

Bényei Zoltán

Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására II.

– Adósságkezelési szolgáltatás

A lakásfenntartást segítő támogatások átalakításának szükségességére – amelyet sürgetővé tesz a lakhatási költségek drasztikus növekedése és a hátralékok elszabadulása – több szakértői anyag mutatott rá az elmúlt években. A kétrészes tanulmány ezekhez kapcsolódóan a jelenlegi támogatási rendszer történeti kialakulását, főbb jellemzőit ismerteti, majd bemutat egy lehetséges új modellt. A szociális ellátásokkal foglalkozó szakembereknek szánt írás közreadását a támogatási rendszer napirenden levő átalakítása teszi időszerűvé. Ennek folyamatát, valamint a részleteinek kidolgozásához szükséges szakmai konszenzus létrejöttét hivatottak támogatni a tanulmány megállapításai.

Történeti áttekintés

A lakhatással kapcsolatos kiadásokhoz fűződő adósságok felhalmozódása a kilencvenes évek eleje óta súlyos gondot jelent a háztartások jelentős részének, az adósságok mind a rezsiköltségeket, mind pedig a lakáshiteleket (főként az 1989 előtti és az 1989–1993 közötti hiteleket) érintik. A szociális tárca adatgyűjtése szerint a rezsiköltségek tekintetében három hónapon túli adóssággal 500 ezer háztartás (a háztartások 13%-a), 1-2 havi adóssággal 300 ezer háztartás rendelkezett 2003-ban.

A törvényi szintű megoldás előtt a háztartások adósságállományának rendezését több központi program próbálta segíteni:

- 1990–94 között egy kríziskezelő programot működtetett a Népjeléti Minisztérium, amelyben meghívásos pályázati rendszer keretében két ütemben nyújtott támogatást a különösen hátrányos helyzetű önkormányzatok számára a legmagasabb munkanélküliséggel sújtott térségekben, a közüzemi adósságok kezelésére;
- 1998-ban egyéves központi program indult a felhalmozódott adósságállomány kezelésére, melybe közműszolgáltatások és hiteltartozások is bevonásra kerültek (96/1998. [V. 18.] korm. rendelet a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről);

- 2001-ben az ún. régi feltételű – a 1989 előtti és a 1989–93 közötti – lakáshitelek tartozásállományának rendezésére indítottak szintén egy egyszeri programot (66/2001. [IV. 20.] korm. rendelet a lakáscélú hitelhátralékok terheinek mérséklésével kapcsolatos feladatokról), amellyel a megcélzott adóskör 32%-ához sikerült a támogatást eljuttatni. Akikhez pedig nem, azoknál a hitelterhek mintegy a kétszeresükre nőttek. (Hegedüs–Somogyi 2007; Könyg 2006.)

A kilencvenes évek végétől több önkormányzat (elsősorban a nagyobb városok) is működtetett helyi adósságkezelési programot, általában az önkormányzati tulajdonú szolgáltató cégeket is bevonva a finanszírozásba. Mindezek a programok – bár időről időre javítottak a lakosság eladósodási helyzetén – nem oldották meg a problémát, egy-két programban pedig a résztvevő háztartások száma elmaradt a várttól.

A szociális törvény 2001. évi módosításával *törvényi szinten szabályozásra került az adósságkezelési szolgáltatás*, amely 2003. január 1-jétől kezdte meg a működését. Ezzel az egyszeri intézkedéseket felváltotta a probléma rendszerszemléletű kezelése¹ (Herpai 2008). Az önkormányzatok helyi rendeletalkotással és forráselkülönítéssel működtethetik a szolgáltatást, a szolgáltatás nyújtása azonban csak a nagyobb városoknak kötelező.²

2003. január 1-jétől az önkormányzatok adósságcsökkentési támogatást nyújtanak a jogosultaknak, akiknek adóssága meghaladja az 50 ezer Ft-ot, legalább hat havi hátralékot halmoztak fel, az önkormányzat rendeletében meghatározott jövedelemhatár alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkeznek, és lakásuk nagysága nem haladja meg a rendeletben foglalt mértéket. Az adható támogatás az összes tartozás legfeljebb 75%-a, 2010-től maximum 300 000 Ft.

Az adósságkezelés időtartama 18 hónap lehet, amely indokolt esetben egy alkalommal hat hónappal meghosszabbítható. A támogatási programban részt vevő személy a rá következő (kezdetben két, majd egy évben, a legutóbbi módosítás értelmében pedig) hat hónapon belül nem veheti újból igénybe a szolgáltatást. A támogatás folyósításának feltétele az adós együttműködése és a vállalt adósságtörlesztés, valamint a havi rezsishátralék kifizetésének teljesítése. (Az adós a ráeső önrészt részletekben is fizetheti, de a szolgáltatás időtartama alatt folyamatosan teljesítenie kell, és nem eshet három hónapot meghaladó fizetési késedelembe.) A támogatottak az adósságcsökkentési támogatás időtartama alatt normatív lakásfenntartási támogatásra jogosultak.

Az adósságkezelésbe 2005-től bevonható a hitelintézettel kötött lakáscélú kölcsönszerződésből, illetve abból átváltott szabad felhasználású kölcsönszerződésből fennálló hátralék is. A támogatási összeg ebben az esetben 2010-től 600 000 Ft, az adósságkezelési szolgáltatás időtartama legalább huszonnégy, de legfeljebb hatvan hónap, amennyiben az adósság összege meghaladja a 200 000 Ft-ot, vagy a hitellel terhelt ingatlan forgalmi értékének 50%-át, és az adós hozzájárul az adósságkezelés időtartamára a támogatás összegét biztosító jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom ingatlanára történő bejegyzéséhez.

Az adósságok bevonására fokozatosan került sor, 2005-ben a 100 ezer Ft alatti, majd a 100–200 ezer Ft közötti, később a 200 ezer Ft feletti adósságok bevonására nyílt lehetőség.

2006-tól az adósságkezelési szolgáltatás biztosítása a negyvenezer fő feletti lélekszámú településeken és a fővárosi kerületekben kötelező feladattá vált.

2007-től az elérés bővítésének ösztönzésére a szociális tárca központi programot indított az adósságkezelési szolgáltatás újonnan történő beindításának, illetve a már működő szolgáltatás

új településekre való kiterjesztésének érdekében. A regionális módszertani családsegítő központok javaslatai alapján összesen 20 társulással kötött támogatási szerződést a tárca, összesen mintegy 30 millió Ft összegben (Herpai 2008).

2003 előtt az eseti adósságkezelési konstrukciók nem voltak képesek hatékonyan kezelni a felhalmozódott adósságokat, és nem tudták megakadályozni az adósságok felhalmozódásának újratermelődését. Ennek több oka is volt, például a háztartások nem tudták előteremteni a szükséges önrészt, az önrész részletekben való fizetésére nem mindig volt lehetőség, a program a nagyobb és az igazán nagy adósságok kezelésével nem foglalkozott, az adósságrendezés ideje alatt megnövekedett terheket viselő háztartások nem kaphattak lakásfenntartási támogatást sem, mivel a hátralékosság a legtöbb önkormányzatnál kizáró tényező volt.

A 2003-tól érvénybe lépő rendszer az addigi programok több hiányosságát próbálta orvosolni, pl. az önrész részletekben fizetését, a háztartásoknak lakásfenntartási támogatással való megerősítését, stb. A központi adósságkezelési szolgáltatásban évente kb. 8-10 ezer háztartás vesz részt 2004-től. Ez azt jelenti, hogy – óvatos becsléssel, az átfedések figyelembevételével – 30-35 ezer háztartásra terjedt ki a program 2003 és 2008 között, így azonban a hátralékos háztartásoknak csak igen kis részét érte el (Hegedüs–Somogyi 2007).

Az adósságkezelés beemelése a szociális ellátások közé fontos lépés volt, de a támogatás így is csak korlátozottan képes hozzájárulni a hátralékos háztartások egyensúlyba kerüléséhez. Ennek oka egyfelől a lakásfenntartási költségek háztartási jövedelmeket jóval meghaladó mértékű növekedése, másfelől a támogatás elérhetőségének területi egyenlőtlenségei, a szabályozás bonyolultsága, illetve ebből eredően a hozzáférés feltételeinek akár önkormányzatonként változó tartalma.

A KSH OSAP-adatok alapján a támogatás eloszlásának megyék szerinti összehasonlítását vizsgálva látható, hogy a támogatottak számában 5-10-szeres, de akár százszoros különbségek is lehetnek az egyes megyékben élők között a támogatáshoz való hozzáférést tekintve. A legalacsonyabb az igénybe vevők száma Veszprém, Somogy és Heves megyékben, a legmagasabb pedig Borsod-Abaúj-Zemplén megyében és Budapesten. A támogatás egy főre jutó átlagos összegében is 2-4-szeres különbségek mutatkoznak a területi egységtől függően.

1. táblázat**Az adósságsökkentési támogatás főbb adatai (2003–2009)**

Év	A támogatásban részesített személyek száma	Felhasznált összeg, ezer Ft	Egy főre jutó átlagos összeg, Ft	Elutasított személyek száma
2003	2 626	121 905	46 422	550
2004	8 380	636 710	75 980	932
2005	8 648	621 303	71 844	688
2006	8 640	807 050	93 409	935
2007	8 649	757 144	87 541	857
2008	10 440	911 373	87 296	960
2009	13 603	1 159 839	85 264	1812

Év	Egy alkalommal támogatottak		Havonta támogatottak			
	száma	Egy főre jutó átlagos összeg, Ft	száma	Egy főre jutó átlagos összeg, Ft	Támogatási esetek száma	Egy főre jutó havi átlagos összeg, Ft
2003	684	81 231	1 945	34 110	9 209	7 204
2004	2 668	94 098	6 104	104 310	51 767	12 300
2005	1 794	90 017	6 889	66 746	47 658	9 648
2006	2 671	97 361	5 969	91 640	42 277	12 938
2007	2 463	85 877	6 186	88 204	44 382	12 294
2008	2 840	94 610	7 600	84 563	57 945	11 091

Forrás: KSH, Szociális Statisztikai Évkönyvek, illetve OSAP (1206); NCSSZI Mód Péter

Ennél lényegesen szembetűnőbb a különböző népességnagyságú településtípusokon élők hozzáférési arányának eltérése. Míg a támogatottak között a 10 ezer fő alatti népességszámú településeken élők aránya elenyésző (0,16–2,98 %), addig a 40 ezer fő fölötti településeken élőké 40% körüli, a fővárosban élők aránya pedig 28–30% a támogatottak körében.

Mindez a támogatás pillanatnyi helyi viszonyoktól való függésén túl a szabályozás tartathatatlanságát is mutatja, hiszen a lakásfenntartás költségeinek emelkedése, a hátralékok keletkezése biztosan nem egy adott nagyságú településen élőket érint főként, vagy jellemzően.

Az adósságsökkentési támogatás (a támogatottak számát és a támogatásra felhasznált összeget tekintve) leginkább népességnagyságtól függő területi esetlegességei főként a lakásfenntartási támogatás reformot követő kiegyensúlyozódása mellett kirívóak.

A közüzemi díjhátralékok mértékéről meglehetősen megbízhatatlanok az adatok, a közműcégek egy része a kintlévőségekre vonatkozó adatait titkolja, más része változó érdekei szerint szűrve hozza időnként nyilvánosságra. A Hálózat Alapítvány 2009. februári, az elektromos díjhátralékokra vonatkozó felmérése alapján a lakossági fogyasztók nagy részét lefedő három nagy elektromos szolgáltatónál (ELMŰ-ÉMÁSZ, E.ON, EDF DÉMÁSZ) a lakosság tartozása több mint 25 milliárd Ft, közöttük 41 338 fogyasztónál kapcsolták ki a szolgáltatást, és 168 ezer háztartásnak van hat hónapon túli tartozása (Győri 2009).

A lakosságot ellátó egyetemes gázszolgáltatók kintlévősége megközelíti a 30 milliárd forintot, és a fűtési idény elején már több mint 50 ezer nem fizető fogyasztót kapcsoltak ki a szolgáltatásból – mondta el Szilágyi Zsombor, az EMFESZ igazgatója a II. Energy Summit Hungary 2010 konferencián.³

Becslések szerint a lakossági tartozások mértéke a távhőszolgáltatók felé meghaladja a 10 milliárd forintot,⁴ a KSH adataiból pedig becsülhetően az önkormányzati lakások bérlőinek összes tartozása megközelíti az 5 milliárd Ft-ot.

A víz- és csatornadíjak lakossági hátraléka 2,5–5 milliárd forintra becsülhető, a szemetdíj-tartozásról nem találtunk adatot. Nincs adatgyűjtés a társasházak tulajdonosainak közös költség-tartozásáról, így ennek nagyságrendje is megbecsülhetetlen. Mindent összevetve azonban valószínűleg nem túlzás azt állítani, hogy a lakosság összes lakhatással kapcsolatos díjtartozása (ide nem értve a lakáscélú hiteleket) megközelíti a 100 milliárd forintot.

Ehhez képest az adósságcsökkentési támogatás éves összege (13 603 háztartás részére) 2009-ben először haladta meg az 1 milliárd forintot, ami azt mutatja, hogy nagyon korlátozott körben (a háztartások kb. 3 %-ében) és csak minimális mértékben (az adósságállomány kb. 1–1,5%-kal való csökkentésével) segíti a támogatás a megszabadulást az adósságok valamely részétől.

A támogatás egy háztartásra jutó nagyságát vizsgálva megállapítható, hogy a kezdeti (kb. 50-50%-os arányhoz képest) évről évre növekszik a 100 000 Ft alatti, és csökken a 100 000–200 000 Ft közötti támogatások aránya. Ez utóbbi 35%-ra csökkent 2008-ra, a 200 000 Ft fölötti támogatások mérsékelt növekedése mellett. Ez azt mutatja, hogy a rendszer inkább a fizetőképesebb, kisebb adósságokkal bíró háztartásokat engedi be, a nagyobb hátralékokat felhalmozó háztartások problémájára kevésbé tud megoldásokat kínálni.

A támogatás a nagyobb adósságokat nem tudja kezelni, a szigorú jövedelmi és egyéb jogosultság-feltételek miatt az adósok egy részét (köztük rászorultakat) nem képes beengedni a rendszerbe, az igazán alacsony jövedelmű rétegeknél pedig folyamatosan újabb adósságok halmozódnak fel, így jelenleg korlátozott körben a nem túl hatékony lakásfenntartási támogatás hiányosságait kezeli az adósságcsökkentési támogatás. (Az adósságcsökkentési támogatás havi támogatási formában történő odaítélése esetén a támogatás egy főre jutó havi átlagos összege 2008-ban 11 000 Ft volt, míg a lakásfenntartási támogatásé kb. 4200 Ft.)

Az adósságkezelési szolgáltatás hosszú távú együttműködésre vonatkozó bonyolult szabályai miatt a támogatáshoz való hozzájutás szervezeti és igazgatási költségei a támogatás összegéhez képest (2009-ben 1,16 milliárd Ft) aránytalanul magasak, becslésünk szerint ez a költség valahol 2 és 3 milliárd Ft között lehet, tehát kb. kétszerese a folyósított támogatás összegének.

Az adósságkezelési szolgáltatást a támogatásban részesülőknél a családsegítő szolgálatoknál kell igénybe venniük, kötelező együttműködés keretében. A központi szabályozás keret jellegű, így a szolgáltatás igénybevételének szabályai a helyi viszonyoktól, az adott önkormányzatok rendeleteitől függően változnak.

Az ellátás igénybevétele bonyolult, összességében fölöslegesen nagy adminisztrációt követel, és nagy energiákat köt le a szolgálatok szakdolgozóinál, úgy, hogy az együttműködés hatékonysága kérdéses, hiszen a támogatás sok esetben csak átmeneti segítséget nyújt, mivel az eladósodás rendszeresen újratermelődik az alacsony jövedelmű háztartásoknál a tartósan fennálló jövedelemhiányos helyzet, és egy, a lakásfenntartás terheit erőteljesebben csökkentő, preventív lakásfenntartási támogatási rendszer hiánya miatt. E helyzetek egy részében ugyanis nem valamiféle életviteli vagy kapcsolati probléma, betegség, a mentális képességek csökkenése, tájékozatlanság, a pénz beosztására való képtelenség, vagy a „pénzügyi kultúra hiánya” okozza a fizetési képesség megrendülését, hanem maga az alacsony jövedelem.

Az esetek másik részében komplex, mély és intenzív szociális munka szükséges a családok fizetőképességének helyreállításához. E helyzetek közötti különbséget kellene tudni elkülöníteni a gyakorlatban, és megfogalmazni a szabályozásban.

A jelenleg működő lakástámogatási és adósságkezelési rendszer diszfunkcióit is mutatja, hogy a szociális tárca 2003 decemberében és 2009 júniusában végzett felmérése alapján a két időszak között *jelentősen nőtt a hátralékos fogyasztók száma és aránya is*: az áramhátralékosok 66%-kal vannak többen, mint 2003-ban, a gáztartozással rendelkezők száma pedig majdnem hétszeresére emelkedett. Összességében a vizsgált időszak alatt a lakossági eladósodottság jelentős mértékben nőtt, amelyet az éppen 2003-ban bevezetett *adósságkezelési szolgáltatás sem tudott megfékezni*.

2. táblázat**Hátralékos fogyasztókra vonatkozó adatok**

2003 december				
Megnevezés	Áram	Gáz	Távhő	Összesen
Fogyasztók száma (ezer fő)	4 725	3 034	645	8 405
Hátralékos fogyasztók száma (ezer fő)	335	68	192	596
Hátralékos fogyasztók aránya (%)	7,1	2,2	29,8	7,1
ebből: a 12 havinál nagyobb tartozással rendelkezők aránya (%)	3,1	21,2	32,8	14,8
Kikapcsolt fogyasztók aránya a hátralékosokhoz viszonyítva (%)	13,0	6,5	-	11,9
Hátralék összege (millió Ft)	4 179	1 860	4 926	10 926
Egy adósra jutó hátralék összege (Ft)	12 448	27 487	25 595	18 404

2009 június				
Megnevezés	Áram	Gáz	Távhő	Összesen
Fogyasztók száma (ezer fő)	4 963	3 264	457*	8 684
Hátralékos fogyasztók száma (ezer fő)	556	466	107	1 129
Hátralékos fogyasztók aránya (%)	11,2	14,3	23,4	13,0
ebből: a 12 havinál nagyobb tartozással rendelkezők aránya (%)	17,3	24,4	18,3	20,3
Kikapcsolt fogyasztók aránya a hátralékosokhoz viszonyítva (%)	5,0	6,5	-	5,1
Hátralék összege (millió Ft)	18 007	15 854	9 459	43 320
Egy adósra jutó hátralék összege (Ft)	32 407	33 996	88 503	38 370

* Az adatközlő 24 szolgáltató által ellátott fogyasztási helyek száma (a távhővel fűtött lakások teljes száma 649 ezer)

Forrás: Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Dr. Herpai Balázs, 2010. február

A fentiek miatt az adósságkezelés rendszerének átalakítása szükséges. Mivel *az adósságkezelés csak a lakásfenntartási támogatási rendszerrel összefüggésben érhet el tényleges hatást, a két fajta támogatás összehangolására van szükség, egy olyan rendszer kialakítására, melyben az adósságok felhalmozódását hatékony lakásfenntartási támogatás előzi meg.*

Az átalakításához *szakmai konszenzus kialakítása szükséges.* Egy jól működő adósságkezelési mechanizmus kialakításához nem nélkülözhető az eljárás működtetőinek tudása és tapasztalata. *Az ebben a rendszerben nem kezelhető, nagy összegű, hosszú idő alatt felhalmozódott hátralékok rendezésére más konstrukciókat kellene kialakítani.*

Az adósságkezelési rendszer átalakítására vonatkozó javaslatok

Az adósságkezelés rendszerének megújítása a támogatási rendszer megváltoztatása (részleges átalakítás), vagy a támogatási rendszer megváltoztatása

és a támogatási elvek átalakítása (teljes átalakítás) mentén képzelhető el. Ezek lehetséges főbb pontjait körvonalazzuk az alábbiakban.

A támogatás rendszerének részleges átalakítása

Az adósságkezelési szolgáltatás kiterjesztése, kötelezővé tétele szükséges már rövid távon is a 40 000 fő alatti népességszámú településeken, az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében. Ahhoz, hogy ezeken a településeken is hozzá lehessen jutni a támogatáshoz, el kell törölni a speciális képesítéssel rendelkező adósságkezelési tanácsadókra vonatkozó előírásokat, és az intézmények szakdolgozói számára ez irányú, ingyenes képzéseket kell szervezni.

A szolgáltatás igénybevételének szabályait függetleníteni kell a helyi viszonyoktól, a keretszabályozás helyett központi szabályozás kialakítása szükséges. Olyan modellt kell kidolgozni, amelyben az adósságkezelési tanácsadás és a támogatás

biztosítása is megoldható kistérségi, nagyobb településeken városi, a fővárosban kerületi szinten.

A jelenlegi előírások módosításával a központi szabályozásban kell meghatározni az adósságkezelési szolgáltatás részletes szabályait, a jövedelmi és vagyoni jogosultsági feltételeket, az elismert lakásnagyságot, az adósságkezelési szolgáltatásba bevont adósságtípusok körét és összegük felső határát, az adósságcsökkentési támogatás folyósításának módját, az eljárási szabályokat, az adósságkezelési tanácsadást végző intézmény által ellátandó feladatokat, az adósságkezelési tanácsadón való részvétel módját.

Annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű kistérségekben, településeken is igénybe lehessen venni a támogatást, a települések jellemzői alapján sávosan csökkenteni kell, vagy el kell törölni az önkormányzatok saját forráselkülönítésére vonatkozó kötelezettségét.

A nagyobb hátralékok kialakulásának megelőzése érdekében ki kell terjeszteni a támogatás igénybe vehetőségét a 6 hónapnál rövidebb idő alatt felhalmozódott hátralékokra is.

A hitelintézettel kötött lakáscélú kölcsönszerződésből, illetve az abból átváltott szabad felhasználású kölcsönszerződésből fennálló hátralékok kezelésére ez a rendszer nem alkalmas, e hátralékok kezelését más keretek között kell kialakítani.

A támogatási rendszer teljes átalakítása

A lakásfenntartási támogatás megerősítését követően kialakítható az adósságkezelés egy olyan rendszere, amelyben a támogatás egy szűkebb körben, speciális okok (pl. munkanélküliség, betegség, haláleset) miatt kialakult hirtelen jövedelemcsökkenés folytán előállt hátralékok kezelésével foglalkozik (Hegedüs–Somogyi 2007), a hozzáférés területi egyenlőtlenségeinek kiküszöbölése mellett.

Ebben a rendszerben is központi szabályozás kialakítása szükséges az adósságkezelési eljárásra, illetve az adósságcsökkentési támogatás igénybevételére vonatkozóan, a településnagyságtól és a pillanatnyi helyi viszonyoktól független, egyenlő esélyű hozzáférés érdekében, ezért olyan modellt kell kidolgozni, amelyben az adósságkezelési tanácsadás és a támogatás biztosítása is megoldható kistérségi, nagyobb településeken városi, a fővárosban kerületi szinten, önkormányzati saját forrás elkülönítésére vonatkozó kötelezettség előírása nélkül.

A központi szabályozásban kell meghatározni az adósságkezelési szolgáltatás igénybevételére jogosultak körét, a bevonható adósságok fajtáit, a jövedelmi és vagyoni jogosultsági feltételeket, az elismert lakásnagyságot, a támogatás garantált mértékét, másfelől az adósságkezelési eljárás formáit, összetevőit, szereplőit és prioritásait.

A támogatás igénybevételének jövedelemhatárát a háztartások időközben lezajló átalakulása, és a jövedelmi viszonyok változása miatt a létminimum szintjén indokolt meghatározni (kb. az ÖNYM 250%-a), hogy a magasabb, ám szerény jövedelmű rétegeket egy-egy méltányolható élethelyzetben a támogatás megóvja a lakás elvesztésének vagy valamely közműszolgáltatás kikapcsolásának veszélyétől. Azonban az ellátásra jogosultak körét le kell szűkíteni azokra a háztartásokra, amelyeknél:

- a háztartás egy főre jutó havi jövedelme a fenti mértéket nem haladja meg;
- a kérelmezők által lakott lakás nagysága nem haladja meg a normatív lakásfenntartási támogatás igénybevételi feltételeinél /Szt. 38. §. (4)/ szabályozott módosított mértéket;
- az együtt élők közül valamely háztartástag halála, hat hónapot meghaladó keresőképtelensége, illetve hat hónapot meghaladó (tartós) munkanélkülisége miatt a háztartás jövedelme a lakásfenntartási támogatás szabályai szerint a háztartásra megállapított elismert lakásköltség felét meghaladó mértékben csökken, és
- a törvényben elismert lakhatási költségek valamelyikénél 3 hónapot meghaladó adóssága keletkezik;
- valamely lakhatási költség-hátraléka miatt a lakás tulajdoni lapjára való jelzálogbejegyzés, illetve a lakásbérleti szerződés felmondásának terhével fizetési felszólítást kap;
- közüzemi díjtartozás miatt valamely szolgáltatást kikapcsolták;

A szabályozás ilyen módon történő kialakítása garantálja a támogatás lakóhelytől független elérhetőségét, így egyfelől bővíti a jogosultak körét, a lakosság eddig kizárt része számára is biztosítja az igénybevétel lehetőségét, azonban csak a mindenki által méltányolható élethelyzetekben biztosít segítséget, ezzel egyben korlátozza is az igénybe vevők körét, és az igénybevétel gyakoriságát.

A jogosultak számának pontos meghatározását megalapozó, a háztartás jövedelmi helyzetével való összefüggést ábrázoló adatok nincsenek, így az elérhető, egymást részben átfedő adatok alapján egyelőre csak durva becslésekre van mód. A tápénzes esetek száma az utóbbi években 1 100 000 körüli, amelynek kb. 1-1,5%-a a 180 napon túli keresőképtelenség (OEP 2010). Évente 26-28 ezer rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjat állapítanak meg, temetési segélyt pedig 47-48 ezer család, illetve hozzátartozó vesz igénybe. 56 ezer fő azok száma, akik 7-12 hónapja állás-keresők (Szociális Statisztikai Évkönyv 2009). A szabályozás változtatásától várhatóan emelkedni fog a támogatottak száma, de kisebb mértékben, mint a jelenlegi támogatási rendszer országos kiterjesztése esetén.

Az így biztosított támogatást nem lehetne egymás után többször is folyamatosan igénybe venni, mint a jelenlegi rendszerben, csak az adott élethelyzet és az előállt jövedelemcsökkenés miatt, (pl. az adósságkezelési szolgáltatás kezdő időpontját megelőző két év során) felhalmozódott hátralékok kezelésére. A következő igénybevételre akkor nyílhat mód, ha a háztartás helyzetében ismét előáll valamely, a jogosító feltételeket megalapozó körülmény.

A támogatás szabályainak kialakítása-akor lehetővé kell tenni az eljárás egyszerűsítését és gyorsítását. A támogatás a leghatásosabban akkor véd meg a lakásvesztéstől, valamely köz-műszolgáltatás kikapcsolásától, a kamatok, járulékos költségek további felhalmozódásától, ha a beavatkozás minél gyorsabban megtörténik. Emiatt indokolt az együttműködés és a folyósítás szabályainak olyan módon történő kialakítása, amely lehetőséget ad a támogatás egy összegben történő utalására a követelés jogosultja részére, az igénybevevő által a kezelt hátralék önrészének megfizetését vállaló nyilatkozat aláírását követően, másfelől lehetőséget biztosít a támogatott számára, hogy az önrészt egy vállalt határidőn belül részletekben fizethesse meg a szolgáltatók felé. Az eljárás ilyen módon történő kialakítása az együttműködés időtartamát és tartalmát is befolyásolná, elősegítené, hogy a beavatkozás a családok életébe csak a szükséges mértékben történjen.

Mindkét esetben, a támogatási rendszer megváltoztatása és átalakítása esetén is célszerű lenne, ha az adósságkezelési szolgáltatás időtartamának felső határa nem kerülne szabályozásra,

hogy a nagyobb hátralékok esetén rugalmasabb, az egyéni szociális helyzethez illeszkedő részletfizetési megoldásokat lehessen kialakítani.

Az energiaszolgáltatók 2011 áprilisától az esedékességet követő 60 napon túli tartozások esetén már kezdeményezik a szolgáltatás kikapcsolását a hátralékos fogyasztóknál. Az adósság rendezése, de az erre vonatkozó megállapodások kialakítása is lehetetlen ennyi idő alatt, ezért az adósságkezelést igénybe vevő háztartások esetében kötelezni kellene a szolgáltatókat 90 nap türelmi idő biztosítására.

Célszerű lenne továbbá az érintett gazdasági társaságokra (közüzemi szolgáltatókra, önkormányzati bérlettel rendelkező szervezetekre, társasházak közös képviselőjét biztosító vállalkozásokra) vonatkozó jogszabályok olyan tartalmú kiegészítése, amely egyszerű, átlátható szabályokkal kötelezné a szervezeteket az adósságrendezésben való részvételre.

A különböző ágazati törvényekben kötelezni kellene a gáz- és áramszolgáltatókat előre fizető fogyasztásmérők felszerelésére a védendő fogyasztói körben, amennyiben azt a fogyasztó kéri.

A tulajdonos önkormányzatok az adósság sikeres rendezése után nem automatikusan állítják vissza a bérleti jogviszonyt, így az önkormányzat kintlévősége megtérül ugyan, a támogatás azonban nem éri el a célját, a biztonságos lakhatás megőrzését. Az önkormányzati lakásbérlet védelme érdekében a vonatkozó jogszabályokba be kellene építeni a bérleti jogviszony automatikus visszaállításának kötelezettségét az adósság rendezését követően. A önkormányzati lakások bérlői között is szabályozni szükséges a védendő fogyasztók körét.

A Magyar Energia Hivatalnak vizsgálnia kellene a védendő fogyasztókkal kapcsolatos szolgáltatói feladatok elvégzésének teljesülését.

Adósságkonszolidáció

1990 és 2009 között drasztikusan emelkedtek a lakhatási és megélhetési költségek. Míg a fogyasztási cikkek és szolgáltatások árai átlagosan a tízszeresükre, a háztartásienergia-árak a harmincszorosukra nőttek, addig a (szociális transzfereket is tartalmazó) reáljövedelmek csupán 8%-kal növekedtek ebben az időszakban, a KSH adatai alapján.⁵

A lakosság összes, lakhatással kapcsolatos díjtartozása – mint korábban utaltunk rá – becslésünk szerint megközelíti a 100 milliárd forintot. Az alacsony jövedelmű háztartások körében mindenképpen a lakhatást, az alapvető biztonságot veszélyeztető tényező a nagy összegű hátralékok felhalmozódása, és azok folyamatos görgetése. A tartós létfenntartási, lakhatási gondok a kilátástalan helyzetből fakadó mentális problémákhoz, egészségkárosodáshoz, családi, kapcsolati krízisekhez vezetnek. Mindennek szomorú megnyilvánulásai a különböző devianciák kialakulása, a családok szétesése, végső soron a lakásvesztések és a növekvő számban előforduló kihűléses halálozások is.

A jelenlegi támogatási konstrukciók javasolt átalakítása mellett az eddigiekben a lakásfenntartás támogatására biztosított források értékének megőrzése és további e célra történő felhasználása lehetővé tenné, hogy a rendszeres támogatásokon felül a nagymértékű, hosszú idő alatt felhalmozott hátralékok célzottan, egy 3-4 éves központi program keretében rendezésre kerüljenek. A lakásfenntartási támogatás és az adósságsökkentési támogatás fent vázolt rendszerében (a gázártámogatás integrálásával) évi kb. 20-25 milliárd forintnyi forrás szabadítható fel és fordítható erre a célra, annak érdekében,

hogy a támogatott háztartások belátható időn belül kiegyenlíthessék tartozásaikat, lakhatásuk biztonsága helyreálljon, helyzetük konszolidálódjon.

A konszolidációs program csak úgy képzelhető el, ha a feladatok és az anyagi terhek a központi kormányzat, a szolgáltatók, a helyi önkormányzatok és a hátralékos lakosság között oszlanak meg, egy körültekintően szabályozott együttműködési rendszerben.

A programban csak azok a hátralékos háztartások vehetnének részt, amelyeknek lakbér- és közüzemidíj-tartozása 12 hónapon túli, az egy évnél rövidebb idejű hátralékokat a törvény szerinti adósságkezelési szolgáltatás keretein belül lehetne rendezni.

A kormányzat feladata egy átlátható feltételrendszer megteremtése, prioritások kialakítása a finanszírozásban és a szabályozásban. A kormányzatnak a direkt támogatás, a kölcsönnyújtás, a források egy részének előteremtése mellett koordináló, valamint kezdeményező szerepet is fel kell vállalnia, és megállapodást kell kötnie a nagyobb szolgáltató cégekkel az adósság menedzselése, az önkormányzatokkal pedig az átadott pénzeszközök felhasználása ügyében.



A szabályozásnak tartalmaznia kell a kezelendő adósságok körét, a támogatás igénybevételének jogosultsági feltételeit (jövedelmi és vagyoni feltételek, elismerhető lakásnagyság), az eljárási szabályokat. A program forrása a központi költségvetés.

Az önkormányzatok feladata (pl. a családsegítő intézmények bevonásával) a hátralékos háztartások feltérképezése, a támogatásra való jogosultság elbírálása, döntéshozatal a támogatásról, szerződéskötés az önkormányzat, az adós és a szolgáltató szervezet(ek) között, a támogatás lehívása és folyósítása a szolgáltatók felé, az igénybe vevőkkel kapcsolatban pedig a kötelezettségek ütemezése és betartatása, végül a program lezárása.

A szolgáltatók így belátható időn belül hozzájuthatnának kintlévőségeik egy részéhez. Tőlük azt kérné a program, hogy mondjanak le a fennálló tartozás kamatairól, és ezeket a behajthatatlan vagy nehezen behajtható követeléseket (15-20%-kal) csökkentett áron „adják el” a rendezéssel megbízott szervezetnek, hasonlóan a követeléskezelő cégek számára történő értékesítéshez. A folyamatban a szolgáltatóknak kell biztosítaniuk a pontos, részletes és hiteles tartozáskimutatást, a beérkezett összegek jóváírását, a nullás igazolások kiadását, a szolgáltatás visszakapcsolását, illetve az igénybe vevők kérése alapján előre fizetős fogyasztómérők felszerelését.

A szolgáltatók között érdemes különbséget tenni, az árengedményt, illetve az elmaradt kamatbevételt az energiaszolgáltatók, önkormányzati

vagyongazdálkodók valószínűleg nagyobb gond nélkül el tudják könyvelni veszteségként, a kisebb, szétaprózott társasházkezelők azonban nem tudnak ez ügyben önállóan döntést hozni.

Ebben a konstrukcióban a központi költségvetés a hátralék 70-75%-át támogatásként nyújtja, 25-30% önrészt a jogosult fizet meg utólag. A támogatás és az önrész aránya a háztartás jövedelmétől függően, sávosan változtatható. Az önkormányzat az önrész teljes összegét is lehívhatja a költségvetésből, és azt jelzálogjog alapítása mellett kamatmentes (szociális) kölcsönként folyósíthatja az igénybe vevő nevében a szolgáltató felé. A kamatmentes kölcsönként kapott támogatás-önrész visszafizetését úgy kell ütemezni, hogy az ne veszélyeztesse a háztartás létfenntartását. Az előre nem látható élethelyzet-változások miatt a szerződés módosítását egy alkalommal lehetővé kell tenni. A program által kínált kedvezményt a program tartama alatt csak egyszer lehet igénybe venni.

A program 3-4 éve alatt mód nyílik a lakásfenntartási támogatás további megerősítésére és az adósságcsökkentési támogatás szűkítésére, majd kivezetésére az ellátórendszerből. Ez nem jelenti azt, hogy nem merülnek majd fel időről időre hátralékkal kapcsolatos problémák a lakosság körében, de egy jól célzott, a háztartások lakásfenntartási költségeihez erőteljesebben hozzájáruló rendszeres támogatás lehetővé teszi, hogy az adósságcsökkentési támogatás a mai formájában megszűnjön, és a korrektív beavatkozás szükség esetén központi program alapján történjen meg.



Drahos Zolt

Irodalom

Czike Klára – Vass Péter (1998): *Gyorsjelentés a díjhátralék(osok)ról*. Budapest, Szociális Szakmai Szövetség.

Győri Péter (2003): *Javaslat a lakhatás biztonságát erősítő egyes szabályozási lépések tematikájára, programjára*. Budapest.

Győri Péter (2006): *Jelentés a magyarországi hajléktalanügyi politika alakulásáról*. FEANTSA Országjelentés, 2006.

Győri Péter – Maróthy Márta (2007): *Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei*. Budapest.

Győri Péter (2009): Hálózat Alapítvány 2009, február. Tájékoztató anyag, kézirat.

Győri Péter (2009): A lakhatás biztonságát megerősítő, szükséges válságkezelő lépések. Kézirat.

Habitat for Humanity Magyarország (2010): Lakhatási szegénység és lakáspolitikai – diagnózis és ajánlások. http://www.habitat.hu/files/0602_lak%C3%A1spolitikai%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_Habitat_final.pdf

Hegedüs J. – Somogyi E. (2007): *A hazai lakástámogatási rendszer leírása és elemzése*. H. n.

Hegedüs J. – Somogyi E. (2007): *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására*. Városkutatás Kft., 2007. október.

Hegedüs J. – Somogyi E. – Teller N. (2008): *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására*. Városkutatás Kft., 2008. április.

Hegedüs J. – Eszenyi O. – Somogyi E. – Teller N.: *Lakhatási szükségletek Magyarországon*. Városkutatás Kft., 2009. május.

Hegedüs J.: Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai. Előadás, Budapest, 2009.

Herpai Balázs (2008): Adósságkezelési szolgáltatás – a központi szabályozás tapasztalatai. In: *Az adósságkezelési szolgáltatás 5 éve* c. évkönyv. Szeged, 2008.

Herpai Balázs (2010): A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély*, 2010. 6. sz.

Keresőképtelenség a táppénz tükrében. OEP, Elemzési, Orvosszakértői és Szakmai Ellenőrzési Főosztály, Budapest, 2010. április.

Kőnig Éva (2006): Adósságkezelés: sikerek és kudarcok. *Esély*, 2006. 1. sz.

KSH, Szociális Statisztikai Évkönyvek.

Mózer Péter (1998): *Javaslatok a lakossági adósságkezelésre irányuló támogatási rendszer szabályozására*. Budapest, kézirat.

Vitál Attila (2007): Lakhatási gondokkal küzdők szociális szolgáltatásainak irányelvei. Kézirat.

Jegyzetek

- 1 A végrehajtási szabályokat a 63/2006. (III. 27.) sz. kormányrendelet tartalmazza
- 2 A szociális törvény értelmében a fővárosi kerületi önkormányzat, valamint az a települési önkormányzat köteles adósságkezelési szolgáltatást nyújtani, amelyiknek területén negyvenezernél több állandó lakos él.
- 3 MTI-hír, 2010. november 25.
- 4 Az Országgyűlés Ifjúsági, Szociális és Családügyi Bizottsága 2009 szeptemberében kérte fel a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot, hogy készítsen felmérést a lakossági közüzemi díjhátralékokról. Az adat a 2010. februárban elkészült felmérésből származik.
- 5 http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,109886&_dad=portal&_schema=PORTAL&szo=%E1rindex illetve http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt007.html