

Városkutatás Kft.



Szociális lakásügynökségek (SZOL)

(Konceptió-előkészítő, vitaanyag)

A tanulmány az Open Society Foundations támogatásával készült,
a Habitat for Humanity Magyarország és a Városkutatás Kft. közös projektjének
keretében.

A tanulmányt készítette:

Hegedüs József – Somogyi Eszter

Városkutatás Kft, 2013. január

Tartalomjegyzék

1	Vezetői összefoglaló.....	3
2	Egy lehetőség a szociális lakáspolitikában: kihasználatlan magántulajdonú lakásállomány	5
3	A szociális lakásügynökségek lehetséges modelljei (magyar és a külföldi tapasztalatok alapján)	7
3.1	Jogi szabályozás	7
3.2	Intézményrendszer	8
3.3	A tulajdonosok támogatása	10
3.4	A bérlők támogatása	11
3.5	Elosztási kérdések	12
3.6	Pénzügyi irányítás, érdekeltségek, kockázatok.....	13
4	A program kidolgozásának menete	15

1 Vezetői összefoglaló

Több százezerre tehető azoknak a családoknak a száma ma Magyarországon, akik szeretnék változtatni lakáshelyzetükön, de nem tudnak. Közéjük tartoznak a hajléktalanok, a hitel- és rezsihátralékosok, a foglalkoztatási lehetőségektől távol élő családok, a fiatal, szülői támogatást nélkülöző családok, vagy az egyedül élők. Eközben létezik több százezer olyan üresen álló lakás, ami jelentős részben magántulajdonban van. A Habitat for Humanity Magyarország és a Városkutatás Kft. szerint a szociális bérlakásra szoruló csoportok, illetve a lakásukat hasznosítani nem tudó ingatlantulajdonosok igényei a megfelelő jogi, intézményi és pénzügyi feltételek esetén találkozhatnak. A két szervezet az Open Society Foundations támogatásának segítségével megkezdte a hazai szociális bérlakásrendszer megújítását célzó Szociális Lakásügynökség koncepciójának kidolgozását.

1990 óta tartozik a szociális bérlakások fenntartása az önkormányzatok feladatkörébe, de már az eredeti szabályozás sem biztosított hozzá forrásokat, amelyek érdekeltté tették volna az önkormányzatokat a szociális lakásfeladatok ellátásában. A lakbérhátralékok, a növekvő fenntartási költségek miatt az önkormányzatok megváltak a kötelező lakásprivatizáció után megmaradt lakásaik nagy részétől. A meglévő rossz minőségű szociális bérlakásállomány messze nem elegendő a szociális lakásigények kielégítésére. Ugyanakkor a piac sem képes az igényeket kielégíteni. Bár lakásfelesleg van, a bérleti díjakat az alacsonyabb jövedelmű családok nem képesek megfizetni. Mindeközben a lakásköltségek megfizetése is egyre súlyosabb problémát jelent az alacsony jövedelmű családoknak.

A hazai lakásrendszer legnagyobb része saját tulajdonú lakásokból áll, míg a szociális és magánbérlakásoknak minimális szerep jut. A kevés szociális bérlakás nem képes kielégíteni a keresletet, miközben jelentős saját tulajdonú lakás áll üresen. Ezeknek a lakásoknak egy része bevonható lenne a szociális lakásellátásba. Tehát a potenciális kereslet és kínálat tud találkozni a jelenlegi feltételrendszerben.

A szociális lakásügynökségek (SZOL) erre a problémára adhat hatékony választ. A SZOL egy olyan szervezet, amely közvetíti a kiadható lakások tulajdonosai és a potenciális bérlők között. Feladata, hogy kezelje a tulajdonosok és a bérlők kockázatait, így a kihasználatlan lakáskapacitások társadalmilag fontos célok érdekében kerülnek felhasználásra, akár a jelenleg üresen álló magántulajdonú lakások is szolgálhatnak szociális bérlakásként. A SZOL program hosszabb távon fenntartható, megfizethető rendszert kíván kidolgozni, amelyben a sokak számára bizonytalan bérlakást több évre biztos, megfelelő színvonalú lakhatás váltja fel.

A SZOL program felállításának egyik alapvető feltétele mind a lakástulajdonosok, mind pedig a bérlők számára a mainál nagyobb biztonságot jelentő jogszabályi környezet megteremtése. Az új jogi szabályozásnak meg kell határoznia a lakásbérlésre vonatkozó szerződéses viszonyokat (bérlet minimális idejét, felmondási és lakáselhagyási feltételeket stb.), a szektor nagyobb fokú átláthatóságát és ellenőrizhetőségét. Emellett biztosítani kell a vitás kérdések hatékonyabb rendezését (például egy

békéltető testület felállításával), valamint a program intézményes kereteinek feltételét. A szociális lakásügynökség modell működéséhez szükség van egy olyan központi szervezetre (pl. Nemzeti Lakásügynökség), mely szakmailag irányítja és ellenőrzi a programot, és elosztja a rendelkezésre álló forrásokat. A helyi SZOL-ok bérleti szerződéseket köthetnek, ingatlanokat kezelhetnek valamint kezelik a rendszer adminisztrációját. A lakásügynökségek nem feltétlenül egy teljesen új jogi formációban kell kialakuljanak, akár már létező szervezetek, szervezettípusok (pl. önkormányzati szervezetek, lakásszövetkezetek) is bővíthetnek új funkcióval. A helyi SZOL-ok működésének alapvetően nemzetközi tapasztalatok szerint két modellje létezik: az egyikben a SZOL maga bérlő a lakásokat a piacról és tovább adja azokat a bérlőknek, a másokban pedig csak közvetít a bérlő és a bérbeadó között. A program azonban mindkét esetben csökkenti a felek piaci kockázatait. A tulajdonosok számára ez elsősorban a nemfizetés, állagromlás és a lakás üresen állásának kockázatát jelenti, a bérlő számára pedig a rövid távú, bizonytalan és kiszolgáltatott bérlői pozíció kockázatait jelenti.

Annak érdekében, hogy a lakástulajdonosok számára elegendő bevételt, a rászorult bérlők számára pedig megfizethető lakhatást jelentsen a rendszer, meg kell teremteni a megfelelő támogatási rendszert. A támogatási rendszer kialakítása nagyrészt attól függ, hogy az állam, illetve az önkormányzatok milyen forrást tudnak, kívánnak a programhoz rendelni. A tulajdonosok támogatása lehet például adóelengedés vagy adókedvezmény, vagy a lakbér nemfizetés kockázatának kezelésére egy garanciaalap felállítása. Cserébe a tulajdonosoknak egy meghatározott időre (pl. minimum 3 év) kell rendelkezésre bocsájtania a lakását, és a külföldi modellek gyakorlatai szerint a piaci árnál alacsonyabb szinten. A hosszabb távra kiadott lakások esetében a lakásfelújításához is adható támogatás. A szegényebb bérlők számára lakbértámogatást szükséges biztosítani, de akár a bérlők is adókedvezményben részesülhetnek. A bérlők támogatásának mértékétől függ, hogy a program milyen rászorult csoportoknak képes lakhatást biztosítani (például életkezdő fiatalok, családok, hajléktalanságból kivezető utat keresők, alacsony jövedelmű családok, nagycsaládok). Ugyanakkor fontos, hogy szükség esetén a program egyéni szociális munkát is tudjon nyújtani (adósságkezelés, családgondozás) a helyi ellátórendszerrel együttműködésben.

Mivel a lakás fenntartásának megfizethetősége összekapcsolódik a foglalkoztatottsággal, a SZOL programnak nem csak a lakás-, hanem a területi (munkaerőpiac által szabályozott) mobilitást is elő kell segítenie. Indokolt lehet a SZOL programot csak városokban és városok környékén elindítani, illetve szempont lehet, hogy amunkaerőpiac szempontjából dinamikusabb területeket előnyben részesüljenek. Ugyanakkor a SZOL-nak indokolt kezelnie a szegregáció problémáját is, vagyis el kell kerülni, hogy a szociális bérlakások egy helyen koncentrálódjanak.

A SZOL programot kezdetben kísérleti jelleggel javasoljuk elindítani. Így elkerülhető, hogy még a kellő tapasztalatszerzés előtt túlzottan megnőjön a program költsége. A kísérleti programban lehetőséget kell adni a helyi sajátosságok érvényesülésének is, így a program bizonyos feltételeit a központi irányítás mellett a helyi önkormányzatok határozhatják meg.

2 Egy lehetőség a szociális lakáspolitikában: kihasználatlan magántulajdonú lakásállomány

A magyar lakásrendszer az elmúlt 20-25 évben sajátos fejlődési utat követett. Ennek az útnak a lényege a szocialista lakásrendszer 1980-as évekre kialakult (a fő modelltől már eltérő) rendszerének szisztematikusan lebontása: a lakásprivatizáció, a lakásfeladatok decentralizációja, az építő- és építőanyag-ipar privatizációja, az állami lakásfinanszírozás felszámolása, a bankok privatizációja, stb. Helyette egy piaci logikára épülő, alulszabályozott rendszer jött létre, amit a tranzakciók jogbizonytalansága, az adórendszer hiányosságai, az állami források felhasználása feletti kontroll hiánya jellemez. Ebben az alulszabályozott rendszerben a lakáspolitikát az intézményi erőviszonyok (önkormányzatok, építőipari lobb, banklobbi, és ezen belül is egyes részérdekeket képviselő csoportok, mint az „ablakosok”¹, roma egyesületek, köztisztviselők stb.) politika által befolyásolt pillanatnyi helyzete határozta meg. Különböző lakáspolitikai kurzusok váltották egymást hosszabb távú, a politikai és gazdasági szereplők konszenzusára épülő megállapodások nélkül. A gazdasági visszaeséssel (1990-1999), a társadalmi polarizációval (jövedelemkülönbségek növekedése), valamint a demográfiai trendek megváltozásával (népességcsökkenés, urbanizáció lelassulása, migráció) a társadalmi átalakulás negatív következményei megjelentek a lakásrendszerben is (hátralékok, szegregáció, marginális lakáshelyzetek kialakulása). A lakáspiaci feszültséget kezelni kívánó egyértelmű politikai szándék és költségvetési forrás hiánya miatt a konfliktusok tartóssá váltak.

A 2008-as gazdasági válság, majd az azt követő megszorító intézkedések és gazdasági visszaesés felerősítették a lakhatási problémákat okozó folyamatokat. A 2010-es kormányváltással változatlanul folytatódtak az ad hoc, válságjelenségek eseti közvetlen kezelését célzó intézkedések, aminek fókuszába a közel nyolcszázézer háztartást érintő devizahitelek kerültek.

A mai helyzetben a hatékony lakáspolitikai reális célja az lehet, hogy a hosszútávon megvalósítható, a társadalmi, és különösen a lakásrendszerben érdekelt szereplők többségének támogatását élvező modellen belül egy-egy működőképes elemet kiépítsen. A legtöbb lakáspolitikai dokumentum egyetért abban, hogy a cél a gazdaság erejének megfelelő színvonalú korszerű lakásállomány létrehozása, amely tartalmaz egy, az európai társadalmi normáknak megfelelő és hatékony szociális lakásszektor is. Ennek akkor van esélye, ha kedvező makrogazdasági fordulat következik be, amely megteremti a pénzügyi hátterét egy ilyen programnak. Talán a legfontosabb elmozdulás a lakhatás biztonságának megteremtésére az, hogy a jóléti újraelosztás rendszere garantálja a társadalom minden tagja számára az elfogadható szintű lakhatás biztonságát, nem betarthatatlan jogi szabályozással, hanem hatékonyan működő intézmények segítségével.

A lakásprobléma részben a gazdasági növekedés elmaradásával², részben pedig a lehetőségek és kapacitások kihasználatlanságával függ össze. A modern gazdaságok fejlődése nem kis részben attól függ,

¹ Jobb szigetelésű ablakok cseréjének támogatása érdekében lobbizó csoportok.

² A gazdasági válság felerősítette az alacsonyabb jövedelműek lakhatási problémáit, miközben a lakhatási támogatások jelentős részben még mindig, illetve újból a tulajdonszerzést támogatják. Kivételt jelent ez alól a jelzáloghitelek megmentését célzó bérlakás-konstrukciók.

hogyan az intézmények (szervezetek és háztartások) mennyire képesek a gazdasági tartalékaik kihasználására, és mennyire érdekeltek abban.

Leegyszerűsítve úgy fogalmazhatunk, hogy a mai lakásrendszerben jelentős nagyságrendet képviselő **heterogén összetételű** társadalmi csoport szeretne lakáshelyzetén változtatni, tehát van egy jelentős mértékű kielégítetlen lakáskereslet. **Több százezerre tehető azoknak a családoknak a száma, akik szeretnék változtatni lakáshelyzetükön, de nem tudnak.** E széles csoportba tartoznak a hajléktalanok, számosságukat tekintve talán a legkisebb csoport, a hitel- és rezsihátralékosok, a foglalkoztatási lehetőségektől távol élő családok, a fiatal, szülői támogatást nélkülöző családok, vagy az egyedül élők. **A másik oldalon viszont létezik több százezer olyan alulhasznosított vagy üresen álló lakás** (aminek az összetétele szintén vegyes, mind minőség és területi elhelyezkedés, mind fenntartási költség szempontjából), ami jelentős részben magántulajdonban van. (Létezik természetesen önkormányzati tulajdonú nem hasznosított lakásállomány is, de ez jóval kisebb nagyságrendű.) Ez a potenciális kereslet és potenciális kínálat nem találkozik – ezt a jelenséget nevezi a szakirodalom **piaci kudarcnak**, ami komoly költségeket okoz a társadalomnak.

Megfelelő jogi, intézményi és pénzügyi feltételek esetén ez a társadalmi költség lényegesen csökkenthető lenne; a Habitat for Humanity Magyarország és a Városkutatás Kft. által az alábbiakban kidolgozott SZOL program ennek megoldására tesz javaslatot. A hazai és a külföldi tapasztalatok alapján felvázolunk egy olyan rendszert, amely eddigi ismereteink szerint a leghatékonyabban tudná ezt a piaci kudarcot kezelni. A lakás- és társadalompolitikának természetesen számos ponton van döntési lehetősége, ezért alternatívákat fogalmazunk meg.

A szakirodalom többé-kevésbé egyetért abban, hogy egy olyan lakásrendszer felé kell elindulni, amelyen belül a lakásállomány 10%-a szociális célokat szolgáló bérlakás, 20%-a magánbérlakás, és 70%-a tulajdonosok által lakott lakás. A 2008 utáni pénzügyi válság is megerősítette a lakásbérleti jogviszony szerepét a sok tulajdonos esetében pénzügyileg megalapozatlan lakástulajdonnal szemben. A kérdés az, hogy milyen lakás-intézményrendszer (és lakáspolitikák) tudja ezeket az arányokat megteremteni, és milyen időtávon belül. E kérdésekben már komoly nézetkülönbségek vannak. Ezen anyag szerzőinek meggyőződése, hogy az intézményrendszer kiépítése a létező külföldi példák figyelembevételével, de a hazai érdekviszonyokra és intézményi kapacitásokra épülő, a jelenlegi mechanizmusok továbbfejlesztését célul kitűző modellek felállításával lesz életképes.

Ez az írás ennek a modellnek **egy elemére**, a **Szociális Lakásügynökségekre (SZOL) tesz javaslatot**. A tanulmány első részében bemutatjuk, hogy a mai gazdasági helyzetben és lakásviszonyok között a SZOL egy életképes és hatékony alternatíva. Felhasználva a Habitat for Humanity - Városkutatás program másik két (nemzetközi tapasztalatok és a hazai innovatív gyakorlatokat bemutató) elemzését, a tanulmány második részében felvázoljuk a SZOL program javasolt felépítését, működési szabályait. **As tanulmány vitaanyag, ami a különböző résztvevők bevonásával, valamint a kutatási program részeként négy településen készülő megvalósíthatósági tanulmány függvényében a következő egy évben még módosulhat.**

3 A szociális lakásügynökségek lehetséges modelljei (magyar és a külföldi tapasztalatok alapján)

A SZOL magyarországi modellje két alapfeltételnek kell, hogy megfeleljen: egyrészt egy hosszú távú lakáspolitikai koncepcióhoz kell illeszkednie, azaz annak elveivel és tervezett intézményi (stb.) felépítésével meg kell egyeznie, másrészt a mai gazdasági/szociális/intézményi feltételekhez is igazodnia kell, hogy a program egyáltalán elindulhasson.

A SZOL egy olyan szervezet, amely közvetít a kiadható lakások tulajdonosai és a potenciális, a jelenlegi piacról kiszorult bérlők között. Működését új, a maitól eltérő jogszabályi és pénzügyi feltételek segítik. Feladata, hogy kezelje a tulajdonosok és a bérlők kockázatait, aminek következtében a lakásrendszerben kihasználatlan kapacitások társadalmilag fontos szociális és gazdasági célok érdekében kerülnek felhasználásra. Az első feladat tehát a jogszabályi környezet megteremtése (aminek a részletei természetesen a koncepció véglegesítése során dőlnek el). A modell kidolgozásának második feladata az intézményrendszer kidolgozása. Tisztázandó kérdések: Mi lesz a központi kormányzat feladata, és mi az egyes SZOL szervezeteké? Milyen típusúak legyenek ezek a szervezetek, mekkorák legyenek, mi legyen a feladatuk, stb.? A program alapvető kérdése, hogy mekkora a támogatási igénye, hiszen a jogszabályi környezet – bár fontos – önmagában nem elég ahhoz, hogy nagyobb mértékben jelenjenek meg megfizethető lakások. A támogatások egy részét közvetlenül a tulajdonosok kaphatják, más részüket pedig a bérlők. A külföldi tapasztalatok azt mutatják, hogy nagyon sok lehetőség van, a kérdés az, hogy miként lehet a célt (meghatározott számú megfizethető bérlakást) minimális forrásbevonással elérni.

A SZOL program hosszabb távon fenntartható, megfizethető rendszert kíván kidolgozni, ahol a mai lakhatási bizonytalanságot több évre biztos, megfelelő színvonalú, munkaerőpiachoz közeli lakhatás váltja fel. Ebben különbözik sok olyan újítástól, amely a program idejét 1-2 évben határozza meg, s utána a rendelkezésre álló pénztől és a kliens jogszabályban nem rögzített viselkedésétől teszi függővé.

3.1 Jogi szabályozás

Régóta ismert a lakáspolitikai szakértők számára, hogy a szociális bérlakások és a magánbérlakás-szektor szabályozása megoldatlan. A lakástörvény elavult, nem képes a szociális lakás tartalmát európai elvárásoknak megfelelően megfogalmazni, és szinte követhetetlenül komplikált. A magánbérlési szektor szabályozását a Polgári Törvénykönyvre hagyja, gyakorlatilag teljesen szabályozatlanul, amely elkerülhetetlenül a bérlők és tulajdonosok közötti konfliktusokhoz vezet. Annak ellenére, hogy vannak politikai szándékok a lakástörvény felülvizsgálatára, helyesebbnek tartanánk, ha a SZOL keretei közt létrejövő bérlési szerződések szabályozását egyedi jogszabály biztosítaná. A cél az, hogy világos és betartható törvényi háttér jöjjön létre a magánbérlakás-szektor biztonságos és átlátható működése érdekében (a külföldi példák is mutatták, hogy több országban is külön jogszabály szabályozza a magánbérlési szektort).

Ennek elemei:

- Szerződéses viszonyok szabályozása, melynek keretében a jogszabály definiálja a különböző szerződéstípusokat, a szerződések minimális hosszát, a felmondási és lakáselhagyási feltételeket;
- Meg kell teremteni a kilépési feltételeket a szociális szektor felé azok számára, akik nem hajlandók kooperálni;
- A magánbérbeadók regisztrációs rendszerének megteremtése annak érdekében, hogy ellenőrizhető legyen a szektor és pontos adatok legyenek a szektor méretéről, területi eloszlásáról, összetételéről, amely a kapcsolódó szakmai programokhoz, beavatkozásokhoz is megfelelő információt szolgáltat;
- Fontos megteremteni egy békéltető szervezetet, amely segíti a bérlő és bérbeadó közötti konfliktusok rendezését, alternatívát nyújtva a hosszas bírósági eljárásokra;
- A rendszer alapvető elemeit központi jogi szabályozással kell megteremteni, amelynek teret kell adnia a helyi sajátosságot érvényesítő helyi szabályozásnak is;
- Fontos, hogy a rendszer ne legyen túl bürokratikus, mert akkor túlzottan megnövekednek a tranzakciós költségek, és ez távol tartja a lakástulajdonosokat a belépéstől.

Nyilvánvaló, hogy e jogszabályokat a koncepció véglegesítése után lehet kidolgozni.

A SZOL kísérleti program előkészítése során ki kell dolgozni a lakástulajdonosok és a SZOL programot megvalósító szervezet közötti szerződések tervezetét. Ezek egy közös szerkezetet követnek, megengedve, hogy néhány ponton az egyes esetek specifikumainak megfelelő eltérések lehessenek, de ezeket a lehetőség szerint minimálisra kell szűkíteni.

3.2 Intézményrendszer

A külföldi tapasztalatok egyértelműen bizonyítják, hogy hatékony program központi szervezet nélkül elképzelhetetlen. Olyan szervezet kell, amely nem pusztán jogszabály alapján elosztja a pénzügyi forrásokat, hanem képes szakmailag irányítani, szükség esetén módosítani és ellenőrizni, monitorozni a programot. Elvileg több lehetőség is van, amelyet nem csak a külföldi példák, de még a változatos magyar gyakorlatok is jól bizonyítanak. Legkisebb költséggel a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.-t lehetne olyan intézménnyé alakítani, amely egy ilyen programot irányítani tud, természetesen lényegesen kibővített és módosított hatáskörrel és szakemberállománnyal. Ha a tervezett 25 ezer lakást átveszi, akkor a legnagyobb „szociális lakástulajdonos” (social landlord) lesz. Mivel ez a tanulmány egy szakértői anyag, ami végleges koncepcióvá a lakásrendszerben fontos feladatot betöltő szereplőkkel való egyeztetés után válik, nevezzük ezt a szervezetet Nemzeti Lakásügynökség (NLÜ).

A SZOL programot olyan szervezetek (lakásügynökségek) valósítják meg, amelyek rendelkeznek a szükséges kapacitásokkal: képesek szerződéseket kötni, az ingatlanokat kezelni (amennyiben a modell az ingatlankezelés feladatát is átveszi), pénzügyi és adminisztratív jelentéseket készíteni. Ezek az lakásügynökségek tipikusan létező szervezetek új funkcióval való kibővítését jelentik, pl. lakásszövetkezetek, önkormányzati ingatlankezelő szervezetek, önkormányzati lakásosztályok alapította

új részleg, ingatlanokat kezelő szervezet stb. Az alapvető kérdés nem is a SZOL szervezeti formája, hanem az, hogy képes-e önállóan hosszabb távú szerződést kötni a magánlakás-tulajdonossal vagy sem. Ez két nagyon különböző modellt jelent. (A belga modellben a SZOL szerződést köt a magánlakás-tulajdonossal, az olasz esetben pedig csak közvetít.)

A SZOL szervezetre mai ismereteink szerint tehát nagyon sokféle megoldás áll rendelkezésre. A mai innovatív gyakorlatok elemzése rámutat arra, hogy az önkormányzatoknak, az önkormányzati vagyonkezelő cégeknek, több non-profit, szociális feladatokat ellátó szervezetnek (Hajléktalanokért Közalapítvány, Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Magyar Református Szeretetszolgálat, Baptista Szeretetszolgálat stb.) megvan a kapacitása egy ilyen feladat ellátására. Sőt, nem záránk ki a profitorientált cégek belépését sem – mint pl. az ingatlanközvetítők, lakásberuházók, ingatlanfejlesztők, bankok – akik könnyen kiépíthetnének SZOL működtetéséhez szükséges kapacitásokat, és a piac egy részét kezelni tudnák.

A mai hazai gyakorlat azonban egy ponton nagyon messze áll a nyugat-európai gyakorlatoktól: hiányoznak a verseny és az átlátható működés feltételei. A NLÜ-nek szakmailag felkészültnek kell lennie arra, hogy ellenőrizze, és szükség esetén korrigálja a SZOL-ok működését. A probléma lényege, hogy a SZOL programon keresztül közpénzek kerülnek a rendszerbe, és a megvalósító szervezetek visszaélhetnek helyismeretükkel (ezt hívja a szakirodalom információs aszimmetriának), amit csak felkészült szakemberekre épülő ellenőrzéssel lehet csökkenteni. A NLÜ-nek kell engedélyeznie az egyedi SZOL-ok működését, és meg kell oldani a rendszeres ellenőrzést is. Angliában egy ideig a szociális lakásszektor irányítása (a programok működtetése, finanszírozása stb.) elvált a regisztrációtól, az ellenőrzéstől és a szakmai fejlesztéstől; egy bizonyos ponton azonban a két szervezetet összevonták. A lényeg az, hogy ezek a funkciók létezzenek. Másodlagos kérdés, hogy egy szervezeten belül vagy több szervezet keretében, ha az összeférhetlenségi elemek ki vannak küszöbölve.

Fontos feltétel, hogy a SZOL-ok ne kerüljenek monopolhelyzetbe egy-egy területen. Minden elemzés azt mutatja, hogy a mérethatékonyság előnyei nem indokolják a verseny kizárását, de ez nyilván a rendszer kiépítésének későbbi fázisában lesz kardinális kérdés.

A helyi SZOL-oknak olyan szervezeteknek kell lenniük, melyek megfelelő kapacitással és szakmai ismerettel rendelkeznek. A bevezető kísérleti szakaszon túl a szabályozás meghatározhatja, hogy egy SZOL-nak minimálisan mennyi lakást kell kezelnie, milyen szakmai háttérrel kell rendelkezni (ingatlankezelés, szociális területen), stb.

Fontos elvárás, hogy a SZOL-ok ne csak egy önkormányzat területén működjenek, hanem nagyobb térségben gondolkodjanak – tehát több önkormányzat együttes területén, aminek nem feltétlenül kell alkalmazkodnia a közigazgatási területéhez. Jól működő önkormányzati rendszer esetében az egyes önkormányzatoknak fontos szerep jutna, de lehetővé kell tenni, hogy a program nyitva álljon olyanok számára is, akik nem az adott önkormányzat területén élnek. Kérdéses, hogy lesznek-e olyan szervezetek, amelyek területileg nem koncentráltak. A mai ismereteink szerint nem záránk ki ezt a lehetőséget: a nyugat-európai gyakorlatok azt mutatják, hogy erre is vannak jól működő példák.

A SZOL-ok hatékony működésének feltétele, hogy a szociális és egészségügyi intézményrendszerrel együttműködjenek. A helyi feltételeknek megfelelően meg kell teremteni azokat az együttműködési kereteket, amelyek szükség esetén biztosítják a SZOL rendszerben lévő bérlők szociális és egyéb speciális szolgáltatásokhoz való hatékony hozzáférését.

3.3 A tulajdonosok támogatása

A külföldi példák tapasztalatai azt mutatják, hogy a lakástulajdonosok csak megfelelő ösztönzők esetén lépnek be a rendszerbe. A lakástulajdonosok mai ismereteink szerint alapvetően két ok miatt nem adják ki a lakásaikat: egyrészt a magas kockázatok miatt (mégpedig a „lelakás” kockázata és a nemfizetés - lakbér, rezsi - kockázata miatt), másrészt az ingatlanok üresen hagyásának vagy kihasználatlanságának alacsony költségei miatt. A potenciális ingatlantulajdonosok hatékony bevonása akkor képzelhető el, ha ezeket a kockázatokat a program kezeli, illetve ha az üresen hagyott ingatlanok terheit növeli.

Világos, hogy ez utóbbi kérdés politikailag nem egy könnyen kezelhető probléma, de nem tekinthetünk el ennek a tényezőnek az elemzésétől. Ismert, hogy vannak lakástulajdonosok, akik a mai piaci feltételek mellett ingyen is odaadják lakásaikat, hogy a rezsiköltségeket, amely üresen is terheli őket, átháríthassák a bérlőkre. A tipikus magatartás azonban az, hogy a kockázatok miatt a tulajdonosok inkább üresen hagyják a lakásaikat. Ugyanakkor annak is van jele, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzetük miatt kénytelenek lesznek élni a helyi ingatlanadó bevezetésével, ami ösztönzést adhat az üres lakások hasznosítására. Itt az is elképzelhető, hogy azok a tulajdonosok, akik a SZOL programban részt vesznek, helyi ingatlanadó-mentességet kapnak, és a kieső önkormányzati adóbevételt a központi kormányzat pótolja. Egyes országokban az üresen álló lakásokat külön adóval sújtják, ez is egy elképzelhető megoldás hosszabb távon a lakásbérbeadás ösztönzésére.

Fontosabb kérdés a kockázatok kezelése. A nyugat-európai tapasztalatok egyértelműen bizonyították, hogy a „lelakás” kockázata (illetve a kockázat költségei) csökkennek, minél hosszabb idejű szerződésről van szó. Nem véletlen, hogy az ismertetett példákban több (akár 7 vagy 9) éves szerződések fordulnak elő, ami azt feltételezi, hogy a lakástulajdonos hosszú távú befektetésként kezeli tulajdonát. A SZOL konstrukcióban a lakás felújítása (festés, berendezések felújítása, kicserélése) hosszú távú szerződés esetén finanszírozható a lakbérékből, rövid távú szerződés esetén azonban nem. Kérdéses, hogy a magyar tulajdonosok mennyire tekintik hosszú távú befektetésnek lakásaikat, és mennyire lennének nyitottak több éves szerződésre. Ennek a problémának másik eleme, hogy a SZOL-nak meg kell oldania a lakás minőségének állandó ellenőrzését, s ehhez a SZOL-nak vagy saját szervezeti kereteket kell létrehoznia, vagy erre specializált cégekhez kell kiszereznie a feladatot. (Ez utóbbira példa az ausztrál modell.) De vannak olyan modellek is, amelyben a „lelakás” kockázata a tulajdonosnál marad, ami megjelenik a lakbér mértékében.

A legtöbb külföldi modellben a nemfizetés kockázatát a SZOL átvállalja, ami nem csak a lakbértartozást jelenti, hanem azt a kockázatot is, hogy a SZOL nem tudja kiadni a lakást, vagy akár bérlőváltás esetén kieshet egy-két hónap bevétel. Nyilvánvaló, hogy rugalmas piaci környezetben ez a kockázatmegosztás megjelenik a lakbérékben. Láttuk, hogy Írországból minimum 8%-ra becsülték ennek a kockázatátvállalásnak az értékét.

A SZOL program célja, hogy a nem hasznosított lakások piacra kerüljenek, megfizethető lakbérékkel. A külföldi gyakorlatok fenti két kockázat átvállalásán túl más pénzügyi ösztönzőket is alkalmaznak. Ezek a következő lehetőségeket jelentik:

- Adókedvezmények a rendszerbe belépő, regisztrált magánbérbeadóknak, ami hazánkban elsősorban a forrásadó-, illetve személyijövedelemadó-kedvezményeket jelenti;
- Kézpénztámogatás, azaz a programba belépők a szerződés aláírása után a potenciális lakbérbevétel meghatározott százalékának (mondjuk 10%) megfelelő kézpénzt kapnak (ennek kétségkívül jelentős ösztönző ereje van);
- Garanciaalap létrehozása a kockázatok kezelésére (ez lehet a SZOL-ok részére, de lehet közvetlenül a tulajdonosok részére, ha ezeket a kockázatokat vagy egy részüket ők viselik);
- Vannak programok, amelyek lakásfelújítási támogatást nyújtanak annak fejében, hogy a tulajdonosok csatlakozzanak a SZOL programhoz.

Fontos további kérdés, hogy képesek lesznek-e a SZOL-ok garanciát adni a magánlakások tulajdonosainak hosszabb távú (mondjuk 3-5 éves) szerződés esetén. Egy központi garanciaprogram estében elképzelhető egy ilyen rendszer, ami hosszabb távon olcsóbb lehet. Ilyen típusú garancia nélkül a SZOL-ok egyszerűbb közvetítő szerepet vállalnak, és a tulajdonos közvetlenül a bérlővel köt szerződést.

Külföldi programok esetében fontos kérdés volt a lakások minősége. Ez a modell szempontjából nagyon érzékeny kérdés. Ha a lakás színvonalat túl magasan állapítjuk meg, akkor vagy megfizethetetlen lesz az állam számára a program, vagy nagyon sokan esnek ki belőle. Itt nyilvánvalóan kompromisszumot kell keresni.

További fontos kérdés – ami a nyugat-európai programokban alig-alig jelentett problémát – a közműdíjak fizetésének kockázata. Erre a magyar modellben különösen nagy hangsúlyt kell helyezni. Az előrefizetős órák (lásd a Máltai Szeretetszolgálat programjait) megoldást jelenthetnek egy szűkebb körben, de egyrészt aligha lehet ezt az egész programra kiterjeszteni, másrészt vannak olyan költségelemek, amelyek kezelésre ezek a készülékek nem alkalmasak. Ez a kérdés összefügg a lakások minőségével, hiszen magas költségű lakások (pl. a távfűtéses lakótelepi lakások) megfizethetetlenek a rászoruló családok jelentős része számára.

Világos, hogy itt egy „optimalizálási” feladattal állunk szemben, tehát azt nézzük, hogy milyen közpénzekkel lehet levinni a lakbért olyan szintre, ami a célcsoport számára biztosítja a megfizethető és minőségét/elhelyezkedését tekintve elfogadható lakásokat. Hangsúlyoznunk kell, hogy az átlátható jogszabályi háttér önmagában lakbércsökkentő tényező.

3.4 A bérlők támogatása

A SZOL tevékenysége többféle célcsoportra irányulhat. Az eddigi elemzések alapján három célcsoportot különböztethetünk meg:

- Közép-, alsó-középjövedelmű csoportot, tipikusan fiatalok, akik munkahellyel rendelkeznek, vagy szükséges településváltás esetén könnyen találnának munkát, nincs anyagilag erős családi háttér

mögöttük; jelenleg nagyon drága albérletekben laknak, vagy a szülőknél, távol a munkalehetőségektől; becslésünk szerint a potenciális igénylők 40%-a.

- Alsó-közép jövedelmű csoport, amelyik komoly kockázatokkal rendelkezik, jövedelmei alapvetően fedeznék a lakásköltségeket, de jövedelmek rendszertelensége (sokszor amiatt, hogy jövedelmeiket informális csatornákon keresztül szerzik) növeli a hátralékosság valószínűségét; és munkanélküliség, betegség stb. előfordulása esetén az adósságcsapda szinte elkerülhetetlen számukra; ők jelenthetik a potenciális bérlők 50%-át.
- Hajléktalan vagy elfogadhatatlan (lakásnak nem nevezhető) lakáskörülmények között élők, akik tipikusan segélyekből (alacsony nyugdíjból) és alkalmi munkákból tartják fenn magukat, a legveszélyeztetettebb csoport, egy részük a hajléktalanellátás rendszerében talál megoldást, a potenciális bérlők 10%-át képviselik³.

A bérlői oldalon kétféle támogatásról beszélhetünk, egyrészt a lakbér (és a közműkötségek) megfizetéséhez nyújtott támogatásról, illetve szociális munkáról. A szociális munka a harmadik csoport esetében nélkülözhetetlen, de háztartás-gazdálkodási tanácsadás a második csoport esetében is fontos lehet.

A lakbér (lakásköltségek) megfizetéséhez járul hozzá a lakásfenntartási támogatás, ami a bérlői jövedelmek (és a lakáspiaci szegmensek) szerint differenciált lakbértámogatási rendszer, illetve a hazai kontextusban fontos, hogy a megfizethetőség kiterjedjen a lakásrezsiköltségekre is. Másrészt, a bérlői támogatás lehet adókedvezmény (pl. a cafeteria rendszer egyik eleme).

A lakbértámogatás nagysága függ a lakáspiactól (lakáspiaci lakbérék) és a tulajdonosi oldalon nyújtott támogatásoktól.

A SZOL modell egyik legérzékenyebb kérdése a közműkötségek fizetése. Erre külön megoldásokat kell keresni, amelyek függenek a lakástípustól, tehát például attól, hogy a bérlő mennyire tudja szabályozni a fogyasztását. De bármelyik megoldást is választja a program, el kell kerülni azt a helyzetet, amikor a nemfizetés be van kódolva a rendszerbe, azaz a háztartás jövedelmi helyzete (támogatásokkal együtt) nem teszi lehetővé, hogy lakásköltségei hosszú távon megfizethetők legyenek. Ezzel ugyanis a program elvesztené a legfontosabb jellemzőjét: azt, hogy kiszámítható, biztonságos lakhatást garantál, és távol tartaná a magánbérleti szektort a modellbe való belépéstől.

3.5 Elosztási kérdések

A SZOL modell célja, hogy a célcsoportok számára megfizethető lakásokat vonjon be a szociális (támogatott) lakásrendszerbe. Ez jellemzően egy városi program, elsősorban azért, mert a megfizethetőség összekapcsolódik a foglalkoztatottsággal, ezért indokolt lehet a SZOL programot csak városokban és városok környékén elindítani. De ezen túl is elképzelhető, hogy a program a munkaerőpiac szempontjából dinamikusabb területeket részesítse előnyben. Az a feltevésünk, hogy a magyar

³ A potenciális bérlői igényekre vonatkozó megoszlás a szerzők becslése. Ennek pontosítása a KSH által tervezett Lakásfelvétel alapján lehetséges (az utolsó ilyen felvétel 2004-ben volt).

rendszerben a területi mobilitás hiányának oka a tulajdonosok által lakott lakások nagy aránya. Tehát a SZOL programnak nemcsak a lakás-, hanem a területi (munkaerőpiac által szabályozott) mobilitást is elő kell segítenie.

Az elosztási kérdéseknél három problémát kell külön kezelni. Egyrészt, hogy hogyan választ a NLÜ a SZOL-ok között; másrészt a SZOL hogyan választja ki a potenciális bérlőket; harmadrészt a SZOL-ok hogyan választanak a lakások között.

A SZOL-ok közötti választás eddigi elképzeléseink szerint pályázati úton történik, különösen azért, mert – legalábbis az első években – meghatározott keretösszegű programról lehet szó. A pályázat kiegészülhet területi kvótákkal, azaz a program költségei területek (akár városi körzetek) szerint is leoszthatóak – ahogy pl. az amerikai rendszerben a támogatások egy (a szükségleteket kifejező) képlet alapján vannak elosztva. A szükséglet itt nem elsősorban a szegénységet jelenti, hanem a lakáspiaci feszültségeket és a mobilitási lehetőségek hiányát.

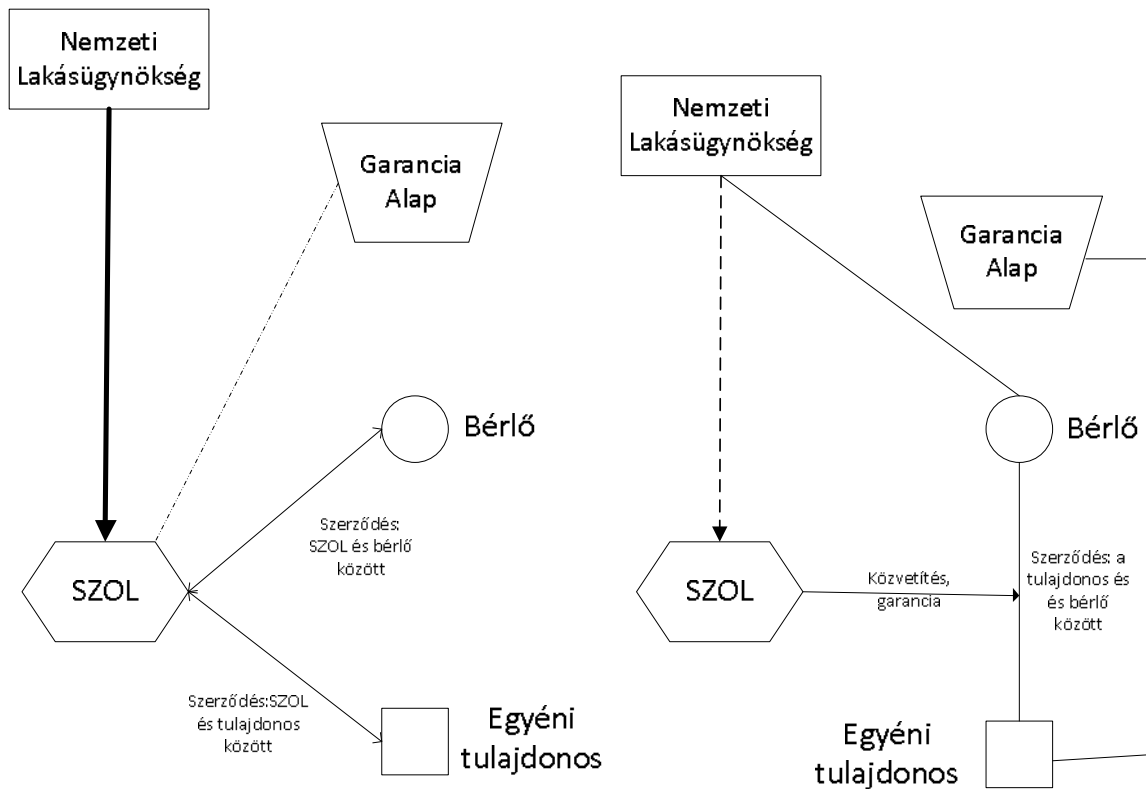
A bérlők közötti választásnak két módszerét különböztethettük meg a külföldi példák alapján. Az egyik megoldás, amikor a SZOL-ok potenciális bérlőiket egyfajta névjegyzékről választják (mint pl. az ír eset), amely nem feltétlenül jelenti azt, hogy a városoknak (főleg városi térségeknek) fel kell állítaniuk egy lakásigénylési névjegyzéket. Mint ismeretes, ma sok térség nem vezet ilyen rendszert, mert olyan kevés újraelosztható lakása van, ami nem teszi indokolttá több száz fős lakásigénylési adatbázisának rendszeres frissítését. A lakásigénylési névjegyzék szakmai szempontból sem tökéletes, mert nem veszi figyelembe a vidékről városba költözők körét, vagy csak nagyon bonyolult eljárásban tudná ezt garantálni. Ezen elosztási logikát követi az az alternatív megoldás, hogy valamilyen szociális ellátásban részesülő család jogosult részt venni a programban. Nálunk azonban a szóba jöhető támogatások egyrészt nagyon alacsony jövedelmű rétegeket céloznak, másrészt a potenciális keresletet egyik támogatási fajta sem fedeli le, így pl. a lakásfenntartási támogatásból a magánbérleti szektor működési sajátosságai miatt (nincsenek a bérlők bejelentve a lakcímmre) kimaradnak a magánbérletben élők. E megoldással kapcsolatban az is felmerül, hogy kiesnének a fiatal, mobil, települést váltó családok a támogatási körből. A másik megoldás, hogy (mint az ausztrál modellben) a SZOL-oknak követniük kell a törvényben vagy rendeletben meghatározott kiválasztási eljárást, azaz a bérlőknek meg kell felelniük meghatározott kritériumoknak. Jelen helyzetben tehát ez utóbbi tűnik reális megoldásnak.

A harmadik kérdés, hogy a SZOL-ok hogyan választanak a lakások között. Szakmai indokok azt támasztják alá, hogy a szociális lakások területileg ne koncentrálódjanak szegregált és rosszul megközelíthető helyeken (tipikusan ott, ahol legalacsonyabb az ingatlanok értéke). Az ír esetben, ha egy területen a szegény családok koncentrációja meghaladja a 15%-ot, akkor ott nem lehetett új szociális lakást létesíteni. A jelentkezők számától, a támogatási rendszertől és a lakások minőségére vonatkozó előírásoktól is függ, hogy a SZOL-ok mennyire tudnak válogatni a lakások között. Mindenesetre a SZOL-ok olyan területen fognak lakásokat keresni, ahol hosszabb távon is van rájuk kereslet.

3.6 Pénzügyi irányítás, érdekeltségek, kockázatok

A program költségeit az eddigi elképzeléseink szerint központi forrásból kell finanszírozni, esetleg helyi, önkormányzati és egyéb (non-profit, banki) forrásokkal kiegészítve. Ennek ellenére fontos látni, hogyan

alakulnak a különböző szereplők pénzügyi érdekeltségei és kockázatai. A koncepció legnehezebb feladata az érdekeltségek és a kockázatok elosztása a különböző szereplők között. A legtöbb közösségi program (nemcsak a lakásprogramok) kudarcát az okozza, hogy rosszul mérik fel az egyes szereplők érdekeltségeit, és a kockázatok aránytalanul oszlanak meg. A lakástulajdonosok esetében a feladat, hogy a lehető legkevesebb támogatással lehessen behozni a piacra eddig nem hasznosított lakásokat, de vigyázni kell, hogy ne olyan lakások kerüljenek be a programba, amelyek kiadhatatlanok, vagy csak nagyon nagy támogatással kiadhatók, és ennek költségeit vagy a SZOL-ra, vagy az államra terhelik. Hasonlóan fontos, hogy ne működjenek „nem kívánt ösztönzők”, például arra, hogy a legjobb lakásokat a SZOL-ok lefölozzék, aminek következtében az igazán rászorultak helyzete tovább romlik. Az önkormányzatok (vagy a decentralizált szervezetek) részvétele is fontos, mégpedig olyan feltételeket kell teremteni, hogy érdekeltek legyenek a programban, s nem elegendő ennek a feladatnak törvényben, rendeletekben való rögzítése.



1. ábra A program két lehetséges változata: a SZOL szerepe

A SZOL-ok földrajzilag nagyon különböző területeken fognak működni, és a támogatási program során figyelembe kell venni az eltérő lakáspiaci feltételeket. A program szempontjából kulcskérdés, hogy a családok megélhetést nyújtó környezetbe kerüljenek, és a programnak nem szabad az olcsóbb, de munkaerőpiaci szempontból hátrányosabb helyzetű településeket előnyben részesítenie.

A SZOL kockázatviselő képessége fontos eleme a modellnek. Ha a SZOL hosszabb időszakra tud szerződni a magánlakás-tulajdonossal (akár saját kockázatra, akár az állammal közösen vállalt kockázatra), akkor egy működőképesebb rendszert lehet kiépíteni. Fontos azonban, hogy a SZOL csak ott lépjen be a piacra, ahol a támogatási feltételeket figyelembe véve van rá kereslet. Ebből a szempontból a SZOL nem pusztán szociális szervezet, hanem piaci intézmény – mai szóhasználattal „társadalmi vállalkozás” (social enterprise)⁴. A SZOL-ok tehát tulajdonosokkal való szerződés során piaci döntést hoznak; a politika nem gyakorolhat nyomást olyan döntések meghozatalára, ami kockáztatja a szervezet fenntarthatóságát.

Hasonlóan kezelni kell azt a kockázatot, hogy a programba bekerült bérlők nem fogják tudni fizetni a lakbérek és lakásköltségeket. A jogrendszernek (és különösen a végrehajtási eljárásnak) hatékonyan kell kezelnie a nemfizetést, mert egyébként a SZOL-ok (illetve ha nem ők szerződnek a bérlőkkel, hanem a tulajdonosok, akkor a program) nem lesznek működőképeseek. A bérlőket tehát ösztönözni kell arra, hogy a lakásköltségeket rendszeresen fizessék, és amennyiben nem tudják fizetni, akkor kivezető utat kell találni, akár egy szombathelyi típusú szociális szállás vagy a budapesti trambulín házhoz hasonló megoldás felé, legrosszabb esetben pedig a hajléktalanellátás területén. A programba tehát eleve be kell építeni bizonyos szintű lemorzsolódást, ami az alacsonyabb szintű ellátás felé tart. Ezekkel a költségekkel kalkulálni kell a számítások során.

4 A program kidolgozásának menete

A külföldi országok tapasztalatai és a magyar innovatív gyakorlatok alapján felvázoltuk a lehetséges modellek elemeit, érintettük a tipikus problémákat, kockázatokat, az elképzelhető alternatívákat. A következő fél év során szakértőkkel fogjuk megvitatni a lehetséges megoldásokat, és pontosítjuk a javasolt modell elemeit. Továbbá négy városban a helyi viszonyok elemzésére építve teszünk le konkrét javaslatokat a modell bevezetésére. A koncepció részletesebb kidolgozásához a szakmától és a helyi politikusoktól szükségünk van:

- helyi lakáspiacok elemzésére szakértők és potenciális szereplők bevonásával a négy modellváros esetében,
- helyi potenciális modellek megvitatására a helyi potenciális szereplőkkel a négy modellváros esetében,
- országos szakértői körben a fejlesztés alatt álló modell változatainak és a jogszabályi háttérének megvitatására,
- tágabb körben városokkal, a lakáspolitikai szereplőivel és a releváns politikai körökkel a javasolt országos modell megvitatására.

⁴ Az ún. social enterprise olyan szervezeteket jelent, melyek társadalmi feladatot látnak el, de piaci logikával, menedzsmentben és környezetben működnek.