

Városkutatás Kft.



Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

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

A tanulmányt készítette:

Hegedüs József – Somogyi Eszter

Közreműködött:

Kőszeghy Lea (Habitat for Humanity Magyarország)

Városkutatás Kft., 2013. január



Tartalom

1	Bevezető	3
2	Szociális lakásproblémák kezelése - az intézményi modellek történeti kialakulása	3
3	A magánszektor szerepe a szociális lakásellátásban	6
4	Szociális lakásügynökség típusú programok működésének tanulságai (összefoglaló áttekintés)	7
4.1	Intézményrendszer	8
4.2	Jogi háttér, szerződéses jogviszony	9
4.3	Tulajdonviszonyok a kínálati oldalon	10
4.4	Célcsoport	11
4.5	Támogatás és a támogatásért elvárt szolgáltatás	12
4.6	A program finanszírozása	14
4.7	Elosztási kérdések	14
4.8	Ellenőrzés, monitoring	15
5	Szociális lakásügynökségek: különböző kísérletek (esettanulmányok)	16
5.1	Szociális lakásügynökségek Belgiumban	16
5.2	Ausztrália – Országos Lakbér Megfizethetőségi Modell- (National Rent Affordability Scheme)	19
5.3	Francia modell - Solibail (szolidáris bérbeadás)	22
5.4	Az amerikai LIHTC program	23
5.5	Írország	25
5.6	Olaszország	33
	A magánbérlet-szektor Olaszországban	33
	Torinói példa	35
	Fiatal házaspárok lakásbérleti programja	38
6	Irodalom	39

1 Bevezető

Jelen tanulmány a Szociális Lakásügynökségek (SZOL) magyarországi bevezetését célzó szakma politikai javaslat egyik megalapozó háttér tanulmánya. A tanulmány a releváns külföldi példákat gyűjti össze a fejlett országokból, és azt vizsgálja, hogy milyen szabályozási, intézményi feltételrendszer mentén működik egyes országokban a magánbérleti szektor bevonása a szociális lakásellátásba. Az egyes példák bemutatásánál a programok célcsoportja, a jogosultsági feltételek és az elosztási mechanizmusok fontos szempontot képviseltek. A külföldi példák tanulmányozásának célja, hogy ennek alapján következtetéseket vonjunk le a kialakítandó magyar rendszerre vonatkozóan annak tekintetében, hogy melyek az ilyen jellegű programok alapvető feltételei, illetve melyek azok a paraméterek, amik egy ország szabályozási, lakásrendszerei, támogatási sajátosságától függenek.

Az első fejezet röviden áttekinti a szociális lakásszektor intézményi alapmodelljeit, majd a második fejezetben számba vesszük, hogy a magánszektor milyen intézményi konstrukciókon keresztül vonható be a szociális lakásellátásba. A harmadik fejezet tartalmazza a vizsgált külföldi gyakorlatok összegzését, összehasonlító áttekintését. A negyedik fejezetben kerülnek bemutatásra az egyes külföldi gyakorlatok. Két külföldi példát a tanulmány készítői személyesen is megtekintettek, és a megvalósítókkal, programgazdákkal szélesebb körben interjúztak, ezért ezeket a gyakorlatokat részletesebben mutatjuk be.

2 Szociális lakásproblémák kezelése - az intézményi modellek történeti kialakulása

A szociális lakásellátás négy alapmodelljét különböztetjük meg, amelyeket specifikus intézményi felépítés jellemez (Hegedüs, 2013):

1. Önkormányzati vagy állami szervezeten belüli intézmény, amely az állami/önkormányzati költségvetés és szervezeti keretein belül működik

Ennek a modellnek a lényege, hogy a szociális lakásokat a központi kormányzat vagy önkormányzat alá tartozó intézmény kezeli, a lakásberuházásokat hitelből vagy költségvetési támogatásból fedezik (önkormányzati vagy állami), a felmerülő kiadások és bevételek különbözetét a fenntartó szervezet finanszírozza célzott vagy általános bevételekből. A lakásszolgáltatás önkormányzati vagy állami feladat, amellyel kapcsolatos kiadások és bevételek a költségvetés részét képezik, még akkor is, ha azokat speciális számlán kezelik. (A lakbérek, az elosztási mechanizmus, a működési feltételek tipikus esetben törvény által szabályozottak.)

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

2. Önkormányzati/állami tulajdonban lévő gazdasági társaság/szervezet, amely önálló költségvetéssel és a feladat ellátására vonatkozó szervezettel rendelkezik

A második alapmodellt az önkormányzatok (és/vagy a központi kormányzat) által létrehozott gazdasági társaság képviseli, amely annyiban különbözik az első modelltől, hogy a szociális lakásszolgáltatás politikai kontrollja közvetetté válik. Ideális esetben a politika nem szól bele a gazdasági társaság közvetlen irányításába, hanem az adott ország gazdasági, jogi szabályozásának megfelelő felügyelő bizottsági pozíciók révén, valamint a tulajdonos üzleti tervének elfogadásán és ellenőrzésén keresztül gyakorol ellenőrzést. A gazdasági társaság lakáspolitikai gyakorlatát (lakbérek, bérleti szerződések jellege, a lakások elosztása stb.) központi és helyi rendeletek szabályozzák, a lakástársaság önállósága ebben az értelemben korlátozott, de jóval nagyobb, mint az önkormányzati/állami intézményként működő szervezeté. A lakástársaság nem része az önkormányzat költségvetésének, az önkormányzattal/állammal nettó pénzügyi kapcsolatban van, azaz csak a felmerülő támogatások jelennek meg.

3. Non-profit szervezetek (szövetkezetek, egyházi szervezetek stb.) által nyújtott szolgáltatások

A non-profit lakástársasági forma képviseli a harmadik típust, amelynek nagyon sok változata alakult ki. E kategóriába osztályozásunk szerint *bérleti formák* tartoznak. A tulajdonosi szövetkezetek esetében lényegében olyan állami/önkormányzati támogatással létesült lakásokról van szó, amelyeket tulajdonosok lagnak, azokat szabadon, megkötöttségektől függetlenül használhatják. Szociális lakásszolgáltatásról olyan bérleti formák esetében beszélhetünk, ahol a társaság (szövetkezet stb.) az állami/önkormányzati támogatás fejében az adott ország jogszabályainak megfelelő keretek között gazdálkodik a lakásokkal (lakbérek nagysága, kiutalás stb.). A non-profit lakástársaság irányítása nagyon különböző formákat követhet, melyek nem csak országonként, de egyes időszakonként is eltérő jellegűek. Ebbe a típusba sorolhatók a vegyes tulajdonú lakástársaságok, mint például a francia HLM (Taffin, 2003), amelyben az önkormányzat mint alapító és tulajdonos is szerepet játszik, de a társaság működése és irányítása közelebb van a non-profit társaságokhoz, mint az önkormányzati tulajdonú lakástársaságokhoz.

4. Magántulajdonú lakások bevonása a szociális szektorba

A negyedik is vegyes modell, amelynek a lényege, hogy a szociális lakásszolgáltatás bérleti jogviszonyon keresztül valósul meg, de a magánszektor közvetítésével. Ennek alapformája az 1970-es években az USA-ban bevezetett voucher rendszer, amikor az állam (Struyk, 1980) lakbértámogatást nyújt az arra rászoruló családoknak, akiknek maguknak kell megtalálniuk a számukra megfelelő lakást. Az állam szerepe a lakbértámogatás elosztása, a bérleti szerződés feltételeinek ellenőrzése, a lakás minőségének ellenőrzése, stb. De ugyanebbe a típusba sorolható a német magánbérleti piacon keresztül lakásköltség támogatás is, amely rugalmas lakbérkontroll mellett ad szociális feltételektől függő támogatást a bérlőnek. Az ebbe a modellbe tartozó változatok közös jellemzője, hogy a lakások nincsenek közösségi (állami, szövetkezeti) tulajdonban, de a bérleti feltételek több elemét központi jogszabályok és/vagy az

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

önkormányzat határozza meg. Viszonylag új változat e modellen belül a szociális lakásügynökség modellje, amely magántulajdonosoktól bérelt lakásokat juttat az arra rászoruló családoknak.

<p>A. modell – állami/önkormányzati intézmény</p>		<p>A bérlakások közvetlenül az állami szervezetek kezelésében vannak, még ha elkülönült szervezeti keretek között is, a management feladatokat kiszervezhetőek, de a lakáspolitikai döntések, mint a lakások elosztása, felújítása, eladása, vásárlása vagy egyéb beruházás az állam/önkormányzat kezében maradnak.</p>
<p>B. modell – állami/ önkormányzati lakástársaságok</p>		<p>A bérlakásállomány közvetlen közösségi tulajdonban marad, de a tulajdonosi döntések (vagy azok egy része) a politikai testületektől átkerülnek az állami/önkormányzati tulajdonban lévő vállalat kezébe.</p>
<p>C. modell – non-profit lakásvállalatok</p>		<p>A bérlakásokkal egy nem állami szervezet (tipikusan non-profit szervezet) rendelkezik, de a gazdálkodás feltételeit az állam/önkormányzat szabályozza.</p>
<p>D. modell – szociális lakásügynökség</p>		<p>A bérlakásokkal magántulajdonosok (magánszemélyek vagy vállalkozások) rendelkeznek, melyeket egy közvetítő szervezeten keresztül, állami/önkormányzati szabályok szerint hasznosítanak.</p>

1. ábra A szociális lakásszolgáltatás alapmodelljei

Egyes országokban a négy modell különböző kombinációi alakultak ki, bár történetileg kimutatható egy-egy modell dominanciája adott országokban. Például Angliában az önkormányzati modell az 1970-es évek végéig meghatározó volt, a lakásszövetkezetek elterjedése a 80-as évek elején indul, és ma már az önkormányzattal majdnem azonos súlyú (Malpass, 2008). Svédországra az önkormányzati tulajdonú vállalatok (Magnusson and Turner, 1998; Turner, 2008), Hollandiára a szövetkezeti modell a máig jellemző megoldások (Elsinga and Wassenberg, 2007). Németországban pedig a szövetkezeti mellett fontos szerepet játszik a negyedik modell, a magánszektoron keresztüli támogatás (Droste and Knorr-Siedow, 2007). A szociális lakásügynökségek modellje megtalálható számos nyugat-európai országban (Írország, Anglia, Olaszország, Belgium stb.) (De Decker, 2012).

3 A magánszektor szerepe a szociális lakásellátásban

Haffner és Oxley egy tanulmányukban (Haffner és Oxley, 2010) a magánszektor szerepét vizsgálták a szociális lakásellátás területén különböző modellek felállításának segítségével, elsősorban abból a szempontból, hogy a magánszektor bevonása mennyire növeli a szektor hatékonyságát/teljesítményét és a szektorban érvényesülő fogyasztói választást (consumer choice).

A szerzők szociális lakásnak azt tekintik, amely esetében érvényesül a piacinál alacsonyabb ár/lakbér, és szükséglet alapú elosztási rendszer van érvényben. A magánszereplők bevonása a szociális lakásellátásba leggyakrabban azzal igazolt, hogy növelik a szektor működésének hatékonyságát, a szolgáltatás minőségét és a választási lehetőségeket, mivel megjelenik a verseny eleme a szociális lakásszektorhoz kapcsolódó szolgáltatások nyújtásában. A magánszereplők különféle szerződések útján kerülnek bevonásra. A szerződéses feltételek alapvetően meghatározzák azt, hogy milyen mértékben érvényesül ténylegesen a verseny a szektorban, csak a szerződéskötést megelőzően van versenyhelyzet, vagy folyamatosan a szervezet működése során is. A szerződések más szempontból is nagyon különbözőek, pl. érvényességi idejüket tekintve (határozott vagy határozatlan időre szólnak), de annak tekintetében is, hogy milyen feladatokat adnak át a magánszereplőknek. Ez utóbbi tekintetében a szerzők a szociális bérlakás egyik alapvető kritériumának tekintik, hogy a jogosultsági kritériumok meghatározásának a joga, vagyis a bérlakások elosztásának alapelve, mindenképpen a közszféra felelősségkörében kell, hogy maradjon, hiszen ez különbözteti meg a szociális szektort a magánszektortól (belépési feltételek meghatározása).

A magánbérleti szektor bevonásának négy alapvető fajtáját határozták meg, annak alapján, hogy milyen típusú szerződés születik a közszereplő és a kiszereződött fél között, illetve milyen feladatok, jogosítványok átadása történik meg a magánszektor számára:

1. Közszféra modell bizonyos feladatok kiszereződésével: tipikusan az állomány fejlesztését és a lakások finanszírozását, illetve a menedzsmentet szerződi ki a közszféra a magánszférának.

Példák: Erre a modellre példa az angol önkormányzati lakásszektor (council housing) és az önkormányzat által létrehozott saját, non-profit menedzsment szervezete. A fő különbség, hogy az első esetben a szociális lakásszektor menedzselését az önkormányzat házon belül végzi, a második esetben kiszereződik azt egy általa létrehozott szervezettnek, mely utána egyébként tovább terjeszkedhet a piacon. Az önkormányzat dönthet úgy is, hogy ezt a non-profit szervezetét versenyhelyzetbe kényszeríti és pályázatot ír ki, melyen a saját szervezeti egységei és magánszereplők is részt vehetnek. A magánszereplő bevonása lehetséges még a fejlesztések finanszírozásába, illetve a fejlesztések kivitelezésébe, de a szektor fejlesztéséről központi kormányzati ügynökség dönt a finanszírozási keretek meghatározásán keresztül.

2. Magánszféra modell, melyben az állam bizonyos feltételekkel támogatást nyújt. Ebben a modellben magánszereplő tulajdonolja és biztosítja az igénylőknek a szociális lakást. A modellben állami támogatás szükséges ahhoz, hogy a magánszereplők belépjenek a szociális lakásellátásba, különben nem lenne az igényeket kielégíteni képes lakáskínálat.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Példák: E modellre példa a francia ún. közbenső bérleti szektor, mely a piaci lakbér alatti, de a szociális lakbér feletti fizetőképességű háztartásokat célozza meg. Ebben a szektorban a fejlesztési döntéseket a központi kormányzat hozza, de a magánfejlesztők kedvezményes hitelből finanszírozzák a beruházást. Németországban is van egy hasonló konstrukció, csak ott a beruházással kapcsolatos döntéseket az önkormányzat hozza meg. Angliában a lakásberuházásokat finanszírozó központi ügynökség, (HCA-Housing and Community Agency) dönt a beruházásokról, ad hozzá támogatást. A lakások a fejlesztő, szociálislakás-bérbeadó tulajdonába kerülnek, és a menedzsment is az ő feladatuk, de Angliában ezt átvehetik non-profit lakásszervezetek.

3. Magánszereplők keresztfinanszírozásának modellje: A lakások építéséről a magánszereplő dönt, majd az önkormányzattal megegyezik, hogy mennyi szociális bérlakást finanszírozzanak magánforrásból. A magánbefektetést állami támogatás (pl. kedvezményes áron telekértékesítés a fejlesztőnek) is ösztönözheti. A lakbér, a jogosultsági kritériumok megállapítása és az elosztás is a közszféra feladata.

Példák: Ez a konstrukció több országban is előfordul, pl. Angliában. A konstrukció alapja, hogy a szociális bérlakásokat a fejlesztő a beruházás során megnövekedett telekértékből finanszírozza. A konstrukció egyik kedvező hatása és egyben célja is az ún. social mix, vegyes társadalmi tétel kialakítása. State agent (állami ügynök) modell: melyben a lakásokat a piac biztosítja, de egy harmadik fél, mely lehet közszféra vagy magánszférához tartozó szereplő, garanciát vállal az üresedés ellen, és megfelelő minőségű lakások elérhetőségét biztosítja a szociális lakhatási várólistán szereplő kérelmezőknek. Ebben a modellben a lakások fejlesztése (beleértve az ezzel kapcsolatos döntést is) és az ár/lakbér megállapítása a piaci erőkre van bízva, és a szerződés a magánszereplő részére támogatást biztosít cserébe a szociális lakásokért.

Példák: Ebbe a modellbe tartozik a belga szociális lakásügynökség és az ír lízingszerződések. A modell lényege, hogy a magánbérleti szektor lakásait különféle támogatásokkal elérhetővé teszi a szociális bérlőknek is.

A hivatkozott tanulmány egyik fő következtetése, hogy a működési hatékonyság terén a bemutatott modellek korlátozott eredményeket érnek el, elsősorban azért, mert a magánszektor bevonását biztosító szerződéses feltételek nem teremtenek valódi versenyelőnyt, és így nem járulnak hozzá a szélesebb fogyasztói/bérlői választás lehetőségéhez sem. Tehát a magánszektor bevonása önmagában nem biztosít hatékonyabb elosztási rendszert, jobb minőségű szolgáltatást, nagyobb, az igényekhez jobban illeszkedő választékot a lakáspiacon. A jelen tanulmány további részében a 4. típusú modellel foglalkozunk, néhány ország példáján keresztül.

4 Szociális lakásügynökség típusú programok működésének tanulságai (összefoglaló áttekintés)

Ebben az összefoglaló fejezetben a tanulmány következő, negyedik fejezetében részletesen ismertetett nemzetközi példák alapján foglaljuk össze a szociális lakásügynökség típusú megoldások főbb alapelveit, feltételeit és működési mechanizmusait.

4.1 Intézményrendszer

Az intézményrendszert két szinten érdemes vizsgálni, egyrészt, hogy van-e olyan központi szervezet, amely tervezi, menedzseli, koordinálja, ellenőrzi/monitorozza a helyi megvalósítókat, másrészt pedig azt, hogy a helyi programokat milyen intézményi keretek között valósítják meg. A példák azt mutatják, hogy a legtöbb rendszerben van egy központi kormányzati szint, mely koordinálja a programot, meghatározza annak feltételeit (jogi és pénzügyi), és vannak helyi megvalósító szervezetek, intézmények. Nagyon fontos tanulság, hogy a programok hatékonyságát jól kigondolt központi struktúrák (szerződésmenták) biztosítják. A két szint között lehetséges még egyéb szereplők belépése, pl. regionális kormányzatok, illetve önkormányzatok, esetleg bizonyos közvetítő szervezetek, de ezeket a megoldásokat nem lakáspolitikai megfontolások, hanem az adott ország társadalmi berendezkedése indokolja. (Például föderális rendszer Belgiumban, vagy erősödő regionalizmus Olaszországban, stb.)

Központi szervezet

Szinte minden program mögött központi lakáspolitikai elképzelés, program áll, ezért a központi kormányzatnak meghatározó szerepe van a program feltételeinek kialakításában és a források jelentős részének előteremtésében. Inkább kivételes az a megoldás, amikor a program kialakítása a regionális szint felelőssége, erre Olaszország és Belgium volt példa, mindkét országban határozott törekvések vannak a regionális szint politikai megerősítésére. Ezek feladatai eltérőek lehetnek attól függően, hogy milyen felelősségi köre van az alsóbb kormányzati szinteknek (tagállamok, tartományok, önkormányzatok). Az USA-ban pl. a lakásügyi minisztérium felel a lakásprogramokért, így az alacsony jövedelmű háztartások részére épülő lakások programja és a lakbérjegy-programok is a minisztériumhoz tartoznak.

A legtöbb modellben a központi szint feladata a programokban résztvevő szervezetek regisztrálása, engedélyezése. Fontos kérdés, hogy milyen típusú szervezetek vehetnek részt a programban: önkormányzatok (pl. az ír és az olasz programban), non-profit szervezetek (valamennyi bemutatott esetben ez lehetőség) vagy akár profitorientált szervezetek, mint az amerikai programban. A tanulság az, hogy a program sikerét a beépített ösztönzési mechanizmusok, az elszámoltathatóság és a jogszabályok betartatása befolyásolja, nem annyira maga a szervezeti forma. Ebből a szempontból érdekes az ausztrál és az amerikai program, amely több szervezet együttműködésére épít, és az ellenőrzésre is nagy hangsúlyt fektet. A regisztráció feltételeként megszabhatnak minimális lakásszámot (pl. 30 lakás a belga esetben), vagy egy szervezeti tapasztalatot, gyakorlatot. Így például az ausztrál modellben a SZOL-nak garantálnia kell, hogy a lakáskezelést szakmai cégek végzik (tehát nem maga a SZOL).

Az ír modellben a minisztérium lakásosztálya tervezi a szociális lakásprogramokat, készíti elő a kapcsolatos jogszabályokat és javasolja a hozzájuk tartozó finanszírozási kereteket. A regisztrációt is a minisztérium engedélyezi. A bemutatott francia programnál is a programért felelős Nemzeti Lakásügynökséggel szerződnek a helyi megvalósítók. Az ausztrál programban szintén egy kormányzati ügynökség (NRAS programiroda) foglalkozik a programmal, mely finanszírozza és ellenőrzi a programot. Az ausztrál programban is a központi szervezet engedélyezi az egyes projekteket. Belgiumban a tartományi kormányzat hasonló szerepet játszik, mint az előbbi példákban a központi igazgatási szint.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Az olasz program az egyedüli, ahol nem a központi kormányzat a programért felelős kormányzati szint, hanem a regionális kormányzat, melynek azonban nincs a fentiekhez hasonló felelősségi köre, mivel a helyi programokat önkormányzatok végzik főként, legalábbis ők felelősek érte, így a regionális kormányzat elsősorban a programhoz rendelt regionális forrásokról dönt.

Helyi szervezetek

A helyi szervezetek a programot ténylegesen megvalósító szereplők, melyek alapvetően közvetítő szerepet játszanak a lakástulajdonosok (magánszféra szereplői) és a bérlők között. A megvalósító szervezetek feladatai is sokrétűek, egyrészt attól függően, hogy beruházásról van-e szó, vagy már meglévő lakások lízingjéről, továbbá attól, hogy a bérbeadással kapcsolatban milyen feladatokat vállalnak fel (lakbérbeszedés, fenntartás, mediáció stb.).

Az ír és az olasz programban a programért az önkormányzatok felelősek, és általában az önkormányzati osztályok végzik a program bonyolítását. Az ír programban az önkormányzatok lépnek kapcsolatba a tulajdonosokkal, szedik be a lakbért, és van olyan önkormányzat, amelyik fenntartási feladatokat is átvállal (ez utóbbi konstrukciófüggő is, a RAS-ben nem feltétlenül, míg az SHU-ban ez része a programnak).¹ Ezzel szemben az olasz modellben az önkormányzat csak közvetít a bérbeadó és a bérlő között, de a szerződéses kapcsolatba nem lép be (míg az ír programban igen), és nem vállal semmilyen kezelési és fenntartási feladatot sem.

Az ír RAS programba nem önkormányzati szervezet is beléphet (lásd Threshold vagy non-profit lakástársaságok), ekkor az önkormányzattal köt egy feladatellátás típusú szerződést. Ezzel szemben a francia programba csak non-profit szervezetek léphetnek be, elsősorban a speciális célcsoport miatt (lásd alább). Ezek a szervezetek a program ideje alatt a bérbeadással kapcsolatos minden feladatot átvállalnak.

Teljesen magántársaságok végzik a helyi programok tervezését és menedzselését az ausztrál és az amerikai programban. Az amerikai program teljes egészében fejlesztés típusú program, melyben a két főszereplő a fejlesztő, mely megtervezi a beruházást és a pénzügyi közvetítő, mely megszervezi a projekt finanszírozási oldalát, vagyis befektetőket szerez a projekthez. Az ausztrál modellben nem feltétlenül új beruházásról van szó, meglévő lakásokat is be lehet vonni a programba; a magántársaság szerepe itt is a projekt megszervezésében és ellenőrzésében van, bár a szervezet maga kezelési, fenntartási feladatokat nem végez, az az erre szakosodott szervezetek feladata (lásd 4.2 pontot).

4.2 Jogi háttér, szerződéses jogviszony

A bemutatott programokat több helyen egy jogi háttér kialakítása is megelőzte, ami azt célozta, hogy általában a magánbérleti szektort megerősítsék, működését biztonságosabbá, átláthatóbbá tegyék. Ez történt Olaszországban és Írországban, ahol a magánbérleti szektor jelentős része a szürke gazdaságban működött.

¹ Érdemes megjegyezni, hogy a RAS-t megelőző lakbértámogatásos programot a központi kormányzat dekoncentrált szervezetei bonyolították.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

A program jogi alapjainak megteremtése mellett fontos, hogy milyen szerződéses viszony van a programban részt vevő felek között. Alapvetően két megoldásra találtunk példát:

- a megvalósító szervezet² szerződő partner a bérleti szerződésben
- a megvalósító szervezet nem szerződő partner a bérleti szerződésben, csak közvetítő szerepet tölt be

Amikor a megvalósító szervezet szerződő fél is a programban, akkor az általános megoldás az, hogy a szervezet maga bérlő a lakás tulajdonosától a bérlakást egy meghatározott időre, majd egy külön bérleti szerződésben tovább bérlő a bérlőnek. Ezt a konstrukciót követi a belga, az ír és a francia program is. Ekkor a tulajdonossal kötött szerződés tartalmazza azt, hogy a tulajdonos milyen lakbérért és milyen további szolgáltatásokért bocsátja lakását a szervezet rendelkezésére. A lakbéréket általában a piaci szint alatt határozzák meg, de eltérő mértékben. Az ír programban a RAS modellben 8%, az SHLI modellben 20% lakbér-csökkentés a jellemző, míg az ausztrál modellben 30% a lakbér-csökkentés szintje. A szerződések ideje pedig általában 7-10 évre terjed ki.

Ezzel szemben az olasz programban például az önkormányzati szervezet nem szerződő fél a bérleti szerződésben, hanem csak támogatja annak létrejöttét. A szerződést a lakás tulajdonosa és a bérlő közvetlenül köti. Ebben az esetben az önkormányzat viszont köt egy külön megállapodást a lakás tulajdonosával, mely tartalmazza az önkormányzat és a lakástulajdonos vállalásait. Az ausztrál és az amerikai programban sem vesz részt a bérleti jogviszonyban a közvetítő szervezet.

A magánbérleti szektor hatékonyabb működése érdekében több országban is létrehoztak ún. békéltető szervezeteket a bérlő és a bérbeadó közötti vitás kérdések rendezésére annak érdekében, hogy elkerüljék a hosszadalmas jogi eljárásokat. Az ír példában ennek a szervezetnek (Private Rental Tenancy Board) a döntése kötelező mindkét félre nézve.

4.3 Tulajdonviszonyok a kínálati oldalon

A kínálati oldal tulajdonviszonyai sokfélék lehetnek: magánszemély, magáncég, lakásszövetkezet, bank stb. Az egyes programokban más-más hangsúllyal jelennek meg a magánbérletlakások tulajdonosi összetételei.

Érdekes, hogy a belga programban az önkormányzati lakások is bekerülhetnek a SZOL-ba, azaz az önkormányzati lakások egy részét SZOL szervezetek kezelik, de a tipikus tulajdonos magánszemély. Hasonlóképpen a francia és olasz programban is a magánszemélyek tulajdonában lévő lakások a leggyakoribbak.

Az ír programban viszonylag vegyesen vannak a magánszemélyek és a magáncégek, fejlesztő cégek tulajdonában lévő lakások. Az ún. accidental landlordok (néhány lakást tulajdonló magánszemélyek) erőteljesen jelen vannak a rendszerben, de még így is kevesebb mint a lízingelt lakások fele van

² A megvalósító szervezet a szociális lakásügynökség (SZOL szervezet), de ez az elnevezés (Social Rental Agency) nem általános.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

magánszemély tulajdonában. Jellemző még a fejlesztőktől átvett, a válság miatt eladhatatlan lakások, illetve kisebb mértékben a bedőlt lakáshitelek miatt bankok tulajdonában került lakások, bár a bankok és fejlesztők előnyben részesítenék a rövid távú megoldásokat – nem szívesen hagyják tőkéjüket bérlakásban. Az önkormányzatok ugyanakkor a lakástársaságoktól is lízingelnek lakásokat.

Az ír programban (lásd RAS a 4.5 fejezetben) a lakástulajdonosoknak regisztrálniuk kell magukat a magánbérleti testületében ([Private Residential Tenancies Board](#)).

Az amerikai és nagy részben az ausztrál modell is a fejlesztőcégektől bérlő lakásokat, bár ezek a cégek bevonhatnak magánszemélyek tulajdonában lévő lakásokat (ausztrál modell).

Fontos információ, hogy a legtöbb program hosszú távú bérletet feltételez (belga 9 év, ausztrál 7 év, olasz minimum 3 év), ami azt jelenti, hogy tipikusan a tulajdonos számára egy jövedelem- (sokszor nyugdíj-) kiegészítő befektetés, és nem rövid távú haszon maximalizálása a cél.

Jellemzően a programok már létező lakásokat kívánnak bevonni a szociális feladatokba, de azokon a területeken, ahol lakáshiány van, ott nincsenek kizárva az újonnan épített lakások sem. Különösen az ingatlanválság után üresen maradt lakások kerülhettek a SZOL program látókörébe. Következésképpen nem cél az új lakások kizárása.

4.4 Célcsoport

Az egyes programok célcsoportjai igen különbözőek lehetnek attól függően, hogy milyen mértékű támogatások állnak a program mögött, mind a kínálati, mind a keresleti oldalon. Jellemzően három célcsoport jelenik meg a programokban:

- alacsony jövedelmű középosztály: alapvetően azok, akiknek van rendszeres jövedelmük, de az nem elegendő a piaci lakbér megfizetéséhez;
- alacsony jövedelmű, hátrányos helyzetű (klasszikusan a szociális bérlakásra jogosult) csoportok: tipikusan munkanélküliek, valamilyen ok miatt a munkaerőpiacra belépni nem képes csoportok;
- speciális igényű, sérülékeny csoportok³: ezeket a csoportokat szokták még magasabb kockázatú csoportoknak hívni, a lakhatás megtartása (fizetőképesség, életvitel, együttélés) tekintetében („risky”, „difficult to house” csoportok)

Az alacsonyabb jövedelmű középosztályt célozza az olasz és az ausztrál program, melynél a program nem csatornázza be a bérlői oldalon jelentősebb támogatásokat (lakbértámogatás). Ezzel szemben az ír program egyértelműen a hátrányos helyzetű háztartásokat veszi célba, hiszen csak a munkanélküliek jogosultak a programban való részvételre (legalábbis belépéskor). A francia program kifejezetten a hajléktalanok, illetve intézményben, szállásokon lakók számára alakította ki a programot, és a belga program is a hajléktalanprogramok felől indult, bár azóta már szélesebb célcsoport számára is elérhető. Az amerikai

³ Hajléktalanok, utcán élők, lakásukat elvesztő családok, szenvedélybetegek stb.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

és az ausztrál program az alacsonyabb jövedelműek csoportját célozza, mindazokat, akik egy bizonyos jövedelmi szint alatt vannak.

Érdeemes még kiemelni az egyik olasz bank által folytatott programot, mely szociálisan nem céloz, hanem a fiatalokra fókuszál, annak érdekében, hogy minél hamarabb elköltözzenek otthonról és önálló életet alakítsanak ki. A mögöttes ok demográfiai jellegű, a korábbi gyerekvállalást szeretnék ösztönözni.

Ezen kívül az egyes programok további célja lehet a munkaerő-mobilitás ösztönzése (pl. ausztrál program).

4.5 Támogatás és a támogatásért elvárt szolgáltatás

A SZOL programok célja, hogy növekedjen az alacsonyabb jövedelmű háztartások által megfizethető bérlakások száma. Ez alapvetően két módon érhető el. Egyrészt a tulajdonosokat érdekeltté kell tenni és/vagy kompenzálni kell a piaci lakbér alatti szint elfogadásáért; másrészt a bérlők fizetőképességét kell növelni; illetve e két módszer kombinációját kell alkalmazni.

A tulajdonosi oldal támogatása

A programokon belüli támogatások mind a kínálati, mind a keresleti oldalon megjelenhetnek. A kínálati oldal (lakástulajdonosok) támogatása mindegyik program része, hiszen ez jelenti az ösztönzőt a programba való belépésre. A kínálati oldalon lévő támogatások az alábbi típusúak lehetnek:

- a lakástulajdonosnak járó különféle adókedvezmények
- a lakástulajdonosnak járó készpénz típusú támogatások
- felújítási támogatások

Az adókedvezmény mindegyik konstrukcióban megjelenik, ami sok országban egyébként a bérleti szektornak a saját tulajdoni szektorral szembeni kedvezőtlenebb helyzetét is hívatott ellensúlyozni, hiszen általános, hogy a saját lakásban élők egy sor olyan támogatást, kedvezményt élveznek, melyek a magánbérleti szektorra (se a tulajdonosokra, se a bérlőkre) nem terjednek ki. A készpénz típusú támogatások többfélék lehetnek. Az olasz programban ez egyszeri támogatást jelent, a francia és az ausztrál programban viszont egy folyamatos támogatást, ami a bérlő által fizetett lakbér kiegészítése. Ez utóbbi tulajdonképpen egy lakbértámogatás, amit nem a bérlő, hanem közvetlenül a lakás tulajdonosa kap meg. Írországban pl. van lehetőség arra, hogy a bérlő beleegyezésével közvetlenül a lakás tulajdonosának, a bérbeadónak utalják a lakbértámogatást (ami egy másik minisztérium hatáskörébe tartozik, mint a lakásprogramok).

Egyes programokban a két különböző típusú tulajdonosi támogatást vegyítik: mind az adóelengedés, mind a készpénz típusú támogatást megkapja a lakástulajdonos. Emellett több programban is vállalják, hogy segítik a lakás felújítását, illetve azt, hogy a lakást ugyanolyan állapotban adják vissza a szerződés lejáta után, mint az eredetileg volt.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

A konstrukciók része az is, hogy a tulajdonosok számára garantálják a lakbér fizetését. Azokban az esetekben, mikor a programot megvalósító szervezet egyben szerződő fél is, akkor a lakbért eleve a szervezet utalja át a tulajdonosnak. Ha a SZOL szervezet nem szerződő fél, akkor egy garanciaalapból kötelezettséget vállal arra, hogy nemfizetés, illetve üresedés esetén átvállalja a lakbér fizetését (az olasz programban legfőljebb 18 hónapra).

Az amerikai modellben a fejlesztő (a projekt tulajdonosa) az állammal kötött megállapodásában azt vállalja a támogatás fejében, hogy 30 évig alacsonyabb jövedelműeknek adja ki a lakást.

A lakástulajdonosnak a támogatásokért cserébe meghatározott, a magyar lakáspiaci gyakorlat szempontjából meglehetősen hosszú időre kell a lakást biztosítani. Továbbá a lakástulajdonosok elfogadnak tipikusan piaci szint alatti lakbért, és a lakbéremelés szabályai is jogilag (vagy törvényben, vagy kötelezően a szerződésben) szabályozva vannak. Több országban is a programban való részvétel feltétele egy meghatározott lakásminőség biztosítása. A magánbérleti szektorban jobb lakásminőség elérése fontos szempont az ír és az amerikai programban, de a francia programban is meghatároznak egy minimumot. Ezzel szemben az olasz program, bár a törvény előír lakásminőségi minimumokat, nem képezi érdemi elemét a programnak, és nem is nagyon ellenőrzik azt az önkormányzatok.

A bérlői oldal támogatása: megfizethető bérlakás

A bérlői oldal támogatási fajtái:

- lakbértámogatás
- bérlői adókedvezmény

A lakbértámogatás azokban az országokban jellemző, ahol már eleve volt ilyen típusú támogatás. Írországbán a programot megelőzően a lakbértámogatást már mintegy 25 éve bevezették a munkanélküliek számára. Ez a támogatás vehető igénybe a szociális lakások lízingprogramjaiban is (megfizethető lakbérrendszert biztosító lakbértámogatás). A francia programban is a bérlők támogatást kapnak a lakberek fizetéséhez, melyet – mint fent jeleztük – a lakástulajdonosnak utalnak közvetlenül. Az ír és a francia programban is szabályozva van, hogy a bérlők a háztartás jövedelmének maximum hány százalékát fordíthatják lakbérre. A lakbértámogatást is alkalmazó konstrukciók tehát az alacsonyabb jövedelműek között a hátrányosabb helyzetűeket (is) célozzák.

Ezzel szemben az olasz programban nincsen lakbértámogatás (bár létezik ilyen, de általában a bérleti szektorban élőknek csak elenyésző százaléka fér hozzá). Ebből következően ez a program a valamivel magasabb jövedelműeket engedi be a programba annak érdekében, hogy az fenntartható legyen. Ugyanakkor számukra bérlői adókedvezményt biztosít, tehát a lakbér összege levonható az adóalapból.

Ezen kívül egyes programokban támogatják a kaució fizetését is, pl. a belga programban.

A lakbértámogatásokkal kapcsolatban megjelenik a szegénységi csapda problémája, mely különösen az ír programban volt meghatározó elem. Eredetileg a lakbértámogatás csak a munkanélkülieknek járt, és amint munkát vállaltak, a támogatást elvesztették, ami negatív ösztönzőként jelent meg a bérlők

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

számára. Éppen ezért a szociális lakáslízing programokat már úgy tervezték meg, hogy a szegénységi csapda problémáját is kezeljék.

Az alacsonyabb lakbérek és a lakbértámogatások ellenére a SZOL szektoron belül is, elsősorban a válság hatására, a lakbér-hátralékosság emelkedése egyre jelentősebb problémát jelent. Az ún. megfizethető lakbér ellenére az egyre növekvő hátralékosság problémája az ír rendszert is érinti. Bár viszonylag hatékony eljárásrend működik nemfizetés esetén, az önkormányzatok többsége elsősorban mégsem a kilakoltatásban látja a megoldást, hiszen utána a kilakoltatott családokról való gondoskodás problémája szintén náluk jelenik meg. Éppen ezért elsősorban egyénre szabott szociális munkával próbálják meg kezelni a problémát. A válság az olasz rendszerben is megnövelte az adósok arányát. Míg a 2000-es évek első felében alig volt hátralékos a programban, addig számuk jelentősen megnövekedett mára. A bérleti kilakoltatások azonban az egész bérlakásszektorban egyre égetőbb problémává váltak Olaszországban.

4.6 A program finanszírozása

A programok finanszírozása minden modellben jelentős részben központi forrásból történik, de a legtöbb esetben ezt a forrást kötelezően ki kell egészítenie a helyi szintnek. Az ausztrál modellben a költség 75%-át a központi kormányzat, 25%-át a helyi állam fizeti. Az Egyesült Államokban a szövetségi kormány finanszírozza a programot.

A helyi szervezetek (SZOL-ok) működésének a finanszírozása is többféle rendszerben történik. Általában az a kormányzati szint, mely a programért felel, részt vállal a szervezet működési költségeinek fedezésében. Így például Belgiumban a regionális kormányzatok fedezik a SZOL-ok működési költségeinek jelentős részét, a munkatársak bérét teljes mértékben a regionális kormányzat állja, de az ausztrál rendszerben is a központi ügynökség finanszírozza, megosztva a helyi állammal a közvetítőszervezet működését. Írországban a program működtetésének költségeit a minisztérium fedezi, amiben az önkormányzati osztály tevékenységeinek költségei (munkabér) is benne vannak (ez a finanszírozás azonban nem elégséges, az önkormányzat a saját forrásait is kénytelen hozzátenni általában). Az olasz modellben (legalábbis a torinói példában) az önkormányzat maga állta a szervezeti egységének költségeit.

4.7 Elosztási kérdések

Az elosztási, jogosultsági feltételeket szinte mindenhol a központi kormányzat határozza meg, míg az alsóbb szinteknek (tagállamok, tartományok vagy önkormányzatok) a helyi sajátosságok érvényesítésére van lehetőségük. Alapvetően két modell létezik. Egyrészt vannak olyan megoldások, amikor nem határoznak meg kiválasztási sorrendet, hanem csak általános (jövedelemhez, korhoz stb. kötött) feltételeket a programban résztvevő bérlőkre nézve, a kiválasztás tehát a helyi SZOL szervezet feladata, vagy akár a tulajdonosé. Ilyen az amerikai, ausztrál és az olasz rendszer is. A másik megoldás, amikor részletesen szabályozzák a kiválasztás menetét, ez lehet az önkormányzatok által vezetett lakásigénylők listája (pl. Írország), de maga a SZOL szervezet is (belga példa).

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Ausztráliában a jövedelemhatár meghatározásának módját jogszabály rögzíti, de annak konkrét szintje államonként más és más. Amerikában a feltételeket szintén a központi állami szinten rögzítik, de ez a gyakorlatban régióként más jövedelem maximumot jelent (a régiós medián jövedelem 50, illetve 60%-a), és a támogatási keretet a „first come first served” (érkezési sorrend) elv alapján kerülnek elosztásra.

Ezzel szemben az ír programban a szociális lakásigénylők várólistájáról kerülhetnek be azok, akik már eleve a magánbérlet-szektorban laknak (legalábbis a RAS modellben). A várólistán belül azonban azok kerülnek be a programba, akik először jelentkeznek. Az ír modellben is a fő jogosultsági feltételeket a központi kormányzat határozza meg, míg az önkormányzatok a helyi szabályozást érvényesítik. A belga rendszerben az utóbbi időkben nőtt a feltételek szabályozásában a központi kormányzat szerepe, míg a tartományoké csökkent. Többen attól tartanak, hogy ez a változás a legrászorultabbak kiesését fogja okozni a rendszerből (illetve azt, hogy pont ők nem fognak tudni belépni).

Az olasz program is a jelentkezési sorrend (illetve a szerint, hogy milyen lakások jelennek meg a programban) szerint engedi be a bérlőket a programba az éves támogatási keret erejéig (amit a regionális kormányzat határoz meg).

4.8 Ellenőrzés, monitoring

Az ellenőrzés, monitoring fontos része a programoknak, bár eltérő szigorúsággal hajtják végre azokat az egyes programokban.

Az ausztrál programban a közvetítő szervezet feladata ellenőrizni, hogy a program során a lakbérek és a jövedelmek nem lépik-e túl a megengedett szintet. A helyi piaci lakbérszintet az adott lakások esetében egy független értékbecslő állapítja meg a programba való belépéskor, illetve a 4. és a 7. évben, de összehasonlító lakbérelemzéseket a közvetítő szervezetek évente végeznek. Az ausztrál program arra is hangsúlyt helyez, hogy a projektek olyan településen valósuljanak meg, ahol hiány van a megfizethető bérletlakásokból, amelyek fogadóképes munkaerőpiac közelében vannak, és az intézményi (pl. iskola) ellátottság megfelelő. Az olasz programban, ahol az önkormányzati szervezet nem szerződő fél, csak közvetítő, ott az ellenőrzés helyett inkább a felek közti mediáción van a hangsúly.

Azokban a programokban, ahol a megvalósító szervezet (SZOL) egyben szerződő partner is, a lakbér ellenőrzése nem kérdés, sokkal inkább az, hogy a bevont bérletlakások minősége megfelel-e a törvényi előírásoknak (pl. az ír modellben).

Az ellenőrzési rendszer másik szintje a helyi SZOL-ok tevékenységének monitoringja a központi kormányzat szervezete által. Ennek egyik módja, hogy egyrészt csak regisztrált szervezetek lehetnek a program megvalósítói, a regisztrációkor pedig a szervezeteknek meg kell felelniük bizonyos feltételeknek (lásd pl. a belga programot), másrészt viszont a szervezetek működésükről éves beszámolót kötelesek készíteni a központi szervezet felé.

A legtöbb program nagy hangsúlyt helyez arra, hogy rossz minőségű lakások ne kerüljenek be a programba. Ugyanakkor a magasabb minőség magasabb lakbéreket és nagyobb központi költségvetési kiadást von maga után.

5 Szociális lakásügynökségek: különböző kísérletek (esettanulmányok)

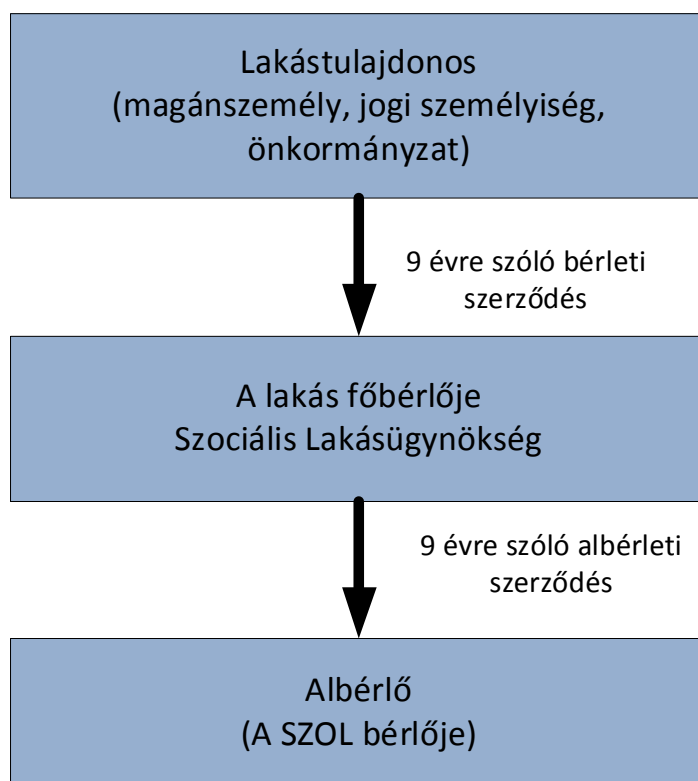
A szociális lakásügynökségekhez hasonló modellek számos országban léteznek, de ezek nagyon különböző körülmények között jöttek létre, és sokszor nagyon különböző logika szerint működnek. A fejezet részben online kutatáson, irodalomfeldolgozáson alapszik, de az ír (Dublin) és az olasz (Torino) példák esetében felhasználtuk a tanulmányút keretében szerzett ismereteinket, ezért ezeket az eseteket nagyobb részletezettséggel mutatjuk be.

5.1 Szociális lakásügynökségek Belgiumban

Belgiumban⁴ a Szociális Lakásügynökség (SZOL) intézményét a hajléktalanság elleni programokban fejlesztették ki. A program célja, hogy növeljék az elérhető lakbérű lakások számát. A belga SZOL-ok a magánlakás-tulajdonosok és a támogatásra szoruló bérlők közötti közvetítést megvalósító non-profit szervezetek. A belga SZOL lakásokat bérel a piacról, és azokat kiadja olyan családoknak, akik egyébként nem tudtak volna lakást bérelni. Az intézmény garantál egy fix jövedelmet a tulajdonosnak, és biztosítja, hogy a lakást a szerződés kori minőségben adja vissza. Ebben a modellben tehát a SZOL veszi át a tulajdonosi funkciókat, ő választja ki a bérlőt, köti meg a szerződéseket és ő kezeli a lakásokat (biztosítás, üzemeltetés, fenntartás). A program célcsoportja azok az alacsony jövedelmű háztartások, melyek egyébként nem lennének képesek belépni a piacra, köztük külön célcsoportot képviselnek a kockázatosabb bérlői csoportok. Éppen ezt fontos eleme a belga modellnek, hogy a SZOL a kiválasztott bérlő számára megszervezi a szükséges szociális szolgáltatásokat is. (Feantsa, 2012)

⁴ A belga esettanulmányhoz felhasználtunk Hegedüs András által összeállított anyagokat.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)



2. ábra A belga szociális lakásügynökségek modellje (Forrás: Feantsa, 2012)

A non-profit lakásügynökségek működését Belgiumban a tartományi kormányzat és az országos lakástörvény szabályozza. A lakástörvény garantálja a tulajdonos és a bérlő szabad lakbértárgyalását, a bérlet hosszát (ami tipikus esetben 9 év, de ettől el is lehet térni), illetve a szerződés felbontásának feltételeit. A tartományi kormányzatnak a jogi szabályozás területén kevés mozgástere van, de a tartomány fizeti a non-profit szervezet költségeit (béreket és egyéb kiadásokat), továbbá kötelezi a lakásügynökséget a 9 éves szerződéses periódus betartására is. (Silkens, 2006)

Az elosztási feltételeket tekintve korábban a tartományoknak nagyobb mozgástere volt ezek meghatározásában, azonban ezeket a feltételeket egységesítették 2007-ben. Egyes szakértők szerint ez azzal a veszéllyel járhat, hogy a problémásabb bérlői csoportok kevésbé fognak bekerülni a rendszerbe, vagyis az alacsony jövedelműek tekintetében egy lefőlözési hatás alakulhat ki. Ennek ellenére a SZOL-ok többsége ma is differenciált pontrendszert használ annak érdekében, hogy sérülékenyebb csoportok is bekerülhessenek a rendszerbe. (Feantsa, 2012)

A lakásügynökségek a piaci ár alatti lakbért tudnak elérni, de ez magasabb, mint a belga szociális lakásszektorában alkalmazott lakbér. A bérlők kiválasztására egy pontrendszert alkalmaznak, amelynek négy kötelező eleme van, és két opcionális feltétele.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

A kötelezően vizsgálandó kritériumok az alábbiak:

- lakásszükséglet
- rendelkezésre álló nettó jövedelem
- eltartott gyermekek száma
- bérlők, akiknek kisajátítás alá vonták a lakását

A két opcionális feltétel az alábbi:

- a várólistán eltöltött évek száma
- a kérelmező kötődése a városhoz

A bérleti díjban a tulajdonos és a bérlő szabadon állapodhat meg, ennek ellenére vannak bizonyos törvényi korlátozások. Például a szerződésben nem lehet kikötni, hogy a bérleti díj az inflációt meghaladó mértékben emelkedik. A 9 éves szerződéseknél szabályozva van, mikor lehet lakbért emelni (minden 3. év utolsó 6-9. hónapjában kell eldönteni a következő három év lakbér szintjét). A 9 éves szerződés lejárta előtt akkor lehet felbontani a szerződést meghatározott időpontokban, ha a tulajdonos családtagja akarja elfoglalni a lakást, ha a lakás átépítése szükséges, vagy az első három év után bármikor, ha 9 vagy 6 hónap lakbér összegét a tulajdonos kifizeti kompenzációként.

Gentben 11 SZOL működik, a célcsoport az alacsony jövedelmű, Belgiumban dolgozó uniós állampolgárok. A család összetétele és sajátosságai (fogyatékoság, betegség) alapján határozzák meg a maximum jogosultsági jövedelem határt, amit évente indexálnak. A jogosultsági követelmények terén fontos szerep jut a hollandnyelv-tudásnak, illetve a beilleszkedési készségnek is. A lakáshoz jutási sorrendet a várakozás ideje és a család nagysága befolyásolja.

A felek közti vitás kérdésekben a Békéltető Bíróság jogosult döntést hozni, a bíró engedheti a szerződés módosítását és, ha a körülmények alátámasztják, a lakberek csökkentését/emelését az eredeti díj +/- 20%-áig.

Regisztrált szociális lakásügynökségek azok a szervezetek lehetnek, melyek bizonyítottan legalább hat hónapja aktívan folytattak ilyen irányú tevékenységet, illetve a várospolitikai szabályozás által már elismert szervezetek. A szabályozás kimondja, hogy a SZOL-ok nem tehetnek különbséget a bérlők között nemzetiségi vagy vallási alapon. A már regisztrált SZOL-ok csak szigorú feltételek teljesítése esetén jogosultak tartományi támogatásra. A támogatott státusz elnyerésének fontosabb feltételei:

- megfelelő szervezeti struktúrában kell működnie,
- legalább két éves tapasztalattal kell rendelkeznie és elismert/regisztrált szervezetnek kell lennie,
- a szervezetében (döntéshozó testületben) külső tagoknak is részt kell venniük (szociális lakáshatóságok, helyi hatóságok, helyi szociális hatóságok,

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

- több kerületben/városrészben kell működnie, vagy legalább egy 100 ezer lakossal rendelkező városrészben,
- legalább 30 lakást szegény és sérülékeny embereknek kell bérbe adnia,
- együtt kell működnie más, nem támogatott SZOL-okkal.

Flamand területen 51 SZOL működött 2009-ben. A több mint 30 lakást működtető szervezeteket a kormány támogatja (összesen 44-et), a többi 7 szervezetet pedig az önkormányzat. A SZOL-ok kezelésében összesen 4913 lakás van. A rendelkezésre álló lakásokhoz képest a nyilvántartott lakásigénylők száma 73 000. A szociális bérlakások száma 135 000.

A SZOL által kezelt lakások tehát viszonylag marginális részét jelentik a teljes lakásszektornak, ugyanakkor fontos lehet főként azon sérülékeny csoportok ellátásában a bérlakáspiacon, melyeket jelentős előítéletek sújtanak. A magántulajdonosok belépését fékező tényező lehet, hogy ha túl magas a piaci és a SZOL által fizetett lakbér közötti különbség, illetve ha túl magas lakásminőséget követelnek meg. Mert ez esetben túl nagy beruházás szükséges a tulajdonos részéről (bár a SZOL a 9 év lejártával vállalja, hogy támogatja és kivitelezzi a lakás felújítását az eredetivel megegyező állapotra).

A SZOL tehát ott tud nagyobb számban működni, ahol eleve nem olyan magasak a lakbérek, illetve a lakásminősége rosszabb. Ekkor viszont fennáll a veszélye, hogy a SZOL szektor szegregálódik, illetve hozzájárul a szegregáció növekedéséhez maga is.

Fontosabb következtetések:

- A SZOL (szociális lakásbérleti ügynökség) közvetítő szereplőként lép be a magánlakástulajdonosok és a potenciális bérlők közé.
- A program célcsoportja az alacsony jövedelmű háztartások, ezen belül megpróbálják biztosítani, hogy a magasabb kockázatú háztartások is bekerüljenek.
- A SZOL a lakástulajdonos számára garantált lakbérfizetést és az eredeti állapot biztosítását nyújtja az alacsonyabb lakbér és hosszú távú (9 év) elköteleződés fejében.
- A törvényi szabályozást alapvetően a központi (szövetségi) állam végzi, ez adja meg a program működésének kereteit, a tartományok biztosítják a helyi SZOL-ok működésének finanszírozását.
- A SZOL-ok csak non-profit szervezetek lehetnek, melyeknek regisztrálniuk kell magukat. A regisztrációhoz a megfelelő szakmai gyakorlatot igazolni kell, és a programban minimum 30 lakást kell kezelni ahhoz, hogy központi támogatást kapjanak.
-

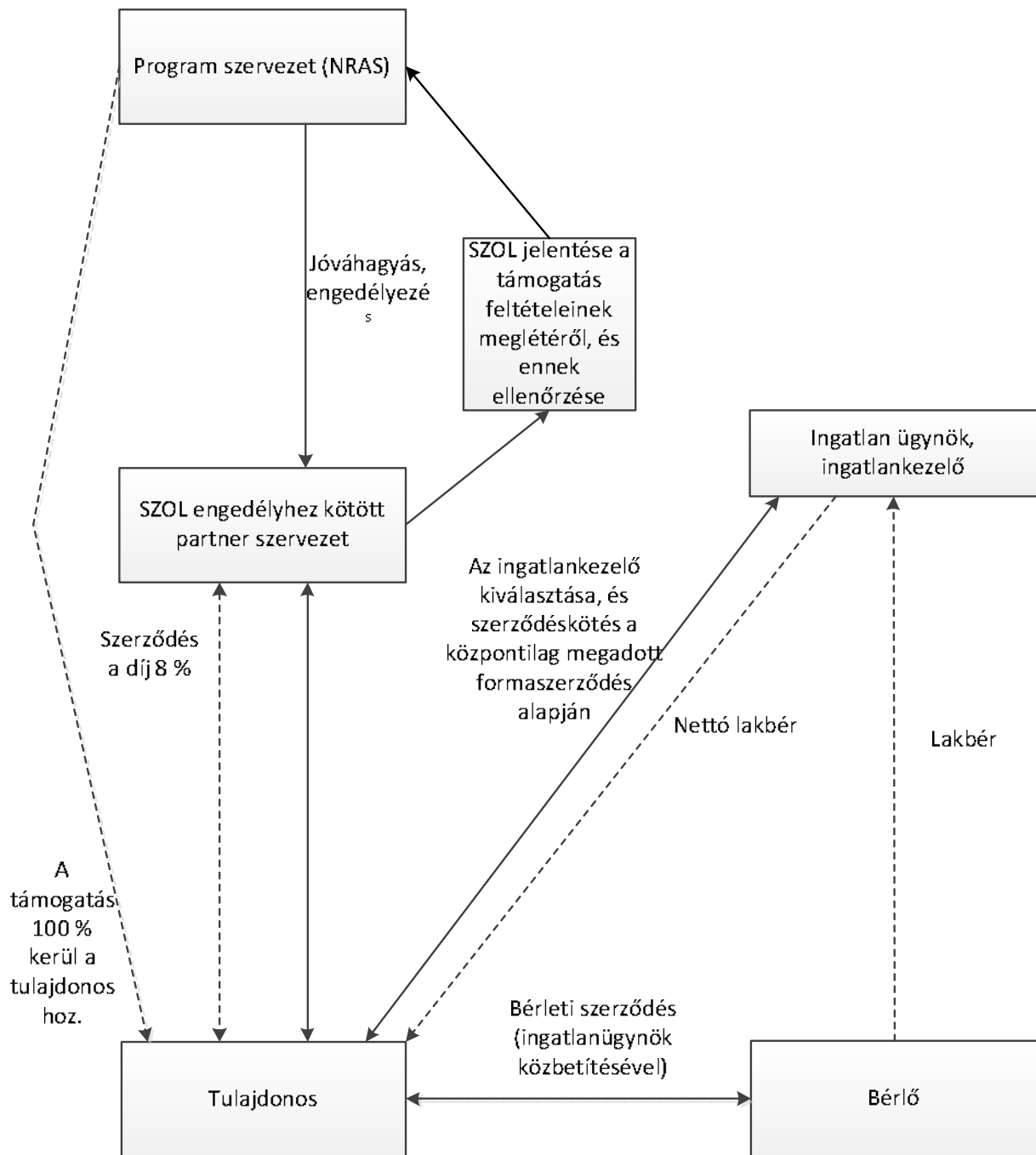
5.2 Ausztrália – Országos Lakbér Megfizethetőségi Modell- (National Rent Affordability Scheme)

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Az ausztrál megfizethető lakbérprogramot (National Rent Affordability Scheme - NRAS) 2009-ben vezették be, ami lényegében egy kínálati oldali támogatási program volt, és azt célozta, hogy nőjön a megfizethető lakások kínálata. (Gilmour és Milligan, 2012) A program költségeinek 75%-át a központi kormányzat, 25%-át pedig a helyi állam finanszírozta. Sok szempontból hasonló az amerikai LIHTC programhoz (lásd később). A cél 50 ezer mérsékelt bérű lakással növelni a kínálatot. A támogatást a lakás tulajdonosa kapja, a központi kormányzati támogatást adóelengedés formájában, míg a helyi állam támogatását akár készpénzben is kaphatják a tulajdonosok. Fontos eleme a programnak, hogy van egy közvetítő szervezet, lényegében az a fejlesztő, aki megkeresi a programba potenciálisan bevonható lakások tulajdonosait, és előkészíti a projektet. A következő ábrán látható, az NRAS hivatal (programiroda) a közvetítő szerven keresztül engedélyezi a projektet. Ez nem feltétlenül új lakások építését jelenti, akár meglévő lakásállomány transzferét is. Amennyiben a lakások és bérlők megfelelnek a program kritériumainak, akkor lehet szerződést kötni.

A lakástulajdonosnak hét évre kell elköteleznie magát, és vállalnia kell, hogy a lakások bérleti díja 30%-kal alatta lesz a piaci lakbérének. Ezt szakértőkkel (értébecslőkkel) kell alátámasztani az első évben, még kétszer a program során (a negyedik évben és a hetedik évben) meg kell ismétetni, és folyamatosan (ingatlanpiaci, összehasonlító adatok alapján) kell ellenőrizni, hogy a lakberek 30%-kal a piaci szint alatt vannak.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)



3. ábra Az ausztrál NRAS program egyszerűsített modellje

A bérelő bruttó háztartás-jövedelme nem haladhat meg egy határt, és ennek a jövedelemkorlátnak (amit jogszabály rögzít), végig meg kell felelni, azzal a könnyítéssel, hogy a jövedelem növekedhet, de benne kell maradnia egy sávban, amit 25%-ban határoztak meg. Ha ezt meghaladja, akkor még egy évet a lakásban tölthet a bérelő, aztán ki kell lépnie a programból. A jövedelemhatárok államonként különböznek, de lényegében az alsó-középjövedelmű csoportot célozza meg a program.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Sokféle közvetítő szervezet beléphet, az egyik ilyen példa az Affordable Management Corporation (AMC, 2011), amely több mint 500 lakással foglalkozik, 2 éves gyakorlata van, és 4 városban dolgozik. Az AMC típusú szervezetnek a következő feladatai vannak:

- a bérlet jogosultságát ellenőrzi
- rendszeresen készít jelentéseket a kormány számára
- az AMC képviseli a tulajdonosokat

A program egyik változata tehát, amikor az AMC felajánlja az általa épített új lakások tulajdonosainak, hogy vegyenek részt a programban. Az adókedvezmény és a támogatás kompenzálja a tulajdonosok lakbérbevételi veszteségét. Tulajdonos bárki lehet, vállalkozás, befektetési alap ugyanúgy, mint magánszemély. A lakások kezelését csak erre szakosodott ingatlankezelők végezhetik, az ingatlankezelőt a tulajdonos választhatja ki. Ha üres az ingatlan, akkor csökkentik a támogatást, az ingatlan eladható, de akkor elesik a támogatástól.

A program hossza egy lakás tekintetében 10 év, utána kikerül a programból, és egyszerű bérlakás lesz belőle.

Fontosabb következtetések:

- Állami támogatásért cserébe 30%-kal alacsonyabb lakbért kell biztosítani, azaz nem a bérlő kapja a támogatást, hanem a lakástulajdonos.
- A központi kormányzat és a helyi kormányzat megosztja a költségeket (matching grant), ami részben az adókedvezményt, részben a készpénztámogatást (ez utóbbinak van nagy ösztönző hatása) jelent.
- A szerződés hosszú időre szól (7 éves befektetés), a kilépés esetén a támogatásokat csökkentik.
- Mind a bérlők háztartásának jövedelmét, mind a lakbéreket folyamatosan ellenőrzik.
- A közvetítő szervezetek szerepe fontos a lakástulajdonosok bevonásában.
- A lakástulajdonos lehet vállalkozó, befektetési alap, magánszemély.
- A lakások kezelését csak professzionális szervezet végezheti.

5.3 Francia modell - Solibail (szolidáris bérbeadás)

A Solibail program hátrányos helyzetű emberek lakhatását támogatja. Kedvezményezettjei elsősorban az átmeneti szállások (szociális otthonok, munkásszállók, hajléktalanszállók) lakói. A programot a lakásügyi minisztérium indította el 2008 novemberében Île-de-France régióban, a résztvevő lakhatási civil szervezetek itt 200 lakóegységet adtak albérletbe. 2009-ben a minisztérium további hat régióra kiterjesztette a programot, további 5000 lakóegység bevonásával. (Párizs környékén 2007 óta működik a szolidáris bérbeadás kezdeményezés, nagyon hasonló alapelvekkel.)

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

A központi költségvetés a non-profit szervezeteket támogatja. A lakhatási tevékenységet végző non-profit szervezetek a Nemzeti Lakásügynökséggel szerződnek, majd a megyei önkormányzaton (préfecture) keresztül támogatást kapnak. Így magánlakásokat, lakóhelyiségeket bérelnek, és szociális céllal albérletbe adják őket.

A lakáskiadás feltételei:

- megfelelő állapotú lakás
- minimum másfél szobás lakás
- bútorozás nélkül
- 3 éves szerződés egy non-profit szervezettel, amely meghosszabbítható
- Borloo lakbérplafon⁵

A program csak meghatározott területeken, körzetekben működik.

A konstrukcióban való részvétel előnye a lakástulajdonos számára:

- a szerződött non-profit szervezet garantálja a lakbérfizetést, akkor is, amikor a lakás nincs kiadva;
- adókedvezményt kap a tulajdonos, ha legalább 3 évre adja ki a lakást (30%-os adókedvezmény), ha 6 évre, akkor nagyobb (60% adókedvezmény) illeti; ha 9 évre, akkor felújításhoz is kaphat támogatást;
- a szerződés lejártakor a tulajdonos a lakást üresen és jó állapotban kapja vissza ingatlanát.

Fontosabb következtetések:

- A program célcsoportja kifejezetten a hátrányos helyzetűek, hajléktalanok és lakástalanok.
- A programért egy központi szervezet felelős (Nemzeti Lakásügynökség).
- A végrehajtók civil szervezetek (szerződésben állnak a központi szervezettel).
- A támogatást a tulajdonos kapja adókedvezmény és készpénz formájában (lakbér-kiegészítés), ezért a lakbérplafont alkalmaznia kell.
- A bérlet által fizetett lakbér a háztartás jövedelméhez igazodóan (annak meghatározott %-ában) kerül maximalizálásra.

5.4 Az amerikai LIHTC program

Az alacsony jövedelműek lakásprogramjához nyújtott adókedvezmény (Low Income Housing Tax Credit Program) jó példája az amerikai programok kísérletező jellegének. Az Egyesült Államokban található az első önkormányzati modell is. Szociális Lakáshivatalok (Public Housing Authority) ugyanis 1937 után

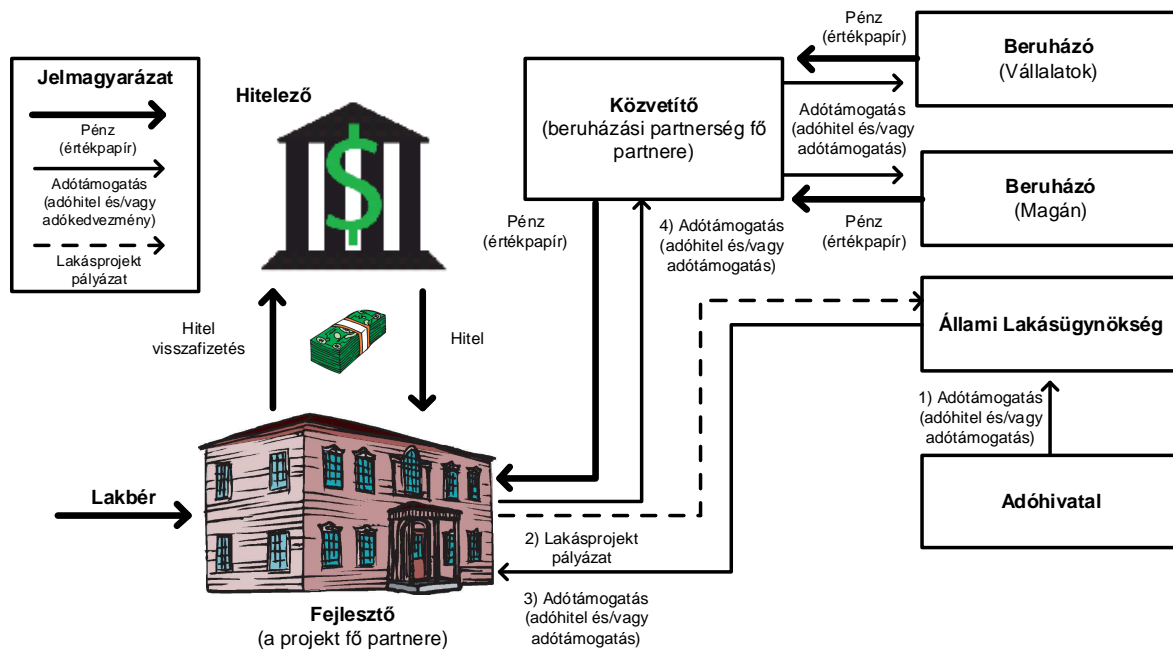
⁵ Robien és Borloo (2012 óta Scellier és Scellier social) adókedvezmény-programok: Franciaország lakóinak kb. 60%-a él saját lakásban, a többiek bérlésben, átmeneti és munkásszálláson stb. A programokban résztvevő tulajdonosok adókedvezményt kapnak (a vásárolt ingatlan árának egy része értékében), ha eleve bérbeadás céljából vásárolnak ingatlant; cserébe a tulajdonos csak egy meghatározott négyzetméterár-plafonig emelheti a lakbért. Így például 2011-ben a legértékesebb lakáspiaci körzetben 17,47 EUR/nm/hó volt a maximális lakbér, a „B” zónában 11,41; a „C” zónában 8,27.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

alakultak a szövetségi szociális lakásprogram végrehajtására. Ma az 1,2 millió szociális bérlakást a 3300 szociális lakáshivatal kezeli. A lakáshivatalokat a városok és megyék önkormányzatai hozták létre az egyes államok törvényei alapján. Tipikusan úgy működtek, mint egycélú önkormányzat⁶ (special district), aminek felelősségi területe túlterjedhetett az adott település közigazgatási határain. A lakásépítési programokat a szövetségi kormány lakásügyi minisztériuma (HUD) irányította, az egyes szociális lakáshivatalok pályázhattak a forrásokra. A programok a hetvenes évek végén leálltak, és áttértek a kereslet támogatásra (lakbérjegy-rendszerre), amely fontos lakáspolitikai korszerűsítés volt.

Az LIHTC programot az 1980-as években vezették be, és célja volt a megfizethető lakbérű lakások számának emelése az újlakásépítésen belül. A program ma már több mint 25 éve működik az USA-ban. Ezt az adókedvezményt olyan befektetők vehetik igénybe, akik szociális lakásba fektetnek be.

Alacsony jövedelműek lakásprogramjához nyújtott adókedvezmény (Low Income Housing Tax Credit Program)



4. ábra Az alacsony jövedelműek lakásprogramjához nyújtott adókedvezmény programja (LIHTC)

Az adókedvezmény nagyságát államonként határozzák meg a népességszámmal arányosan. 2001-ben például 1,75 USD/fő volt a kerete, amit az állam eloszthatott. A befektető csak a tőkét adja olyan vállalkozásokhoz, amelyek vállalják, hogy követik a megfizethetőségi program előírásait. Két lehetőség között választhatnak:

⁶ Egy-egy feladatra alapult önkormányzatok, mint pl. oktatás, vízügyi szolgáltatások megszervezése stb. Ezek az önkormányzatok függetlenek a települési önkormányzatoktól.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

- a lakások 20%-át olyan háztartásoknak adják megfizethető áron, akiknek a jövedelme a régió medián jövedelmének 50%-a alatt van, vagy a lakások 40%-át olyan háztartásoknak adják, akiknek a jövedelme a régió medián jövedelmének 60%-a alatt van.

A fejlesztőnek vállalnia kell, hogy a feltételeket 30 évig betartja. A kormányservezet pályázati alapon, meghatározott és publikált szempontrendszernek megfelelően választja ki a pályázatokat. Az adókedvezmény 30 évig jár, és mértéke függ a beruházási költségektől, hogy hány lakást érint a program, és attól, hogy milyen más támogatásokat vesznek igénybe. A beruházónak nem kell (nem is lehet) közvetlenül részt vennie a fejlesztésben, ő csak a tőkét adja, és természetesen érdekelt abban, hogy a projekt költségei megtérüljenek. A fejlesztőnek a projekthez egy bankra is szüksége van, mert ő nyújtja a befektető által nem fedezett forrásokat. Az adókedvezménnyel lefedezett rész soha nem elegendő a teljes projekthez. Ha a fejlesztő megkapja az engedélyt az adókedvezménnyel támogatott forrás megszerzésére, akkor egy közvetítőhöz fordul (syndicator), aki összehozza a pénzügyi csomagot. A közvetítő lényegében eladja az adókedvezménnyel támogatott befektetési lehetőséget. A befektető a beruházott összeg fejében egy adóleírasi lehetőséget kap, amely biztosítja a befektetés hozamát. A befektető és a fejlesztő partneri kapcsolatban marad addig, amíg a lakásoknak eleget kell tenniük a megfizethetőségi kritériumoknak. A 90-es évek végére a többlakásos épületek 40-50%-a ebben a programban létesül. (Az USA-ban a többlakásos épületek tipikusan nem a középosztály számára épülnek.) (Cummings és Denise DiPasquale, 1999, Green és Malpezzi, 2003)

Fontosabb következtetések:

- A bérlők támogatása lakbérjegyrendszeren keresztül, mely zárt végű támogatás a központi kormányzat által meghatározott kerettel, amit tagállami szinteken határoznak meg (normatív módon).
- A célcsoportot az alacsony jövedelműek jelentik, a régiós medián jövedelem bizonyos százalékában meghatározva.
- A szektor bővítése magánfejlesztőkön keresztül, mely lakások a fejlesztő tulajdonában maradnak, adott százalékukat (20, ill. 40%) alacsony jövedelműnek kell kiadni.
- A fejlesztő részéről hosszú távú, 30 éves elköteleződés.
- A fejlesztő és a beruházók támogatása adókedvezmény formájában történik.
- Szétválik a fejlesztői/kínálati és a keresleti oldali támogatás.

5.5 Írország

Írországban az önkormányzati tulajdonban lévő szociális bérlakások száma 120 ezerre tehető (89 önkormányzat tulajdonában vannak), míg az szövetkezeti lakásszektoron keresztül (körülbelül 700 szervezet) az állam jelenleg mintegy 25 ezer háztartás lakhatását támogatja. (A szociális szektor beruházásait, mind az önkormányzatit, mind a lakásszövetkezetit, komoly tőke- és hiteltámogatási

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

programok segítették.)⁷ Ugyanakkor a magánbérlet-szektor támogatottsága is igen jelentős; 95 ezer magánbérletben élő háztartás kap lakbértámogatást, és a két szociális célú lakáslízing modellben összesen több mint 15 ezer háztartás lakhatását támogatják. Ezen kívül 17 ezer háztartás részesül lakáshitel-kamattámogatásban. A kormányzat lakáspolitikáját az elmúlt 10 évben egyre inkább a rugalmasság és fokozatosság elvén alapuló, de az egyéni szükségleteket figyelembe vevő támogatásokra való áttérés jellemzi. Ez a megközelítés érvényesül a szociális lakásszektor átalakításában is, mely az addigi lakásépítés (vásárlás) centrikussága helyett alternatív megoldások bevezetését jelentette. (Coates and Silke, 2011)

A hagyományos önkormányzati szociális bérlakás-szektor problémái a 2000-es évekre egyre inkább nyilvánvalóvá váltak. A szociális bérlakásszektor kiépülése már az 1930-as években megkezdődött, a bérlőket pedig kezdettől fogva széles jogosítványokkal rendelkeztek (öröklési jog), illetve a lakberek politikai okok miatt alacsony szinten maradtak. Ezek a tényezők vezettek ahhoz, a szociális lakást bérlők megvehették lakásaikat (privatizáció), mivel az önkormányzatok korlátozott módon gazdálkodhattak a bérlakásvagyonukkal, és érdekeltek voltak abban, hogy bérlakásszektor működtetésének terheitől megszabaduljanak. A bérlakásépítést az állam 100%-osan finanszírozta, de a fenntartásra az alacsony lakberek miatt az önkormányzatoknak korlátozott forrásaik voltak, ezért az utóbbi évtizedekben túlzottan jó minőségű lakások kerültek be az önkormányzatok lakásportfóliójába, mivel az önkormányzatok nem voltak érdekeltek a beruházási költségek leszorításában, ami indokolatlanul magas költségekhez vezetett. A szektor másik hátránya az állomány térbeli koncentrációja, ami a szegregáció veszélyét rejti magában. A folyamatos beruházások ellenére a szociális lakásszektor az igények nagy részét nem volt képes kielégíteni és sem minőségben, sem területi eloszlásban nem felelt meg az igényeknek.

Az új irányok keresésekor tehát az alábbi kihívásokra kellett választ találni: a szektor bővítésének költséghatékonysága, a keresleti igényeket minőségben, méretben, térben jobban kielégítő kínálat, a fizetési képességnek megfelelő támogatási mérték. A lakáspolitikában olyan programokban látta az új megoldásokat, amelyek a magánbérleti szektornak a szociális lakásellátásba való fokozott bekapcsolására épültek.

Írországban a magánbérlethez kötődő támogatás tehát háromféle konstrukcióban létezik jelenleg: a lakbértámogatást jelentő Rent Supplement (RS), és a szociális célú lízing modell két fajtája: a Rental Accommodation Scheme (RAS) és a Social Housing Leasing Initiative (SHLI).

Az RS-t 1977-ben vezették be, és lényegében egy a magánbérlethez járó lakbértámogatást jelent. A bevezetésük célja az volt, hogy az átmenetileg munkanélkülivé vált háztartások számára segítse a lakhatási költségek megfizetését. Eredetileg a támogatást csak átmenetinek szánták, azonban hosszú távon fennmaradt, és jelentősége egyre nőtt. A támogatás főbb jellemzői az alábbiak:

⁷ Az önkormányzati támogatási programon kívül a szövetkezeti lakásépítést két konstrukció is segítette: CAS (szövetkezeti bérlakás építéséhez nyújtott tőketámogatás), és CLSS (szövetkezeti lakásokhoz nyújtott hiteltámogatás), amelyek szinte 100%-ban fedezték a beruházás költségeit. A programok irányításában a központi kormányzatnak nagyon komoly szerepe volt, és ma is van.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

- a támogatásra csak munkanélküliek jogosultak, és csak addig jár, amíg a támogatott nem kap munkát, ezután minden átmenet nélkül elvesz a jogosultság;
- ún. megfizethető lakbér (affordable rent) megállapítási rendszer van, ami azt jelenti, hogy a háztartás jövedelme a lakbér megfizetése után nem lehetett alacsonyabb, mint a minisztérium által megállapított létfenntartási minimum (a bérlő által fizetett lakbér a jövedelemtől függ, de minimum 30 EUR/hó volt, a lakbér fennmaradó részét a támogatás fedezi);
- ugyanakkor a lakás elhelyezkedése és a családszerkezet alapján a minisztérium meghatározza a támogatható lakbér maximális összegét;
- a bérlakás tulajdonosának be kell jelentkeznie az adóhatóságokhoz (de ezt kevésbé ellenőrzik);
- nyílt végű támogatástípus, tehát a támogatásra fordított költségvetési összeg nincs felülről korlátozva;
- nincs lakbérkontroll az állam részéről.

Kezdetben az RS súlya a lakástámogatásokon belül elenyésző volt, a kilencvenes évektől jelentős növekedésen ment keresztül. 1994-ben mintegy 29 ezer háztartás részesült támogatásban, számuk a következő 10 évben megduplázódott (2005-ben 60 ezer háztartás kapott támogatást), ez a növekedési ütem tovább folytatódott, és 2009-ben már 93 ezer háztartás részesült RS-ben. Ennek következtében a támogatásra fordított összeg is nagy mértékben megnövekedett, ami már jelentős tételnek számított nemcsak a lakás-, hanem a jóléti támogatásokon belül is. A növekedés összefüggésben volt azzal, hogy egyre több fiatal igényelte, hogy önálló háztartást indítson, a növekvő egyszemélyes és egyszülős háztartások számával, illetve az emelkedő munkanélküliséggel, ezen belül is a tartós munkanélküliséggel. A támogatások száma azonban a 2000-es évek folyamán is emelkedett, annak ellenére, hogy a munkanélküliség számottevően csökkent. A további emelkedést a bevándorlók emelkedő száma is befolyásolta. (Norris and Coates, 2010) Az RS adminisztrációját a központi kormányzat dekoncentrált szervezetei bonyolították, nem az önkormányzatok.

AZ RS az évek során tulajdonképpen párhuzamos szociális lakhatási modellé vált a hagyományos szociális lakásállomány mellett⁸, a szociális lakásigénylők várólistáján lévők jelentős része a magánbérleti szektorban RS-sel talált lakhatási lehetőséget. Az egyre növekvő számú igénylő és költségvetési kiadások mellett az RS-sel kapcsolatban egyéb aggodalmak is felmerültek:

- Az RS maximum összege ármeghatározó tényezővé vált a magánbérleti piacon, a bérbeadók nem hajlandók a támogatás maximuma által meghatározott lakbérszint alatt kiadni lakásukat. A támogatás így hozzájárult a lakberek inflációjához, főként mivel akkor sem csökkent a támogatás összege, mikor a lakberek reálértéke csökkent.

⁸ A magánbérleti szektorban élő háztartások (az összes háztartás 11%-a) 38,8%-a részesült RS támogatásban 2006-ban. (Norris and Coates, 2010)

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

- Az RS szektorba tipikusan a rossz minőségű lakásokkal rendelkező bérbeadók léptek be, mert a jobb lakásokat nem voltak hajlandók kiadni a magasabb kockázatot jelentő alacsonyabb jövedelmű társadalmi csoportoknak a bérbeadók. Így az RS nagyban hozzájárul a rosszabb minőségű, korszerűtlen állomány fennmaradásához.
- Az RS támogatásnak erős volt a területi szegregációs hatása is.
- Az RS-hez kapcsolódó szegénységi csapda komoly hátráltató tényező volt a tekintetben, hogy a háztartások újra belépjenek a munkaerő piacra, hiszen ezzel elveszítették volna a támogatást.
- Jelentős volt az adóelkerülés a bérbeadók részéről.
- A bérlők szempontjából kevésbé volt biztonságos, hogy a bérletek tipikusan rövidebb időre szólnak a magánbérleti szektorban (a törvény szerint 4 év, amiből fél év próbaidő, ezután még elállhat a szerződéstől a bérbeadó, de utána 3,5 évre kell megkötni).

Mindezen hátrányok miatt, összhangban az új lakáspolitikai irányvonalakkal, a 2000-es években újabb alternatívákat vezettek be annak érdekében, hogy a magánbérleti szektort hatékonyabban vonják be a szociális lakásellátásba. Az első ilyen célú program a RAS volt, melyet 2004-ben vezettek be (a tényleges programok 2005-ben jelentek meg) azzal a céllal, hogy a tartós munkanélkülieket, tehát azokat, akiknek vélhetően hosszú távon áll fenn a lakástámogatási szükséglete, szervezett és ellenőrzött módon egy biztonságosabb konstrukcióba helyezze. A programnak fontos új eleme volt, hogy bevonta a helyi szervezeteket (önkormányzatokat, non-profit lakástársaságokat, szociális szervezeteket), ami a decentralizáció felé való elmozdulást jelentette.

A RAS-nek kizárólag olyan már magánbérletben lakó háztartások a célcsoportja, melyek RS támogatásban részesülnek, és szerepelnek az önkormányzatok szociális lakásigénylési várólistáján. A RAS-be kötelezően át kell lépnie azoknak a bérlőknek, akik több mint 18 hónapja kapnak RS támogatást. A RAS-be való átlépés történhet a létező bérleti szerződések révén, amennyiben a bérbeadó (lakástulajdonos) vállalja a RAS-sal járó kötelezettségeket: megköti az önkormányzattal a hosszú távú rendelkezésre állási megállapodást, illetve vállalja, hogy a törvényben meghatározott lakásminőséget biztosítja. Amennyiben a lakás bérbeadója nem vállalja ezeket a kötelezettségeket, vagy a lakás túl rossz minőségű, akkor az önkormányzat keres a bérlőnek egy másik bérleti lakást. A RAS tehát egy háromoldalú megállapodás, egyrészt az önkormányzat (vagy szociális szervezet) és a lakástulajdonos között (rendelkezésre állási megállapodás), másrészt pedig a bérlő és az önkormányzat (szociális szervezet) közötti bérleti szerződés. Külföldiek és menekültek nem jogosultak a RAS modellben való részvételre.

A RAS modellen belül, a központi szabálykeretek között az önkormányzatok és a tulajdonosok alkuja határozza meg, de a program feltétele, hogy a lakbérnek a piaci lakbér alatt kell lennie 8%-kal. (Ez a 8% az értéke az önkormányzati garanciának.) A lakbér újratárgyalható, de csak hosszabb időszak után, 3-4 évenként. A lakbért a bérbeadó számára az önkormányzat fizeti ki, majd a bérlőre eső részt az önkormányzat szedi be a bérlőtől.

A RAS előnyei az RS-sel szemben az alábbiak:

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

- A RAS a bérlők számára nagyobb biztonságot jelent, mivel hosszabb távú szerződések megkötésére nyílik lehetőség, a lakástulajdonosokkal rendszerint 4 évnél hosszabb, gyakran 10 éves szerződéseket kötnek (ugyanakkor a tulajdonos eladhatja az ingatlanát a szerződés időtartama alatt).
- A RAS modellbe bevont lakások minősége lényegesen jobb, mint az RS támogatási rendszerben levőké. A RAS-be tipikusan újabb lakások kerülnek be, mivel a régebbi lakások felújításának túl magas költsége nem térül meg a modellben.
- A szegénységi csapda enyhítése azáltal, hogy a munkába állás esetén nem veszi el rögtön a támogatást a háztartás.
- Mivel az önkormányzat, mint jelentős szereplő jelenik meg a piacon, képes alacsonyabb lakbért kialakítani bizonyos bérbeadási kockázatok átvétele révén. A legfontosabb ilyen kockázat, amit az önkormányzat magára vállal a megüresedés kockázata (átlagosan a magán bérlemények évi 1 hónapot állnak üresen), de átvehet a tulajdonostól a menedzsmenttel és fenntartással kapcsolatos feladatokat is a RAS működtetője, de ekkor a lakbér a 8%-on túl tovább csökken a piaci lakbérékhez képest.
- A RAS modell a területi szegregáció ellen hat: a szabályozás szerint olyan lakás nem vehető be a RAS-be, amely olyan területen helyezkedik el, ahol a szociális lakások aránya meghaladja a 15%-ot.
- A lakástulajdonosok adózási hajlandósága javul, mivel az önkormányzatok komolyabban ellenőrzik a lakások regisztrációját, mint az RS támogatásnál.

A RAS modell bevezetése egy központi program keretében valósult meg, a program költségeit a minisztérium fedezte, beleértve a programért felelős (önkormányzati) szervezeti egység költségeit is. Az önkormányzatokat különböző módon ösztönözték a programban való részvételre, pl. az önkormányzat megtarthatta azt az összeget, amit az RS-ről való áttérés révén megspóroltak, és egy-egy RAS szerződés után kaptak egy költségtérítést (díjat).

A RAS modell nyilvánvaló előnyei ellenére a magánbérbeadók eleinte vonakodtak belépni ebbe a modellbe (pl. a hirdetésekben eleinte gyakran megjelent, hogy RAS-t nem vállalnak).

Dél-Dublin önkormányzata 2005-ben kezdte meg a programot, és egyike volt a pilot helyszíneknek. A bevezetéskor nagy nehézségekkel néztek szembe, az első évben (2006) csak 60 szerződést sikerült megkötniük. A nehézségek a program újdonságával függtek össze, idő kellett, míg a konstrukciót elfogadták a magánbérbeadók. Az önkormányzati testületet is nehéz volt meggyőzni a program hasznosságáról, azzal érveltek ellene, hogy nem nyújt olyan biztonságot, mint a szociális bérlakások. A program népszerűsítése érdekében a lakástulajdonosok (bérbeadók) számára szemináriumokat szerveztek, promóciós anyagokat juttattak el hozzájuk. A legfőbb érv a RAS mellett az volt, hogy a modellben nincsen hátrálékosság, mivel az önkormányzat előre kifizeti a tulajdonosnak a lakbért, és majd az önkormányzat szedi be a lakbért. A RAS-be belépő tulajdonosok száma lassan elkezdett nőni,

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

6 év alatt az állomány mintegy 600 lakásra nőtt (szemben pl. az önkormányzati tulajdonban lévő 9500 szociális bérlakással).

Általános tapasztalat, hogy a RAS-be leginkább az ún. „accidental landlordok”, vagyis a néhány lakással rendelkező bérbeadók lépnek be, akik számára nem éri meg a bérlőkkel való „bajlódás”. Ezt azt jelenti, hogy a várakozások ellenére még mindig viszonylag kevés magánbérbeadó csatlakozott a programhoz, 2012-ben mintegy 12 ezer magánbérlakással⁹ működött a RAS.

A RAS programok működtetői tipikusan az önkormányzatok, de ezt a feladatot kiszervezhetően más szervezeteknek is.

A Threshold egy civil szervezet, mely alapvetően olyan embereknek nyújt segítő szolgáltatásokat, akik elvesztették lakhatásukat, vagy veszélyeztetni őket lakhatásuk elvesztése. Többféle segítő tevékenysége között az egyik legfontosabb, hogy segíti a lakásnélkülieket a megfelelő, biztonságos magánbérléthez jutásban. A Threshold a RAS-t azonban csak korlátozottan használja, pont a túlzott lakásminőségi előírások miatt, melyeknek az ő bérbeadóik nem tudnak megfelelni. Az ügyfeleik jelentős többségét RS-es konstrukcióban helyezik el magánbérlakásban. A magánbérbeadókkal kiterjedt kapcsolatrendszerük van, többükkel évek óta kapcsolatban vannak, illetve hirdetések útján lépnek keresnek újakat. A bérbeadóknak garanciát jelent a Threshold közvetítése, mivel segít a bérlővel való tárgyalásban, felkészíti a bérlőt a követelményekre, segít a bérlőnek megszerezni a szükséges támogatásokat és megfelelő szociális szolgáltatáshoz való hozzájutást, illetve segítenek abban, hogy a lakbér időben befizetésre kerüljön. További fontos szolgáltatásuk, hogy vitás helyzetben mediálnak a bérlő és a bérbeadó között, ami pl. a bérlő anti-social behaviour (közösségellenes magatartása) esetén nagyon fontos.

RAS-ként leginkább két épületet működtet a szervezet, ami összesen 22 lakást jelent. A két épületet egy építési vállalkozó vette meg, és mielőtt felújította volna, megállapodott a Thresholddal, hogy milyen minőségben kell felújítania az épületeket, majd átadta a Thresholdnak a bérlőkijelölési jogot. A Threshold tárgyalta le az önkormányzattal a RAS szerződést, az önkormányzat regisztrálta őket RAS-ként. A Threshold vállalt garanciát a bérlőkre, hogy alkalmasak az önálló életvitelre, és ha vannak is szociális és egyéb problémáik, azokat kezelik, plusz a bérlők SLI (Support for Independent Living) szolgáltatásban részesülnek, ami tulajdonképpen az önálló lakhatást biztosító életvitel kialakítását és fenntartását segíti. A két épület azóta jól működik, voltak félelmek a gettósodással kapcsolatban (az épület tönkre teszi az utca reputációját), de a jó minőségű előzetes szociális munka révén ez nem történt meg, sőt ez a két legjobb minőségű épület az utcában.

A RAS problémái:

⁹ A RAS-be a magánbérlési lakásokon kívül lakástársaságok lakásai és még egyéb típusú lakások is bekerülhetnek, azonban ezek finanszírozási konstrukciója eltér a fent leírtaktól. Így a RAS modellben lévő lakások száma magasabb a fent jelzethnél, 2010 végére mintegy 24800 háztartás került át összesen a RAS modellbe az RS támogatási rendszerből. Ez a szám azt is mutatja, hogy az esetek többségében nem a magánbérlési piac szolgáltatja a lakásokat, hanem más típusú szervezeti megoldások.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

- A RAS szerződések tranzakciós költségei viszonylag magasak, egyrészt a szerződéskötés hosszabb ideje miatt (nagyobb adminisztráció), másrészt a lakásminőség biztosítása miatt. Ez utóbbi miatt a rosszabb minőségű, korszerűtlenebb lakások tulajdonosai eleve nem vállalnak RAS bérelőket.
- A központi szabályozás (minisztérium) által megkövetelt lakásminőség a támogatások által lehetővé tett lakbéreken nem érhető el (túlzott lakásminőségi követelmény), ami feszültséget is jelent a minisztérium belül a RAS modellt működtető és a lakásminőség szabályozásért felelős osztályok között.
- A RAS a piaci lakbér trendekre rugalmatlanul reagál, a tulajdonosnak nem éri meg, ha közben a piaci lakbér emelkedik, mert arra csak igen megkésve reagál a rendszer.
- A RAS konstrukció átvitele más településre, tehát a konstrukción belüli migráció nehézkes, mivel a standard szerződések ellenére vannak különbségek az önkormányzatok között, és az önkormányzatok és a rendszer nincsenek felkészülve erre. Fontos azonban, hogy Dublinban a négy RAS-t üzemeltető önkormányzat között formális együttműködés van az átjárhatóság érdekében.
- A megfizethető lakbér megállapítási rendszer ellenére növekszik a hátralékosok aránya. A legtöbb helyen ennek kivédésére azt a megoldást választják, hogy levonják a lakbért a segélyből, de ehhez a bérló hozzájárulása szükséges. A RAS-ben lévő bérlők mintegy 40%-a járul hozzá ehhez.
- A központi ösztönzők ellenére az önkormányzatok érdekeltsége a RAS működtetésére kérdéses, a centralizált önkormányzati modell miatt, leginkább mivel az önkormányzatok kapacitása a program megvalósítására korlátozott, sőt jelenleg a megszorítások keretében az önkormányzati alkalmazottak számának csökkentése zajlik, ami még nagyobb problémát fog okozni.

A Threshold tapasztalata szerint nem a bérbeadó megtalálása önmagában a gond, hanem a bérleti díj, amelyért a lakást fel tudják ajánlani. Dublinban 700-800 EUR egy átlagos lakás bére, az RS maximális összege pedig 475 EUR. A rászorult családok azonban nem tudják megfizetni a különbözetet. A RAS esetén a lakbér 650 EUR-ig felmehet, de ha a lakbérek emelkednek, ez nem elég vonzó a bérbeadónak.

A Social Housing Leasing Initiative (SHLI) modellt 2009-ben vezették be a válság kitörése után azzal a céllal, hogy átalakítsák a szociális bérlakások beruházási rendszerét. A konstrukció bevezetésének egyik motivációja, hogy a megépített, eladhatatlan lakásokat bevonja a szociális lakásszektorba, már csak azért is, mert a központi finanszírozású szociális lakásépítés leállt, illetve kisebb volumenben és átalakított rendszerben működik a jövőben. Az eladhatatlan új lakások bevonásával kapcsolatos várakozások azonban nem realizálódtak, mert a bankok (építők) számára előnytelen volt a lízingszerződés, és inkább az azonnali eladást részesítették előnyben, még ha redukált áron is.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Ezzel párhuzamosan az önkormányzati lakásberuházások is átalakultak, az addigi 100%-os beruházás finanszírozás megszűnt, és helyette az ún. regisztrált lakástársaságok (Approved Housing Bodies, AHB) hosszú távú kedvezményes hitelfinanszírozására tértek át. (A regisztrált lakástársaságok lényegében a lakásszövetkezeteket jelentik.) Mivel a válság miatt az önkormányzati szociális lakásberuházások leálltak, az önkormányzatok a lakásaikat átviszik AHB-ba, illetve azokon keresztül ruháznak be a szociális lakásokba és azokkal kötnek SHLI típusú megállapodást. Az önkormányzati AHB-k mellett azonban működnek más, magántulajdonú AHB-k is, melyekkel az önkormányzatok szintén szerződhetnek. Mivel a beruházási szerződéseket a minisztériumnak jóvá kell hagyni, a támogatás mértékét egyedileg határozzák meg. A központi költségvetésben évenként meghatározott összeg áll rendelkezésre erre a célra (zárt végű támogatás).

Jelenleg mintegy 250-300 AHB működik Írországban, ám ezek nagyon különböző jellegű és kapacitású szervezetek: a néhány lakással bíró kis egyházi, civil szervezetektől, melyek gyakran kistelepüléseken működnek, a nagy, több száz lakással rendelkező szervezetekig. Az országban 6-7 nagy AHB van, velük a minisztérium külön tárgyal.

Az SHLI modellbe nemcsak az RS-ből léphettek át a kliensek, hanem kívülről is, de igazolni kell a szociális rászorultságot, egyrészt a megfizethetőség, másrészt pedig a lakásigény tekintetében. A lízingszerződések tipikusan 10-20 éves időtartamra szólnak, és a szerződés keretében az önkormányzat átveszi a menedzsmenttel és fenntartással kapcsolatos összes feladatot is. Éppen ezért a bérleti díjban a piaci lakbérszinthez képest legalább 20% csökkentést kell az önkormányzatoknak érvényesíteniük a lakás tulajdonosa felé.

A központi lakáspolitikai hosszú távon a szociális bérlakás-szektor bővítésében leasing konstrukciónak nagy szerepet szán. Ugyanakkor az SHLI szektor bővítése lassabban folyik a vártnál, jelenleg (2012-ben) 3500 lakást működtetnek a konstrukció keretein belül.

Az új típusú modellek bevezetésének lehetővé tételében elengedhetetlen szerepe volt a **bérleti szektor újraszabályozásának a 2004-es törvény keretében** (Residential Tenancy Act, 2004). A törvény célja eleve az volt, hogy javítsa a magánbérleti szektor működését, és lehetővé tegye, hogy minél szélesebb lakásigényeket elégítsen ki. A törvény szabályozza a bérbeadás formáit, a bérbeadás idejét, a bérbeadó és a bérlő jogait. A törvény közeljövőben életbelépő módosítása a minimális lakásminőségi követelményeket is meghatározza. A törvény keretében hozták létre az ún. Private Residential Tenancy Board-ot, ami a bérlő és a bérbeadó közötti viták, bíróságon kívüli rendezésére alakult. A testületet a bérbeadók kötelezően befizetendő díjaiból tartják fenn. Amennyiben a felek a vitarendezésre a testületet kérik fel a bírósági eljárás helyett, akkor a testület által hozott döntés mindkét fél számára kötelező érvényű. A RAS konstrukció esetében a szerződéskötéskor ellenőrzik azt, hogy a bérbeadók regisztráltak-e a testületnél, míg az RS programnál a bérbeadóknak egy hónap türelmi idejük van, éppen ezért az RS bérbeadók kb. 20%-a még mindig nincs regisztrálva. A magánbérleti testület jóval hatékonyabb, mint a bírósági eljárás, de a testülettel kapcsolatban is a legfőbb kifogás, hogy túl hosszú a döntésig eltelt idő.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Egy másik fontos törvényi rendelkezés volt az **anti-social behaviour** (közösségellenes magatartás) szabályozása. Amennyiben a bérbeadó bizonyítani tudja a közösségellenes magatartást (melynek formái szabályozva vannak a törvényben), akkor a normál 28 napos felmondási idő 7 napra változik. Ugyanakkor a RAS-t működtető szervezetek nagy hangsúlyt helyeznek az ilyen típusú esetek kezelésére, megelőzésére (ld. Threshold gyakorlata fentebb).

Fontosabb következtetések:

- Viszonylag kis szociális bérlakásszektor (6%), és valamivel jelentősebb magánbérleti szektor (11%) jellemzi Írországot.
- A célcsoport a szociális lakás várólistáján lévő háztartások, elsősorban a munkanélküliek (RS, RAS), kisebb részben a nem munkanélküliek is (SHLI).
- Bérleti oldalon kiterjedt lakbértámogatási rendszer működik, az ún. megfizethető lakbér rendszer keretében.
- A szegénységi csapda elkerülése fontos (eszköze a rés típusú lakbértámogatási rendszer).
- Többféle konstrukció létezik a magánszektorban lévő lakások lízingelésére.
- Többféle magánszereplő léphet be a rendszerbe: magánszemélyek, fejlesztők, non-profit lakástársaságok.
- A garantált lakbérért cserébe a piaconál alacsonyabb lakbéren adják oda a lakásokat.
- A programokat jellemzően önkormányzatok menedzselik, de non-profit lakásszervezetek is beléphetnek a helyi programmenedzsmenti oldalra is, különösen speciális célcsoportok esetében.
- A program koordinálását, engedélyezési és monitoring rendszer működtetését a minisztérium egyik osztálya végzi.
- A beruházások finanszírozására (szociális bérlakások) külön ügynökség (Housing Financing Agency) került létrehozásra.
- A rendszer kialakításában fontos szempont a bérlők nagyobb választási lehetőségének és a lakásminőség, illetve szegregáció elkerülésének biztosítása.
- A tulajdonosi oldalon fontos a regisztráció (mely a teljes szektorra kiterjed), az adózás megoldása, és garancia biztosítása a biztos lakbérbevételre.
- Mindezek törvényi szabályozásának megteremtése.

5.6 Olaszország

A magánbérlakás-szektor Olaszországban

Az olasz lakásszektor tulajdonosi szerkezetében a saját tulajdonú lakás az uralkodó forma (80%), a szociális bérlakások aránya elenyésző, országosan csak mintegy 4%, míg a magánbérleti szektor pedig 16%-ot tesz ki. A magánbérleti szektornak a múltban a jelenleginél jóval nagyobb szerepe volt, ám az 1978-ban bevezetett lakbérkontroll a szektor drasztikus csökkenését eredményezte. A magánbérleti

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

szektor összeomlása után lakbérkontrollt az 1990-es évek során fokozatosan liberalizálták elsősorban az önkéntes tárgyalásos lakbérrendszer bevezetésével, mely során a bérlői védelem bizonyos elemei is fennmaradtak. Ez a liberalizáció vezetett az ún. puha lakbérkontroll rendszerhez, és végül 1998-ban törvényben szabályozták a magánbérleti szerződések különféle formáit, így például a szabadpiaci lakbéreken, az önkéntes tárgyalásos lakbéreken alapuló bérleti szerződéseket, a szabályozott bérleti szerződéseket (melyek alapját a bérlők és bérbeadók helyi képviselőiteinek megegyezésén alapulnak), ill. az ideiglenes (egy éven belüli) lakásbérleti szerződéseket stb.

A szabályozási változások eredményeképpen a magánbérleti szektor nagysága stabilizálódott a kilencvenes évek óta, de a bérleti szektor még mindig nem képes kielégíteni az iránta mutatkozó igényeket, illetve komoly megfizethetőségi problémák mutatkoznak a magánbérleti szektoron belül. A lakások és a lakbérek a kilencvenes évek végétől nagy mértékben emelkedtek, míg a jövedelmek növekedése jelentősen lelassult. Így a tulajdonosi szektorban csak a jobb módú háztartások voltak képesek belépni, kihasználva egyébként a 2000-es évek kedvező hitelkamatait. A magánbérlet iránti kereslet növekedését a bevándorlás is erősítette (országban belüli, illetve külföldről). A szociális bérlet szektor a rászorultaknak minimális mértékben képes csak lakhatást biztosítani. A szektor bővítése, bár voltak ilyen irányú programok, elenyésző volt, a szektoron belüli megüresedés/cserélődés pedig nagyon alacsony. A magánbérleti szektor bővülését a bérleti jövedelmek magas adóztatása, a hátralékkal és a bérlő-bérbeadó közötti konfliktusok kapcsolatos eljárások lassúsága akadályozza. (Baldini és Poggio, 2010)

A megfizethető lakbérű lakások hiányának jelentős társadalmi következményei is vannak, egyrészt korlátozza a munkaerő-áramlást, másrészt pedig súlyos demográfiai következményekkel járt. A fiatalok csak későn költöznek el szüleiktől, e tendencia hatására még jobban kitolódott a gyermekvállalási kor.

Mindezen problémák miatt több kísérlet, intézkedés is történt annak érdekében, hogy a bérleti szektor bővüljön, és a magánbérleti lakások megfizethetősége a bérlő számára, illetve a jövedelmezősége a bérbeadó számára javuljon. Az intézkedések ellensúlyozni kívánták a saját lakásban élők számára meglévő jelentős kedvezményeket is. (Baldini és Poggio, 2010)

Az új, szabályozott bérleti szerződések esetében már az 1998-as törvény is adókedvezményt adott a bérbeadóknak abban az esetben, ha a piacon alacsonyabb lakbéren adják ki lakásaikat. A magánbérletben élő bérlők számára a 2000-es évek elején vezették be az adókedvezményt. A **bérlői adókedvezmény** eleinte csak a szabályozott magánbérleti szektorban élőkre vonatkozott, de 2008-ban az összes magánszektorban lakó bérlőre kiterjesztették. Az adókedvezmény összege a bérleti szerződés típusától függ, a szabadpiaci szerződések esetén alacsonyabb, 300 vagy 150 EUR jövedelemtől függően, míg a szabályozott szerződések esetében 450, illetve 230 EUR. A fiatal bérlők esetében a kedvezmény összege elérheti a 950 EUR-t is. A kedvezmény összege annak a személynek a jövedelmétől függ, aki a szerződést aláírja, tehát nem érzékeny a háztartás jövedelmére, illetve annak egyéb sajátosságaira (pl. gyerekszám). Országos szinten nincs maximalizálva az így kiesett adóbevétel összege, tehát ilyen értelemben egy nyitott végű támogatás.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

A **lakbértámogatást** szintén 1998-ban vezették be a magánbérleti szektor reformjának részeként. A lakbértámogatás a szegény háztartásokat célozza, azon belül is két alcsoportot különböztet meg. A legszegényebb háztartások (melyek jövedelme legfeljebb az állami nyugdíj kétszerese) és a kevésbé szegény háztartásokat (mely csoport felső jövedelemhatárát a regionális kormányzat határozza meg). Az első csoportban a támogatással csökkentett lakbér nem eshet a háztartás jövedelmének 14%, a második csoportban pedig a 24%-a alá. A támogatást nagyobb részben a központi költségvetésből finanszírozzák, melyhez mind a regionális, mind a helyi önkormányzatok hozzájárulnak. A támogatás zárt végű, a központi összeget évről évre a regionális kormányzatok előzetesen felmért igényei szerint határozzák meg. A két típusú bérleti támogatás (adókedvezmény és lakbértámogatás) egymással nem kombinálható, tehát egy háztartás csak egy típusú támogatást vehet igénybe. A becslések szerint az adókedvezmény összege elérheti az évi 750 millió EUR-t is, míg a lakbértámogatásra összesen 356 millió EUR-t fordítottak 2008-ban. Az adatok azt mutatják, hogy a magánszektorban lakó bérlőknek csak igen kis hányadát éri el a lakbértámogatás (a nagyvárosi bérlőknek csak mintegy 3-8%-át).

Torinói példa

Olaszországban nem alakítottak ki külön intézményrendszert a magánbérleti szektor bevonására a szociális, illetve a megfizethető lakásellátásba a már fenn bemutatott törvényi szabályozás és támogatások mellett. Ugyanakkor mindezek alapján egyes önkormányzatok megpróbálták intézményesen segíteni a magánbérleti szektoron belül a megfizethető lakhatás arányának növekedését, ún. szociális ügynökségek létrehozásával. Az egyik legsikeresebb és legjobban ismert példa Torinóhoz kötődik.

Torinóban a Lo.C.A.Re programot az önkormányzat hozta létre 2000-ben kísérleti programként, majd pedig 2004-től rendszereszerűen működteti azt. 2007-ben a program finanszírozási háttere megváltozott az addigi önkormányzati finanszírozást a regionális kormányzat vette át. A program támogatása zárt végű, az önkormányzatnak évente előre meg kell becsülnie az éves igényeket, és ennek alapján határozza meg a regionális kormányzat a támogatás összegét.

A programot a kezdetektől fogva az önkormányzat egyik osztálya működteti, tehát a hivatal szervezeti rendszerében működik. A program keretében az önkormányzat segít összehozni a bérelőket a bérbeadókkal a szabályozott bérleti szerződés megkötése érdekében. A programot működtető osztálynak van egy ügyfélfogadási irodája (Lo.C.A.Re), mely a programot teljes egészében bonyolítja.

A konstrukció lényege, hogy a szabályozott bérleti szerződés keretében a bérbeadó egyrészt adókedvezményt és különféle juttatásokat, illetve szolgáltatást kap annak fejében, hogy a lakását a piacinál 30%-kal alacsonyabb lakbérért adja ki.

A **bérbeadó számára 3 ösztönző működik**, annak érdekében, hogy érdemes legyen belépnie a konstrukcióba:

- Belépéskor egyszeri készpénztámogatást kap, melynek összege 1600-3000 EUR, attól függően, hogy milyen hosszán vállal elkötelezettséget (3+2, 4+2 vagy 6+2 évig). Ez azt jelenti, hogy kezdetben pl. három évig vállalja a bérbeadó, hogy kiadja a lakását az adott bérlőnek, mely idő

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

alatt a szerződést felmondani csak rendkívüli esetben lehet. Három év után van lehetősége arra, hogy meghatározott indokok alapján felmondja a szerződést, ha nem teszi, az két évig meghosszabbodik. Öt év után a szerződés lejár, de meg lehet hosszabbítani.

- A Lo.C.A.Re jogi tanácsadást és a felek közti mediációt biztosít konfliktus esetén. Ebben benne van az ingyenes regisztráció is (ami egyébkén 150 EUR-ba kerülne).
- Az önkormányzat által létrehozott garanciaalapról az önkormányzat minden egyes szerződés után maximum 18 havi lakbért garantál a bérbeadó számára, amennyiben a bérlő nem fizeti a lakbért.

A program célcsoportját nem a legrászorultabb családok, hanem az alacsony jövedelműek (beleértve a meggyengült középosztályt) képezik. A legrászorultabbakat a szociális bérlakásszektor célozza meg, míg a náluk valamivel jobb módúak képezik a Lo.C.A.Re program célcsoportját. A jogosultsági kritériumnak megfelelő potenciális bérlők az ún. **garantált bérlők**. A garantált bérlőknek 3 feltételnek kell eleget tenniük:

- egy éves torinói bejelentett lakcím,
- rendkívüli lakáshelyzetben kell lenniük,
- rendszeres munkával kell rendelkezniük (alkalmazott, egyéni vállalkozó, nyugdíjas)

A jogosultsági kritériumok nem tartalmazzak alsó jövedelemhatárt, de a bérlő által fizetett lakbérnek a háztartás jövedelmének 30%-a alatt kell lennie. A maximum jövedelemhatár évi 26 ezer EUR jelenleg, amit egy speciális képlettel számítanak ki a törvényileg meghatározott indikátorok alapján. A jogosultság megállapításnál a háztartás rendelkezésére álló összes hivatalos jövedelmet figyelembe veszik, de a tényleges jövedelme ennél magasabb lehet (nem legális jövedelmek miatt).

A rendkívüli lakáshelyzetben a következő csoportok vannak a törvényi definíciók alapján: lakbérhátralék miatt kilakoltatottak, lejárt bérlakásszerződéssel rendelkezők, akiknek nem újítták meg, illegális lakáshasználók, valamint azok, akik egy évet nem megfelelő lakáskörülmények között laktak (központi fűtés, WC nélküli, épületszerkezeti hibás épület, túlzásúfolt lakások stb.). Ugyanakkor a programban csak azok válhatnak garantált bérlőkké, akik nem voltak kilakoltatva, és nem folyt ellenük bírósági eljárás (pl. hátralék miatt).

Ezenkívül azok is jogosultak a programra, akik részt vesznek valamilyen szociális programban (szenvedélybeteg, speciális igényű csoportok). Továbbá azok a fiatalok is kaphatnak támogatást a gazdasági függetlenségük megteremtése érdekében, akik a szüleikkel együtt laknak, de van jövedelmük.

A Lo.C.A.Re alapvetően egy közvetítő és ellenőrző, felkészítő funkciót tölt be a konstrukcióban a felek számára. Az irodában megjelenő potenciális bérlőkről, az iroda vizsgálata alapján az ún. Önkormányzati Rendkívüli Lakáshelyzeteket Vizsgáló Bizottság dönti el, hogy a garantált bérlő kritériumának megfelel-e. Amennyiben megfelel, egy hivatalos minősítést állítanak ki számára, hogy jogosult a szabályozott bérleti konstrukcióban részt venni. Az irodának érdeke, hogy problémamentes bérlőket fogadjon be a

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

programba azért, hogy a bérbeadók bizalmát megőrizze. Fontos, hogy nincsen várólista, a bérlőkkel az érkezés sorrendjében, illetve a megfelelő lakás elérhetősége szerint köthetnek szerződést. Azokat a bérlőket, akik számára nem került megállapításra a garantált bérlői státusz, átirányítják más osztályokhoz, illetve ha megbízható a bérlő, de egyéb okok miatt nem jogosult, akkor piaci szerződés keretében közvetítenek számára lakásokat.

A bejelentkezett bérbeadók esetében először a lakás jellemzőit rögzítik (a lakásminőségre vannak törvényi előírások, de nem ellenőrzik), illetve elmagyarázzák nekik a konstrukciót (a szabályozott és a szabadpiaci bérelti szerződések kritériumait), ami alapján eldönthetik, hogy mely konstrukciót választják. Torinóban is igaz, hogy a lakáskiadás gazdaságilag még mindig kevésbé jövedelmező, ahhoz képest, hogy a lakás értékének megfelelő tőke révén nagyobb kamathozamot lehet elérni, a magánbérletet sújtó jövedelemadó és ingatlanadó miatt¹⁰. A szabadpiaci szerződés és a szabályozott szerződés közötti választás, már azután a döntés után következik, amikor valaki a bérlakáspiaci hasznosítás mellett dönt.

A konstrukcióban a Lo.C.A.Re nem szerződő fél, a szerződés a bérlő és bérbeadó között köttetik. A Lo.C.A.Re azonban egy hivatalos nyilatkozatban a bérbeadó számára kötelezettséget vállal a támogatások és a szolgáltatások nyújtására. A bérlő felé már korábban kiadja a garantált bérlői igazolást. A lakberről ugyanakkor a Lo.C.A.Re tárgyal a szabályozott bérelti szerződés esetén, és a szerződéses formulát is az iroda biztosítja, a szerződést magát pedig az irodában írják alá a felek. A szabadpiaci szerződések esetén is, amennyiben igény van rá, biztosítja a szerződéses formulát és segíti a szerződéskötést.

A program költsége 1,5 millió EURévente, ebben azonban nincs benne az alkalmazottak költsége. Az iroda 8 alkalmazottal dolgozik, szervezetileg az önkormányzat lakás- és szociális részlegén belül helyezkedik el az intézmény. A város előfinanszírozza a programot, ami időnként nehézséget jelent, ekkor lassítják a garantált bérlői igazolás kiadását. 2012-ben kb. 5000 kliens kereste fel az irodát, és kb. 300 szerződést kötöttek, szemben a korábbi évek 400-500 szerződésével. Összesen 3500 szerződésük van.

2007-ben az agglomeráció 10 városával alakítottak ki együttműködést, amelyben Torino mint a modell program megvalósítója segített bevezetni a programot a többi városban. Az egyes önkormányzatok által kiállított garantált bérlői igazolás, az egész térségben érvényes, de a támogatást az az önkormányzat fizeti ahonnan a bérlő jön. Az önkormányzatoknak a jogosultsági eljárásokat maguknak kell elvégezniük.

A megfizethetőség azonban a konstrukción belül is egyre súlyosabb probléma a romló gazdasági helyzet miatt. Míg az első években egyáltalán nem volt lakbérhátralék-probléma, addig az utóbbi években ez mind gyakoribbá vált. Ez a program lehetőségeit befolyásolja, egyrészt a garancia alap hamarabb kimerül nagyobb arányú hátralékosság esetén, másrészt a csökkenő jövedelmek és nagyobb munkanélküliség miatt kevesebben felelnek meg a garantált bérlő követelményeinek. A romló helyzetet mutatja az is, hogy nemfizetés miatti kilakoltatás Torinóban 1998-ban még csak 700 lakót érintett volt, 2009-ben már 3000-at.

¹⁰ Az illegális, nem bejelentett bérlakások aránya 30-40% a magánbérleti szektorban, ami szintén a lakáskiadást sújtó túlzott terhekkel van összefüggésben.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Bírósági eljárást akkor lehet indítani a kilakoltatás érdekében, ha a bérlő két hónapig nem fizet, de először békés úton kell megpróbálni a helyzetet rendezni. A bírósági és kilakoltatási eljárás átlagos hossza 8 hónap.

A konstrukció transzferabilitását mutatja, hogy Milánóban a túl magas lakbérek és az alacsony jövedelmek miatt a konstrukció nem működőképes, mivel a garantált kategóriába eső bérlők még a csökkentett lakbéreket sem lennének képesek megfizetni. Azokban a városokban azonban, ahol a lakbérek nem ilyen magasak, sok helyen működik hasonló konstrukció, bár jellemzően nem ilyen volumenben, mint Torinóban.

Fiatalközösségek lakásbérleti programja

A torinói Sao Paolo Bank létrehozott egy alapítványt, amely kezeli-irányítja a programot. A program célja, hogy a 18-35 év közötti fiatalok könnyebben elhagyhassák a szülői házat, és többen összeköltözve egy-egy lakásba a lakbérek megfizethetőek legyenek. Lényegében ugyanúgy közvetít, mint a Lo.C.A.Re, de nincsenek szociális kritériumok, és nincsenek speciális támogatási elemek sem a konstrukciókban. Az alapítvány a feladatot kiszervezi egy szociális szövetkezetnek, amelyik más feladatokat is ellát. A szövetkezet keresi meg a bérbeadókat és veszi fel a kapcsolatokat a fiatalokkal. A fiataloknak tagsági díjat kell fizetniük, a bérleti szerződés megkötésekor pedig egy egyszeri díjat. Az alapítvány egy garanciaalapot hozott létre, ami 3000 EUR-ig megtéríti a bérbeadó esetleges kárát. Mintegy 60-70 szerződést kötnek egy év alatt, melyek 30%-a átmeneti bérleti szerződés, (1 éven belüli), 60%-a szabályozott szerződés, és 10%-a szabad piaci szerződés. Az alapítvány rakja le a kauciót is, ami kb. 3 havi lakbér. A program 2008 óta működik, és 250 szerződést kötöttek.

Fontos következtetések:

- A program célcsoportja az alacsony jövedelmű középosztály (beleértve a jövedelemmel rendelkező bevándorlókat).
- Szűk szociális bérlakásszektor van, a leghátrányosabb helyzetűeknek fenntartva.
- A magánszektor bevonására megtörtént a törvényi háttér megteremtése (egyben a teljes magánbérleti szektor megerősítése céljából is).
- Több típusú magánbérleti szerződés meghatározása került meghatározásra: szabadpiaci és szabályozott bérleti szerződések.
- A programokat egyes önkormányzatok indították el, később regionális szintre került a támogatás finanszírozása, nincs központi koordináció.
- A bérlői oldalon gyakorlatban szinte nincs lakbértámogatás (elméletben van, de nagyon szűk kört ér el), helyette a bérlői adókedvezményt vezették be.
- A tulajdonosi oldalon adókedvezmény és egyszeri készpénztámogatás is rendelkezésére áll a rendszerbe belépőknek.
- Önkormányzat/regionális kormányzat garanciaalap finanszírozása.
- Torinói példa: az önkormányzat közvetít a két fél között (bérlő, tulajdonos), de nem szerződő partner.

- Garantált bérlői kategória bevezetése.
- Azokban a nagyvárosokban, ahol nagyon magasak a lakbérek, nem működik a modell, mert a csökkentett lakbérek sem megfizethetők még, viszont nincs érdemi lakbértámogatás (pl. Milánó).

6 Irodalom

Baldini, M. and T. Poggio. 2010. *Housing Policy Toward the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment*. CAP Paper n. 76.

Coates, Dermot and Silke, David. 2011. *Comparative Financial Appraisal of the Projected Long-Term Costs of Social Housing Delivery Mechanisms*. Housing Agency.

Cummings, J. L. and DiPasquale, D. 1999. "The Low-Income Housing Tax Credit: An Analysis of the First Ten Years." *Housing Policy Debate* 10(2): 251-307. Fannie Mae Foundation.

De Decker, Pascal. 2012. *Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led response to Homelessness*. Feantsa.

Droste, C. and Knorr-Siedow, T. 2007. "Social Housing in Germany." Whitehead, C. and Scanlon, K. (eds.): *Social Housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Science 90-104.

Elsinga, M. and Wassenberg, F. 2007. "Social Housing in the Netherlands." Whitehead, C. and Scanlon, K. (eds.): *Social Housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Science 130-147.

Feantsa. 2012. "Good Practice Briefing." *Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness*. Pascal de Decker and Feantsa working groups. http://www.feantsa.org/files/freshstart/Policy%20documents/2012_06_22_SRA_FINAL_EN.pdf

Gilmour, Tony, and Vivienne Milligan. 2012. "Let a Hundred Flowers Bloom: Innovation and Diversity in Australian Not-for-Profit Housing Organisations." *Housing Studies* 27(4): 476–494.

Green, R. K. and Malpezzi, S. 2003. "A primer on U.S. Housing Markets and Housing Policy." *AREUEA Monograph Series* No. 3. Washington: Urban Institute Press.

Haffner, M., and M. Oxley. 2010. "Private Sector Involvement in Social Rented Housing." *Conference: Comparative Housing Research - Approaches and Policy Challenges in a New International Era*, 24 March 2010 - 25 March 2010 TU Delft, The Netherlands, n.d.

Hegedüs, József. 2013. *A szociális lakásszolgáltatás alternatív strukturális modelljei, és ezek változási irányai Európában és a fejlett világban*. Kézirat. Városkutatás Kft. (A tanulmány az MTA-DE Közszolgáltatások Kutatócsoport által folytatott "Területi közszolgáltatások szabályozásai" című kutatási program (2012–2016) keretében és megbízásából készült.

Szociális lakásügynökségek a fejlett országok lakásrendszereiben (külföldi tapasztalatok áttekintése)

Magnusson, Lena, and Bengt Turner. 2008. "Municipal Housing Companies in Sweden – Social by Default." *Housing, Theory and Society* 25(4): 275–296. doi:10.1080/14036090701657397.

Malpass, Peter. 2008. "Histories of social housing: a comparative perspective." Kathleen Scanlon and Christine Whitehead (eds.): *Social Housing in Europe II A review of policies and outcomes*. London School of Economics 15-30.

Norris, Michelle, and Dermot Coates. 2010. "Private Sector Provision of Social Housing: An Assessment of Recent Irish Experiments." *Public Money & Management* 30(1): 19–26.

Silkens, S. 2006. *Van jong vreemd eendje naar een interessante partner: SVK's in Vlaanderen*. From Intruder to Interesting Partner: SRAs in Flanders. Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.

Struyk, Raymond. 1980. *Housing vouchers for the poor*. Washington: Urban Institute.

Taffin, Claude. 2003. "Sustainable Development of Social Housing: Financial Sustainability." *UNECE Workshop on Social Housing Prague*, 19-20 May 2003.

Turner, Bengt. 1997. "Municipal Housing Companies in Sweden: On or Off the Market?" *Housing Studies* 12(4): 477–488. doi:10.1080/02673039708720911.

<http://www.threshold.ie/advice/tenancy-issues/repairs-minimum-standards-and-building-energy-rati/>

http://www.threshold.ie/download/pdf/residential_tenancies_act_2004_a_quick_guide.pdf