaradt adósságok rendezésének is sokkal nagyobb volna az esélye.

3.2.5. A bentlakásos intézmények támogatásának átalakítása

Jelenleg hazánkban 89 ezer ember él a Szociális törvény hatálya alá tartozó bentlakásos intézményekben. Ebből 52 ezren idősotthonokban, 11 ezren pszichiátriai vagy szenvedélybeteg intézményeiben, 16 ezren fogyatékkal élők intézményeiben, 10 ezren hajléktalanok intézményeiben élnek. Rajtuk kívül több ezer fiatal felnőtt él a gyermekvédelmi rendszeren belüli utógondozásban, 20 ezer ember tartózkodik hosszabb ideig az egészségügyi ellátás körében működő rehabilitációs, utógondozó, illetve tartós ápolási részlegekben. Ezenkívül még több tízezer ember lakik egyéb lakhatást nyújtó intézményben, elsősorban kollégiumokban, diákszállókban.

A Szociális törvény hatálya alá tartozó mintegy ezer bentlakásos intézmény működtetésének éves költsége 142 milliárd forint, ebből 59 milliárd forint az igénybe vevők által megfizetett térítési díj, a többi a közösségi

támogatás (KSH, 2011). A közösségi támogatás döntő része az államosított intézmények esetében a központi költségvetésből folyósított fenntartói támogatás, a nem állami intézményeknél a törvényben meghatározott központi támogatás és kisebb részben fenntartói hozzájárulás.

Mi ezekre az intézményekre merőben másképp tekintünk, mint ahogyan a hazai bürokratikus besorolás azt évtizedek óta sugallja. Álláspontunk szerint ezek intézményi keretek között nyújtott, ennyiben speciális lakhatási és gondozási, ápolási szolgáltatások. A bentlakásos intézmények esetében a szolgáltatásvásárló számára a megvásárolt szolgáltatás tartalma egyfelől *hotelszolgáltatást*, másfelől *közvetlen humánszolgáltatást* jelent. Ezt egészítik ki az *intézményműködtetés* egyéb (általános) költségei, a gazdasági-műszaki szolgáltatások, vagy fenntartás, vagy védelem stb.

Javaslatunk szerint – reálisan végrehajtható paradigmaváltásként (Mózer Péter, 2009) – a Szociális törvény hatálya alá tartozó bentlakásos intézmények esetében az *intézmények közvetlen állami támogatásáról át kell térni a szolgáltatásokat igénybe vevők szükségletalapú támogatására*:

- Külön kell választani a *hotelszolgáltatás és a közvetlen humánszolgáltatás, valamint az általános intézményműködtetés* finanszírozását.

- A *hotelszolgáltatás*, vagy másképpen, az intézményi lakhatás költségeinek a fedezéséhez az igénybe vevők – jövedelmük függvényében – „rendelvény” formájában *juthatnak hozzá az új lakhatási támogatáshoz*. Így az alacsony jövedelmű intézményi ellátásra szorulóknak sem kerülnek ki az ellátásból, megszűnik a jelenlegi „lefölözési mechanizmus”.

- Az ápolási-gondozási, személyes segítségnyújtási *szükséglet mértékétől függő, közvetlen humánszolgáltatás* költségeinek a fedezéséhez az igénybe vevők – szintén a jövedelmük függvényében – hozzájuthatnak az *újrászabályozott ápolási-gondozási támogatáshoz*.⁶⁹ A támogatást az a szolgáltató kapja, amely a szükségletfelmérésnek megfelelő szolgáltatást nyújtja.

- Az *intézményműködtetés* egyéb, általános költségei vagy beépülnek a lakhatás és a humánszolgáltatások elismert költségeibe, vagy az igénybevitel arányában külön kiegészítő támogatásként kapják meg a szolgáltatók.⁷⁰

A finanszírozás és az ezzel együtt járó szabályozás ilyen átalakítása a következő előnyökkel járna:

- A bentlakásos intézményeket igénybe vevők lakhatási támogatása beilleszthető az egységes, de differenciált, jövedelemfüggő lakhatási támogatási rendszerbe.

- Az ápolási-gondozási, személyes segítségnyújtási szükséglettől is függő ápolási-gondozási támogatás megállapítása beilleszthető a jelenlegi házi szociális gondozás és a jelenlegi ápolási díj megállapítására irányuló eljárásba.

- A pénzügyi támogatások, az otthonközeli alapellátások és a bentla-

⁶⁹ Az ápolási-gondozási, személyes segítségnyújtási szükséglet mértékét a jelenlegi – tartós bentlakásos intézménybe való bekerülést, illetve házi szociális gondozásba vételt megelőző – eljáráshoz hasonló szükségletfelmérés állapítaná meg.

⁷⁰ Ennek egyik megoldási lehetőségéről lásd: Györi Péter (2007/a).

kásos ellátások közötti átjárhatóság (helyettesíthetőség) lényegesen javulhat.

- Mindkét támogatás jövedelemfüggő jellege a jelenleginél realisabb, igazságosabb módon osztaná meg a terheket az ellátásra szorulóknak és a támogatást nyújtók között, miközben a különböző jövedelmi helyzetű igénybe vevők esélyei közelíthetnek egymáshoz.

- A szolgáltatók egyfajta versenye javíthatja a szolgáltatások minőségét, szükségletorientált működését, miközben az igénybe vevők szolgáltatásvásárlói pozíciója megerősödhet.

- Fenntartaná és erősítené a szolgáltatások szektorsemleges jellegét, továbbra is lehetőséget nyújtva a nem-állami ellátások elterjedésének.

- Megkönnyítené a jövőbeni áttérést egy esetleg bevezetendő ápolásbiztosítási rendszerre.

- Az így kialakított támogatási rendszerrel közelebb kerülnénk az Európai Unió jóléti államaiban kialakult gyakorlathoz.⁷¹

A következő részben részletesebben foglalkozunk az új ápolási-gondozási támogatás bevezetésével, itt csak azt kívánjuk rögzíteni, hogy finanszírozási, költségvetési oldalról nincs annak akadálya, hogy az új lakhatási támogatás keretében a bentlakásos intézményeket igénybe vevők és a saját lakásukban lakók lakhatási támogatását *egységes rendszerben kezeljük*.

A bentlakásos intézmények kiadásainak kevesebb mint egyharmadát teszik ki a lakhatáshoz, hotelszolgáltatáshoz kapcsolódó költségek. Ez egy átlagos fővárosi idősothton esetében kevesebb mint 40 000 Ft/fő havonta, egy átlagos hajléktalanszálló esetében 2013-ban mintegy 16 000 Ft/fő/hó. Mindkét intézménytípusban jelenleg is fizetnek a jövedelemmel rendelkező igénybe vevők a szolgáltatásokért. A hotelszolgáltatások költségeinek ilyen nagyságrendje mellett semmilyen költségvetési akadálya nincs annak, hogy az állami támogatás egy része az igénybe vevők lakhatási támogatásán keresztül jusson el a szolgáltatásnyújtóhoz.

7. táblázat: Lakhatási támogatások bentlakásos intézményben

| Egy budapesti „átlagos” idősothton | 2013. évi előirányzat | 2013. évi előirányzat | 2013. évi előirányzat | 2013. évi előirányzat |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | ezer Ft/év | % | ezer Ft/fő/év | Ft/fő/hó |
| Működési kiadások | | | | |
| Személyi juttatások | 515 826 | 62% | 1 245 | 104 000 |
| Közterhek | 139 085 | | | |
| Dologi kiadások (áfával) | 396 407 | 38% | 754 | 63 000 |
| Működési kiadások összesen | 1 051 318 | 100% | 1 999 | 167 000 |

⁷¹ A közvetlen intézményi támogatás hazánkban kialakult formája valódi „hungarikum”, mindenhol máshol az ilyen intézmények állami finanszírozása az itt javasolt logikát követi.

| Egy budapesti „átlagos” idősotthon | 2013. évi | 2013. évi | 2013. évi | 2013. évi |
|---------------------------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
| | előirányzat | előirányzat | előirányzat | előirányzat |
| | ezer Ft/év | % | ezer Ft/fő/év | Ft/fő/hó |
| Működési bevételek | | | | |
| Lakók által fizetett díj-bevétel | 467 880 | 44% | 890 | 74 000 |
| Fenntartói támogatás (állam, önk.) | 594 583 | 56% | 1 130 | 94 000 |
| Működési bevételek összesen | 1 062 463 | 100% | 2 020 | 168 000 |

8. táblázat *Hajléktalanok átmeneti szállójának költségei*

| Jelenlegi finanszírozással | | |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Bevételek | Ft/fő/év | Ft/fő/hó |
| Állami támogatás | 468 350 | 39 029 |
| Fenntartói támogatás (+20 %) | 93 670 | 7 806 |
| Támogatás együtt | 562 020 | 46 835 |
| Átlagosan fizetett térítési díj | 96 000 | 8 000 |
| Bevételek összesen (átlag) | 658 020 | 54 835 |
| Kiadások | | – |
| Bér és járulékai (70 %) | 460 614 | 38 385 |
| Dologi (30 %) | 197 406 | 16 451 |
| Kiadások összesen (átlag) | 658 020 | 54 835 |
| Javasolt finanszírozással | | |
| Bevételek | | |
| <i>Gondozási támogatás (átlag)</i> | 460 620 | 38 385 |
| <i>Lakhatási támogatás (átlag)</i> | 101 400 | 8 450 |
| Átlagosan fizetett térítési díj | 96 000 | 8 000 |
| Bevételek összesen (átlag) | 658 020 | 54 835 |
| Kiadások | | – |
| <i>Humánszolgáltatásra</i> | 460 614 | 38 385 |
| <i>Hotelszolgáltatásra</i> | 197 406 | 16 451 |
| Kiadások összesen (átlag) | 658 020 | 54 835 |

3.2.6. Otthonházak: garzonházak, nyugdíjasházak, szobabérlők házai

Sajátos határterületet alkotnak a lakhatást és szociális szolgáltatásokat biztosító elhelyezés és a lakásbérlet világa között az ún. otthonházak, tehát a garzonházak, szobabérlők házai. Az otthonházakban lévő kisméretű lakások vagy lakrészek bérletére ugyanazok a szabályok érvényesek,

mint a többi bérlakásra.⁷² A Szociális törvény külön kitér arra (Szt. 3.§ (8) bek.), hogy ezekre a bérleti formákra nem terjed ki a törvény hatálya, rájuk a Lakástörvény szabályai érvényesek. Ennek ellenére egyes extraprofitra törekvő „piaci” szereplők, például az „Arany alkony nyugdíjasházak” jó érzékkel megtalálták e határterületet és sokszor a központi normatív, sőt egyházi kiegészítő normatív támogatással működő szociális otthonaikat nyugdíjasházként reklámozták, jelentősen megzavarva ezzel a felkészületlen fogyasztókat. Holott az igénybe vevők jogai és kötelezettségei merőben eltérnek attól függően, hogy bérleti vagy intézményi jogviszonyt létesítettek-e.

A gyakorlatban azonban például a nyugdíjasházakban működik egy-egy szociális házi gondozási központ, vagy nappali ellátást szolgáló szociális szolgáltatás, vagy egyszerűen egy ápoló-gondozó ügyelet, ami jól mutatja, hogy ezekben az esetekben a lakhatás biztosításán túl az ápolási-gondozási igények is igen gyakoriak.

Nem tekinthetjük véletlennek, hogy ezen a határterületen milyen virulensen egymásra találtak a piaci kínálat és kereslet szereplőinek érdekei. A javasolt finanszírozás ezt a határterületi ellentmondást lényegében megszünteti. Az igénybe vevők élethelyzetéhez kapcsolódó ápolás-gondozási, illetve lakhatási támogatást elismert szükségletüktől függően természetesen az otthonházakban élők is igénybe vehetnék. Ezzel az újabban létrejött „otthonházak” – valójában állami támogatást is felvevő bentlakásos intézmények – extraprofitja ugyan megszűnik, ugyanakkor megerősödhet annak érdekeltisége, hogy a potenciális szolgáltatók a lakhatási támogatásban részesülő fiataloknak, alacsony keresetűeknek garzonházas, szobabérlő házas, vagy az időseknek nyugdíjas házas lakhatási lehetőségeket működtessenek.

3.3. Az ápolás-gondozás biztonságának rendszerszerű megerősítése⁷³

A magyar társadalom elöregedése miatt egyre gyakrabban fordul elő, hogy valaki részlegesen vagy folyamatosan valamilyen ápolásra, gondozásra, önellátását segítő szolgáltatásra szorul.⁷⁴ (Ilyen élethelyzetbe természetesen nemcsak az idősek kerülhetnek, hanem a fogyatékkal élők, krónikus betegségben szenvedők és mások is.) Jelenleg csak a szociális szektorban 89 ezer ember részesül bentlakásos elhelyezésben és 160 ezer ember otthoni, vagy otthonközeli ápolásban, gondozásban. Az összes

⁷² Ennek is „köszönhető”, hogy jelenleg nem tudjuk megállapítani, hogy hány otthonház, otthonházi lakás van az országban, mivel ezeket a statisztika a többi bérlakással együtt veszi számba.

⁷³ Lásd ehhez még: Előterjesztés (2007/b), valamint a Szociális törvény módosításához 2007-ben készült háttér-összefoglalót, Samu Nagy Dániel (2007).

A házi szociális gondozás és a bentlakásos intézményi ellátás kapcsán bevezetett, jelenlegi gondozási szükségletet figyelembe vevő szabályozás kritikájáról lásd: Előterjesztés (2009/c), Győri Péter (2007/b). Szociális intézmények gazdálkodási adatainak elemzése: Info-Datex (2007), Állami Számvevőszék (2008).

⁷⁴ A 2011. évi Népszámlálás szerint ma Magyarországon a 65 éven felüliek száma: 1,7 millió fő, a 80 éven felüliek száma: 400 ezer fő. Lásd ehhez még: Krémer Balázs (2013).

ellátásban részesülő közül 180 ezer gondozott elmúlt 60 éves. Az elmúlt tíz év alatt ugyan nőtt az otthoni, otthon-közeli gondozásban részesülők száma, azonban ennél is gyorsabb ütemben nőtt a bentlakásos intézményekben ellátottak száma, de ez együttesen is elmaradt a népesség előregedésével párhuzamosan növekvő ápolási-gondozási igényektől.

Ma ha valaki vagy valakinek a hozzátartozója ilyen élethelyzetbe kerül, akkor az ellátás szempontjából a legnagyobb káosszal találja szembe magát. Annál persze jobb a helyzet, mint ha nem lenne semmilyen ellátás, semmilyen mód a segítségre, a különböző ellátások közötti „lyukak” azonban számosak és szélesek, így nagyon könnyen előfordulhat, hogy egyáltalán nem, vagy nem az állapotának megfelelő ellátáshoz jut valaki. Az egymástól teljesen függetlenül kialakított és működtetett, teljesen különböző elvek alapján szabályozott és finanszírozott ellátási formák összehangolása égető, de egyben megoldható feladat is.

3.3.1. Egyes, az átalakítással érintett ápolási-gondozási ellátások főbb jellemzői

Jelenleg a következő főbb ellátási módok működnek ezen a területen:

- *Ápolási díj* (jövedelemfüggő pénzbeli ellátás, Szt. hatálya alatt)
- *Házi segítségnyújtás* (jövedelemfüggő, fizetős szolgáltatás, Szt. hatálya alatt)
- *Otthoni szakápolás* (ingyenes, vagy jövedelemtől nem függően fizetős szolgáltatás, egészségügyi ellátás keretében)
- *Ápolási részlegek* (ingyenes, vagy jövedelemtől nem függően fizetős szolgáltatás, egészségügyi ellátás keretében)
- *Ápolást-gondozást szolgáló átmeneti és tartós bentlakásos intézmények* (jövedelemfüggő, fizetős szolgáltatás, Szt. hatálya alatt)
- *Kisebbségi speciális szolgáltatások* (közösségi, támogató, jelzőrendszeres...) (jövedelemfüggő, fizetős szolgáltatások, Szt. hatálya alatt)

Ápolási díj: Az ápolási díj havi *alapösszege 2013-ban 29 500 forint*. Ápolási díjban 2011-ben mintegy 60 ezer ember részesült, az éves teljes ráfordítás 20,5 milliárd Ft volt. Az ápolási díjban részesülők száma egy évtized alatt megkétszereződött, igénybevétele a kisebb településeken lakosságárányosan kétszerese a nagyobb településeken részesülők arányának. A jelenlegi szabályozás szerint az ápolási díj összege *nem függ* a támogatásban részesülő személy jövedelmétől, az egy háztartásban élők egy főre jutó vagy éppen összes jövedelmétől.

Szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás: Az étkeztetésben részesülők száma egy évtized alatt a másfélszeresére nőtt, igénybevétele a kisebb településeken (lakosságárányosan) kétszerese a nagyobb településeken részesülők arányának. A házi segítségnyújtásban részesülők száma egy évtized alatt a kétszeresére nőtt, igénybevétele a kisebb településeken (lakosságárányosan) több mint négyszerese a nagyobb településeken részesülők arányának. Jelenleg mintegy 160 ezer ember részesül szociális étkeztetésben és mintegy 90 ezer ember részesül házi segítségnyújtásban.

A két szolgáltatás éves összköltsége 35 milliárd Ft, ebből az igénybe vevők által fedezett összeg (térítési díj) 11 milliárd Ft.

Ápolás-gondozás bentlakásos intézményben: A megfizetett térítési díjak éves szinten összesen 59 milliárd Ft-ot tesznek ki, ezen túlmenően a közfinanszírozás összege ebben az intézményi körben együttesen évi 142 milliárd Ft (2011). A fizetendő személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézmény önköltsége és a központi támogatás különbözetének az egy főre jutó összegét, és ez annyiban jövedelemfüggő, hogy a fizetendő összeg nem lehet több az igénybe vevő jövedelme meghatározott hányadánál (tartós elhelyezésnél 80 százalékánál, átmeneti elhelyezésnél 60 százalékánál).

Otthoni szakápolás: Térítésmentesen, OEP finanszírozással annak a biztosított személynek nyújtható, akinek ezt a szolgáltatást a jogszabályban meghatározott orvos elrendelte. Az ellátást kizárólag olyan – a beteg lakóhelyén vagy tartózkodási helyén működő – szakápolási szolgáltató nyújthatja, akivel az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a feladat ellátására szerződést kötött. Az otthoni szakápolási szolgáltatók a finanszírozási szerződésekben rögzített keret mértékéig területi ellátási kötelezettséggel működnek, vagyis minden hozzájuk érkező, kereten belüli rendelést kötelesek elfogadni. Kereten felül érkezett igényről a szolgáltatók tájékoztatni kötelesek az illetékes orvost, hogy az orvos a beteg ellátásáról más szolgáltatónál vagy kórházba utalással tudjon gondoskodni. Otthoni szakápolásban részesül mintegy 25 ezer ember (emellett mintegy 29 ezer ember otthoni szakirányú terápiás szolgáltatást vesz igénybe, vagyis gyógytornászt, fizioterapeutát, logopédust). A két ellátás együttes éves költsége egy évtized alatt a két és félszeresére nőtt (a vizitek száma ez idő alatt alig nőtt), egy vizit költsége átlagosan 2800 Ft. A két ellátás együttes éves költsége 3,3 milliárd Ft, amelynek 60 százaléka a szakápolásra, 40 százaléka a terápiákra jut (OEP).

Ápolás fekvőbeteg-ellátás keretében: A fekvőbeteg-ellátó intézmények is biztosíthatják az ápolást külön megvásárolható, fizető szolgáltatásként. Ilyenkor a biztosított – amennyiben az állapota indokolja – ún. kiegészítő térítési díj ellenében jogosult az ápolási célú elhelyezésre, illetve ápolásra, beleértve a szükséges gyógyszereket és az étkezést is. A kiegészítő térítési díj mértékét a szolgáltató állapítja meg azzal, hogy a számításnál az ápolási időt (az ápolási naponkénti étkezési és elhelyezési költséggel, illetve egyéni igény szerinti étkezés esetében az intézeti nyersanyagnorma és a többlet-nyersanyagköltség különbözetével) kell alapul venni. Orvosi beutalás esetén a kiegészítő térítési díj 800 Ft/nap, egyébként ebben a körben a fizetendő térítési díj mértékét – a szolgáltató saját szabályzatán kívül – semmi más nem szabályozza, ez a díj nem jövedelemfüggő. A kiegészítő térítési díjbévetel az egészségügyi szolgáltató saját bevétele.

Az OEP 2011. évi nyilvántartása szerint a 71 500 kórházi ágyból 27 100 ágy nem-aktív, krónikus osztályon működött, melyből 10 000 ágy rehabilitációs, 7400 ágy utókezelői, 2600 ágy tartós ápolási feladatokat szolgált.

3.3.2. Új – egységes, az élethelyzet alapján differenciált – ápolási-gondozási támogatás bevezetése⁷⁵

Az ápolás-gondozást nyújtó ellátások támogatása jelenleg merőben különböző. Természetesen az ellátások tartalma is eltér egymástól, ezért bekerülési költségük is eltérő. Azonban alapvetően eltérnek egymástól a finanszírozás, a támogatás és önrész-vállalás megállapításának elvei is, számítási módjai is, és a finanszírozás csatornái, technikája is.

9. táblázat *Jelenlegi átlagos ápolási-gondozási támogatási összegek*

| Szolgáltatás típusa | Támogatás* Ft/fő/hó |
|---|----------------------------|
| Házi segítségnyújtás (max. napi 4 óra) – Szt. | 18 500 |
| Ápolási díj – Szt. | 30 000 |
| Ápolás-gondozás tartós bentlakásos – Szt. | 52 000 |
| Otthoni szakápolás (heti 10 óra) – Eü. | 120 000 |
| Ápolás fekvőbeteg-ellátás keretében – Eü. | 180 000 |

* A kerekített összegek a nyilvántartások és a számítási módok eltéréseiből adódóan megközelítő pontosságúak. A támogatási összegek különbözősége részben az ellátások tartalmának a különbözőségeiből adódik.

Az egységes, de élethelyzet alapján differenciált ápolási-gondozási támogatás kialakításának a céljai:

- Az ápolási-gondozási szolgáltatások egy olyan átlátható, összefüggő rendszert alkossanak, melyben fokozatosan megszűnhetnek az ellátások közötti szakadékok.

- Ne szoruljanak ki, illetve igénybe vevőként megjelenhessenek azok is, akik alacsonyabb jövedelmük miatt ma ellátatlanok maradnak, illetve arányosan kevesebb támogatással, magasabb önrésszel juthassanak ellátáshoz azok, aki magasabb jövedelemmel bírnak. Ezzel alapvetően csökkenne az a szakadék, amely ma az ellátatlanok, illetve a támogatás nélkül, csak a családok terhére részben ellátottak és a közfinanszírozott ellátásokban részesülők között húzódik.

- A jövedelemkülönbségek alapján differenciált támogatási rendszerrel csökkenhet a szegényebbek és gazdagabbak szegregációja az olcsó és drágább ellátások között. Mind az ápolási-gondozási szükséglet megállapításának, mind a jövedelemfüggő önrész-támogatás megállapításának egységes elveken alapuló szabályozása nemcsak áttekinthetőbbé teszi az alternatívákat a potenciális igénybe vevők számára, hanem segíthet az

⁷⁵ A Szociális törvény ilyen irányú megváltoztatásának kodifikációs javaslatát, valamint a gondozási szükséglet megállapítására vonatkozó javaslatot részletesebben lásd: Győri Péter (2007/c), a bentlakásos intézmények finanszírozásának átalakításáról lásd még: Szabó Sándorné (é. n.), az egyes szolgáltatások telepítésének kérdéséről, szolgáltatásonként lásd: ÖTM (2007), és Győri Péter (2007/d), valamint Törvény (é.n.), A német modell (2007), Régiók az Európai Unióban (2007).

átlépésben is az egyik ellátási típusból a másikba (részben ezt is jelenti az átjárhatóság).

- A minél differenciáltabb, az aktuális élethelyzethez jól illeszkedő szolgáltatások elismert költségei jobban kövessék a szolgáltatások különbözőségeit – miközben egységessé, áttekinthetővé válnak az elismert költségek számításának alapelvei, szabályozása (pl. a nem közvetlen költségek, az amortizáció, a lehetséges haszon stb. kalkulálhatósága).

- Mind az igénybe vevők, mind a közfinanszírozók döntési helyzete javulhat azzal, hogy egységes, átlátható módon kerülne szabályozásra a szolgáltatásért fizetendő díj és az igénybe vehető támogatás számítási módja, mikor, milyen élethelyzetben (milyen ápolási-gondozási szükséglet esetén) milyen szolgáltatást lehet igénybe venni, milyen feltételekkel és eljárásokon keresztül lehet hozzájutni a különböző fokozatú ellátásokhoz.

Az egységes ápolási-gondozási támogatás mértékének megállapítására vonatkozóan a következő – az új lakhatási támogatási rendszerrel megegyező – alapelveken alapuló, egységes logikájú számítási módot javasoljuk:⁷⁶

Ápolási-gondozási támogatás összege =
Elismert ápolási-gondozási költség – Elvárt ápolás-gondozásra fordítandó jövedelemhányad

Konkrét paraméterezésre nem teszünk javaslatot, az a mindenkori költségvetés és a kifizetett célok függvényében a modell alapján modellszámításokkal beállítható. Mivel ma is használnak – az itt javasolttól eltérő számítási mód alapján – az érintett ellátások egy részénél bizonyos jövedelemhányadokat (önrész-maximumként), a házi segítségnyújtásnál 30%, az átmeneti elhelyezésnél 60%, a tartós bentlakásos teljes ellátásnál 80%. Ezért további meggondolandó kérdés, hogy

⁷⁶ A támogatás összege: $T = K - J \times h$

ahol:

T: a támogatás összege

K: az elismert ápolási-gondozási költség (az elismert ápolási-gondozási szükséglet mértékétől és egységárártól függő elismert költség)

J: a fizetésre kötelezett(ek) havi összjövedelme

h: az ápolás-gondozásra fordítandó – az egy főre jutó jövedelem nagyságától függő – jövedelemhányad

Önym: az öregségi nyugdíj legkisebb összege

Az ápolás-gondozásra fordítandó jövedelemhányad (h) kiszámításának módja a célzottság növelése és a jövedelemeltitkolás csökkentése érdekében (a konkrét értékek modellszámítások és egyeztetések mentén módosíthatóak):

Például, ha $J/f\hat{o} \leq \text{Önym}$, akkor $h = 0.1$ és ha $J/f\hat{o} \geq 3 \times \text{Önym}$, akkor $h = 0.35$, akkor

$$h = \frac{0,35 - 0,1}{3 \times \text{Önym} - \text{Önym}} \times (J/f\hat{o} - \text{Önym}) + 0,1$$

ahol $0,1 \leq h \leq 0,35$ és $\text{Önym} \leq J \leq 3 \times \text{Önym}$

- az elismert ápolás-gondozásra fordítandó jövedelemhányad *egységes* vagy az ápolás-gondozás típusától függően *különböző* legyen-e, illetve
- ez az elismert jövedelemhányad az igénybe vevő *egyéni jövedelmére* vagy az együtt élő, *közeli hozzátartozók összjövedelmére* vonatkozzon-e.

Egy igen sematikus számpéldán is bemutatjuk, hogy miképp alakulhat a javasolt ápolási, lakhatási támogatás együtt a tartós bentlakásos intézményekben.

10. táblázat *Tartós bentlakásos intézmények jelenlegi és javasolt támogatása*

| Jelenlegi támogatási elv | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------------------|--|------------------------------|--|-----------------------------|---|
| Költség (kiadás) K Ft/hó | Fix | | Változó (függő) | | | |
| | Támogatás T Ft/hó | Jövedelem- hányad h max. 80 % | Jöve- delem J Ft/hó | Fizetendő térítési díj J × h max. | Bevétel T+J × h Ft/hó | Bevétel – Kiadás (T+J × h)-K Ft/hó |
| 100 000 | 52 000 | 60% | 40 000 | 24 000 | 76 000 | -24 000 |
| 100 000 | 52 000 | 60% | 60 000 | 36 000 | 88 000 | -12 000 |
| 100 000 | 52 000 | 60% | 80 000 | 48 000 | 100 000 | 0 |
| 100 000 | 52 000 | 60% | 100 000 | 60 000 | 112 000 | 12 000 |
| 100 000 | 52 000 | 60% | 120 000 | 72 000 | 124 000 | 24 000 |
| <i>Együtt</i> | | | | | | |
| 500 000 | 260 000 | | 400 000 | 240 000 | 500 000 | 0 |

| Javasolt támogatási elv | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|---|------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Költség (kiadás) K Ft/hó | Fix | | Változó (függő) | | | |
| | Bevétel /T+J × h/ Ft/hó | Bevétel – Kiadás /(T+J × h)-K/ Ft/hó | Jöve- delem J Ft/hó | Jövedelem- hányad h | Fizetendő térítési díj J×h | Támogatás T=K-J × h Ft/hó |
| 100 000 | 100 000 | 0 | 40 000 | 35% | 14 000 | 86 000 |
| 100 000 | 100 000 | 0 | 60 000 | 45% | 27 000 | 73 000 |
| 100 000 | 100 000 | 0 | 80 000 | 55% | 44 000 | 56 000 |
| 100 000 | 100 000 | 0 | 100 000 | 65% | 65 000 | 35 000 |
| 100 000 | 100 000 | 0 | 120 000 | 75% | 90 000 | 10 000 |
| <i>Együtt</i> | | | | | | |
| 500 000 | 500 000 | 0 | 400 000 | | 240 000 | 260 000 |

Az egyszerű séma kizárólag a fizetésre kötelezettek jövedelmével és annak változó jövedelemhányadával számol. A sematikus számpélda azt mutatja be, hogy az a javasolt támogatási elv, amely szerint minden egyes igénybe vevő esetében *a jövedelmétől függő támogatás nyújt fedezetet az elismert átlag költségre*, kiküszöböli a jelenlegi intézményi támogatási

elvnek azt az antiszociális elemét, amely szerint az alacsonyabb jövedelmű igénybe vevők „veszteséget” termelnek, ezért nagyobb eséllyel kiszorulnak az ellátásból, miközben a magasabb jövedelműek „termelik a nyereséget” („lefölözési mechanizmus”).

A szematikus számpélda azt a technikai célt is szolgálja, hogy bemutassa: nem érdemes úgy feltenni a kérdést, hogy „mennyibe kerül az új támogatási rendszer”, mert valóban a paraméterek, feltételek konkrét meghatározásától függ, hogy ugyanannyi, több, vagy kevesebb támogatási forrást igényel, miközben számolni kell a paraméterek konkrét hatásaival. A szematikus számpélda alapján – reményeink szerint – az is látható, hogy az általunk javasolt átrendezés önmagában

- nem csökkenti (vagy növeli) az egyes szolgáltatók bevételeit;
- nem csökkenti (vagy növeli) a központi költségvetés kiadásait;
- miközben átrendezi a támogatások elosztását és ezzel csökkentheti az alacsonyabb jövedelműek terheit, növelheti a magasabb jövedelműek önrészét.

3.3.3. Az egységes ápolási-gondozási támogatás nyújtásának (eljárásának) logikai vázlata⁷⁷

Első lépésként elvégzik az ápolás-gondozásra való rászorultság vizsgálatát (szükségletfelmérés) – ez a házi orvos, a kezelő orvos, szükség esetén a szakorvos feladata (szerencsére ez a „belépő pont” jelenleg is többé-kevésbé így van szabályozva a különböző érintett ellátásoknál).

Második lépésként az ápolás-gondozásra való rászorultság alapján meghatározzák az elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusát.⁷⁸ Ez lehet garanciálisan jogosultság alapú, mint jelenleg a házi segítségnyújtás, de lehet kapacitásfüggő is, mint jelenleg a többi ellátásnál.

Harmadik lépésként a jövedelemvizsgálat következik, és ennek, valamint az adott ügyfél esetében elismert szolgáltatási típusnak az elismert ápolási-gondozási költsége alapján állapítják meg a konkrét ápolási-gondozási támogatás összegét. Ezt a lépést javaslatunk szerint a jövőben egységes elvekre kell építeni, és szervezetileg is egységes vagy legalább

⁷⁷ Győri Péter (2009/a): Modell-számítások a javasolt – a jövedelemfüggő térítési díjaktól függő – normatív pénzbeli támogatások megvalósíthatóságára vonatkozóan, valamint NCSSZI (2007) és Forgó Györgyné (2007).

⁷⁸ *Egyszerű séma az élethelyzettől függő elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusára:*

| Élethelyzet (ápolás-gondozásra jogosult) | Javasolható elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusa |
|---|--|
| Otthonában ellátható | Házi segítségnyújtás (ápolási díj) |
| Otthonában ellátható – kiegészítő szolgáltatással | Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, közösségi, támogató szolgálat (ápolási díj) |
| Otthonában ellátható – szakápolással | Otthoni szakápolás |
| Otthonában időszakosan nem ellátható | Ápolást-gondozást szolgáló átmeneti bentlakásos intézmény (gondozóház) |
| Otthonában időszakosan nem ellátható – állandó eü. felügyelettel | Fekvőbeteg-ellátó ápolási részleg |
| Otthonában tartósan nem ellátható | Ápolást-gondozást szolgáló tartós bentlakásos intézmény |

összehangolt módon kell megszervezni (jelenleg ehhez hasonló feladatot az intézményvezetők, vagy a jegyzők, vagy a járási hivatal, vagy senki nem lát el).

Negyedik lépésként kiállítják a rendelvényt, amely tartalmazza az ellátásra jogosultság alapját, az elismert, illetve megállapított ápolási-gondozási szükségletet, az ehhez tartozó elismert ápolási-gondozási szolgáltatás típusát, valamint ezek alapján az ápolási-gondozási támogatás összegét.

Ötödik lépésként kiválasztják a szolgáltatót. A szolgáltató kiválasztása többféleképpen is szabályozható:

a) kizárólag önkormányzati, állami fenntartású, vagy velük ellátási szerződést kötött szolgáltató vehető igénybe;

b) kizárólag a finanszírozóval előzetesen szolgáltatói szerződést kötött szolgáltató vehető igénybe;

c) kizárólag a finanszírozó által előzetesen akkreditált szolgáltató vehető igénybe;

d) kizárólag működési engedéllyel rendelkező szolgáltató vehető igénybe.

A házi segítségnyújtás, étkeztetés mai szabályozásához hasonlóan lehet úgy is szabályozni, hogy prioritási sorrendben, ha a) szolgáltatónak nincs kapacitása, akkor b) szolgáltató lép be, és így tovább.

Hatodik lépésként a teljesítés igazolása, értékelés, ellenőrzés és a nyújtott szolgáltatás ellenértékének a kiegyenlítése következik, részben az igénybe vevő részéről, részben a rendelvénynek megfelelő összegben a szolgáltató részére.

Nem állítjuk, hogy a javasolt támogatási megoldásokkal, átalakításokkal egy csapásra megszűnnek a mai szolgáltatási fehér foltok. Azonban állítjuk, hogy jelenleg túl sok ellenérdekeltség akadályozza az arra rászorultak szolgáltatáshoz, támogatáshoz jutását, a legrászorultabbakat segítő szolgáltatások létrejöttét és működtetését. Azt is állítjuk, hogy javaslataink csökkentik ezeket az ellenérdekeltségeket, sőt, érdekeltté tehetnek közhatalmi, nonprofit vagy akár piaci szereplőket is ilyen szolgáltatások működtetésében.

Nem állítjuk, hogy a javasolt eljárási, támogatási rendszerek „önmagukban jók”, megoldják a problémákat. De azt állítjuk, hogy a jelenlegi szabályozási és finanszírozási rendszerek toldozgatása-foltozgatása érdemi, érzékelhető változást már nem képes produkálni sem a lakhatás, sem az ápolás-gondozás területén. Azt is állítjuk, hogy e javaslatok alapján – a mindenkori közmegegyezések függvényében – lehetséges e területek fejlesztése, korrekciója, a támogatások bővítése vagy éppen szűkítése.

Végül azt is állítjuk, hogy a jelenlegi hazai lakhatási és ápolás-gondozási, intézménytámogatási rendszer nem egyszerűen szűkebb és szegényesebb az európai átlagnál, hanem a logikája is máig megmaradt a „régii”, államszocialista logikánál. Ez önmagában is számos ellentmondást, problémát okoz, gátolja a hazai szegénység érdemi felszámolását. Javaslatunk kísérletet tesz arra, hogy az érintett területeken – a hazai viszonyokat figyelembe véve – a szabályozás-finanszírozás logikája köze-

lítsen az európai országok gyakorlatának logikájához.⁷⁹ Az Európai Unió támogatások is csak így épülhetnek be szervesen, fenntartható módon a hazai ellátórendszerbe. Máskülönben e források továbbra is a semmibe hullnak.

3.4. Finanszírozás

Számos javaslatunk a szociális biztonságot erősítő olyan jogszabályi változtatásokra irányul, amelyek központi költségvetési forrásokat nem igényelnek. Az új támogatási rendszerekre irányuló javaslatok többsége – a központi költségvetés aktuális helyzetétől, valamint a társadalompolitikai súlypontok mérlegelésétől függően – szintén megvalósítható, első ütemben érdemi plusz költségvetési források bevonása nélkül. Ebben az esetben is javulhat az érintett területek működése, a források felhasználásának célzottsága. Számolni kell azonban azzal, hogy a jelenlegi támogatások ilyen átalakításának vannak vesztesei, és hogy a szociális biztonság sem növelhető a kívánatos mértékben. Ugyanakkor mindkét új támogatási forma alkalmas arra, hogy a következő lépésben módosítani lehessen a feltételeken, akár a korrekció, akár a kibővítés szándékával. A szabályozási munkálatok közel egy évet igényelnek, azzal a megjegyzéssel, hogy bevezetésükre ideális esetben a jogszabályalkotást követő naptári év elejétől kerülhet sor.⁸⁰ A javasolt forrásátrendezést, illetve a minimális forrásigénynek inkább csak a nagyságrendjét mutatjuk be a következő egyszerű táblázatban:

11. táblázat *Javasolt forrásátrendezés az új lakhatási és ápolási-gondozási támogatásra – a lakhatási támogatás megemelésével és a „pozitív zéró toleranciával” együtt (milliárd Ft/év)*

| Szolgáltatás, támogatás | 2011. évi költségvetési kiadás | Javasolt | |
|--|--------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| | | új lakhatási támogatás | új ápolási-gondozási támogatás |
| Normatív lakásfenntartási támogatás | 17,0 | 78,0* | – |
| Ápolás-gondozás bentlakásos intézményben | 142,0 | 47,0 | 95,0 |
| Hajléktalanszállások | 6,0 | 2,0 | 4,0 |
| Ápolási díj | 20,5 | – | 20,5 |
| Szociális étkeztetés és házi segítségnyújtás | 24,0 | – | 24,0 |

⁷⁹ Valamifajta egységes „Európai Modell”-ről nem beszélhetünk, de pl. az intézmények garantált állami támogatása merőben eltér az európai országok gyakorlatától. Az ügyfél élethelyzetéhez kötődő pénzbeli támogatásra, illetve a szolgáltatások, illetve a lakhatás ezen keresztül érvényesített támogatására számos, évtizedek óta működő példa áll rendelkezésre Európában.

⁸⁰ Egy lehetséges kodifikációs javaslat: Győri Péter (2009/a).

| Szolgáltatás, támogatás | 2011. évi költségvetési kiadás | Javasolt | |
|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| | | új lakhatási támogatás | új ápolási- gondozási támogatás |
| Otthoni szakápolás | 1,9 | – | 1,9 |
| Ápolás fekvőbeteg-ellátás keretében | n.a. | n.a. | n.a. |
| Pozitív zéró tolerancia | 0 | 6,0** | – |
| <i>Együtt</i> | <i>211,4</i> | <i>133,0</i> | <i>145,4</i> |

* A 3.2.1. alfejezet Számszerű példa (1) variáció szerinti forrásigény.

** Az egyszerűség kedvéért itt is együtt szerepeltetjük a 4,8 milliárd Ft-os lakhatási támogatást és az ehhez kapcsolódó 1,2 milliárd Ft-os gondozási költséget.