

Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikára kialakítására

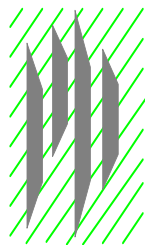
Készítette:

Hegedüs József

Somogyi Eszter, Teller Nóra

Közreműködött:

Eszenyi Orsolya, Leiner Vera



Városkutatás Kft.

2008. április

Tartalom

1	Bevezetés	1
2	Lakhatási támogatások integrálása	3
2.1	A lakhatási támogatások jelenlegi nagyságrendje.....	3
2.1.1	Lakásfenntartási támogatás.....	4
2.1.2	Gázár-támogatás	5
2.1.3	Egyéb lakhatással kapcsolatos programok.....	5
2.2	A lakhatási támogatások integrálásának javasolt lépései, ütemezése és költségei	6
3	Szociális bérlakásprogram	9
3.1	A szociális bérlakások iránti igény	9
3.2	A szociális bérlakás-szektor javasolt intézményi modellje.....	10
3.2.1	A program főbb jellemzői.....	10
3.2.2	A szociális bérlakás-szektor működése	11
3.3	Szabályozási keretek	12
3.3.1	Jogi keretek	12
3.3.2	Az Egységes Bérlakásigénylési Rendszer	12
3.3.3	A lakástársaságok	13
3.3.4	A lakbérek mértéke	14
3.3.5	A lakbér-támogatás	15
3.3.6	Finanszírozási kérdések.....	16
3.4	A bérlakásprogram elindításának javasolt lépései, ütemezés és költségei... 18	
4	Átmeneti szociális lakásellátás (szociális szállások): intézményi feltételek és javaslatok	20
4.1	A szociális szállások kialakításának háttere.....	20
4.2	A szociális szállások kialakításának szervezeti megoldásai.....	20
4.3	A szociális szállások kialakításának javasolt lépései, ütemezése és költségei	
	21	
5	A lakástulajdonhoz kapcsolódó támogatások alacsony jövedelmű csoportok körében	22
5.1	A tulajdoni támogatások nagyságrendje	22
5.2	A tulajdoni támogatások átalakításának javasolt lépései, ütemezése és költség hatásai.....	24
6	A program költségvetési hatásainak összegzése, programok ütemezése, a javasolt program-elemek összesítése	26

1 Bevezetés

1. Ma a háztartások 10%-ára tehető azoknak a családoknak az aránya, akik nem rendelkeznek elég forrással a lakásfenntartás megfizetésére, és így fennáll annak a veszélye, hogy elveszítsék lakásaikat, és legalább 300 ezerre azoknak a családoknak a száma, akik nem képesek belépni a lakás piacra, elsősorban a szociális bérlakás-szektor hiánya miatt. A családok további több mint 10%-a él társadalmilag nem elfogadható minőségű lakásokban. A nemzetközi összehasonlításban is jelentősnek számító lakástámogatási források felhasználása szociális szempontból elfogadhatatlan: a rendszer nem képes sem az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került és elvárt gondossággal gazdálkodó családok számára garantálni a lakhatási biztonságot, sem a szerényebb jövedelem és családi (intergenerációs) megtakarítások hiánya miatt hátrányos helyzetű csoportok lakáshoz jutását hatékonyan segíteni.

2. A szociális lakáspolitikát kialakítását célzó javaslatunk négy elemre terjed ki:

- **Egyrészt a lakhatással kapcsolatos támogatások fokozatos integrálására**, melynek célja, hogy enyhítse a lakhatási költségek terheit a rászoruló családok körében és csökkentse a hátralék kialakulásának valószínűségét, valamint leállítsa azt a folyamatot, melynek során a családok a lakástámogatási rendszer hiányosságai miatt hátrányos helyzetű, munkaerőpiactól és megélhetési lehetőségektől távoli településekre költöznek.

A lakhatás biztonságának garantálása érdekében **a mai párhuzamos lakhatási támogatási elemeket egy hatékony, preventív lakásfenntartási támogatás irányába kell elmozdítani, amely a ma mind szervezetileg, mind jogszabályilag szétforgácsolt rendszer fokozatos integrálását jelenti.** Ennek érdekében egyrészt növelni kell a programok célzottságát (a jóléti támogatások „csoportos célzása” okozta többletköltségek csökkentésével plusz forrásokat lehet felszabadítani), másrészt integrálni kell a párhuzamos rendszerekben futó lakhatási támogatásokat (gázár-támogatás, normatív lakásfenntartási támogatás, helyi lakásfenntartási támogatás, közmű-támogatás, helyi önkormányzati programok, stb.), mind a finanszírozás, a jogosultság és az adminisztráció tekintetében.

A lakhatás biztonságát hosszabb távon egy olyan program segítségével kell javítani, amely növeli a lakásfenntartási támogatás súlyát a jövedelemkiegészítő támogatások körében, mégpedig úgy, hogy a támogatás a háztartások kb. alsó jövedelmi 15-25%-a esetében átlagosan a számított lakásköltségek 20-25%-át fedezze. Ennek költsége számításaink szerint (mai áron) évente **50-60 md Ft**, aminek forrását elsősorban belső átcsoportosítás révén lehet biztosítani. Így fontos szerepet játszhat a források között a gázár-támogatás (amely az előzetes tervek szerint kb. 40-45 md Ft-ra csökken két-három éven belül), kiegészítve a jelenlegi normatív lakásfenntartási támogatással (13 md Ft 2006-ban). Ezekhez a forrásokhoz számíthatók a helyi közszolgáltatókon keresztül nyújtott támogatások is, pl. a vízszolgáltatóknak biztosított évi 3-5 milliárd Ft keret.

- **Másrészt a közösségi szociális bérlakásrendszer szervezeti és pénzügyi kereteinek kiépítésére teszünk javaslatot**, amelyek lehetővé teszik, hogy a lakástámogatások egyre nagyobb mértékben célzottan kerüljenek felhasználásra a szociális bérlakás-szektorban. **A program célja, hogy a szektor 10-15 éven belül a lakásállomány 3-4%-át kitevő nagyságrendről legalább 8-10%-ra bővüljön, bevonva nemcsak a jelenleg**

önkormányzati tulajdonban lévő lakásokat, hanem a nem hasznosított egyedi tulajdonban lévő lakásokat és az újonnan épített lakások egy részét is.

A program nem egy tömeges bérlakásépítésben gondolkodik, hanem az Európai Unió gyakorlatának és elvárásainak megfelelő közösségi szociális bérlakás-szektor kialakítását tűzi ki célul, amely elsősorban a jelenlegi önkormányzati bérlakás-állományt és a magántulajdonban lévő, a tulajdonosok által nem lakott lakásokat kívánja szociális lakáscélokra hasznosítani. Vizsgálja ugyanakkor annak lehetőségét is, hogy az újonnan épített lakások egy része miként integrálható a szektorba. A közösségi szociális bérlakás-szektor a központi kormányzat, az önkormányzatok, a bérlői csoportok, lakásvállalatok és a lakástulajdonosok együttműködésére épül, mégpedig úgy, hogy a szereplők egyformán érdekeltek a szektor működtetésében, fenntartásában és fejlesztésében, de mindegyik szereplő részt vállal a költségekből és kockázatokból is. ***A közösségi szociális bérlakások elsősorban azon alacsony jövedelműek (azaz a háztartás-jövedelem eloszlás alsó két ötödébe tartozók) számára nyújtanak lakhatási lehetőséget, akik nem képesek a tulajdonosi szektorba belépni.*** A javasolt intézményrendszernek (közösségi szociális bérlakás-szektornak) a feladata, hogy a szociális bérlakás-kereslet (a rászoruló családok) és a potenciális kínálat (felszabaduló önkormányzati lakások, magántulajdonú nem kihasznált lakások, és az épülő bérlakások) közötti kapcsolatot az állami támogatások hatékony felhasználásával megteremtse.

A program reális nagyságrendje a 2009-2010-es évekre összesen 5000 szociális bérlakás behozása a rendszerbe, aminek a költségei becsléseink szerint a harmadik évtől kezdve 900 millió Ft (180 ezer Ft/év/lakás), de az első két évben ennél jóval kevesebb, 2 évre összesen kb. 600 millió Ft. A lakásállomány-volumen akkor növelhető évi 5000-rel, amennyiben a rendszer jogi és intézményi feltételei kikristályosodtak. ***Az új tömeges bérlakás építési PPP-s programok feltételei nincsenek meg,*** ezért csak kísérleti jelleggel, önkormányzati lakástársaságok keretei között javasoljuk elindítani új bérlakások építését. A szociális bérlakásprogram költségeit részben a lakásépítési kedvezmény átalakítása révén nyert források finanszírozzák.

- ***Harmadrészt,*** javaslatot teszünk olyan rugalmasabb támogatott lakhatási formák kialakítására, melyek a lakhatással nem rendelkezők, illetve lakhatásukban veszélyeztetettek részére megoldást nyújtanak annak érdekében, hogy ezek a csoportok visszailleszkedhessenek a stabil, önálló lakhatási formákba. ***A szociális szállás egy átmeneti formát jelent az intézményi ellátás (illetve a szociális rendszerből való kiesés, pl. hajléktalanság) és a közösségi szociális bérlakás-szektor között. Ugyanakkor (már/még) nem intézményes ellátási forma, célcsoportját azok jelentik, akik aktív, személyre szabott szociális segítséggel képessé tehetők arra, hogy reintegrálódjanak a lakásrendszerbe.*** A szociális szállás ún. kötelezettséggel járó támogatási forma, ami az ellátott számára nagyobb szabadságot (szélesebb választási, döntési lehetőségeket) jelent, mint az intézményi ellátás, de a szolgáltatást működtető szociális szervezettel való kötelező együttműködéssel jár az ügyfél részéről. A szociális szállás legfeljebb két évig biztosítja a támogatott lakhatási lehetőséget a rászorulóknak.

A szociális szállás kapacitásának nagyságát a háztartások számának tekintetében középtávon ***a mindenkori közösségi szociális bérlakás állomány 4%-ában célszerű meghatározni,*** ami a hosszabb távon elérendő 300 ezer lakásos közösségi bérlakás állomány esetén 12 ezer háztartás számára nyújt segítséget. 2009-2010-ben, a közösségi szociális bérlakásállomány kiépülésével párhuzamosan, mintegy 200-300

háztartást befogadó kapacitás kerettel indul a kísérleti program. 2011 és 2020 között kifejezetten a közösségi szociális bérlakásokhoz kapcsolódó kapacitás tovább növekszik az új közösségi bérlakásszektor növekedési ütemének megfelelően.

- **Negyedrész**t pedig a magántulajdonú lakások vásárlásához, építéséhez és felújításához nyújtott támogatások átalakítására teszünk javaslatot, amelyek célja, hogy a támogatások egyre inkább programszerűen egy-egy lakóterületre (leromlott városrészek, lakótelepek, roma telepek) koncentrálódjanak, vagy olyan jól meghatározott, hátrányos élethelyzetben levő háztartásoknak, személyeknek (alacsony jövedelmű háztartások, idősek, mozgássérültek, stb.) kínáljanak megoldásokat a tulajdoni szektorban, akik kiszorulnak a szociális bérleti szektorból.

Javasoljuk a Fiatalok Otthonteremtési Támogatásának kiterjesztését és ezzel egyidejűleg a lakásépítési kedvezmény jelenlegi formájának megszüntetését, valamint a lakástakarék-pénztáraknak nyújtott támogatások radikális csökkentését, **ami lehetőséget ad az alacsony jövedelmű háztartások lakásépítési, vásárlási és lakásbővítési támogatásának egy hiteltörlesztési támogatással történő kiegészítésére, valamint a szegregált telepek felszámolási programjának felgyorsítására.** Az alacsony jövedelmű háztartások lakáshoz jutását elősegítő **hiteltörlesztés támogatási program** ugyanazt a kört célozza meg, mint a szociális bérlakásprogram, de a szociális bérlakás-kínálat helyi korlátai miatt az önkormányzat úgy dönthet, hogy bérlakásprogram mellett **a lakástulajdon szerzését (beleértve az építést, bővítést, lakásvásárlást, de a felújítást már nem) támogatja.** A feltételeket a jogosultsági határokat meghatározó keretszabályozáson belül a helyi önkormányzat alakítja ki, de szerepelni kell közöttük, hogy az igénylő legalább egy éves munkaviszonnyal rendelkezzen, és a háztartásnak ne legyen hátraléka. A hiteltörlesztési támogatás részletes szabályai a lakbér-támogatás logikáját követik. A támogatás mértéke várhatóan a törlesztés 20%-ának felel majd meg, de nem lehet több mint a törlesztés 70%-a. **Komplex településfejlesztési stratégia** keretei között fel kell gyorsítani a szegregált városi és falusi telepek felszámolását, olyan programok keretei között, amelyek a lakóterület **fizikai és szociális problémáit egyszerre kezelik.**

3. A lakáspolitikai reformjára vonatkozó javaslatunk abból indul ki, hogy **a lakáspolitikai szociális jellegű erősítő programok finanszírozását a szektoron belüli forrásokból kell megvalósítani, figyelembe véve a konvergencia programban lefektetett elvárásokat.** Az államháztartás lakáskiadásai (lakhatással és lakás építésével, vásárlásával kapcsolatos kiadások), amelyek közé beszámítjuk a 2007-ben átalakított gázár-támogatást is, a terveknek megfelelően 2010-re csökkennek. A program e keretek között gondolkodik, és a jelenlegi támogatások átalakítása révén elért megtakarításokból kívánja az új programokat finanszírozni. Nem számolunk tehát azzal a megtakarítással, amely a kiegészítő kamattámogatás, a jelzáloglevelek kamattámogatása és az SZJA lakáshitel támogatásának a csökkenése miatt keletkezik, és amely már beépült a konvergencia programba.

2 Lakhatási támogatások integrálása

2.1 A lakhatási támogatások jelenlegi nagyságrendje

4. A lakhatás biztonságának garantálása a szociális lakáspolitikai egyik alapfeladata. A rendszerváltás után a magyar szociális ellátórendszer sokat fejlődött, és jelentős számú, ugyanakkor mára már a következmények és feltételrendszerek tekintetében is nehezen átlátható, pénzben és természetben nyújtott ellátási forma alakult ki.

5. A lakáskiadások megfizethetőségét nemcsak a közvetlenül a szociális ellátórendszeren keresztül elosztott (2004-ben a GDP 4,5%-át kitevő) jövedelem-kiegészítő pénzbeli és természetbeni támogatások befolyásolják, hanem a jóléti újraelosztási rendszer más elemei is, nevezetesen (2004-es adatok alapján a GDP 4,7%-át kitevő) adókedvezmények és fogyasztási ártámogatások.

6. A mai jóléti újraelosztási rendszert a normatív (csoportos célzáson alapuló) támogatások dominálják, azaz a jövedelemmel mért rászorultság csak a források töredékének elosztásában játszik szerepet. A nem rászorultsági alapon járó (hanem a gyerekek számához, munkanélküliséghez, stb. kötődő) támogatások csökkentik a szegénységet, de a források jelentős része nem jut el az arra feltétlenül rászorulókhöz, és ami eljut, az nem elegendő ahhoz, hogy kiemelje a családokat a szegénységből.

2.1.1 Lakásfenntartási támogatás

7. A jelenlegi szociális ellátó rendszerben 2004-ig elhanyagolható szerepet játszottak a lakhatással kapcsolatos költségek megfizetését segítő programok. A 2004-ben bevezetett normatív lakásfenntartási támogatás lényegesen javította a rászorulók helyzetét, mivel az önkormányzati forrásokból finanszírozott helyi önkormányzati lakásfenntartási támogatás mellett bevezetésre került egy 90%-ban központi költségvetésből finanszírozott támogatás, aminek következtében a támogatottak száma 3 év alatt 150 ezerről 305 ezerre nőtt, és a kiadások 3,5 milliárdról 16,5 milliárd Ft-ra növekedtek.

8. A normatív lakásfenntartási támogatás célja az volt, hogy növelje a lakhatás biztonságát, megakadályozza a lakosság eladósodását, a hátralékok kialakulását. A támogatási konstrukció felépítése azonban nem ad biztosítékot arra, hogy az alacsony jövedelmű háztartások a megélhetés alapszükségleteinek biztosítása után képesek legyenek lakásköltségeiket fedezni.¹

9. Az elemzések a rendszer két alaphiányosságára mutattak rá. Az egyik, hogy az alacsony jövedelemhatár miatt az öregségi nyugdíj minimum 1,5-szöröse feletti csoportok rosszabb helyzetbe kerülnek, mint a támogatottak (körükben magasabb a jövedelem 25%-nál magasabb lakáskiadással rendelkezők aránya) a támogatás megszerzése után. Ha az ekvivalens (háztartás összetételét is figyelembe vevő) jövedelmek alapján képzett csoportokat vizsgáljuk, akkor még nagyobb a különbség.² A másik hiányosság, hogy a normatív lakásfenntartási támogatás nem veszi figyelembe a tényleges lakáshelyzetek miatti fajlagos költségek különbségeit. A lakásfenntartási támogatás elismert havi költsége (a háztartás létszáma alapján meghatározott lakásnagyság és az egy négyzetméterre jutó költség szorzata) lényegesen különbözik a különböző lakáshelyzetben lévő háztartások tényleges lakásköltségeitől. A fajlagos lakhatási költségek („rezi”) három tényező alapján térnek jelentősen el egymástól: (a) az alapterület nagysága, (b) lakástípus és (c) a fűtés módja. A 40 nm alatti lakások esetében az egy négyzetméterre jutó költség több mint kétszerese a 70 nm feletti lakásokénak. A másik tényező, amely alapvetően a településtípusok közötti különbséget is magyarázza, a lakástípus, és ezen belül a többlakásos (10-nél kevesebb lakás és

¹ A törvény az egy főre jutó jövedelem alapján (legfeljebb a mindenkori öregségi nyugdíj minimum 1,5-szöröse) egy lehatárolt körbe tartozó családok közül azoknak a családoknak ad támogatást, ahol az elismert lakáskiadások meghaladják a háztartás-jövedelem 20%-át. Az elismert lakáskiadási szükséglet a háztartás nagyság és az egy négyzetméterre jutó költség szorzata (jelenleg 425 Ft/nm), a támogatás nagysága pedig az elismert lakáskiadási szükséglet 15% és 30%-a közötti összeg, attól függően, hogy az igénylő család egy főre jutó jövedelme az öregségi nyugdíj minimum fele (ekkor az elismert lakáskiadás 30%-a jár) és a jogosultság felső határa (az öregségi nyugdíj minimum 1,5-szerese) között hol helyezkedik el.

² A HKF 2006-os adatai alapján a háztartások 11 %-a esetében haladják meg a lakáskiadások (a lakbéren kívüli rezi) a háztartás jövedelmének 25 %-át. A lakásfenntartási támogatás hatására a háztartások 7,6 %-át kitevő, a második csoportba sorolt háztartások között (ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj minimum 1-1,5 szerese közé esik) magas lakásköltséggel rendelkező családok aránya 37%-ról 14 %-ra csökken, míg a harmadik csoportba tartozó családok (ahol az egy főre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj minimum 1,5-szerese és kétszerese közé esik), 16 %-a fizet többet, mint a háztartás jövedelem 25 %-a a lakással kapcsolatos kiadásokra.

10 vagy annál több lakás) versus családi- és sorház, valamint a fűtés módja. A távfűtéses lakások fajlagos rezsije közel kétszerese (506 Ft/nm/hó) a hagyományos családi és sorház (255 Ft/nm/hó) rezsijének.

2.1.2 Gázár-támogatás³

10. A gáz ára 2005 és 2008 között közel kétszeresére emelkedett, aminek a támogatási költsége a korábban alkalmazott voluméntámogatási konstrukció esetén finanszírozhatatlan lett volna. A célzott támogatási rendszert az a körülmény is kikényszerítette, hogy az energiaárak növekedése erősebben érintette a szegényebb háztartások költségvetését: míg az energiakiadások a háztartások jövedelmének átlagosan 7%-át tették ki, addig a legalacsonyabb jövedelműek csoportjában ez az arány 10-14% volt (HKF 2006). A 2007-ben bevezetett rendszer nagyon nagyvonalúan (az egy főre jutó ekvivalens jövedelem 3,5-szeresénél) húzta meg a felső jogosultsági határt, ennek következtében a 2,2 milliárd gázár-támogatási igény kielégítése 112 milliárd forintjába került a költségvetésnek – mind a részvétel, mind a kiadás több mint hétszerese a lakásfenntartási támogatásnak. ***Ki kell emelni, hogy a gázár-támogatás szociális szempontból mélyen igazságtalan, mivel eleve kihagyja azt az 577 ezer háztartást, tipikusan a legszegényebb társadalmi csoportot, amelyik nem gázzal fűt.*** A program adminisztrációját a Magyar Államkincstár (központi és regionális szervei) kapta meg és látta el.

11. A gázár-támogatás (összevetve a lakásfenntartási támogatással) a fogyasztással arányos, aminek a negatív következménye, hogy a túlfogyasztást is támogatja (maximum 300 m³-ig), pozitív következménye, hogy a támogatás nagysága függ a tényleges lakáshelyzettől (milyen típusú a fűtés). Közvetetten jól célzott, mivel a háztartások alsó jövedelmi 20%-a kapja meg a támogatások 60%-át, de sokkal kevésbé, mint a lakásfenntartási támogatás, ahol az alsó 10% kapja a támogatás 100%-át.

2.1.3 Egyéb lakhatással kapcsolatos programok

12. Az önkormányzatok, bár más léptékben, de hasonló problémával néznek szembe az önkormányzatok feladatkörébe tartozó szolgáltatások (víz- és csatornadíjak, szemétszállítás, lakbérek, stb.) árainak megállapítása és díjainak beszedése területén. Az önkormányzatok saját hatáskörben üzemeltetnek speciális, méltányossági lakásfenntartási és adósságkezelési, krízishelyzetek megoldására irányuló támogatási konstrukciókat (pl. a Hálózat Alapítvány, stb.). Ezek a kiadások éves szinten 4-5 milliárd Ft-ot tehetnek ki.⁴

13. A lakhatás költségeit tovább csökkenti az az önkormányzatokon keresztül a vízközmű vállalatoknak juttatott támogatás, amely azoknak a vállalatoknak jár, ahol a víz „előállításának” fajlagos költségei meghaladnak egy, a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott szintet. Ez a támogatás lényegében voluméntámogatás (ezáltal nem EU-konform), amely minden jövedelmi csoportot azonos mértékben, a fogyasztás arányában támogat. Nagyságrendje évi 3-5 milliárd Ft.

³ Az anyag a gázár-támogatás és távfűtés-támogatás modelljét összevontan tárgyalja a gázár-támogatások alatt.

⁴ Erre vonatkozóan nem állnak rendelkezésre adatok, de a Budapesti Hálózat Alapítvány önmaga 2 md Ft körüli összeggel gazdálkodik. Gyakori, hogy önkormányzatok a szolgáltatóknak általános támogatásokat adnak, mert a díjbevételek nem fedezik a költségeket (vízdíjak, lakbérek, szemétdíj, stb. esetében).

2.2 A lakhatási támogatások integrálásának javasolt lépései, ütemezése és költségei

14. *A lakhatási támogatások integrálását több szakaszban javasolt végrehajtani. Az első szakaszban a lakásfenntartási támogatásokat bővíteni kell* (jogosultsági határokat kiterjeszteni, a számított lakásköltségeket reálisabban meghatározni), és a gázár-támogatást (a konvergencia programnak megfelelően) szűkíteni kell, annak érdekében, hogy a két rendszer közelebb kerüljön egymáshoz. *A második szakaszban a gázár-támogatást meg lehet szüntetni, és be lehet építeni a tovább bővülő lakásfenntartási támogatásba.* A lakásfenntartási támogatások mindeközben más támogatásokat is integrálhatnak, mint pl. a lakossági vízközmű- és csatornaszolgáltatás támogatása (4,8 milliárd Ft 2008-ban), vagy a panelfelújításhoz felvett lakástakarék betétek kiváltására nyújtott jövedelmi támogatás (lásd erről az 5.2 pontot). A harmadik szakaszban a lakásfenntartási támogatások összekapcsolódnak a garantált minimális jövedelmet biztosító támogatásokkal.

15. A részletes javasolt változások az *első szakaszban (2009-2010)*:

A normatív lakásköltségek közelítenek az adott lakáshelyzethez tartozó normatív kiadásokhoz. A mai normatív lakáskiadás számítás (a háztartásnagyság szerint járó alapterület szorozva egy fix összeggel, jelenleg 425 Ft/nm), egy képlet váltaná fel, amely figyelembe veszi az épület típusát (társasház 10 lakásos vagy nagyobb, illetve társasház 10 lakásosnál kisebb és egyéb épülettípus); a fűtés módját (távfűtéses, egyéb) és az alapterületet, ez utóbbi tényezőt úgy, hogy az alapterület növekedésével csökken a fajlagos költség (70 nm-ig). Az alapképletet ki lehet egészíteni helyi tényezőkkel, de csak úgy, hogy a támogatásra jogosult lakások átlag kiadási szintje ne emelkedjen.

Az egy főre jutó jövedelem helyett ekvivalens jövedelemmel számolnánk, ami miatt a jogosultsági kör csökken némiképpen, de ezt kompenzálja a jövedelmi határok kiterjesztése 2009-ben az öregségi nyugdíj minimum kétszeresére, 2010-re pedig az öregségi nyugdíj minimum 2,5-szeresére. A támogatás mértéke a legalacsonyabb jövedelmű csoport esetében 2009-től emelkedne a számított lakásköltség jelenlegi 30%-áról 40%-ra

A gázár-támogatás esetében nem csak a támogatási szintek csökkennek, hanem 2009-ben a támogatotti körből kikerülnek azok a háztartások, akiknek az egy főre jutó ekvivalens jövedelme meghaladja az öregségi nyugdíj minimumának 3-szorosát. A támogatási szint csökken az ekvivalens egy főre jutó jövedelem 2,5-3 szorosa közötti csoportnál 15%-ra, a 1,5 és 2,5 közötti csoport esetében 30%-ra, 1,0 és 1,5 közötti csoport esetében pedig 35%-ra, 2010-ben pedig kiesnek a támogatásokból azok a háztartások, akiknek a jövedelmén belül a gázszolgáltatással kapcsolatos kiadás a háztartásjövedelem 15%-a alatt van. A lakásfenntartási támogatás és gázár-támogatás 2011-es összevonása azzal, hogy a lakásfenntartási támogatás a legszegényebbek körében javarészt kompenzál egy nagymértékű energia-áremelkedést, célzottan segíti majd a háztartásokat a gázár megfizetésében is, a konvergencia-programban előirányzott pénzügyi keretfeltételekhez illeszkedő források keretén belül.

16. A támogatási feltételek változásának hatását a 2006. évi HKF alapján felépített szimulációs modell alapján becsültük. A lakásfenntartási támogatás jövedelemhatárainak emelése 2009-ben a jogosultsági kört a háztartások 6%-áról a háztartások 18%-ára emeli. A programban résztvevők száma 236 ezerről 287 ezerre emelkedik, a teljes kiadás pedig 13 md Ft-ról 17 md Ft-ra nő, tehát 4 milliárd Ft-tal kerülne többre, mint a 2006-os kiadási szint. A gázár-támogatás feltételeinek változása 2009-re 2007-hez képest körülbelül 500 ezer

háztartással csökkenti a gázár-támogatásban részesülők körét, ez kb. 33 milliárd Ft megtakarítást jelent. A 2010-ben tervezett változás (15%-os gázkiadás/jövedelem határ érvényesítése) pedig további 600 ezerrel csökkenti a jogosultak körét, így 2010-re 1 millió háztartás venné igénybe a gázár-támogatást és a gázár-támogatás további 23 milliárd Ft-tal kerülne kevesebbe.

17. A *második szakaszban* (2011) a gázár-támogatás integrálódik a lakásfenntartási támogatásba.

A gázár-támogatás beolvad a normatív lakásfenntartási támogatásba, ami azt jelenti, hogy a jogosultsági határ mindkét program esetében a mindenkori öregségi nyugdíj minimum 2,5-szörösére változik, és a számított lakáskiadásoknak meg kell haladnia a jövedelem 18%-át.

A lakásfenntartási támogatás mértéke a legalacsonyabb jövedelmi csoport esetében megnőne a számított lakásköltség 40%-ára, míg a legmagasabb, de még jogosultak körében 15% lenne.

A lakásfenntartási támogatás és a gázár-támogatás becsült költségei a 2007-2010-es időszakban:

Jelenlegi helyzet		Első szakasz		Második szakasz
	2007	2009	2010	2011
Lakásfenntartási támogatás (md Ft-ban)	13	17	26	54
Célcsoport Háztartások száma	MÖNYM 150%-ig 236 ezer	MÖNYM 200%-ig 287 ezer	MÖNYM 250%-ig 435 ezer	MÖNYM 250%-ig legalább 18 % rezsi/jövedelem arány
Gázár-támogatás (md Ft-ban)	113	80	57	
Célcsoport Háztartások száma	MÖNYM 350%-ig 2100 ezer	MÖNYM 300%-ig 1600 ezer	MÖNYM 300 %-ig legalább 15%-nyi energia költség/jövedelem arány 1000 ezer	774 ezer háztartás

18. A program együttes költsége 2011-ben körülbelül 54 md Ft, kiterjedne a háztartások kb. 20%-ára, 774 ezer háztartásra. A program adminisztrálása a MÁK-tól átkerülne az önkormányzatokhoz.

19. *A támogatások integrálása hosszú távon nemcsak a szorosan lakhatással kapcsolatos támogatási formák* – így pl. a vízközmű-támogatások voluméntámogatását felváltandó és EU-konformmá teendő támogatás, vagy a rászorultak számára a majd bevezetendő ingatlanadó terheit kompenzáló támogatás – *összehangolását jelenti, hanem a jövedelempótló szociális juttatások általános integrálását.* A lehetséges makro-gazdasági és társadalmi hatások modellezésén túl a jövedelempótló támogatások integrálásának hatásvizsgálata a feltétele a támogatások átalakításának. Ennek javasolt eszköze egy minimum kétéves, több kistérségben lefolytatott kísérleti program és annak vizsgálata, amelynek során az átalakításból következő adminisztratív terhek növekedése, a lebonyolítás megvalósíthatósága és a szükséges intézményrendszer felállítása, a lakossági részvétel változása, a támogatások összevonásának megélhetésre – és többek között a lakhatási biztonságra – gyakorolt hatása képezik a vizsgálat tárgyát. Az így nyert tapasztalatok nyújthatják a jövedelem kiegészítő támogatások további integrálásának kiindulópontját.

3 Szociális bérlakásprogram

3.1 A szociális bérlakások iránti igény

20. Ma Magyarországon *az önkormányzati tulajdonban lévő bérlakások Európában szinte egyedülállóan alacsony aránya 4%, körülbelül 140 ezer lakás*, amely azonban nem kizárólag szociális bérlakás. Zömmel az 1990-es évek során az önkormányzatok 750 ezer bérlakást értékesítettek a benne lakók számára, míg a 2000-2004 közötti bérlakás programmal együtt kevesebb, mint 10 ezer bérlakást építettek.

21. *A szociális bérlakások iránti igény, konzervatív becsléssel, körülbelül 300 ezer lakás (a lakásállomány 8%-a)*, azaz ennyi háztartás élethelyzete tenné indokolttá, hogy szociális bérlakásban éljen. De jól jelzi a hiányt a helyi önkormányzatok egy-egy megüresedő bérlakására való sokszoros túljelentkezés, és a nem kötelezően vezetett névjegyzékek, amelyek alapján 45 ezerre becsülhető a szociális bérlakások iránti effektív igény. Ezzel szemben az egy évben elosztható bérlakások száma 1000-2000 országosan.

22. *A szociális bérlakás-szektor alacsony súlyát két tényező magyarázza. Elsőként a pénzügyi, gazdasági tényezőket* kell kiemelni. A bérlakások tulajdonosai és bérlői általában hátrányos helyzetben vannak a saját lakásban élőkkel szemben a tulajdonosi szektort előnyben részesítő adózási és támogatási feltételek miatt. Közgazdaságilag ez azt jelenti, hogy a bérlakásban élőknek „extra adót” kell fizetniük, így a bérlői létet a háztartások csak kényszerből és ideiglenesen vállalják (szociális helyzet, válás, diákok, településváltás, stb.). Ezen hátrányok számszerűsíthetők: a mai jogi és gazdasági kontextusban sem bérbé adni, sem bérelni nem ésszerű, hiszen e két szereplő viseli a tulajdonosi szektorral szembeni hátrány költségeit, ami a mai bérleti díjak mintegy harmadát teszi ki. Egy korszerű, szektorsemlegességre törekvő lakásrendszer esetén ennek a hátránynak a felszámolása elsődleges cél, elsősorban a célzott keresleti támogatások megerősítésén keresztül.

23. A szociális bérlakás-szektor alacsony súlyában *másodsorban a társadalmi/intézményi/kulturális tényezők* játszanak szerepet, amelyek részben a bérlakás-szektorral kapcsolatos negatív előítéletben (szemben a lakás magántulajdonával), részben pedig a bérlő-tulajdonos kapcsolatot jellemző kockázatokban jelentkeznek. Ez jelenleg abban érhető tetten, hogy az önkormányzatok sokszor nemcsak a pénzügyi hátrányok miatt akarnak megszabadulni bérlakásaiktól, hanem azért is, hogy mentesüljenek a hátrányos helyzetű bérlők okozta szociális problémáktól is.

24. A pénzügyi hátrányon túl egy további aspektus indokolja a közösségi bérlakás-szektor lakbér-támogatásokon keresztüli erősítését: több okból sem reális a tulajdonosi szektorba való belépés (szinte) kizárólagos támogatása sem az alacsony jövedelmű, megtakarításokkal nem rendelkező, bizonytalan munkaerő-piaci helyzetű háztartások esetén, sem pedig az életmód-elemek (pl. területi mobilitás) miatt még nem a tulajdonosi szektorba belépni vágyók esetén. Egy sikeres bérlakás programnak mindkét típusú tényező hatásaival számot kell vetnie.

25. Fontos kiemelni, hogy a szociális bérlakásszektor kiépítése *nagymértékben hozzájárul a mobilitás növeléséhez, és ezen keresztül csökkenti a foglalkoztatottság regionális különbségeit, és hozzájárul a gazdaság erősödéséhez és a versenyképesség javításához.*

26. A bérlakásprogram az által, hogy elősegíti, hogy a használt, üres magántulajdonú lakások is a piacra kerüljenek, és szociális programokban hasznosuljanak, *erőteljesen hozzájárul a jelenleg feketén működő magán lakásbérleti szektor kifejlesztéséhez.* Így a program jelentős szinergiát mutat a Kormányának a foglalkoztatás ösztönzésére, a versenyképesség javítására és a gazdaság kifejlesztésére irányuló szándékaival.

3.2 A szociális bérlakás-szektor javasolt intézményi modellje

3.2.1 A program főbb jellemzői

27. A program nem egy tömeges bérlakásépítésben gondolkodik, hanem az Európai Unió gyakorlatának és elvárásainak megfelelő **közösségi szociális bérlakás-szektor (KSZB)** kialakítását tűzi ki célul, amely elsősorban a jelenlegi önkormányzati bérlakás-állományt és a magántulajdonban lévő, a tulajdonosok által nem lakott lakásokat kívánja szociális lakáscélokra hasznosítani. Vizsgálja ugyanakkor annak lehetőségét is, hogy az újonnan épített lakások egy része miként integrálható a szektorba.

28. A közösségi szociális bérlakás-szektor a központi kormányzat, az önkormányzatok, a bérlői csoportok, lakásvállalatok és a lakástulajdonosok együttműködésére épül, mégpedig úgy, hogy a szereplők egyformán érdekeltek a szektor működtetésében, fenntartásában és fejlesztésében, de mindegyik szereplő részt vállal a költségekből és kockázatokból is. **A közösségi bérlakás-szektor kialakítása alapvetően négy pillérre épül:**

- Az első pillért a lakásügyi jogszabályok (**lakáskódex**) módosítása alkotja, amely a szociális bérlakást az elosztási rendszeren keresztül határozza meg (a szociális szempontok kizárólagossá tétele), továbbá növeli a szociális lakásbérlet kiszámíthatóságát, de egyúttal erősíti a (közösségi és magán-) tulajdonosok jogait, azaz a bérbeadók biztonságát.

- A közösségi bérlakás-szektor második pillérét a közösségi (szociális) feladatokat ellátó **lakástársaságok** jelentik majd, amelyeket egyrészt már jelenleg is létező szervezetek (önkormányzati vagyongazdálkodók, alapítványok, kft-k, stb.), másrészt pedig újonnan felállított, részben vagy teljesen erre a célra létrejött gazdasági társaságok adnak. A lakástársaságok feladata lesz, hogy a jelenleg is létező önkormányzati és magántulajdonban lévő bérlakások, valamint a saját tulajdonukba került épített vagy vásárolt lakások szociális célú hasznosításáról, adott támogatási feltételek mellett, ellenőrizhető módon gondoskodjanak.

- A harmadik pillér a szociális bérlakások iránti igényeket rögzítő helyi szintű **bérlakás-igénylési névjegyzékek** kialakítása, a névjegyzék kialakításának normatív, de differenciált szabályozása, a prioritási sorrendek felállítása, a lakástársaságok bérlőkijelölési szabadságának szabályozása.

- A negyedik pillér a szociális bérlők számára megállapított **lakbér-támogatási rendszer** (keresleti támogatás) és a lakástársaságok beruházásához és működéséhez adott támogatások (kínálati támogatás) kialakítása.

29. A közösségi szociális bérlakások elsősorban azon alacsony jövedelműek (azaz a háztartás-jövedelem eloszlás alsó két ötödébe tartozók) számára nyújtanak lakhatási lehetőséget, akik nem képesek a tulajdonosi szektorba lépni. **A javasolt intézményrendszernek (közösségi szociális bérlakás-szektornak) a feladata, hogy a szociális bérlakás-kereslet (a rászoruló családok) és a potenciális kínálat (felszabaduló önkormányzati lakások, magántulajdonú nem kihasznált lakások, és az épülő bérlakások) közötti kapcsolatot az állami támogatások hatékony felhasználásával megteremtse.**

3.2.2 A szociális bérlakás-szektor működése

30. A szociális bérlakásra rászoruló *lakásigénylők* (amennyiben megfelelnek a központi és helyi kritériumoknak) rákerülnek a *névjegyzékre*, amelyen belül egy pontrendszer alapján kialakított prioritási sorrend szerint juthatnak lakásbérléthez. A *lakástársaságok* megüresedett vagy új lakásaikat felkínálják a potenciális bérlőknek, akik – amennyiben érdekli őket az ajánlat – jelentkeznek a lakásokra. A lakástársaságok által kínált lakás lakbére nem haladhatja meg az *önkormányzatok* által (egy egységesített eljárás során) meghatározott lakbérmaximumot, ezen belül azonban a lakástársaságok versenyezhetnek egymással. Az új lakásbérlők 50%-a pontszám alapján juthat lakáshoz, de az önkormányzatoknak garantálni kell, hogy az alsó két jövedelmi kvintilisen belül a pontszámot nem a jövedelem határozza meg. Ennek *a szabályozásnak az a lényege, hogy az adott időszakban a lakáshoz jutók összetétele vegyes legyen, és ezáltal biztosított legyen a szektor finanszírozhatósága mellett egy vegyesebb társadalmi összetételű, azaz nem szegregáló bérleti szektor*. A lakók vegyes összetételét egy beépített intézményi logika is biztosítja, hiszen a bérlők másik 50%-át a lakástársaság választhatja ki a saját preferenciái szerint a névjegyzékről. A *központi kormányzat* kialakítja a lakástársaságok működési szabályait és ellenőrzi mind a szervezeteket, mind az önkormányzatok szociális lakáspolitikájának megvalósítását (névjegyzék, prioritások és lakbér-támogatás.)

31. A lakástársaságok bevételeit képezik a saját tulajdonú lakások esetében a lakbérbevétel (a bérlők által fizetett és az azt kiegészítő lakbér-támogatás), a lakások vásárlásához nyújtott tőketámogatás (kamattámogatás, garancia, vagy készpénz), és a nem saját, de szociális bérlőknek kiközvetített lakások esetében egy közvetítői díj is. Az ösztönzők hozzáférhetőségének feltétele a szociális elosztási célokkal összhangban való működés. A *lakástársaságok fő kockázata a lakásállományuk üresen maradása* és ezáltal a bevétel-, ezen belül a lakbérbevétel-kiesés, valamint *a nemfizetésből adódó kockázatok*, amelyeket két intézményes eszköz (jogi szabályozási és egy önkormányzati elkülönített kontingens) is részben ellensúlyoz.

32. Az önkormányzat, amellet, hogy kialakítja a prioritási sorrendet, meghatározza a lakbér-támogatás konkrét paramétereit is. Valamennyi önkormányzat ugyanazt a modellt működteti (ún. résképlet), de ezen belül van egy mozgástér, amelyben a paramétereket a helyi feltételeknek megfelelően lehet alakítani. A lakbér-támogatás forrása egy felhasználási kötöttség mellett nyújtott központi normatíva, amely minden – a fent leírt módon kialakított – szociális bérléthez jár, súlyozva a településen jelenlévő potenciális bérlakás igényeket meghatározó paraméterekkel.

33. A közösségi bérlakás-szektor reformjának célja a bérbeadók kockázatainak általános csökkentésén túl *a bérlők lakhatási biztonságának növelése megfelelő jogi keretek és természetbeni támogatások segítségével*. Értelemszerűen a bérlők kockázatát elsősorban a bérleti szerződések idő előtti felmondásában vagy a kínálat szűkössége miatti esetleges lakáshiány okozhatja, illetve a támogatástól való elesés (pl. hátralékosság miatt vagy jövedelemszint növekedés miatt) következtében beálló megváltozott élethelyzet orvoslásának költségei adhatják. Az előbbieket a támogatott szektor működésének szabályozása és kontrollja ellensúlyozza pl. azáltal, hogy a bérbeadók bérbeadási szándékai alapján megjelenő kínálatot előre tervezhetővé teszi, míg az utóbbi kockázatok kezelését kiegészítő támogatások és a szereplők együttműködése csökkentheti.

34. *A központi kormányzat fő kockázata a belépő szereplők kontrolljának és a támogatás finanszírozási hátterének nem elégséges hatékonyságából fakadó túlköltekezés*, amelyet egy újonnan kialakítandó, illetve a már meglévő struktúrákat erősítő intézményi fejlesztés tud ellensúlyozni. Egy további *rövidtávú kockázat a bérlakás-kínálat elmaradó növekedése*,

amelynek okait és kezelését kezdeti kísérleti programok segítségével, illetve a konstrukció fokozatos bevezetésén keresztül lehet tesztelni.

35. Emellett a program javaslatot tesz **egy új (bizonyos elemeiben már létező) bérleti forma kialakítására**, amit átmeneti szociális lakásellátásnak (röviden szociális szállás) nevezünk. A **szociális szállás** funkciója, hogy a szociális bérlakásszektorból lakbérfizetés, magatartásbeli konfliktusok, stb. miatt kieső bérlőket átmenetileg elhelyezze, és ezzel a lakástársaságok által vállalt kockázatokat mérsékelje. A szociális szállás alapvetően egy köztes ellátási formát jelent az intézményi ellátás (illetve a szociális rendszerből való kiesés) és a közösségi szociális bérlakás-szektor között, melyben az ügyfélnek szigorú együttműködési feltételeknek kell megfelelnie

3.3 Szabályozási keretek

3.3.1 Jogi keretek

36. A mai, hatályban lévő jogszabályok rendszerében a magán-lakásbérlet és -bérbe adás jogi kiszámíthatósága és biztosítékai nagyon gyengék, adózása kedvezőtlen, így nem ösztönzik arra sem a bérbeadót, sem a bérlőt, hogy transzparens jogi viszonyban álljanak egymással. A szociális szektor elkülönítése érdekében tehát a (készülő) lakáskódexben **újra kell definiálni a szociális elosztáson keresztüli lakásszegmenst és annak működési minimum feltételeit**.

37. **Közösségi szociális bérlakásnak azt a lakást kell tekinteni, amelyben olyan bérlő él, akit egységes elvek alkalmazásával és szociális kritériumok alapján összeállított bérlakásigénylők névjegyzékéről választottak ki.** A közösségi szociális lakásokat a tulajdonosoknak elkülönítve, ellenőrizhető módon kell nyilvántartania és kezelnie.

38. Ki kell dolgozni a szociális szektor bérleti szerződéseivel kapcsolatos olyan minimum feltételeket, amelyek egyrészt védik a bérlőt, másrészt pedig a lakástulajdonos számára is kiszámítható feltételeket teremtenek. A szerződéseknek tartalmazniuk kell a bérleti szerződés minimum időtartamát (pl. 1 év), a lakbéremelés maximális mértékét (lásd a lakbér szabályozás), a kaució nagyságát (3 havi lakbér, differenciáltan) a bejelentkezési szabályokat, és nem rendeltetésszerű használat, valamint a lakbér nemfizetés esetén követendő eljárásokat.

3.3.2 Az Egységes Bérlakásigénylési Rendszer

39. A szociális célokat betöltő jelenlegi önkormányzati bérlakás-szektor elosztási rendszerének szociális jellege több ponton megkérdőjelezhető. (Például nincs egységes bérlakás nyilvántartás, a pályázattal modellek összeegyeztetetlenek a szociális lakáselosztás elveivel, gyakran rendszertelenül összehívott bizottsági üléseken, ad hoc módon döntenek egy-egy igénylő lakáshoz-jutásáról, stb.) **A bérlakások elosztásának egységesítése érdekében bevezetésre kerül az Egységes Bérlakásigénylési Rendszer (EBR), amelyet a programban résztvevő önkormányzatok alkalmaznak a szociális bérlakás-kínálatként megjelenő lakáskörre.** Az EBR adja meg a garanciát arra, hogy javuljon a szociális szektorba való belépés esélye és áttekinthetősége, és egyúttal biztosított legyen egy viszonylag vegyes összetételű potenciális bérlői kör definiálásán keresztül (alsó két jövedelmi ötöd) a szektor finanszírozhatósága, azaz a nagyon magas lakbér-támogatási kiadások visszafogása és a szektoron belüli fizetőképesség megteremtése és megőrzése is.

40. A névjegyzékre való felkerülés szociális kritériumait országos szinten kell megállapítani. A **jövedelemhatárokat**, hasonlóan a lakbérmaximumokhoz (lásd később), település- (vagy

kistérség) típusonként és régióként kell meghatározni. Ennek a célja, hogy valóban mindenhol az alsó két jövedelmi ötöd kerüljön a jogosultak körébe.

41. A **prioritási sorrend** meghatározása egy, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM, a lakáspolitikáért felelős államigazgatási szervezet) által kidolgozott pontrendszer alapján történik, amelynek paramétereit a helyi önkormányzatok befolyásolhatják. A prioritási sorrend (pontrendszer) meghatározásának alapja nem lehet kizárólagosan a jövedelem, mivel a cél az, hogy a szociális bérlakás-szektorba az alsó két jövedelmi ötödből azok a családok kerüljenek, akik nem képesek vagy nem akarnak saját tulajdonú lakáshoz jutni. Az elv az, hogy valamennyi jövedelemcsoport az alsó kétötödön belül kb. azonos valószínűséggel jusson lakáshoz, melynek révén elkerülhető a szegregátumok kialakulása.

42. A **program adminisztrációja** (névjegyzék, lakásbérlet lehetőségek elosztása, prioritások vizsgálata, adatszolgáltatás, szerződések kötése, támogatás folyósítása, stb.) az önkormányzatok feladata. A kistérségi önkormányzatok ezt a feladatot átadhatják (pénzügyi ellenszolgáltatás fejében) a körjegyzőséget ellátó közeli településnek, vagy egy nagyobb közeli település önkormányzatának, a kistérségeknek vagy a megyei önkormányzatnak. Ha a környező település, kistérség nem vállalja a feladatot, akkor a megyének kötelező átvenni a kötelezettséget.

43. Külön a munkavállalók mobilitását elősegítő forrás szükséges ahhoz, hogy a névjegyzékre kerülő bérlők azon részének, akik más településről munkavállalás miatt költöznek be az adott településre (a hat havi helyben történő munkavállalási időszak lejártá után), fedezni lehessen a lakbér-támogatását. Ebben az esetben a lakbér-támogatás önkormányzatra eső részének 80%-át egy évig a Munkaügyi Központ e célra elkülönített alapjából kell fedezni, és ezzel érdekeltté tenni az önkormányzatot a más településről érkező lakosok betelepülésének ösztönzésére.

3.3.3 A lakástársaságok

44. Annak érdekében, hogy a potenciális bérlakás-keresletnek megfelelően a szektor számottevően bővülhessen, **új szereplők vagy jelenlegi szervezetek kibővített, de kontrollálható tevékenységének kell teret adni. A belépő új vagy meglévő szereplők működésének messzemenően ellenőrizhetőnek kell lennie, hiszen ezzel lehet megakadályozni a központi támogatási keret elszivárgását, javítani a szociális bérlakás minőségét és összetételét.** A lakásfeladatok koordinálása és végrehajtása változatlanul helyi kompetencia marad, hiszen az önkormányzat vagy valamely szervezetének feladata a névjegyzékek működtetése, a lakásszervezetekkel és bérbeadókkal való együttműködés megteremtése, a bérlők igényeinek maximális figyelembe vétele (a helyi kompetencia szintjéig), és ezek érvényesítésének elősegítése a lakástársaságok felé, stb. (ld. fenn).

45. A lakástársaság egy olyan szervezet vagy szervezeti egység, amely megfelel az átlátható közösségi szociális bérlakás-gazdálkodással szemben támasztott és az engedélyező hatóság (ÖTM) által igazolt követelményeknek (elosztás, lakásminőség, lakbér-megállapítás, stb.). **A lakástársaságok „létrehozásának” az a célja, hogy érdekeltséget teremtsen a közösségi célú bérlakásállomány bővítésére.**

46. A lakástársaság szervezeti formája nem meghatározott, de tipikusan egy gazdálkodó szervezet, amely támogatásokat is felhasználva a piac diktálta körülmények között tevékenykedik. A lakástársaságok nem feltétlenül új szervezetek, például ma működő vagyongazdálkodók és ingatlanközvetítők vállalhatnak „lakástársasági” szerepet.

47. A lakástársaságoknak alapvetően **három funkciója van**:

- a. Közvetítenek a szociális bérlő és a tulajdonos (önkormányzat, magántulajdonos) között, ellenőriznek, a támogatásokat koordinálják és lebonyolítják. A bérleti szerződést azonban a lakás tulajdonosa és a szociális bérlő köti meg egymással.
- b. Kezelésükben van a szociális bérlő lakása, amelyet ők bérelnek a magánpiacon. Ekkor a bérleti szerződést a lakástársaság köti meg a bérlővel.
- c. Tulajdonukban van a lakásállomány, amelyet részben vagy teljesen szociális célra használnak (egy-egy lakástársaság a tulajdonában lévő épületekben üzemeltethet nem-szociális lakásokat is, de ezeket elkülönítetten tartja nyilván és gazdálkodik velük.)

Egy lakástársaság többféle funkciót is elláthat egyszerre (tehát lehetséges, hogy a lakások egy része a tulajdonában van, a másik részét pedig csak kezeli, és közben közvetítő szerepet is ellát.)

48. A lakástársaságok szociális bérlakásaikba csak a névjegyzékről választhatnak bérlőt, és az új bérlőik 50%-át a névjegyzékben megadott sorrend szerint kell elhelyezniük, avagy azonos jellemzők esetén sorsolás alapján, míg a lakástársaság a megüresedő lakásai másik felébe maga választhat a névjegyzékből bérlőt az arra jogosult érdeklődők közül. Tehát a megüresedett lakások 50%-ába a lakástársaságok és a névjegyzéken szereplő bérlők közös megegyezése alapján kerülhetnek bérlők, de diszkriminatív feltételeket nem lehet érvényesíteni.

3.3.4 A lakbérek mértéke

49. A közösségi bérlakás-szektor finanszírozhatóságának egyik feltétele a **lakbérek kontrollja, hiszen a lakbérszintek határozzák meg a támogatott közösségi bérlakás-szektor egyik fő kiadásának, a lakbér-támogatás költségvetési igényének a szintjét. A támogatott szektorban érvényesíthető legmagasabb lakbéreket egy, a helyi viszonyokkal összhangban lévő szinten kell meghatározni, amely egyrészt még biztosítja a lakástársaságok finanszírozhatóságát, másrészt pedig azt, hogy a szociális bérlőknek járó lakbér-támogatás a lehető legkisebb mértékben terhelje a költségvetést.**

50. **A helyi lakbérmaximumokat az önkormányzatok határozzák meg**, mivel náluk áll rendelkezésre a legtöbb ismeret a helyi ingatlanértékekről (ld. ingatlanadó-szabályozása) és lakáspiaci mozgásokról, valamint a névjegyzéken keresztül a tényleges bérlakás-keresletről és a bérlők rászorultságáról. Éppen ezért indokolt, hogy ők koordinálják a maximális lakbérek megállapítását, valamint együttműködve a lakásszervezetekkel a helyi lakberváltozások figyelembevételével meghatározzák a lakbérek éves emelését. Ezen kívül az ő feladatuk ezen változtatások összefogott és rendszeres egyeztetése az ÖTM felelős engedélyező szervezetével.

51. A maximális lakbéreket az önkormányzatok a legalább három évente frissített **helyi értéktérkép alapján** határozzák meg (a helyi opcionális építményadó területi felosztásának megfelelő térkép adott átlagos négyzetméter árakkal), és e lakbéreket korrigálják. Az ilyen területi és lakásminőségi paraméterekkel korrigált lakbéreket az önkormányzat évente helyi rendeletében rögzíti. Ez a lakbér a maximálisan támogatható lakbér, azaz ezektől a lakbérektől csak lefele lehet eltérni. A korrekciók esetében az alábbi szempontokat lehet figyelembe venni:

- Komfortfokozat (alacsonyabb komfortfokozat esetén a lakbér csökken);
- Építés ideje (új építés magasabb lakbért eredményez, ami lehetőséget ad arra, hogy új építésű lakásokat is bevonjunk a rendszerbe);
- Lakásnagyság szerint (kisebb lakásra magasabb négyzetméter ár állapítható meg).

52. Az egyedi lakbéreket a lakástársaságok határozzák meg egy adott, az önkormányzatok által szabályozott maximális határon belül.

3.3.5 A lakbér-támogatás

53. *A közösségi bérlakás-szektor reformjának egyik sarokköve a lakbér-támogatás bevezetése. Annak érdekében azonban, hogy egy finanszírozható modell alakuljon ki, le kell határolni a közösségi lakbér-támogatások célcsoportját, és azokat csak az alsó két jövedelmi ötdöbe tartozó háztartások esetén hozzáférhetővé tenni.* Így biztosított a magasabb és alacsonyabb támogatási igénnyel fellépő háztartások vegyes összetétele, de a célzottság is, amin keresztül a bérlati szektorban is súlyos következményekkel (végrehajtással, kilakoltatással) járó hátralékosság reális veszélye kivédhető, és egyéb szervezeti szabályozási elemekkel (hátralékkezelés módszereinek és forrásainak kibővítése) erősíthető. A lakbér-támogatás működtethetőségének egy további, fent már említett kulcseleme a lakbérkontroll.

54. *A lakbér-támogatás kétfázisú bevezetése* először pályázati szinten – majd a névjegyzékről kiválasztott összes bérlő számára normatívvá téve – biztosítja a jelenlegi rendszer intézményi logikájához kapcsolható fokozatos bővítést, a folyamatos átalakítás lehetőségét. A modell összköltsége – egy normatíva-rendszer fokozatos kialakításával és gyakorlati működésének tesztelésével – így éves szinten ütemezhető, és az első néhány év alatti monitoring tapasztalataira építve előre jelezhető lesz.

55. A lakbér-támogatás rendszerével szembeni kritériumok:

- a. A központi költségvetési kiadások legyenek felülről korlátosak a támogatás bevezetésének első időszakában (legalább az első hatások és eredmények értékeléséig, majd egy későbbi időszakban nyitottá lehet tenni a forrásokat);
- b. A lakbér-támogatási rendszer kiszámítható legyen a háztartások számára (világos legyen, hogy a jövedelmek növekedése, a háztartásszerkezet változása következtében hogyan változik a támogatás összege, hátralékosság stb. esetén hogyan módosulnak a feltételek);
- c. Az önkormányzatok járuljanak hozzá a lakbér-támogatás költségéhez legalább a központi rész 50%-ával, azaz a források megoszlása minimum 33-66% helyi és központi forrás;
- d. A rendszer tegye lehetővé a jogosultak vegyes társadalmi összetételét (az igénybevevők között alacsony és közepes jövedelműek is szerepeljenek – ezt az alsó két jövedelmi ötdödként meghatározott célcsoport garantálja –, egyébként nagyon magas lesz a támogatás költségigénye);

56. A lakbér-támogatás szabályainak kialakítása és a (központi és helyi) források elosztása helyi szinten folyik. *A lakbér-támogatási rendszer a résképlet logikáját követi, amely egységes szabályokra épül, de egyúttal teret ad a helyi sajátosságok érvényesítésének a lakberek adott keretek közötti helyi megállapításán keresztül.* A támogatás a háztartás

jövedelmének 10%-a feletti, a normatív lakásfogyasztás szerint megállapított lakbérkiadást fedezi. Ez várhatóan átlagosan a lakbér 20%-ának felel majd meg. A támogatás azonban nem lehet több, mint a lakbér 70%-a, ez ti. nagy valószínűséggel egy erős alulfogyasztást, rossz minőségű lakás bérlését jelenti.

57. *A lakbér-támogatás részben központi, részben helyi forrásokra támaszkodik.* A cél, hogy a központilag számított és lehívott kereteből az önkormányzat képes legyen támogatást nyújtani, saját forrásaival kiegészítve, a szociális bérlők támogatására, a résképlet segítségével számított támogatás mértékéig. *A rendszer két lépcsőben működik.* Az első lépcsőben a központi kormányzat a szociális céllal elosztott lakások száma után fizet egy egységesen megállapított összeget az önkormányzatok számára, pl. 6-10 ezer Ft/hó/lakás közötti összeget, amelynek nagysága függ az adott település helyzetétől. (Hasonlóan a szociális normatíva képletéhez.) A képlet figyelembe veszi a következő változókat:

- helyi lakbértérkép és korrekciók alapján megállapított lakbér mértékének eltérése az országos átlagos lakbértől (%),
- a névjegyzék jövedelemadatai alapján megállapított átlagos bérlői jövedelem és az országos összesített névjegyzéki jövedelemátlag eltérése (%),
- illetve az elhelyezett háztartások taglétszáma alapján kalkulált normatív lakásfogyasztás (összes négyzetméter/háztartás) az átlagos országos lakásnagyságtól való eltérés %-ában.

A költségvetési év végén (másodiklépcsőben) az önkormányzatok elszámolnak a támogatásokkal, hasonlóan más önkormányzati normatív támogatásokhoz.

58. Az új szociális bérlakásrendszer fenntarthatósága érdekében a *lakberek nem fizetése* (3 hónap után) a bérleti jogviszony felmondásával jár, és a hátralékos bérlőnek el kell hagynia a lakást. A hátralékoság miatt lakástalanná vált bérlő, ha más megoldása nincs, akkor az átmeneti szociális lakásellátás (szociális szállások) rendszerében vagy a hajléktalan ellátásban találhat helyet magának. A hátralékos bérlők felkerülnek egy hátralékos listára, ami azt jelenti, hogy bérlakáshoz jutási esélyeik csökkennek.

3.3.6 Finanszírozási kérdések

59. A közösségi szociális bérlakás modell egyik kulcskérdése a lakástársaságok finanszírozása, azaz beruházásaik és működésük pénzügyi feltételeinek kialakítása és hosszú távú kiszámíthatóságuk megteremtése. A lakástársaságok bevételeit a bérlők által megfizetett lakberek, a lakberekhez kapcsolódó lakbér-támogatás, és a közvetítői díjak alkotják. *A lakástársaságok kétfajta támogatást kapjanak működésükért:* a) *közvetítői díj* a névjegyzékről elhelyezett bérlők után; b) *beruházási támogatást* lakások vásárlásához vagy építéséhez PPP-s program keretében.

60. *A magánbérletek adóztatását összhangba kell hozni a szociális bérletek támogatásával.* A lakástársaságokon keresztül bérbe adott lakások esetében az adót el kell engedni, amennyiben a jelenlegi „fekete”, adót megkerülő lakáskiadási rendszer tovább él, vagy az adót csökkenteni kell (25%-ról 10%-ra), ha az adózás szigorodik. Építményadó esetében is végig kell gondolni a szociális lakások esetében nyújtandó kedvezményeket. Ugyanakkor ezeket az adókiadásokat is számításba kell venni a program költségei között.

61. *A lakástársaságok szociális céllal bérbe adandó lakások építéséhez, vásárlásához támogatott hitelt kapnak, és hitelgaranciát vehetnek igénybe. Lakástársaságok beruházási támogatásokat csak akkor vehetnek fel, ha vállalják, hogy a megvásárolt vagy épített lakásaik tervezett lakbére nem haladja meg a helyi rendeletben definiált kereteket. A*

lakástársaságok beruházási támogatásának célja, hogy hosszabb távon is biztosítva legyen a kínálat. Beruházási támogatást csak azok a lakástársaságok kaphatnak, amelyek 10-20 évre garantálják, hogy a vásárolt vagy épített lakások a szociális szektorban maradnak.

62. Egy fenntartható bérlakás rendszerben új bérlakások építésére is szükség van. Mivel a jelenlegi gazdasági helyzetben az állami szféra rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások szűkösek, a bérlakás-szektor fejlesztéséhez nélkülözhetetlen a magánszektor szerepvállalása. A szociális bérlakás-szektor szabályozását úgy kell kialakítani, hogy ösztönözze a megfelelő szakmai háttérrel rendelkező magánbefektetők piacra lépését, lehetővé téve (a reális) profitelvárások realizálását, ugyanakkor hatékonyabb gazdálkodáshoz vezessen, mint a tisztán állami/önkormányzati forrásokból épített és üzemeltetett bérlakások. Ebben az esetben ugyanis a szektorba juttatott állami források is nagyobb hatékonysággal hasznosulnak, mint a jelenlegi rendszerben.

63. A szociális bérlakás-szektor esetében a piaci mechanizmusok, illetve a magánszféra hatékonyságának kiaknázására jelenthetnek megoldást az ún. PPP (Public-Private Partnership) típusú konstrukciók. A PPP projektek esetében a közszolgáltatás nyújtásához kötődő feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb mértékben és komplexebb módon bízza a magánszektorra. Mivel a PPP típusú együttműködések jellemzője a viszonylag hosszú – legalább 15-20 éves – időtáv, így a magánszféra nemcsak az infrastruktúra létrehozásában (tervezésében és megépítésében) vállal szerepet, hanem az üzemeltetés felelőssége is rá hárul. Továbbá – legalább részben – a magánszféra szerepet vállal a projekt finanszírozásában is. A szociális célú bérlakás projektekre olyan PPP konstrukciót javasolunk, amelyben a befektető viseli az építési-, és a keresleti kockázatot, valamint részben a finanszírozás kockázatát. Ez azt jelenti, hogy a befektető megépíti, majd üzemelteti a bérlakást, a beruházást pedig – esetlegesen állami támogatás (beruházási támogatás, kamattámogatás, adókedvezmények, stb.) igénybe vételével – maga finanszírozza. A befektető kockázatkörébe tartozik a lakások feltöltése, illetve a bérlakás tulajdonlásának kockázata. Az állami szektor a befektetővel megosztva viseli a finanszírozási, valamint a szabályozási kockázatot. A finanszírozási kockázat egy részének felvállalása a beruházási támogatáson felül a szociálisan rászorultaknak juttatott, azok jövedelmi helyzetétől függő lakbér-támogatás működtetését jelenti. A szabályozási kockázat viselése azt feltételezi, hogy az állami szektornak gondoskodnia kell a szektor-specifikus szabályozások hosszú távú kiszámíthatóságáról és átláthatóságáról.

64. Számos eddigi ez irányú reformkísérlet maradt félbe amiatt, hogy a bérlakásszektorba belépő piaci szereplők hozamelvárásait csak olyan magas támogatási összegek mellett lehetett volna az állami szektor által megcélzott lakbérszintekkel összeegyeztetni, amelyek megfizetése nem volt reális. A piaci alapú bérlakásépítés ugyanis bruttó 2730 Ft/m²/hó lakbérszint mellett térül meg. Ekkor a beruházás finanszírozása 30%-os önrésszel és 70%-os hitellel történik, a futamidő 15 év. A saját tőke után elvárt hozam 20%, míg a hitelkamat 7,24%. A hitelfelvétel a Magyar Fejlesztési Bank bérlakásépítés finanszírozására indított Új Magyarország (korábban „Sikeres Magyarországért”) Vállalkozásfejlesztési Hitelprogram 6. hitelcélja keretében történik. A támogatások növelése esetében (tőketámogatás, kamattámogatás) ez a lakbérszint csökkenthető lenne:

1. beruházási támogatásként az önkormányzat ingyen biztosítja a beruházás helyszínéül szolgáló telket (ez kb. a beruházási költségek 10%-a). Ekkor a befektető által minimálisan elvárt lakbér szintje bruttó 2220 Ft/m²/hó.
2. az állam további 15%-os beruházási támogatást nyújt. Ekkor a befektető által elvárt lakbér bruttó 1670 Ft/m²/hó értékre csökken.

3. a tőketámogatások mellett az állam 50%-os kamattámogatást is nyújt a befektetőnek. A kamat szintje ekkor 3,62%-ra csökken, a kamattámogatás jelenértéke 132 m Ft (összege az első évben 23 m Ft, az utolsó évben 2 m Ft). A lakbér ekkor 1370 Ft/m²/hó. Ezekhez az egyes lakbérszintekhez kapcsolódó lakbér-támogatási igény további, lakásonként 20-50 ezer Ft lenne havonta.

65. Mivel ezek a támogatási szintek a jelenlegi piaci feltételek között túlságosan magasak, ***a PPP-s programok helyett az új bérlakásépítés önkormányzati tulajdonban lévő lakástársaságokon keresztül kísérleti jelleggel kell, hogy megvalósuljon.*** Amennyiben az önkormányzat valósítja meg a bérlakásépítést, akkor a beruházás finanszírozásának önrészét adja az összközműves építési telek, amely a beruházás értékének 17%-át teszi ki. Ezen túl a hitelfeltételek és a kapcsolódó kamattámogatások függvényében az alábbi lakbérszinteket eredményező lakásépítés valósítható meg, az MFB Önkormányzatok számára elérhető Sikeres Magyarországért Bérlakás Hitelprogramja keretén belül (a maximum futamidő 25 év, az önrész min. 10%):

1. Hitelkamat: 6,49%, futamidő:25 év, hitelarány:83%. Lakbér: nettó 1150 Ft/m²/hó, bruttó 1380 Ft/m²/hó

2. További 50%-os kamattámogatás esetén a hitelkamat 3,24%. A kamattámogatás összege évente csökkenő terhet jelent a költségvetésnek, az első évben 26 m Ft, a 25. évben 6 m Ft. A kamattámogatás nettó jelenértéke 221 m Ft. A lakbér: nettó 850 Ft/m²/hó, bruttó 1020 Ft/m²/hó

3. Amennyiben egy 15%-os állami tőketámogatás kapcsolódik a konstrukcióhoz, (145 m Ft), de nincs kamattámogatás (azaz hitelkamat: 6,49%, futamidő:25 év, hitelarány: 68%), a lakbér: nettó 970 Ft/m²/hó, bruttó 1164 Ft/m²/hó

Ezek a konstrukciók a piaci bérlakás-építés eredményeként létrejövő lakbérek szintjénél 40-10%-kal kedvezőbbek.

3.4 A bérlakásprogram elindításának javasolt lépései, ütemezés és költségei

66. A szociális bérlakásprogram egyrészt a jogi-intézményi környezet változtatását jelenti, ami nagyban érinti a tervezett lakáskódexet és számos adóügyi jogszabály módosítását, másrészt a lakbér-támogatási program lakástársaságok közvetítésével való beindítását. A kormányzat régóta elkötelezte magát a szociális bérlakásprogram indítására, de az eddigi lépések nem hoztak érzékelhető változást. Egy politikailag védhető program ***reális nagyságrendje a 2009-2010-es évekre összesen 5000 szociális bérlakás behozása a rendszerbe, aminek a költségei becsléseink szerint a harmadik évtől kezdve 900 millió Ft (180 ezer Ft/év/lakás)***, de az első két évben ennél jóval kevesebb, a 2 éves időszakra összesen kb. 600 millió Ft. ***Amennyiben a rendszer jogi és intézményi feltételei kikristályosodtak, akkor lehetséges a volumen évi 5000 lakásra való növelése.*** Az új tömeges bérlakás építési PPP-s programok feltételei nincsenek meg, ezért csak kísérleti jelleggel, önkormányzati lakástársaságok keretei között javasoljuk elindítani új bérlakások építését. A szociális bérlakásprogram költségeit részben a lakásépítési kedvezmény átalakítása révén nyert források finanszírozzák.

67. A bérlakásprogram ***első lépése a jogszabályi háttér kialakítása:*** szociális lakásbérleti szerződések jogi feltételeinek meghatározása (úgy mint a jogosultság, az elosztás, a szerződés minimális idejének és a maximális lakbérének a meghatározása, a lakbérék megváltoztatásának és a bérleti szerződés felmondási szabályainak kialakítása, lakóhely bejelentkezési szabályok, valamint a bérleti szektoron belüli rossz bérlők „BAR” listájának felállításának feltételei), a lakások elosztásának szabályai, nevezetesen a névjegyzék formai és

tartalmi előírásai, a lakástársaságok működési engedélyezésének előírásai. Ez a feladat érinti a lakáskódex módosítását, de nem feltétlenül kell a programnak megvárnia az új lakáskódex parlamenti elfogadását.

68. A 2005-től érvényes, de nem működő **laktér-támogatási rendszert módosítani kell.**⁵ A továbbiakban is az önkormányzatok pályázzák meg a laktér-támogatási kereteket (10000 Ft/lakás/hó), amit saját forrással kiegészítve (átlagban 5000 Ft/hó/lakás) a lakástársaságokon keresztül ítélnék oda a szociálisan rászoruló bérlőknek. A jogosultság felső jövedelmi határa az öregségi nyugdíj minimum 250%-a, de a támogatás nagyságát az egységes laktér támogatási (rés) képlet határozza meg: a támogatás a háztartás jövedelmének 10%-a feletti, a normatív lakásfogyasztás szerint megállapított laktérkiadást fedezi, várhatóan **átlagosan a laktér 20%-ának** felel majd meg, de nem lehet több mint a laktér 70%-a. Az önkormányzatok évente a keretösszegeken belül maradva elszámolnak a program költségeivel. A koncepcióban javasolt normatív támogatási rendszer 2010 után kerülne bevezetésre.

69. **Az önkormányzatok meghirdetik a programot a potenciális lakástársaságok számára** (köztük szerepelhet a saját cégük), akik vállalva a lakástársaság működési feltételeit (a szociális bérlakások átlátható, elkülönített kezelése – az ÖTM által engedélyezett módon) jogosulttá válnak arra, hogy közvetítsenek lakásokat. A lakástársaságok 10-15%-os közvetítői díjat számolhatnak fel. A névjegyzéken szereplő adott lakásokra (ismert laktérek és támogatási feltételek mellett) beadott igények között 50%-ban az önkormányzat, 50%-ban a lakástársaság választja ki a bérlőket. A program 2009 első felében elindítható, ami reálisan 2009-ben és 2010-ben 5000 lakás bekapcsolását jelenti a szociális bérlakásszektorba. Ennek a várható, a központi költségvetést terhelő költsége az első két évre összesen 375 millió Ft (mivel a program 2009-es év második felében indul be), az önkormányzatokat terhelő költség pedig 188 millió Ft a két évre. A program működtetése, a lakástársaságok közvetítői díjait is beszámolva, két évre összesen mintegy 570 millió Ft. A további évekre minden 5 ezer szociális bérlakás laktér-támogatása összesen évente 900 millió Ft-ba kerül.

70. A **munkaügyi központok** bérlőkijelölési joggal rendelkeznének, amely olyan lakásokra értelmezhető, ahova más településekről az adott településre költözőket helyezhetnének el. Ezekben az esetekben a támogatás önkormányzati részének 80%-át a Munkaügyi Központok fedeznék.

71. **Az új bérlakásépítés lehetőségeinek feltárása** érdekében 2-3 önkormányzat esetében **kísérleti programot** kell indítani, amely keretén belül külföldi (pl. osztrák és holland) tapasztalatokat is felhasználva körülbelül 200-250 új lakás épülne. A telket a pályázat alapján kiválasztott önkormányzat adná a projekthez, a hitelt az MFB biztosítaná kereskedelmi bank közvetítésével, a lakásbérlet szabályai pedig követnék a javasolt új közösségi szociális bérlakás modellt (laktérek, névjegyzék, laktér-támogatás). A program költsége 2009 és 2010-es években 400-500 millió Ft.

⁵ A jelenlegi rendszerben önkormányzatok pályázhatnak laktértámogatásra (7000 Ft/lakás/hó, de a maximum a laktér 30 %-a). A feltételek nagyon szigorúak: a háztartás egy főre jutó jövedelme a nyugdíjminimum 150 %-ánál nem lehet több, csak gyerekes családok kaphatják, és ami leginkább visszarettenti a magántulajdonosokat a részvételtől az az, hogy az önkormányzat „a bérleti szerződés és a bérbeadó írásbeli hozzájárulása alapján tájékoztatja az állami adóhatóság területileg illetékes igazgatóságát a bérbeadó adóazonosító adatairól”.

4 Átmeneti szociális lakásellátás (szociális szállások): intézményi feltételek és javaslatok

4.1 A szociális szállások kialakításának háttere

72. *A jelenlegi lakásrendszer és lakhatási támogatási rendszer nem biztosítja hatékonyan a lakhatás elvesztésének megelőzését, illetve a hajléktalanok társadalmi reintegrációját.* A jelenleg működő szociális intézményrendszerben a hajléktalanságot megelőző, illetve az onnan kivezető intézményi formákból (hajléktalanok átmeneti szállása, családok átmeneti otthona, krízis-lakások) nem biztosított a visszajutás lehetősége a lakásszektorba a jelenlegi szociális bérlakás-szektor igen szűk kapacitása, illetve a magánbérleti szektorhoz járó megfelelő támogatási formák hiánya miatt. Ezen kívül a lakás elvesztésének megakadályozását célzó támogatási formák (lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési támogatás) sem működnek kellő hatékonysággal (sem a tulajdonosi, sem a szociális, illetve a magán bérlakás-szektorban).

73. Felismerve a jelenlegi intézményi és támogatási rendszer diszfunkcióit, elsősorban a hajléktalan ellátó rendszer keretében történtek kísérletek újfajta programok bevezetésére. A 2005-2006-ban pályázati rendszerben megvalósuló „támogatott lakhatási program” az önálló életvitelre képessé tehető hajléktalanok magánbérleti piacon való lakásbérléséhez nyújtott lakhatási támogatást és szociális szolgáltatást. A másfél éves programba több mint 1000 fő került be, az egy főre jutó éves (lakhatási és szociális munkát finanszírozó) támogatás legfeljebb 300 ezer Ft volt, ami az átmeneti szállásokhoz járó 548 ezer Ft normatívához képest lényegesen alacsonyabb összeg. A program eredményei alapján már születtek javaslatok annak továbbvitelére és rendszerszerűvé tételére.

4.2 A szociális szállások kialakításának szervezeti megoldásai

74. A fentiek alapján tehát szükség van olyan rugalmasabb támogatott lakhatási formák kialakítására, melyek a lakhatással nem rendelkezők, illetve lakhatásukban veszélyeztetettek részére megoldást nyújtanak annak érdekében, hogy ezek a csoportok visszailleszkedhessenek a stabil, önálló lakhatási formákba. A szociális szállás ellátási forma ezt a célt szolgálja. Ugyanakkor *hosszabb távon a szociális szállásnak illeszkednie kell egy olyan lépcsőzetes kivezetési, prevenciós rendszerbe, mely több fokozatú kivezetést, megelőzést biztosít a hajléktalanság és az önálló lakhatás között.* Ennek a rendszernek az elemei: krízisellátás, bentlakásos intézmények, külső férőhelyes intézményi ellátások, szociális szállás, közösségi szociális bérlakás-szektor, mely utóbbi már önálló lakhatási formát jelent, melyhez csupán anyagi támogatás járul. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a szociális szállás szektor létrehozása nem helyettesítheti a szociális bérlakás-szektorban (és a tulajdonosi szektorban) a hátralékosság és lakásvesztés megelőzésére irányuló programok mainál hatékonyabb működtetését.

75. *A szociális szállás egy átmeneti formát jelent az intézményi ellátás (illetve a szociális rendszerből való kiesés, pl. hajléktalanság) és a közösségi szociális bérlakás-szektor között. Ugyanakkor (már/még) nem intézményes ellátási forma, célcsoportját azok jelentik, akik aktív, személyre szabott szociális segítséggel képessé tehetőek arra, hogy reintegrálódjanak a normál lakásrendszerbe.* A szociális szállás szektorba két módon lehet bekerülni: egyrészt a hajléktalanságból való kivezetés részeként, másrészt hátralékosság miatt a közösségi szociális bérlakás rendszerből való kiesés következtében. Az ellátási forma lépcsőzetes bevezetését javasoljuk. Első lépcsőben a közösségi szociális bérlakáshoz kapcsolódóan, majd egy későbbi

fázisban a hajléktalan-ellátási formába javasoljuk integrálni a hajléktalanságból kivezető támogatott lakásbérletet célzó programokat.

76. A szociális szállás **ún. kötelezettséggel járó támogatási forma**, ami az ellátott számára nagyobb szabadságot (szélesebb választási, döntési lehetőségeket) jelent, mint az intézményi ellátás, de a szolgáltatást működtető szociális szervezettel való kötelező együttműködéssel jár az ügyfél részéről, mely együttműködés szigorú korlátokat tartalmaz (az ellátott részletesen meghatározott kötelezettségeit, pl. háztartás gazdálkodás és viselkedési normák terén) a közösségi szociális bérlakás szektorhoz képest.

77. A szociális szálláshoz nyújtott támogatás egyrészt tartalmaz egy **lakhatási elemet**, mely a lakbér és egyéb kapcsolódó költségek (pl. kaució) kifizetéséhez nyújt anyagi segítséget, valamint egy **szociális munkát magába foglaló szolgáltatási elemet**, mely az önálló életvitelre készíti fel az ügyfeleket. A szociális munkának személyre szabottnak kell lennie, fel kell mérnie, hogy az ügyfélnek milyen típusú segítségre van szüksége, és ennek megfelelően kell a klienst más szolgáltatási és egyéb típusú programokba, támogatásokba bekapcsolnia (pl. egészségügyi, foglalkoztatási programok, lakásfenntartási támogatás biztosítása) és követnie, hogy az ügyfél eleget tesz-e az együttműködési megállapodásnak. A szociális szolgáltatásnak továbbá egy utókövetési elemet is kell tartalmaznia az önálló lakhatásból való újbóli kiesés megelőzése érdekében.

78. A szociális szállás legfeljebb két évig biztosítja a támogatott lakhatási lehetőséget a rászorulóknak. Az ellátás egyedülállók esetében azt jelenti, hogy egy lakásban, a lakás méretétől függően 2-3 ember is lakhat, míg gyermekes családok esetében külön lakás jár. Ha két év után sem képes az ügyfél az önálló életvitel kialakítására, akkor a több lépcsős ellátási rendszer más formájába kell átkerülnie.

79. Szociális szállás típusú ellátást **működtethetnek önkormányzati szociális szervezetek/intézmények és non-profit szervezetek**, amennyiben eleget tesznek a törvényi szabályozásban meghatározott feltételeknek. A szociális szállás szektorban lévő lakások (1) lehetnek a támogatást működtető szervezet tulajdonában, (2) lehetnek erre a célra fenntartott önkormányzati bérlakások, melyeket az önkormányzat a szociális szervezetnek bérbe ad, illetve annak rendelkezésére bocsát, illetve (3) a magánbérleti piacról is bérelhetők lakások erre a célra. Az ellátásban részesülő ügyfél bérleti jogviszonyban áll vagy az ellátást működtető szociális szervezettel (mely tulajdonolja, illetve bérlő a lakást), vagy közvetlenül a lakás bérbeadójával.

80. A szociális szállás kapacitásának nagyságát a háztartások számának tekintetében középtávon a mindenkori közösségi szociális bérlakás állomány 4%-ában célszerű meghatározni, ami a hosszabb távon elérendő 300 ezer lakásos közösségi bérlakás állomány esetén 12 ezer háztartás számára nyújt segítséget (ami azonban kevesebb számú lakást jelent, mivel egyedülállók esetén többen is lakhatnak egy lakásban).

4.3 A szociális szállások kialakításának javasolt lépései, ütemezése és költségei

81. A szociális szállások területén, amelynek komoly előzményei vannak a hajléktalan ellátásban, elsősorban az intézményi rendszer kiépítése lehet rövidtávon reális. A szociális szállások javasolt rendszere alapvetően a hajléktalan ellátáshoz és a hátralékkezelési programokhoz tartozik, a szociális bérlakás rendszer továbbfejlesztése szempontjából elsősorban egy garanciális tényezőként jön szóba. **Azt garantálja, hogy a rendszerbe bekerült nem-fizetők okozta kockázatot a kormányzat (és az önkormányzat) részben vagy egészében átvállalja.** (A feladat a szociális bérlakásokban a fizetési fegyelem javítása, és a befektetett

források kockázatainak csökkentése.). Fontos, hogy a szociális szállás, és így az ehhez kapcsolódó központi finanszírozás is, **csak az újonnan létrejövő közösségi szociális bérlakásszektorból kikerülők elhelyezésére használható fel**, annak elkerülése érdekében, hogy az önkormányzatok a saját bérlakásszektorukból a bérlőket a szociális szállásba „átcsoportosítsák”.

82. A szociális szállás jogi háttérét biztosítani kell nem csak a Szociális törvényben, hanem a Lakástörvényben is.

83. A szociális szállás kapacitásának nagyságát a háztartások számának tekintetében középtávon a mindenkori közösségi szociális bérlakás állomány 4%-ában célszerű meghatározni. 2009-2010-ben, a közösségi szociális bérlakásállomány kiépülésével párhuzamosan, mintegy 200-300 háztartást befogadó kapacitás kerettel indul a kísérleti program. 2011 és 2020 között kifejezetten a közösségi szociális bérlakásokhoz kapcsolódó kapacitás tovább növekszik az új közösségi bérlakásszektor növekedési ütemének megfelelően. Javasoljuk a hajléktalanságból kivezető támogatott lakásbérlést célzó programokat is a szociális szállás ellátási formájába integrálni, de ennek költségvetési vonzatát itt nem becsüljük meg.

84. **A szociális szállás finanszírozása tartalmazza mind a lakbér-támogatási elemet, mind a szociális munka költségeit**, tehát a két típusú támogatási formát egy finanszírozási rendszerbe kell foglalni annak érdekében, hogy azok integráltsága biztosítva legyen. **Az ellátásnak központi finanszírozásúnak kell lennie, amihez az önkormányzatnak 30% társfinanszírozást kell adnia.** A finanszírozás egy meghatározott keretösszegeből történik, zárt végű finanszírozási rendszerben. Az egyes önkormányzatokra jutó keretösszeget helyi sajátosságok, igények alapján (közösségi szociális szektor nagysága, a lakhatásukban veszélyeztetettek száma, kilépésre képes hajléktalanok száma alapján) határozzák meg, amely a tényleges felhasználás alapján hívható le.

85. A fenti ütemezés forrásigényének meghatározásához a támogatott lakhatási program fajlagos költségeivel számolunk (egy háztartásra évi 240 ezer Ft lakbér-támogatás és 60 ezer Ft szociális munka költsége). Eszerint 2009-2010-ben, azaz a program első két évében a teljes költség kb. 75-90 millió Ft, azt feltételezve, hogy a szociális szállásként működő lakások állománya fokozatosan bővül.

5 A lakástulajdonhoz kapcsolódó támogatások alacsony jövedelmű csoportok körében

5.1 A tulajdoni támogatások nagyságrendje

86. A lakástámogatások többsége ma a tulajdoni szektorhoz kapcsolódik, részben a tulajdonszerzéshez, részben a magántulajdonban lévő lakások felújításához, korszerűsítéséhez. A programok szociális szempontból nem kellően célzottak, bár tartalmaznak csoportos célzást lehetővé tévő elemeket, mint a gyerekszám, lakásnagyság, „első lakás” stb., de ezeknek a célzásoknak a hatékonysága megkérdőjelezhető. A lakástulajdonhoz kapcsolódó támogatási rendszer szinte átláthatatlan, feltételei bonyolultak, hatásai követhetetlenek. **Hosszabb távon az általános, alanyi jogon járó, regresszív támogatásokat fokozatosan le kell építeni ahhoz, hogy a közpénzek felhasználásának hatékonyságát növeljük.**

87. A lakásrendszerben a lakáshitel támogatások költsége (130 md Ft 2007-ben) meghaladta a teljes segélyezés (a jövedelmi és vagyoni helyzethez kötött pénzbani juttatások) költségét. A

lakáshitel állomány pedig 200 md Ft-ról 3000 md Ft fölé emelkedett 2000-2008 között, és így meghaladta a GDP 10%-át. ***Az utóbbi két-három évben a hitelezési piac átrajzolódása zajlik: a hitelállomány belső összetétele megváltozott.*** Újabb állami támogatású hiteleket a piacon gyakorlatilag nem vesznek fel, hiszen hasonló megfizethetőségi mutatókkal előállított piaci alapú pl. deviza-alapú hitelek elhódították a keresletet. Ennek hatására hosszú távon a lakáspolitikai források előre elkötelezett felhasználási volumene is csökkenni fog. ***Az általános kamattámogatási konstrukció fenntartása tehát nem indokolt, javasoljuk ennek megszüntetését.*** Az elemzők szerint jelentős megtakarítások nem érhetőek el a konstrukció megszüntetésével, de ha a jelenlegi külső gazdasági feltételek változnak, akkor a konstrukció újra népszerűvé válhat, ami lakáspolitikai szempontból nem indokolt. A ***Fészekrakó programban*** elindított állami hitelgarancia vállalás 2007 végéig közel három év alatt összesen 35 000 család hitelfelvételét segítette 205 md Ft hitelvolumenben. A program értékelése még nem történt meg, de ***hosszabb távon javasolható a program kiterjesztése, a jelenlegi lakáshitel kamattámogatások felváltása a kiválasztott csoportok részére nyújtott garanciával.***

88. ***A lakásépítési kedvezmény*** a mai támogatási rendszerben jelentős (2007-ben 40 md Ft) nagyságrendet képvisel. Ezt egészíti ki a Fészekrakó program nagyságrendileg 10 md Ft-ot kitevő Fiatalok Lakásépítési Kedvezménye, ami együttesen 50 md Ft nagyságú tőketámogatást jelent a lakásrendszerben. A lakásépítési kedvezményt 2007-ben összesen mintegy 24 600 fő vette igénybe, a támogatás átlagos összege 1,75 millió Ft. A ***fiatalok otthonteremtési támogatása*** 2007-ben 10,7 ezer család lakásvásárlását segítette, az éves támogatás összege 11,1 md Ft, egy családra jutó átlagos összege pedig 1,1 m Ft volt. A jelenlegi tőketámogatási konstrukciók más-más kedvező és kedvezőtlen hatással bírnak az egyes célcsoportokra: a lakásépítési kedvezmény („szocpol”) egyik kedvezőtlen hatása, hogy az önrésszel alig (vagy nem) rendelkező, tipikusan hátrányos helyzetű háztartásokat olyan lakáspiaci szegmensekben stabilizálja, amelyek a kedvezőtlen munkaerő piacú, hátrányos térségekre, avagy pl. elszegényedő kistelepülésekre jellemzők. Ebből a lakáshelyzetből a továbblépés nehézkes, ha egyáltalán lehetséges. A Fészekrakó programban a (kedvezmény fele összegét kitevő, „félszocpol”) támogatás kiterjesztése használt lakásokra sok háztartást hozzásegített egy addig nem támogatott típusú mobilitáshoz a lakáspiacon belül, de a belépést a piacra csak azok esetén teszi lehetővé, akiknek háztartás gazdálkodása (és a szélesebb család támogatása) és egyébként a hitelfelvevő-képessége ezt a lépést kiegészíti és elősegíti. ***Ezeket a nem EU konform támogatásokat hosszú távon át kell alakítani célzott tőketámogatásokká.***

89. A 2001. után kezdődő ***panelprogramnak*** vitathatatlan pozitív vonása, hogy az addig sikertelen, hasonló (bár kisebb támogatottságú) programokkal⁶ szemben ***beindította a lakótelepi épületek esetében a felújítási, korszerűsítési beruházásokat.*** A 2005-ben megjelenő Panel Plusz program következtében megközelítőleg a teljes lakótelep állomány 15%-a valamilyen mértékben megújult. Az átlagosan 226 ezres Ft-os állami támogatás összege pedig azt mutatja, hogy lakásonként megközelítőleg 700 ezer forint értékben végeztek energiatakarékos felújítási munkákat. Bár ez az egyik legsikeresebb lakásprogram a 2000 utáni lakáspolitikában, ***az alkalmazott támogatási konstrukciót felül kell vizsgálni, mert az ütközik az EU-s jogszabályokba, hiszen sérti a versenyjogi előírásokat.***

90. A ***lakás-takarékpénztári szerződésekhez kapcsolódó támogatások*** 2005-re ténylegesen 113 milliárd Ft-nyi megtakarítás támogatását jelentették. 2006-ban már 14 md Ft, 2007-ben 18 md Ft állami támogatás kapcsolódott a konstrukcióhoz. Problematikus, hogy a hitelezési

⁶ Az iparosított technológiával épült épületek felújításának támogatására a kilencvenes évek közepe óta léteztek programok, ilyen volt pl. az ún. német hitel.

piacon megjelenő speciális pénzügyi technikák révén a lakástakarékok előre lehívhatóvá teszik a támogatásokat, így tulajdonképpen a támogatás eredeti célja, a lakáscélú megtakarításra való ösztönzés, csorbát szenved. További negatívuma a konstrukciónak, hogy elsősorban a középosztály tagjai élnek a lehetőséggel, vagyis az alacsonyabb jövedelműek lakáshoz kapcsolódó beruházásait nem segíti kellően. Mindezek alapján célszerűnek mutatkozik **a nagyobb támogatási mértéket egyes kiemelt felhasználási területekre koncentrálni**, mint pl. **a lakóépület felújítás** (pl. a panelprogram keretén belül), illetve **infrastruktúra fejlesztés** területén, míg más területeken a támogatást csökkenteni kellene.

5.2 A tulajdoni támogatások átalakításának javasolt lépései, ütemezése és költség kihatásai

91. A tulajdoni támogatások területén az előre lekötött támogatások nagyságrendje meghatározó, ezért a támogatási rendszer átalakításának forrása a Fialatok Otthonteremtési Támogatásának kiterjesztése és ezzel egyidejűleg a lakásépítési kedvezmény megszüntetése, valamint a lakástakarék-pénztáraknak nyújtott támogatások radikális csökkentése, ami lehetőséget ad az alacsony jövedelmű háztartások lakásépítési, vásárlási és lakásbővítési támogatásának egy hiteltörlesztési támogatással történő kiegészítésére, valamint a szegregált telepek felszámolási programjának felgyorsítására. A lakótelepi speciális támogatások működőképességének elősegítése érdekében a hiteltörlesztési támogatást az arra jogosult rászoruló háztartások a későbbiekben a megemelkedett közös költség támogatásaként a lakásfenntartási támogatásba beépítve kapják meg.

92. A tulajdoni szektorhoz kapcsolódó támogatások átalakítása során cél, hogy egy áttekinthetőbb és célzottabb rendszer jöjjön létre. **Javasoljuk, hogy a lakásépítési kedvezmény szűnjön meg 2010-ben, és az új lakás vásárlásához/építéséhez ugyanolyan támogatások járjanak, mint a Fialatok Otthonteremtési Támogatásának esetében. Ez körülbelül évi 14-16 milliárd Ft megtakarítást jelent. Javasoljuk a jogosultsági korhatár 35-ről 40 évre emelését. Javasoljuk továbbá a lakástakarék-pénztárak támogatásának mérséklését**, a mai betétként elhelyezett összeg 15%-ára, de maximum évente 37500 Ft-ra, a társasházak és lakásszövetkezetek támogatási rendszerének érintése nélkül. A lakástakarékok támogatásának csökkentése (a támogatás szabályainak 2009-ben történő módosítása) ugyanakkor csak hosszabb távon, kb. a negyedik év után jár majd kb. 6-8 milliárd Ft megtakarítással. A két forrás körülbelül évi 17-25 milliárd Ft-ot szabadít fel. Ez a megtakarítás finanszírozza a javasolt új programokat a bérlakás-szektorban és a tulajdoni szektorban.

93. A költségvetés kamatterheinek csökkentése érdekében két további beavatkozás lehetséges, egyrészt a hiteltámogatások megszüntetése, másrészt a meglévő támogatott hitelállomány előtörlesztésének ösztönzése.⁷ **Javasoljuk a hiteltámogatások megszüntetését, amely révén további mintegy 10-15 md Ft költségvetési forrás szabadulhatna fel szociálisan célzottabb programok számára.** (Ha a támogatás megszüntetése 2008 eleje lett volna, akkor 2008-ban 5,2 md Ft, a rákövetkező két évben 9,8 md, illetve 12,1 md Ft, majd 2011-ben 9,1 md Ft megtakarítás lett volna elérhető.) A támogatás megszüntetésének következtében a devizahitel felvétel tovább növekedne, amely tovább növeli a háztartások devizában való eladósodottságát. A vállalkozói hitelek kamattámogatásának megszüntetése elsősorban a kis- és középvállalkozásokat (KKV) érinti, hiszen a nagyvállalkozások már ma is inkább a csak 2-

⁷ Ebben a pontban támaszkodtunk a „Hatásvizsgálat „A támogatott hitelt korábban felvevők ösztönzése előtörlesztésre” című javaslat várható hatásairól. Közfeladatok felülvizsgálata (ÖTM-04)” és „A lakáscélú ingatlan vásárlásához adható állami kamattámogatás (támogatott forint hitel konstrukció) csökkentése/megszüntetése az újonnan felvett hitelek vonatkozásában” várható hatásairól (ÖTM-05) című anyagok következtetésére.

3%-kal magasabb kamatú piaci hiteleket veszik igénybe, a támogatott hitelek lassúbb és bonyolultabb ügyintézése miatt. A KKV-k számára viszont a piaci hitelek sokkal kedvezőtlenebbek, ezért ők jobban igénybe veszik a támogatott hiteleket. A vállalkozók viszont nem preferálják a devizahiteleket, mert a rövid futamidejű hiteleknél az esetleges árfolyamromlás mind a vállalkozóknak, mind a banknak túl nagy kockázatot jelent. A vállalkozói hiteltámogatás megszüntetésekor a még fennálló hitelállományhoz kötődő támogatás 2008-ban 4,9 md Ft, majd 1,7 illetve 0,6 md Ft, 2011-ben már csak 0,1 md Ft költségvetési kiadást jelentene. Az állomány-bővülés elmaradása miatt költségvetés megtakarítása 2011-ben 3,2 md Ft-ra becsülhető, míg előtte való két évben valamivel magasabb, 4-5 md Ft. Nem javasoljuk azonban a támogatás megszüntetését a szociális céllal hasznosuló lakásállomány vállalkozói építésével kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy a támogatások volumenének csökkenésével a konvergencia program már számol, így **az innen felszabaduló forrásokkal nem számolunk a javasolt programok finanszírozási lehetőségeinek áttekintésekor.**

94. **Nem javasoljuk a meglévő, támogatott hitelek előtörlesztésének ösztönzését** egy egyszeri kiadást jelentene a költségvetésnek, hiszen az előtörlesztés és az újhitel felvétel díját kellene átvállalnia a támogatott hitelek felvevőitől, hogy hitel kiváltásra ösztönözze őket. Mindkét támogatott hitelfajtánál (jelzálog-kamatlevél támogatású és kiegészítő kamattámogatású) az előtörlesztésnek csak a 2003 decembere után felvett hitelek esetében van realitása, mivel az ezelőtt felvett hitelek kamata továbbra is kedvezőbb, mint más elérhető konstrukcióké (vagy a megtakarítás nem olyan jelentős, hogy megérné új hitel felvétele). A lakosság azonban már ma is évi 50-70 md Ft hitelállományt vált ki, ami 12-13 ezer db hitel megszűnését jelenti. Ez évente 3,8-5,3 md Ft kamattámogatás megtakarítást eredményez (7,5%-os átlagos kamattámogatással számolva), ami azt jelenti, hogy 2011-re minden beavatkozás nélkül a felére csökken a központi költségvetés kamattámogatáshoz kapcsolódó terhe. Amennyiben jelzálogkamat-levél támogatású és a kiegészítő kamattámogatású hitelt felvevők 10-10%-a élne a támogatott előtörlesztés lehetőségével, akkor az első támogatás-típus esetén az előtörlesztés-ösztönzésének éves költségvetési terhe 1-1,8 md egyszeri költség lenne, míg a megtakarítás csak évi 0,8 md Ft, azaz a támogatás költsége csak a második-harmadik év után térülne meg. A második támogatási típusú hitelek előtörlesztési támogatása esetén 1-1,9 md Ft-nyi központi költségvetési terhe éves 1,1 md Ft megtakarítást tenne lehetővé (azaz már a második évben megtérül a támogatás). **Az előtörlesztés ösztönzése azonban a devizahitel állomány növekedésével járna**, hiszen a hiteleket más hitelekkel tudnák kiváltani a háztartások, ami állami kockázatot is jelenthet, hiszen **felmerül az állami felelősség vállalás kérdése**, ha tömegesen válnak fizetéseképtelenné a háztartások kedvezőtlenebb gazdasági helyzet esetén. Becslések szerint, ha a 2003 decembere utáni adósok 10%-a váltja ki hitelét devizahittel, akkor a devizahitel állomány 49 md Ft-tal növekszik.

95. A lakáshozjutási támogatás csökkentésének hatását javasoljuk kompenzálni az új lakások vásárlása esetében a **hitelgarancia program kiterjesztésével a 40 éves korhatárig**, ami lehetővé teszi, hogy a hitelekkel megvásárolt lakások iránti lakáskereslet ne csökkenjen számottevően. Ennek becsült költsége 3 évre mintegy 2-3 milliárd Ft.

96. Egy további javasolt támogatás, az alacsony jövedelmű háztartások lakáshoz jutását elősegítő **hiteltörlesztés támogatási program ugyanazt a kört célozza meg, mint a szociális bérlakásprogram, de a szociális bérlakás-kínálat helyi korlátai miatt az önkormányzat úgy dönthet, hogy bérlakásprogram mellett a lakástulajdon szerzését (beleértve az építést, bővítést, lakásvásárlást, de a felújítást már nem) támogatja.** A feltételeket a jogosultsági határokat meghatározó keretszabályozáson belül a helyi önkormányzat alakítja ki, de szerepelni kell közöttük, hogy az igénylő legalább egy éves munkaviszonnyal rendelkezzen,

és a háztartásnak ne legyen hátraléka. A hiteltörlesztési támogatás részletes szabályai a lakbér-támogatás logikáját követik. A támogatás mértéke várhatóan a törlesztés 20%-ának felel majd meg, de nem lehet több mint a törlesztés 70%-a. A támogatás költségét az önkormányzatok és a központi kormányzat közösen fizeti, 1/3-2/3 megosztásban. A támogatási program az első években pályázati rendszerben működik. Becslésünk szerint ez 5000 háztartás támogatását jelenti évi 900 millió Ft összegben, ami átlagosan 5 éves támogatási időszakkal számolva évi 4,5 milliárd Ft-ra nő.

97. Komplex településfejlesztési stratégia keretei között fel kell gyorsítani a szegregált városi és falusi telepek felszámolását, olyan programok keretei között, amelyek a lakóterület fizikai és szociális problémáit egyszerre kezelik. A támogatásnak a megfelelően előkészített, megalapozott, helyi és térségi partnerségre és a célcsoport bevonására épülő, az integrációt erősítő helyi – és kistelepülések esetén kistérségi – projektek megvalósítását kell elősegíteniük. A fenntarthatóságot meg kell erősíteni az oktatási, foglalkoztatási és jövedelemhez juttatási elemek hangsúlyozásán keresztül. Ezen túl az eredményeket folyamatos szociális munkával, a működtetési kiadások kiegészítésével kell támogatni a fejlesztési programok formális lezárását követően is, adott esetben kiegészítő források megnyitásával. A javaslat a komplex programok lakáselemeit kívánja erősíteni a 2009-2011-es 3 éves időszakban 15 milliárd Ft-tal.

6 A program költségvetési kihatásainak összegzése, programok ütemezése, a javasolt program-elemek összesítése

A lakhatási támogatások integrálása nem igényel külön forrást, a gázár-támogatás és a lakásfenntartási támogatás együttes összege 2009 és 2010-ben nem haladja meg a konvergencia programban előírt nagyságrendeket, 2011-re pedig mindösszesen 54 md Ft a tervezett forrásigénye.

A tulajdonhoz járó lakástámogatások csökkentése 2009-re kb. 16-19 milliárd Ft, 2010-re 17-20 milliárd, és 2011-re 18-21 milliárd Ft, összesen a 3 évre 51-60 milliárd Ft. Ez a forrás fedezi a bérlakás programot, ami 2009 és 2011 között 3 évre mindösszesen 4,8 milliárd Ft (lakbér-támogatás 1,5 milliárd; kísérleti bérlakás építési program 3 md Ft, szociális szállás 270 millió Ft), a tulajdoni támogatási programok az első 3 évben összesen 16 md Ft (garancia 3 milliárd, hiteltörlesztési támogatás 3 md Ft, komplex programokra 15 milliárd), ami együttesen 25,8 milliárd Ft.

A javasolt programok összesítése

Feladat	Várható hatás	Várható költség/megtakarítás	Ütemezés
Lakhatási támogatások integrálása			
Lakásfenntartási támogatás és a gázár-támogatás integrálása – első szakasz	A lakásfenntartási támogatás jövedelemhatárainak emelése a jogosultsági kört a háztartások 6%-ról a háztartások 12%-ára emeli. A programban résztvevők száma 236 ezerről 435 ezerre emelkedik. A gázár-támogatásban résztvevők száma 1,0 millióra csökken.	A lakásfenntartási támogatás teljes kiadási igénye a jelenlegi 13 md Ft-ról 17 md Ft-ra, tehát 4 md Ft-tal növekszik 2010-re. A gázár-támogatás mindeközben 113 md Ft-ról (2007) 57 md Ft-ra (2010) csökken. Nincs többletforrás igény.	2009-2010
Lakásfenntartási támogatás és a gázár-támogatás integrálása – második szakasz	A program célzottsága javul, a résztvevők száma a háztartások 15-25%-a, az átlagos támogatás a lakásköltség 20-25%-a.	A program becsült költsége 54 md Ft, ami megfelel a konvergencia programban vállalt nagyságrendnek és a normatív lakásfenntartási támogatás 2008-as nagysága összegének.	2011
Modellkísérlet a lakhatási támogatások és az önkormányzatok jövedelmi támogatásainak (rendszeres szociális segély, időskorúak járadéka) integrálására.	Két kistérségben lefolytatott modellkísérlet a lakhatási támogatások és a jövedelemkiegészítő támogatások összevonásának lehetőségeit és bevezetésének feltételeit tárja fel.	A modellkísérlet költsége kb. 80 millió Ft.	2009-2011
Szociális bérlakásprogram			
A lakástársaságok és a lakbér-támogatási rendszer szabályainak jogszabályi előkészítése	Szerződésminták kidolgozása (bérleti szerződések, az ÖTM és a lakástársaságok közötti együttműködés)	Belső jogszabályi előkészítés	2008
Lakbér-támogatási program – első szakasz	5000 új szociális bérleti szerződés létrejötte (2500 önkormányzati bérlakás, 2500 magánbérlakás bekapcsolásával)	Két évre összesen 900 millió Ft, kiegészítve a 10%-os közvetítői díjra, ami nagyságrendileg 1 milliárd Ft.	2009-2010
Lakbér-támogatási program – második szakasz	Évente 5000 új szociális bérleti szerződés létrejötte (ezek 10%-a új lakás építés)	Évi 900 millió Ft/5000 lakásköltséget jelent a bővítés, plusz kb. 10% közvetítési díj, összesen kb. 1 milliárd Ft.	2010-2020
10 önkormányzat esetében kísérleti program indul kb. 500-600 új lakás építésével	PPP-és és önkormányzati lakástársaság modellek prototípusának kidolgozása	Kb. lakásonként 5 millió Ft és kedvezményes lakáshitel, összesen 2,5-3,0 milliárd Ft	2009-2011
A szociális szállás jogi háttérének kodifikálása	Szerződésminták kidolgozása	Belső jogszabályi előkészítés	2008

Szociális szállások programja			
Szociális szállás kapacitás kiépítés	200-300 szociális szállás férőhely kiépítése	Kb. 75-90 millió Ft, és a szociális munka és lakbértámogatás üzemeltetése minden résztvevő háztartás esetében a következő évekre 300 e Ft támogatás/ háztartás	2009-2010
Szociális szállás férőhely kapacitás bővítése	Évente további 200 férőhely	Évi 300 ezer Ft támogatás/férőhely	2011-2020
Tulajdon támogatása			
A lakástámogatások átalakítása Az LTP támogatás csökkentése a jelenlegi támogatás 50%-ára, kivéve a társasházak és lakásszövetkezetek esetében A lakásépítési kedvezmény megszüntetése, és a Fiatalok Otthonteremtési Támogatásának („félzocpol”) kiterjesztése a 35 éves korhatárról 40 évre Vállalkozói hitelek kamattámogatásának megszüntetése, kivéve a szociális bérlakás építés esetében	Az LTP csökkentése nem érinti jelentősen a lakáspiacot. A lakásépítési kedvezmény átalakítása (csökkentése és a 40 éven felüliek kizárása) miatti hátrányokat a magasabb jövedelműek esetében a hitelgarancia intézmény kiterjesztése, alacsonyabb jövedelműek esetében pedig a hiteltörlesztés támogatás bevezetése kompenzálhatja.	Kb. 4 év után évi 6 milliárd Ft megtakarítás Kb. 14-16 milliárd Ft megtakarítás Évi 1-2 milliárd Ft megtakarítás	2008 2010 2008
Garancia program kiterjesztése 40 éves korig	A lakásépítési kedvezmény csökkentését kompenzálja a magasabb jövedelműek esetében.	Kb. 2 milliárd Ft garancia alap	2009-2011
Az alacsony jövedelműek lakáshitel törlesztési támogatása	Az önkormányzati programokon keresztül a lakbértámogatással azonos mértékű támogatás, ami az alacsony jövedelműek esetében kiegészíti a „félzocpol”-t (Fiatalok Otthonteremtési Támogatását).	Kb. 5000 háztartás támogatása, aminek költsége 900 millió Ft/év, ami maximum 4,5-5,5 milliárd Ft-ra növekszik, feltételezve, hogy egy háztartás átlagosan 5 évig van benne a rendszerben	2010
Komplex rehabilitációs és telep-felszámolási programok lakáselemeihez való hozzájárulás	A városfejlesztési és településfejlesztési programok lakáselemeinek támogatása (részben átfedésben van a szociális bérlakás-programmal)	Évi 5 milliárd Ft költség, pályázati rendszerben felhasználva	2010-2013