



A Fővárosi

Lakásügynökség

elindításának cselekvési terve

ÖSSZEFOGLALÓ



Ajuntament
de Barcelona



European
Social
Catalyst
Fund

BEVEZETÉS

2021 februárjában elkészült a Budapest Integrált Településfejlesztési Stratégiájának lakhatási célkitűzéseit kifejtő Budapesti Lakáskonceptió I. üteme. A koncepció a lakhatási lehetőségek bővítését célzó lakásügynökségi modellre és a korlátozott tulajdonú lakhatási megoldásokra fókuszál. A munka II. üteme már a megvalósítás előkészítésére koncentrálna.

A fővárosi lakáspolitikai átfogó céljai, amelyekbe ez a munka illeszkedik:

- A megfizethető lakásállomány¹ növelése a jelenlegi 5%-os arányról 20-25 éves távlatban 15-20%-osra. Ez reálisan csak kormányzati lakáspolitikai fordulattal (és EU-s források bekapcsolásával) érhető el.
- A lakásprogram célcsoportjai azok a jövedelemeloszlás alsó 60-70%-án elhelyezkedő személyek és családok, akiknek jövedelme (és az esetleges szülői/rokoni támogatás) nem elegendő arra, hogy elfogadható piaci megoldást találjanak. Ez a szociális lakáspolitikán belül paradigmaváltást jelent, mert – elfogadva a legrászorultabbak prioritását – minden olyan csoportnak esélyt ad a lakhatáshoz jutásra, akinek a lakhatása jelenleg nem megfizethető, vagy nem elfogadható minőségű.
- A lakáspolitikai koncepció célja olyan intézmények (lakásügynökségek és korlátozott tulajdonú lakhatási modellek) felállítása, amelyeknek van növekedési képessége, és demonstrálják a fenntartható, igazságos és hatékony működési logikát.
- A lakáskonceptió a főváros egészében gondolkodik, ezért (elismerve a kerületek önállóságát) nyitott a kerületekkel való szorosabb vagy lazább kooperációra, azaz a modelleket úgy dolgozzuk ki, hogy azokba a kerületi önkormányzatok is be tudjanak kapcsolódni.
- A fővárosi lakáspolitikában valódi áttörést a kormányzati szerepvállalás nélkül nem lehet elérni, ezért a koncepció javaslatokat tesz a kidolgozott modellek lehetséges kormányzati támogatási formáira is.

Jelen dokumentum az Integrált Településfejlesztési Stratégia céljaival összhangban kidolgozott Lakáskonceptió részét képező Lakásügynökség bevezetéséről szóló cselekvési terv rövid bemutatása. A javaslatokon az Utcáról Lakásba! Egyesület és a Városkutatás Kft. szakértői dolgoztak, a Főpolgármesteri Hivatal munkatársai jogi, szervezeti, gazdálkodási információkkal és a javaslatok véleményezésével vettek részt a munkában. A megvalósítási javaslatokat a Fővárosi Közgyűlés még nem tárgyalta.

A teljes cselekvési tervben a lakásügynökség kereteinek elvi, koncepció szintű meghatározásán túl a bevezetéséhez szükséges konkrét lépések meghatározásával foglalkozunk. A cselekvési tervet megalapozó fél éves munka során egy hazai és nemzetközi lakásügynökségekkel foglalkozó szereplőket tömörítő konzorciumban nemzetközi tapasztalatcserével, a lakásügynökség keresleti és kínálati oldalát felmérő kutatással, valamint a jelen fővárosi lakhatási helyzet és az önkormányzati lakásgazdálkodás elemzésével alapoztuk meg a terv elkészítését, amely a Lakásügynökség pénzügyi modelljét, szolgáltatási elemeit és a bevezetéshez szükséges lépéseket mutatja be.

Javaslatunk lényege, hogy a Fővárosi Lakásügynökség az Integrált Településfejlesztési stratégiában javasolt ütemezés szerint 2022-ben induljon el úgy, hogy a jelenlegi hivatal, illetve annak szervezetei közt egy szervezeti egység kapjon meg feladatként minden olyan,

¹ A megfizethető lakásállomány alatt azt a közösség által támogatott lakhatási formákat értjük, ahol a piacnál alacsonyabb költségek mellett juthatnak rászoruló csoportok lakhatáshoz.

jelen dokumentumban azonosított funkciót, amely a Lakásügynökség működtetéséhez szükséges, hogy ezeket egy hároméves átmeneti időszakban tesztelve fejlessze, majd pedig ennek elteltével átadja ezt a funkciócsomagot az önálló szervezetként megalakuló Lakásügynökségnek.

Javaslatunkban bemutatjuk a Lakásügynökség induláskori funkciócsomagját, az átmeneti időszakot, legnagyobb súllyal pedig az elérni kívánt célállapotot, azaz a független Lakásügynökség modelljére tett javaslatunkat.

A HÁTTÉRKUTATÁSOK EREDMÉNYEI

A LAKHATÁS MEGFIZETHETŐSÉGE

Egy háztartás számára a lakhatás akkor megfizethető, ha jövedelme és felhalmozott vagy örökölt megtakarításai lehetővé teszik, hogy a társadalmi normáknak megfelelő méretű, elhelyezkedésű és minőségű lakást béreljen vagy vásároljon. Nem megfizethető, ha a fenntartás költségei a háztartás-jövedelem aránytalanul nagy részét – legalább 35%-át – emésztik fel, vagy az alacsony jövedelem miatt a háztartás elfogadhatatlan (túlzsúfolt, szubstandard, egészségtelen, nehezen megközelíthető) lakást tud csak fenntartani. Magyarországon a piaci lakásformák mellett szinte kizárólag az önkormányzati és egyéb köztulajdonban álló lakások jelentik a megfizethető lakásállományt. Ezek kínálata azonban jóval elmarad a kereslettől, az állomány döntő része pedig leromlott, a megfizethető lakást keresők töredékének kínál csak megoldást.

A rendszerváltást követő évtizedekben többé-kevésbé folyamatosan nőttek mind a lakásárak, mind a jövedelmek. Folyamatosan nőtt azonban a lakások értéke és minősége közötti különbség, illetve a keresetek egyenlőtlensége is. A 2008-as válság utáni gazdasági helyreállítás ugyan segített a lakáshitelezés piacának megtisztításában és a hitelezés kiszámíthatóbbá válásában, azonban a lakáshitel még mindig csak egy viszonylag szűk csoport számára jelent tartósan is biztonságos megoldást. A 2020-ban bevezetett és 2021-ben részlegesen továbbvitt hitelmoratórium ugyan átmeneti segítséget jelent, de nem javítja a lakáshitelezés kiszámíthatóságát, tervezhetőségét.

Budapesten a jövedelmek szintje meghaladja az országos átlagot – a lakások ára és bérleti díja azonban nagyobb mértékben haladja meg azt. A fővárosban 2015 és 2020 között a lakásárak 110%-kal, a bérleti díjak 40%-kal nőttek, az átlagos jövedelmek pedig 20%-kal. Így mára gyakorlatilag kialakult egy olyan közepes jövedelmű csoport, amely számára a lakásbérlet rendkívül megterhelő, a lakásvásárlás pedig szinte elérhetetlen. Ezzel együtt minden eddiginél elterjedtebbé váltak a rugalmas, de bizonytalan munkahelyek, és megjelent egy olyan réteg, amely nem tekinthető szegénynek, de mind munkaerő-piaci, mind lakáspiaci szempontból bizonytalan helyzetben van. A tartósan alacsony jövedelmű és sérülékeny, diszkriminációnak kitett csoportok pedig fokozottan nehéz helyzetben vannak, miközben a köztulajdonban álló lakásállomány nem tud reagálni a megfizethető bérlakások iránti kereslet változásaira.

LAKÁSPIACI FOLYAMATOK

Magyarországon – más rendszerváltó országokhoz hasonlóan – a magánbérlet-piac aránya alacsony, a szabályozása elnagyolt, a működése pedig nehezen kiszámítható. Mind a mai napig jellemző az adóelkerülés és az informális megoldások használata. Részben ez az oka, hogy a magánbérleti piacról csak hozzávetőleges adatokkal rendelkezünk. Annyi bizonyos, hogy a magánbérlet szerepe és száma fokozatosan nő, és ennek a trendnek mind a 2008-as válság, mind pedig az elmúlt évek meredek lakásár-emelkedése újabb lendületet adott. A KSH 2016-os mikrocenzusa Budapesten 92 ezer, a 2018-as lakbérfelvétel már több mint 100 ezer magántulajdonú bérletet becsült. A piac „láthatatlan” szegmensében ugyanakkor lehetnek olyan lakások is, amelyeket a válaszadók üresnek vagy szívességi lakáshasználattal hasznosítottak jelöltek meg.

A piaci lakbérek 2012-től kezdtek egyre gyorsuló ütemben növekedni. A KSH adatai szerint egy fővárosi lakás piaci bérleti díja 2016-ban átlagosan 68 ezer, 2018-ban már 115 ezer forint volt. Az MNB Lakásügyi jelentése szerint a kiadó ingatlanok átlagos havi bérleti díja a tetőpontra, 2020 januárjában elérte a havi 178 ezer forintot. A koronavírus-járvány alatt a rövid távra bére adott lakások jó része a hosszú távú bérleti piacra került, ami 2020-ban több mint 13%-os áresést eredményezett, 2021-ben azonban megkezdődött a piac visszarendeződése.

KÍNÁLATI OLDAL

A Lakásügynökség felállítását megalapozó kutatás a statisztikai adatok mellett interjúkra és kérdőíves felmérésre támaszkodott. Ez alapján a Budapesten lakást bérbeadók a Lakásügynökség kondíciói mellett – ami magában foglalja a folyamatos hasznosítási díj-fizetést, a lakás állagmegőrzését és a kiadással járó kockázatok megosztását – bizonyos mértékig nyitottak arra, hogy valamivel a piaci ár alatt bérebe adják lakásukat. A legnagyobb érdeklődést a több lakást bérbeadó, befektetői szemléletű tulajdonosok és a magasabb végzettségű bérbeadók jelezték. Az Utcáról Lakásba! Egyesület tapasztalatai szerint egyes esetekben a külföldön élő tulajdonosok saját, korábban lakott lakásukat, illetve a két lakással rendelkezők az öröklött lakásukat is szívesen hasznosítják hasonló konstrukcióban. A kérdőíves felmérés alapján a tulajdonosok legnagyobb csoportja a piaci lakbérszinthez képest a 15-20%-os engedményt tartja elfogadhatónak.

A bérbeadók számára fontos ösztönző a kockázatkezelés, azaz a Lakásügynökség által kínált biztosítékok rendszere. Nagyobb valószínűséggel lépnek be a programba olyan tulajdonosok, akiknek volt konkrét rossz tapasztalata (pl. fizetés nélkül „eltűnő” bérlő, a lakás megrongálása). A Lakásügynökség munkatársai több információval rendelkeznek a lehetséges bérlőkről, kapcsolatot tartanak velük, és szükség esetén hosszú távon is segítséget nyújtanak a lakás fenntartásához és háztartás-költségvetésük kézben tartásához. Így a szervezet garanciát vállal a hasznosítási díj folyamatos fizetésére és a lakás értékének megőrzésére. Ennek köszönhetően lehetősége van olyan bérlőket is bevonni a programba, akik a piacon rendszerszintű diszkriminációval találkoznak. A kockázatosabbnak ítélt csoportok – pl. gyermekes családok, romák, fogyatékosokkal élők – ugyanis sokszor csak nehezen és drágábban találnak bérelhető lakást.

KERESLETI OLDAL

A hazai lakásrendszerben a magánbérlekások kettős funkciót töltenek be. Az alacsony jövedelműek számára kényszer, a közepes és magas jövedelmű fiataloknak rugalmas választási lehetőség a magántulajdonhoz képest, így a magánbérlekásokban az alacsony és a magas jövedelműek is felülreprezentáltak. A bérlők nagyobb csoportjai közt jellemzőek a diákok, az egyszemélyes háztartások, a munkavállalás miatt bérlők és a külföldi munkavállalók (ez utóbbiak a budapesti bérlők 20%-át teszik ki, ami magasan meghaladja az országos átlagot).

A Lakásügynökség célcsoportjai közé tartozik a jelenlegi magánpiaci lakásbérlőknek az a része, akik számára a magánbérlet aránytalanul nagy terhet jelent. Ezek közé tartozhatnak a jelentős családi támogatást nélkülöző fiatalok, a közsféra dolgozói és más, tartósan alacsony jövedelmű munkavállalók, a lakást bérlő gyermekes családok és egyedülálló szülők, illetve a túlszűfolt vagy elfogadhatatlan minőség lakásban élők is.

A célcsoportok közé tartoznak azok is, akik a jelenlegi piaci helyzetben nem tudják megfizetni az önálló lakhatást, miközben a szociális lakásbérletre nem jogosultak, vagy annak szűkössége miatt nem férnek hozzá önkormányzati bérletéhez. Ilyenek például a szüleikkel élő fiatal felnőttek, de a jelenleg lakhatást (is) adó intézményekben élők is. Az utóbbiak közt megjelennek a családok átmeneti otthonaiban élők, a gyermekvédelmi intézményből kilépő fiatalok, vagy akár a hajléktalanságban élők számára szállást nyújtó intézmények lakói is. A megalapozó kutatás és más ide vágó kutatások (pl. a Február harmadika munkacsoport felmérései) szerint ezeknek a gyakran sérülékeny csoportoknak jelentős része képes lenne önálló háztartást fenntartani, ettől csupán a megfizethető lakhatás hiánya választja el. Egy részük pedig szociális segítségnyújtás mellett lenne képes önállóan lakni és a bérleti díjat rendszeresen fizetni. Fontos, hogy az intézményben élők számára az önálló lakhatás hiánya a társadalmi, munkaerőpiaci integráció legnagyobb akadálya, így a megfizethető lakhatás hiányának társadalmi költségei ezeknél a csoportoknál jelennek meg a legerőteljesebben.

A Lakásügynökség kezdeti szakaszában a lakásállomány 80%-a azon bérlők számára lesz elérhető, akik szociális segítségnyújtást nem igényelnek, csupán megfizethető lakhatási megoldásra van szükségük. A fennmaradó 20%-ot azoknak a sérülékeny célcsoportoknak tartjuk fenn, akiknek nagy valószínűséggel szükségük lesz a szociális munkás csapat támogatására. Ennek intenzitása és időtartama a kedvezményezett helyzetéhez és szükségleteihez igazodik. Időbeli korlátja nincs, tehát a legsérülékenyebb célcsoportok (pl. közterületi hajléktalanságot tartósan megtapasztalt személyek) esetében éveken keresztül is fenntartható.

A JELENLEGI FŐVÁROSI LAKÁSÁLLOMÁNY ÉS A LAKÁSKEZELÉS GYAKORLATA

A Fővárosi Önkormányzatnak jelenleg 1246 bérbeadható lakása van, ebből 391 nyugdíjasházi bérlakás. A 187 nem lakott lakásából 120 nem nyugdíjasházi bérlakás. 2010 és 2019 között a Főváros elsősorban közigazgatási szervezetek dolgozóival kötött bérleti szerződéseket, míg 2019 után a rászorultsági alapú bérlőkiválasztás kapott erős hangsúlyt.

Jelenleg a Főváros a lakásai 62%-át a lakásrendeletében költségelvűként meghatározott lakbérszinten adja ki, további 12%-át szociális alapon, 26%-át pedig piaci lakbérszinten.² A jelenleg élő szerződések tekintetében a hátralékosok aránya 18%. Ebben érintettek a szociális, a költségelvű és a piaci alapon bérlők is. A szociális bérletek esetében van arányaiban a legtöbb hátralékos (a bérlők közel negyede), azonban az egy főre jutó átlagos hátralékos összeg nem kiugró, és az átlagos hátralékos összeg ebben a kategóriában kevesebb mint fele a piaci alapon bérlők hátralékának.

A lakásüzemeltetés jelenlegi költségei nagyrészt a vagyonkezelő BFKV Zrt.-nél, kisebb részben a Főpolgármesteri Hivatalnál jelennek meg. A BFKV Zrt. áfával terhelt (bruttó) költsége 2020-ban, sokéves emelkedés után több mint 1,5 milliárd forint. A 2021-es terv ennél jóval alacsonyabb, de még mindig 1 milliárd forint feletti tétel. Komoly probléma a szervezet áfafizetési kötelezettsége, amely a költségek jelentős részét felemészt. A Hivatalnál jelentkező költség ugyanebben az évben mintegy 56 millió forint volt.

A feladatok szervezeti egységek közti megosztását illetően a Főváros Lakásrendelete az irányadó. A jogkörök nagy részét (tulajdonosi, bérbeadói stb. jogokat) a piaci és költségelven kiadott lakások esetében a Tulajdonosi Bizottság (TB), szociális alapon kiadott lakások esetén az Emberi Erőforrások Bizottsága (EEB) gyakorolja. Jelenleg olyan feladatok is a Bizottságok hatáskörében vannak rendelve, amelyeket egyidejűleg normatív eljárásrend is szabályoz. A bizottsági döntések átfutási ideje viszont lelassítja a bérbeadáshoz, a hátralékkezeléshez és más funkciókhoz kapcsolódó feladatokat. Összességében a jelenlegi struktúra két bizottság, az általános főpolgármester-helyettes, a főjegyző és két aljegyző összehangolt tevékenységét, valamint három hivatali osztály munkáját igényli. A BFKV Zrt. a vagyonkezelői feladatokat évenként megkötött közfeladat-ellátási szerződés alapján látja el.

² Ez utóbbi a lakásrendeletben "piaciként" meghatározott lakbérszintet, nem pedig a tényleges piaci árszínvonalat jelenti.

A jelenlegi lakásgazdálkodás egyik legnagyobb problémája, hogy csak a szociális alapon bérbé adott lakások esetében történik meghatározott időközönkénti jövedelem-felülvizsgálat. A piaci szinten bérbé adott lakások esetében nincs felső jövedelmi korlát. Ezek felülvizsgálata nélkül pedig óriási annak a kockázata, hogy a lakbérek nem alkalmazkodnak a bérlő háztartások fizetőképességéhez, azaz a Főváros nem rászoruló háztartások számára is jelentős implicit lakbértámogatást nyújt.

A Lakásügynökség bevezetése lehetőséget adna a jog- és feladatkörök hatékonyabb elosztására és összehangolására, ezzel átláthatóbbá téve a lakásállomány üzemeltetését és lehetővé téve annak egységes kezelését. Ez annak is feltétele, hogy a megfizethető bérlakások kezelését elsősorban ne vagyongazdálkodási, hanem integrált, a lakhatási és szociális szolgáltatásokat összekapcsoló módon lássa el, ami pénzügyi szempontból is hatékonyabbá teszi a bérlakások rendszerét.

A JAVASOLT MEGOLDÁSUNK: CÉLÁLLAPOT

Megoldási javaslatunk a Lakásügynökségünk felépítésére, az ügynökség által ellátott feladatokra és funkciókra vonatkozik, emellett kitér annak finanszírozására, illetve a jelenlegi lakáspolitikai szereplők közti munkamegosztásra.

A megalapozó kutatások (köztük a Főváros lakásgazdálkodási gyakorlatának elemzése), a hazai és nemzetközi lakásügynökség-kezdeményezések és a működő gyakorlatok vizsgálata során arra jutottunk, hogy a Főváros lakáspolitikai céljait egy hároméves átmeneti időszak végén független szervezetként létrejövő Lakásügynökség tudja a legmagasabb színvonalon megvalósítani. A bevezetés lépéseiről a következő fejezetben írunk.

SZERVEZETI MEGFONTOLÁSOK

A Lakásügynökség jogi formájára több elvi lehetőség is felmerült. Megvizsgáltuk és elvetettük azt a modellt, hogy az Ügynökség a Hivatal osztályaként működjön. Független szervezetként működhet alapítvány, nonprofit vagy forprofit gazdasági társaság, illetve közintézmény formájában is, ezek közül az alapítványi és a forprofit társasági formát ugyancsak kizártuk. Javaslatunk szerint a jogi formáról szóló döntést a Fővárosnak az átmeneti időszak végén, a szervezet alapítása előtt érdemes meghoznia. Ennek előkészítéséhez a 100%-ban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság és a költségvetési szervei megoldást hasonlítottuk össze részletesen.

A két modell között a fő különbség a fővárosi kontroll módja és mértéke, amely a gazdasági társaság esetében kisebb, mint a költségvetési szerv esetében. Mindkét modellnek vannak előnyei és hátrányai, ezért döntöttünk úgy, hogy a jogi formát illető végső döntést a Főváros az alapításkor, az addig összegyűlt tapasztalatok fényében hozza meg.

A LAKÁSÜGYNÖKSÉG LAKÁSÁLLOMÁNYA

A Lakásügynökség célja, hogy elmozduljon a jelenlegi hatékonytalan lakásgazdálkodási gyakorlattól, és növekedési kapacitást biztosítson a szűkös fővárosi lakásállománynak. Az első cél érdekében a szervezet integrálja a jelenleg elkülönülő vagyonezelési és szociálpolitikai feladatokat, azaz egyszerre nyújt lakhatási és szociális szolgáltatásokat. A második cél érdekében pedig nemcsak a jelenlegi fővárosi ingatlanállomány kezelésére vállalkozik, hanem arra is, hogy magántulajdonú ingatlanokat hasznosítson, illetve közép- és hosszabb távon vásárlással és további eszközökkel bővítse az állományt.

MAGÁNBÉRLAKÁSOK BEVONÁSA A PIACRÓL

A Lakásügynökség a piaci lakbérszintnél 20-30%-kal olcsóbban, hasznosítási szerződéssel veszi bérbe a magántulajdonosoktól a lakásokat, hogy azokat a lakáspolitikai céljainak megfelelő célcsoportoknak kedvezményesen adja bérbe. A magántulajdonosok számára az alacsonyabb lakbérszint kompenzációjához pénzügyi és infrastrukturális garanciákat biztosít. A Fővárosi Lakásügynökség

- a szerződés időtartama alatt folyamatos, rendszeres lakbérfizetést biztosít, a lakbér tekintetében tehát átvállalja a nem-fizetés és az üresen állás kockázatát;
- havonta ellenőrzi a lakbér és közműdíjak befizetését, gyorsan és proaktívan kezeli a felmerülő hátralékokat;
- vállalja az ingatlan állagmegóvását, karbantartását, amelyek összegét rendeltetésszerű használat esetében rászorultsági alapon a bérlőktől is át tudja vállalni (szándékos károkozás esetében ezt a bérlő felé érvényesíti);
- kezeli a bérlő és a lakóközösség között esetleges konfliktusokat.

A lakás tulajdonosa és a Lakásügynökség között kötött hasznosítási szerződés legalább 3 évre szól, amit a felek a szerződés lejártakor meghosszabbíthatnak. Erre az időszakra a tulajdonos mentesül a bérbeadása után fizetendő szja-fizetés kötelezettsége alól.³

A hasznosítási díj megállapításához a Lakásügynökség egyedi ártárgyalásokat is folytathat. Ennek a lehetőséget a lakásügynökség a karbantartási feladatokon túlmutató felújítást is vállal a lakás bérbeadása előtt. A felújítási munkák átvállalását kapacitás fényében végzi a Lakásügynökség, olyan árajánlat alapján, mely a felújítások költségét adminisztratív költséggel emelve a szerződés futamidejére leosztja, és havi lakbér-kedvezményként érvényesíti. Ilyen esetben, ha a lakás szerződése a futamidő előtt felbontásra kerül, a tulajdonosnak a teljes felújítási, és adminisztratív költséget meg kell fizetnie.

A magántulajdonú lakások kezelésbe vételének főbb pontjai (a teljes listát a Cselekvési terv tartalmazza):

- tulajdonosok elérése, lakbértárgyalás, megállapodás a kondíciókról és bérleti időről;
- műszaki állapotfelmérés, felújítási szükségletek egyeztetése;
- közmű- és egyéb díjfizetések jogosultjainak összegyűjtése, a számlák összegének követése, közműszámlák fizetésének módja, címzettjei a hasznosítási szerződésben rögzítendő;
- műszaki állapotfelmérés eredményének jegyzőkönyvezése, karbantartás műszaki tartalmának rögzítése;

³ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.) 74/A. §

- hasznosítási szerződés megkötése, a mintaszerződést a fenti tárgyalások eredményeivel szükség szerint módosítva;
- pályázat kiírása, vagy névjegyzéken lévő jogosultak kiértékelése, lakásmegtekintési lehetőség biztosítása a pályázati időszakban;
- pályázati nyertes kiválasztása, bérleti szerződéskötés, ezt megelőzően a szerződés módosítása a hasznosítási szerződésben foglaltak szerint, ha szükséges;
- beköltözés facilitálása, szociálismunkás-támogatási folyamat megkezdése, ha szükséges.

IRÁNYÍTÁS

A Lakásügynökség szakmai felügyelete a Hivatalban a Szociálpolitikai Főosztály feladata.

A Lakásügynökség bevezetését célzó tervezés a következőkre tér ki:

- a gazdálkodás pénzügyi keretei, ezen belül a működtetésre, a felújításra és a portfólió-bővítésre fordítható források (a fővárosi saját forrásai, központi kormányzati és uniós támogatás, hitelfelvétel);
- a portfólió-bővítés (saját állomány és magántulajdonú lakások bevonása) és felújítás;
- a különböző szociális hátterű célcsoportok számára elosztandó lakások célszámai.

A Lakásügynökség számára a Fővárosi Önkormányzat Szociálpolitikai Főosztálya lakáselosztási koncepciót és éves tervet készít. Az első konceptuális dokumentum a lakásügynökség kiinduló és célállapota közti átmeneti időszak lakáselosztására vonatkozik. A hivatal feladatkörébe tartozik a fentiekhez kapcsolódó pénzügyi keretekre vonatkozó anyag előkészítése is, míg a Lakásügynökség hatásköre a karbantartási és felújítási terv előkészítése. A koncepciót és az operatív terveket a közgyűlés fogadja el. Az éves tervek teljesülésének ellenőrzését a Hivatal Lakásgazdálkodási osztálya végzi egy monitoring rendszer segítségével.

A LAKBÉREK ÉS A LAKBÉRTÁMOGATÁS MEGHATÁROZÁSA

A LAKBÉR MEGÁLLAPÍTÁSA

A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréit, az egyéb szolgáltatási díjakat és a lakbértámogatás megállapításának módját vagy lakbércsoportba való besorolás szabályait a Fővárosi önkormányzat rendelete határozza meg.

A lakbéreket a rendeletben szabályozott módon a lakásügynökség határozza meg a becsült lakás piaci értékéből vagy a piaci lakbéréből kiindulva. A Lakásügynökségben használt megfizethető lakberek kialakítására az ún. résképletet alkalmazzuk, ahol a fizetendő lakbér szintje a bérlő fizetőképességéhez alkalmazkodik. A **folytonos résképlet** esetében az egyedi lakbér alapját a referencia-lakbér képezi. Ez az adott lakásra érvényes piaci lakbér egy meghatározott – 50-80 közötti – százaléka. Folytonos résképlet esetén a bérleti díj és a rezsi

együttesen nem haladhatja meg a háztartás-jövedelem 35%-át. Az implicit támogatás ekkor a referencia-lakbér és az egyedileg megállapított lakbér különbözete.

A **csoportos résképlet** esetében a lakbér alapját lakbércsoportonként a piaci lakbér meghatározott százalékában határozza meg a rendelet. A lakbér-változtatásokat lakbérindex segítségével, a piaci folyamatokhoz igazítva végzi az Ügynökség, aminek módját szintén a rendelet szabályozza. Az előírt módszertant követve a lakbérek meghatározását és időszakonkénti korrekcióját a Lakásügynökség végzi.

Lakbércsoportok esetén a bérlők jövedelmi szintjük szerint kerülnek magasabb vagy alacsonyabb lakbérkategóriába, biztosítva azt, hogy az adott jövedelmi sávon belül a család normatív lakásköltsége (lakbér + rezsi) nem haladja meg a háztartás jövedelmének 35%-át. A lakásügynökség megállapítja, hogy a kiválasztott bérlő melyik bérlői csoportba tartozik a normatív lakásköltség és a háztartás-jövedelem 35 százaléka közötti különbség alapján. Annak érdekében, hogy a bérlők jövedelmi helyzetüknek megfelelő lakbértámogatást kapjanak, illetve megfelelő csoportba tartozzanak, a lakásügynökség évente háztartásjövedelem-vizsgálatot végez a teljes bérlői körben, és szükség esetén módosítja a támogatás nagyságát, illetve a lakbér-kategóriába való besorolást. A jövedelemvizsgálattal egyidejűleg a bérlő a vagyoni helyzete esetleges változásáról is nyilatkozik, így igazolhatja, ha a jogosultsági kritériumoknak továbbra is megfelel. A jövedelemvizsgálat és az éves bérléményellenőrzés egyszerre és egy ügyintézési folyamat részeként valósul meg.

A folytonos résképlet a referencia-lakbér alatti szinten rugalmasabban alkalmazkodik a háztartás jövedelmi helyzetéhez, igazságosabb, és jobban biztosítja a megfizethetőséget. A rendszer azonban egyéni lakbér-megállapítást és felülvizsgálatot kíván, így magasabb adminisztrációs költséggel jár, valamint a politikai döntéshozók számára is nehezebben átlátható. A lakbércsoportok kialakítása könnyebben átlátható és alkalmazható, kisebb adminisztrációs igénnyel jár, valamint a politikai döntéshozatal számára is könnyebben átlátható forma. Mivel mindkét megoldásnak vannak egyértelmű előnyei és hátrányai, a lakbérszint képzésének módszerével kapcsolatban e projekt lezárulta után, de a Lakásügynökségi funkciók elindítását megelőzően hoz a Fővárosi Önkormányzat döntést.

A LAKÁSOK ELOSZTÁSA

A lakásügynökségi modell vegyes társadalmi összetételű és fizetőképességű csoportokat céloz, a fővárosi háztartások jövedelemeloszlásából az alsó 70% számára biztosít majd pályázatokon lakásbérleti lehetőséget. Sokan nem csak az alacsony jövedelem, hanem egyéb szükségletek vagy élethelyzetek figyelembevételével válhatnak a Lakásügynökség bérlőivé.

A lakások elosztása a Hivatal és a Lakásügynökség együttműködésében történik, a következő feladatmegosztás szerint: A Szociálpolitikai Főosztály lakáselosztási tervei alapján készíti el a Lakásügynökség az adott évben közzétehető konkrét lakáspályázati kiírásokat, a pályázat lebonyolítása, és a konkrét bérlő kiválasztása a Lakásügynökség feladata.

A lakáselosztás javasolt rendszere a pályázati és a névjegyzékes rendszer kombinációja. A pályázati kiírásokat szociálpolitikai szükségletmeghatározás, nem pedig lakbérsávok alapján érdemes elkészíteni. Pályázati felhívások készülhetnek

- **családok és dolgozók:** meghatározott kulcsdolgozók, a túlsúlyolt háztartásban, szívevességi lakásban, agglomerációban albérletben élő, de fővároshoz kötődő dolgozók, és gyermekes családok, illetve egyedülálló szülők számára;
- a **különböző otthont nyújtó intézményekből kilépők**, így átmeneti szállókból, anyaothontból, családok átmeneti otthonából kiköltözők; fogyatékos személyek, és állami nevelt, illetve volt állami nevelt fiatalok számára;
- illetve lakástulajdonnal nem rendelkező **pályakezdő fiatalok** és **nyugdijasok** számára is.

Minden pályázati kiírás vizsgálja a háztartás egy főre eső jövedelmét, jelen lakhatási körülményeit, az eltartott, tartós gondozásra szoruló családtagokat. A pontrendszer kiírásonként változhat, és a kiírással együtt hirdeti ki a szervezet.

Az intézményekből kikerülő célcsoportok esetében fontos, hogy a Lakásügynökség és az önkormányzati vagy más fenntartású otthont/szociális szolgáltatást nyújtó szociális ellátók között aktív kapcsolat álljon fenn.

Amellett, hogy a pályázatokat a Lakásügynökség szükségletcsoportonként teszi közzé, fontos a rendszer pénzügyi tervezhetősége is. A pályázati kiírások az érvényes jelentkezés feltételéül így maximum és minimum jövedelmet is megszabhatnak, ha a korábbi bérlői összetétel a pénzügyi tervek megvalósítását veszélyeztetné. A korábbiakhoz képest felsőbb jövedelmi csoportok belépése a programba azokban az esetekben szociálpolitikailag is indokolt, amikor ezt a háztartás nem csak anyagi természetű szüksége teszi szükségessé.

A nyertesekkel az ügynökség lakásbérleti szerződést köt. **A jogosult, de nem nyertes jelentkezők, ha erre vonatkozó szándékukat a pályázati anyaguk tartalmazza, akkor a jelentkezési anyagát és adatait a lakásügynökség megőrzi, és ezeket a jelentkezőket névjegyzéken tartja nyilván.**

A névjegyzékre való felkerülés azzal jár, hogy a következő, adott célcsoportnak szóló pályázaton – ha arra egy év alatt sor kerülhet – a jelentkezésük érvényes marad, illetve ha a bérlő a szerződést egy év elteltével meghosszabbítja, a névjegyzéken való jelenlét a következő évben már pluszpontot jelenthet a számára.

A pályázatos és névjegyzékes rendszer együttes, összehangolt működésével egyfelől csökkennek a pályázók adminisztratív terhei, másfelől javul a rendszer fenntarthatósága. A Lakásügynökségnek ugyanis fontos megoldania, hogy a folyamatosan bevont magánlakások ne álljanak üresen, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy nem lehet minden egyes bevont lakást egyenként megpályáztatni sem. Így a névjegyzék egyik legfontosabb funkciója az, hogy az azon szereplők legyenek azok, akik közül a bevonásra kerülő magánlakások bérlői kikerülnek – a névjegyzékben elfoglalt sorrendjük, a lakás bérleti díja és egyéb tulajdonságainak a függvényében. Ebben az értelemben a névjegyzék várólistaként is működik.

A LAKÁSÜGYNÖKSÉG SZOLGÁLTATÁSAI

ADMINISZTRATÍV FELADATOK

A Lakásügynökség elindításának feltétele a lakások követésére szolgáló adminisztratív nyilvántartási rendszer fejlesztése. Az integrált szolgáltatásnyújtás egyik előnye, hogy a különböző célú ellenőrzések egyidejűleg végezhetőek, így összességében kevesebb adminisztratív kapacitást igényelnek.

Az integrált szolgáltatásnyújtás és az egységes adatkezelési szabályok érvényesítése érdekében fontos, hogy ez a nyilvántartási rendszer már a kezdeti állapotban, 2022 februárjában készen álljon. A rendszerben a lakások, azok műszaki állapota, a szerződések és határidők nyilvántartása, a bérlők és a befizetések követése az adott ingatlan tulajdoni formájától függetlenül történik. Ugyanez az adatbázis szolgál a monitoringhoz szükséges információk, a bérleményellenőrzés és a lakbér (jövedelem) felülvizsgálatának nyilvántartására. Fontos, hogy a műszaki terület munkatársai lakás, a szociális terület munkatársai pedig bérlő szerint tudjanak keresni az adatbázisban, és minden szereplő csak a saját ügyfelével kapcsolatos adatokhoz férjen hozzá.

A nyilvántartási rendszerben szerepelnie kell a bérlői számlakimutatásnak, amely a bérlőtől érkező befizetések mellett a felújítási, karbantartási munkák elszámolását is tartalmazza. Tartalmaznia kell a panaszkezeléshez szükséges információkat. Az adatbázisban aszerint priorizálva kell megjelennie a karbantartási, felújítási szükségleteknek, hogy azok a lakás használhatóságát, biztonságosságát, bérbeadhatóságát mennyiben befolyásolják. Kiköltözés vagy lakáskiürítés esetére olyan protokollt kell biztosítani, amely minimalizálja az üresen állás időszakában az állapotromlás kockázatát. Ehhez a lakáskiürítést ellenőrző munkatárs inputja is szükséges.

SZOCIÁLIS MUNKA

A szociális szolgáltatások elsődleges célja, hogy a Lakásügynökség ne csak krízisintervenciós jelleggel tudjon beavatkozni, hanem szükség esetén preventív módon is támogassa a bérlőket. A Lakásügynökségben nem esetkezelő, hanem célorientált szociális munka történik, nem duplikál létező szolgáltatásokat. Ennek érdekében meg kell vizsgálni azt, hogy milyen esetben milyen külső szereplők vonhatók be, pl. az illetékes családsegítő központ. Ugyanakkor a hiánypótló, proaktív felkereső jellegű szolgáltatás érdekében a Lakásügynökség saját szociális munkás csapattal is rendelkezik. A kötelező krízisintervenciós együttműködést együttműködési megállapodásban rögzítik a felek.

Egy szociális munkáshoz a Lakásügynökség legfeljebb 40 háztartást rendel. A szociális munka nem lakbérkategóriához, hanem a bérlő igényeihez, szükségleteihez kötött. A szociális támogatási folyamatba való belépés történhet:

Beköltözéskor. Az intézményből kilépőknek célzottan kiírt pályázatok esetén vagy más különleges helyzetekben a Lakásügynökség előírhatja az új bérlőknek a szociális gondozási folyamatba való belépést, hogy csökkentse a hátralék, az eladósodás, a lakásvesztés

kockázatát. Szükség esetén a bérlők maguk is kezdeményezhetik a kapcsolatfelvételt. A veszélyeztetett bérlőket a szociális munkások évenként felkeresik, hogy erre lehetőséget biztosítsanak.

Krisisintervenciós jelleggel. A kockázatkezelés részeként a hátralékos bérlők is kötelezhetőek szociális kísérés vagy esetkezelés igénybevételére. A bérlők azonban maguk is fordulhatnak segítségért a szociális segítőkhez. A szociális munkás ilyenkor szükség szerint önálló segítségnyújtást végez, vagy a bérlőt az ellátórendszer megfelelő területéhez irányítja.

Szerződésbontáskor. A szociális munkással való együttműködés szükségszerűen önkéntes alapú. Szerződésbontás esetén az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalmának érvényesítése érdekében elengedhetetlen a volt ügyfél további lakhatási lehetőségeinek azonosítása, illetve ajánlott olyan szervezet felkutatása, amely az ügyfél további támogatásában aktívan közreműködhet.

KOCKÁZAT- ÉS HÁTRALÉKKEZELÉS

A modell hatékony működéséhez elengedhetetlen a megfelelő kockázat- és hátralékkezelési eljárások kidolgozása. A négy fő kockázat (1) a laktér, illetve a közműkötségek nemfizetésének kockázata, (2) a lakásban bekövetkezett állagromlás, káresemény, (3) a konfliktusok, az együttélés szabályainak megsértése (antiszociális magatartás), illetve (4) az üresen állás kockázata. A kockázat- és hátralékkezelési eljárások a Lakásügynökség hatáskörébe tartoznak.

A leggyakrabban jelentkező kockázat a laktér- és/vagy közműhátralék felhalmozása. A Lakásügynökség célja egyfelől az, hogy a bérlők ne kerüljenek tartós pénzzavarba, ne halmozzanak fel kezelhetetlen méretű hátralékokat, másfelől pedig a rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése. Ehhez szükséges a laktér és a közműdíjak befizetésének monitorozása. Fizetés elmaradása esetén az Ügynökség komplex eszközzel segíti az elmaradt fizetések teljesítését, a háztartás költségvetésének rendezését és szükség esetén részletfizetés kérvényezését. A preventív eljárásrendnek köszönhetően nagyobb összegű tartozások csak kivételes esetekben jelenhetnek meg. A lakásban történő káresemény ritkábban bekövetkező kockázat, megelőzésének eszközei a biztosítás és a gyakoribb bérléményellenőrzés, elsősorban a magántulajdonostól bérelt lakásokban. A szomszédokkal kialakuló konfliktusok esetére szociális munkát, felek közti vagy lakóközösségen belüli mediációt biztosít az ügynökség. A bérleti szerződés felmondása és a lakás kiürítésére irányuló jogi eljárások megindítása is a Lakásügynökség hatáskörébe tartozik. Minden esetben biztosítani kell az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalmának érvényesülését.

KARBANTARTÁS

Műszaki területen a belső értékelési és újratervezési folyamatnak azonnali költségvetési jelentősége lehet. A karbantartási, kivitelezési folyamatba lakásonként egyedi összeállításban különböző műszaki szakterületek szereplőit kell bevonni, akik lehetnek alkalmazottak, szerződéses partnerek, vagy ezek kombinációja. A Lakásügynökség kezdeti állapotában azt javasoljuk, hogy 50 lakásonként álljon rendelkezésre egy fő karbantartási kapacitás. A célállapottal kapcsolatban a konkrétan elvégzett munkák alapján készülő értékelés fényében kell végleges döntést hozni. Mindenképpen javasoljuk a karbantartási feladatokra a saját, alkalmazottként működő alapstáb felállítását. Hosszabb távon a Lakásügynökség maga is

értékesíthet külső partnerek felé ilyen szolgáltatásokat a pénzügyi fenntarthatóságának érdekében;⁴ erre már a jelenlegi vagyongazdálkodóknak is megvan az elvi lehetősége.

Önkormányzati lakások esetében a bérlő az igazolt költségeinek egy összegben való megtérítését igényelheti a bérbeadótól, ha helyette azonnali beavatkozást igénylő munkát végzett. A bérbeadónak ekkor a bérlő igazolt költségeit haladéktalanul, egy összegben kell megtérítenie. Azt javasoljuk, hogy a festési-burkolási munkákat a bérlő főszabályként saját hatáskörben végezhesse el, és ha ezt anyagi okból nem tudja megtenni, akkor ezt a Lakásügynökség az Önkormányzat költségére végeztesse el. Ennek a forrása lehet felújítási támogatás, mivel a Lakástörvény értelmében ezek bérlői feladatok. Ha a karbantartási szükséglet oka rongálás, károkozás, akkor a kártérítés a bérlőt terheli.

A magántulajdonú lakások esetében a karbantartás, az állagmegóvás átvállalása az egyik tényező, amely alapján az Ügynökség a magántulajdonosoktól lakbérengedményt kér. A kétirányú elégedettség (bérlők és tulajdonosok) és a pénzügyi kalkulálhatóság érdekében szabályozni kell, hogy mely feladatokat ki és kinek a költségén végzi el. Ezekben az esetekben a Lakástörvény vonatkozó kötelező előírásain túl a felek maguk állapodhatnak meg a karbantartási feladatokról, amelyeket végezhet a bérlő, a Lakásügynökség vagy a tulajdonos. Azt, hogy milyen munkanemek megrendelésekor ki jár el, illetve ki viseli azok költségét, a Lakásügynökség csak irányelvként tudja meghatározni, erről a szerződés műszaki mellékletében kéthet pontosítást a tulajdonos. A szerkezeti és közművételezést érintő beavatkozások, nagy értékű pótlások költségviselője minden esetben a tulajdonos. Amennyiben javítás, pótlás szükségessége merül fel, akkor főszabály szerint a javítás a bérlő, a pótlás a tulajdonos feladata. Ebben a tekintetben egységesen kezelhetőek az önkormányzati és a magántulajdonú lakások.

FELÚJÍTÁS

Önkormányzati lakások esetében a felújítás költségét az Önkormányzat állja, és a Lakásügynökség a kivitelező vagy a kiviteleztető. Az Önkormányzat a költségvetési tervezésekor előirányozza a felújítási költségkeretet és a felújítandó lakások számát. A gyakori munkanemeket (kőműves, festés, közműveket érintő szerelések stb.) az ügynökség saját stábjával, az esetileg előforduló munkanemeket megrendelésekkel teljesíti. Annak a megállapítására, hogy mely munkanemeket végeztet a szervezet hosszú távon saját alkalmazottakkal, és melyek maradnak egyedi megrendelések, az első évek tapasztalatai alapján teszünk végleges javaslatot.

Magántulajdonú lakások esetében az alapértelmezett együttműködés a tulajdonosokkal a Lakásügynökség részéről az állagmegóvásra vonatkozó kötelezettségvállalás. Hosszabb távon lehetőség nyílna felújítási munkák végzésére is a tulajdonossal kötött egyedi megállapodás alapján. Ilyen esetben az ingatlanról költségelt műszaki felmérés készül, amelyre rákerül a Lakásügynökség adminisztratív költsége is. Ha a lakástulajdonos ezt elfogadja, a felek megegyeznek arról is, hogy az elvégzett munkák és a Lakásügynökség díja milyen ütemezés szerint kerülhet levonásra a hasznosítási díjból.

⁴ Ez a gyakorlat az önkormányzati vagyongazdálkodó cégektől sem áll távol, jelenleg is értékesít ingatlankezelési szolgáltatásokat például a józsefvárosi, illetve a II. kerületi önkormányzati tulajdonú vagyongazdálkodó cég is.

A LAKÁSÜGYNÖKSÉGI MODELL BEVEZETÉSE ÉS MŰKÖDÉSE AZ ÁTMENETI IDŐSZAKBAN

A Fővárosi Lakásügynökség két fázisban jön létre. A kiinduló állapotot 2022 elejétől számítjuk, ettől kezdve történik a jelenlegi szervezeti keretek között a Lakásügynökség működési mechanizmusainak kialakítása. Ez tart egészen 2025 elejéig, amikor feláll a szervezetenként önálló Lakásügynökség. A cél, hogy egy olyan rendszer kerüljön kialakításra, melyben a legtöbb feladat és eljárás előre meghatározott folyamatok szerint, világosan definiált feladat- és felelősségi körök mentén, (rendeletben vagy az Önkormányzat SZMSZ-ében szabályozott) normatív módon történik, és hatékonyan integrálja a lakáskezelés, a szociális munka és a műszaki jellegű feladatokat.

A LAKÁSÜGYNÖKSÉGI PORTFÓLIÓ KIÉPÍTÉSE

A Fővárosi Önkormányzat a 2021–2028 közötti időszakra szóló Integrált Településfejlesztési Stratégiájában (ITS) 2500 lakásból álló, megfizethető közösségi bérlakásállomány elérését tűzte ki, ami a jelenleg a nyugdíjasházak nélküli önkormányzati lakásállomány megháromszorozását jelenti. A lakásügynökségi modell adja a portfólió bővítésének keretét, mely különböző forrásokból teljesíthető:

- saját, a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő, a BFVK Zrt. kezelésében lévő lakások;⁵
- magántulajdonosoktól bérelt és minimum 3 évig kezelt lakások;
- vásárolt vagy épített fővárosi tulajdonú lakások;
- ingatlanfejlesztőktől a TRSZ (Településrendezési Szerződés) alapján átadott lakások, vagy a fejlesztőkkel történő megállapodás keretében átvett pénzeszközök;
- a "Lakásért Életjádék" program különböző verziói (idős lakástulajdonosoknak nyugdíjat kiegészítő támogatás nyújtása annak fejében, hogy haláluk után a lakás tulajdonjoga az önkormányzathoz kerül, ami a Fővárosi Lakásállomány bérlakásállományát növeli);
- a "bedőlt" hitelek (lakáshitelüket fizetni nem képes, rászoruló családok) lakásainak megvásárlása és a Fővárosi Lakásügynökség bérlakásállományába integrálása (Nemzeti Eszközkezelőhöz hasonló program);
- szolidaritásból felajánlott (adományként átvett) ingatlanok.

A Fővárosi Lakásügynökség indulásakor a portfólió kiépítésében reálisan az első négy forrásra számíthat. A különböző forrásból származó ingatlanokat eltérő ütemezéssel vonja be a lakásügynökség, az alábbi módon:

A legegyszerűbben az önkormányzati üres lakások bevonása történhet. Azzal számolunk, hogy az átmeneti időszakban a jelenlegi üres állomány a lakásügynökség irányítása alá kerül. (104 lakás)

⁵ A Fővárosi tulajdonú és a BFVK által kezelt lakásállományból a nyugdíjasházban lévő lakásokat és az állomány speciális részét nem vonjuk be a lakásügynökségi modellszámításokba, mivel alapvetően más elven működnek, mint az állomány többi része. Ennek ellenére azok kezelését is végezheti majd a Lakásügynökség.

A jelenleg lakott állomány az aktuális szerződések lejártakor, ütemezetten kerülhet a lakásügynökségi rendszerbe, úgy hogy a bérleti szerződés meghosszabbításakor már az új feltételekkel köti meg az ügynökség a bérlőkkel a szerződést.⁶ (728 lakás)

Az újonnan vásárolt/épített lakások automatikusan az új rendszerbe lépnek be. Tekintettel az önkormányzat szűkös anyagi forrásaira, 180 lakást terveztünk az első három évre. A rá következő időszakban egyre emelkedő mértékben nő vásárolt/épített lakások száma.

A magánszektorból bevont lakásokat az ügynökség alapvetően azonos feltételek szerint üzemelteti (hasznosítási díj-megállapítás és elosztás). A portfólió tervezése során azzal számolunk, hogy a szerződések 3 évre szólnak, aminek lejártával a lakástulajdonosok 80%-a kilép a rendszerből.

A lakásügynökség portfóliójába integrált lakásállomány tervezett éves nagyságát, illetve az egyes kategóriákban a 2028 végére elért teljes állomány nagyságát az alábbi táblázat mutatja be. A táblázat legalsó sora jelzi, hogy az év végén mekkora a lakásügynökségi rendszerben működtetett teljes állomány. Az indulás évében 214 lakást, majd a független Lakásügynökség megalakulásakor már 1006 lakást működtet az új rendszerben az ügynökség, melyből 250 magánbérleti piacról bevont lakás.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Összesen
Szerződésmódosítás	129	206	137	130	126	-	-	728
Nem lakott lakások	35	35	35	-	-	-	-	104
Új építésű, vásárolt lakások	-	60	120	150	250	300	350	1230
Magánszektorból újonnan bére vett lakások	50	100	100	150	150	150	150	850
Magántulajdonosok által visszavett lakás az adott évben				- 40	- 80	- 80	- 120	-320
Az adott évben bekerülő összes lakás (flow)	214	401	392	430	526	250	500	
(a) Lakásügynökségi modellben lévő összes lakás (stock)	214	614	1 006	1 396	1 842	2 212	2 592	
(b) Régi rendszerben működtetett lakások (db)		497	360	230	-	-	-	
Teljes lakásállomány (db) (a)+(b)	917	1 111	1 366	1 626	1 842	2 212	2 592	

1. táblázat: A lakásügynökségi portfólió kiépítésének ütemezése (db lakás)

A portfólió-bővítés költségét a teljes hétéves időszakban mintegy 47,2 milliárd forintra becsülhetjük. Az átmeneti időszakban ez 7,3 milliárd forint (2. táblázat). Ez tartalmazza az önkormányzati és magántulajdonú bérlakások bérbeadás előtti felújítási költségét (bár eltérő mértékben) és a vásárolt/épített lakások költségét. Az üzemeltetési és felújítási költségek az első évi 920 millió forintról évi 3,3 milliárd forintra nőnek az időszak végére az állomány növekedésével. A bérlők által fizetett éves lakbérbevétel az új célcsoport összetétel⁷ mellett becsültük meg úgy, hogy a lakásügynökségi modellbe a már az új lakbérrendszert érvényesítettük, míg a régi állományban a jelenlegi lakbérékkel számoltunk. (4. táblázat) A jelenlegi rendszerben a bérlők által fizetett lakbérék átlagosan a piaci átlag lakbér

⁶ A határozatlan idejű szerződések esetében az új lakbérrendszer bevezetése történhet meg a szerződés módosítása nélkül, a határozatlan idejű bérlőket ösztönzőkkel lehet arra sarkallni, hogy átlépjének az új szerződési formába. Ilyen ösztönző lehet pl. a magasabb lakásminőség felkínálása.

⁷ A KSH 2015-ös lakásfelvételének 2020-ra frissített adatain futtatott szimulációk a következő összetételt eredményezték az öt lakbércsoport esetében: A: 17%; B: 15%; C: 23%; D: 30%; E: 15%. A csoportokhoz tartozó lakbér érték a portfólió piaci lakbérének százalékában: A: 80% (2000 Ft/nm/hó); B: 70% (1750 Ft/nm/hó); C: 50% (1250 Ft/nm/hó); D: 30% (750 Ft/nm/hó); E: 10% (250 Ft/nm/hó).

(2500 Ft/nm)⁸ 20%-át érik el, míg az új rendszerben az 50%-át. A szektor teljes lakbérbevétele így a teljes időszakban 371 millió forintról (917 lakás) a szektor bővítésével és az új lakbérrendszer érvényesítésével 1944 millió forintra nő (2592 lakás).

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Összesen
Felújítás, korszerűsítés (millió Ft)	139	139	139	-	-	-	-	416
Vásárolt/épített lakások (millió Ft)	-	2 250	4 500	5 625	9 375	11 250	13 125	46 125
Magánlakások lakások felújítása (millió Ft)	25	50	50	95	115	115	135	585
Összesen (millió Ft)	164	2 439	4 689	5 720	9 490	11 365	13 260	47 126

2. táblázat: A portfólió bővítés beruházási költség szükséglete (millió Ft)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Összesen
Alap üzemeltetés (karbantartás, stb)	495	600	738	878	995	1194	1400	6 300
Amortizáció (időszakos felújítás)	344	430	554	689	833	1043	1262	5 153
Magántulajdonosoknak fizetett lakbér	53	158	263	378	452	525	557	2 384
Szociális munka	29	32	39	48	57	65	78	348
Üzemeltetés költsége (összesen)	920	1 220	1 593	1 993	2 336	2 827	3 296	13 264

3. táblázat: A portfólió üzemeltetési és felújítási költsége (millió Ft)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Lakásügynökségi modellben működtetett lakások	160	461	755	1 047	1 382	1 659	1 944
Régi szerződéssel (lakbérrel) működtetett lakások	211	149	108	69	-	-	-
Teljes szektor bevétele	371	610	863	1 116	1 382	1 659	1 944

4. táblázat: A teljes lakásszektor bevétele (millió Ft)

A portfólió növekedéséhez tehát jelentős mértékű beruházás szükséges, melynek finanszírozása, különösen a jelenlegi egyre szűkülő fővárosi pénzügyi források között, komoly kihívást jelent. A finanszírozás összetételét 70% tőketámogatásból és 30% hitelből terveztük a teljes hétéves időszakban.

Az Önkormányzatnak saját forrása a jövőben elsősorban a településrendezési szerződés keretében átadott pénzeszközökből származhat, ami a fejlesztők által nyújtott ellentételezés a beépítési szabályozás megváltoztatásának fejében. Ennek nagysága egyelőre bizonytalan, első

⁸ A KSH adatai szerint 2018 és 2020 között az átlag piaci lakbér 3000 Ft/nm/hó, az értékesített lakások átlagos piaci értéke 589 ezer Ft/nm, a lakbér/lakásár arány pedig 6,1%. A Lakásügynökségbe kerülő önkormányzati tulajdonú lakások átlagos értékét a BFVK Zrt. szakemberei 500 ezer Ft/nm/hó-ra becsülték, ami 6%-os lakbér/lakásár aránnyal számolva átlagosan 2500 Ft/nm/hó potenciális piaci lakbért jelent. (A lakbér/lakásár arány mutató a lakás 12 havi lakbérének és a lakás piaci értékének hányadosa.)

becslések szerint a 7 éves időszakban 200-300 lakás értékében fizethetnek kompenzációt a Fővárosnak, amiből óvatos becsléssel 2 milliárd forint bevétele lehet a Fővárosnak az átmeneti időszakban (kb. 50-60 lakásra számolva).

Annak ellenére, hogy a hitel hosszabb távon fontos forrása a bővülésnek, az átmeneti időszakban a hitelfelvételnek mégis kicsi a realitása, mivel a jelenlegi jogi szabályozás az önkormányzatok döntési szabadságát erősen korlátozza ezen a téren. Középtávon viszont a European Investment Bank és a Council of Europe Development Bank konstrukciói már kedvező feltételű forrásokat biztosíthatnak.

Mivel a központi kormányzati forrás jelenleg nem elérhető a megfizethető bérleti szektor bővítésére, ezért a Fővárosi Önkormányzat leginkább az uniós fejlesztési forrásokra számíthat a lakásfejlesztések finanszírozásával kapcsolatban, összhangban az ITS-ben tervezettekkel. A hazai fejlesztési források mellett kiemelt prioritás az Önkormányzat számára, hogy közvetlenül pályázható európai uniós forrásokhoz is hozzájusson. Ebbe a lehetőségi körbe tartozik az European Social Catalyist Fund második pályázati köre is, melyre a Fővárosi Önkormányzat is pályázhat a Lakásügynökségben tervezett beruházások megvalósításának támogatására.

A lakásügynökségi modell bevezetéséhez és bővítéséhez már az átmeneti időszakban (2022-2024) is külső forrásokra van szükség az alábbi beruházások megvalósításához:

- a saját tulajdonú, jelenleg üresen álló (illetve időközben megürülő) lakások felújítása (mintegy 100-150 lakás felújítására lenne szükség),
- önkormányzati tulajdonú nem lakáscélú ingatlan átalakítása lakóépületté,
- önkormányzati telken történő önkormányzati lakásépítés.

Jelenleg több üresen álló, nem lakáscélú funkcióval rendelkező épület is van az önkormányzat tulajdonában. A meglévő ingatlanok lakássá alakítása egyre népszerűbb trend Európában is – egyrészt a városi építési telkek hiánya, másrészt környezeti okok miatt, mivel így kevesebb építőipari törmelék termel a beruházás. A Fővárosi Önkormányzat számára további jelentős szempont, hogy a beruházás olcsóbb, mintha új lakást építene.

Egy panelszerkezetes, korábban iskolának használt épület megfelelő ingatlannak mutatkozik lakások kialakítására. A BFVK Zrt. ajánlása és egy kezdeti terepszemle alapján mintegy 40-50 darab 1-3 szobás lakás alakítható ki az épületben.

	Lakások száma	Nagyságrendileg becsült költség
Fővárosi önkormányzati üres lakások felújítása	100-150 db	400 millió Ft
Nem lakáscélú ingatlan átalakítása lakóépületté	40-50 db	1,5 milliárd Ft

5. táblázat: Az átmeneti időszak vissza nem térítendő európai uniós támogatás segítségével megvalósítható beruházásai

ORSZÁGOS LAKÁSPOLITIKAI RELEVANCIA

A háttérkutatások eredményeit összefoglaló bekezdésekben szót ejtettünk a lakáspiac alakulásáról, a lakásárak és a bérleti díjak 2012 óta tartó meredek, a jövedelmek növekedését meghaladó emelkedéséről. Fontos kiemelni, hogy a lakáspiacra ható szakpolitikai intézkedések nem ellensúlyozták, ehelyett sokszor éppen erősítették a piaci folyamatok visszas társadalmi következményeit. A magántulajdon szerzését, a hitelezés és az új építések élénkítését célul kitűző támogatási formák egyértelműen a felső középosztályt hozták helyzetbe. A szociális jellegű programok sokkal kisebb súlyt kaptak a költségvetésben. Ez alól az egyedüli kivétel a Nemzeti Eszközkezelő programja volt, amelynek keretében az állam közel 35 ezer devizahiteles család „bedőlt” hitelét vásárolta meg (törvényben szabályozott áron) a hitelező intézettől – ám más rászorultsági alapon elérhető intézkedésekhez hasonlóan ez a viszonylag költséges program is csak néhány tízezer családot ért el.

A jelenlegi lakáspolitikai irány a városi családi háttérrel nem rendelkező fiatalok számára nem kínált lehetőséget: az ő számukra a mind a tulajdonosi, mind a magánbérleti szektor csak nagy személyes áldozatok árán fizethető meg. Emiatt a lakáspolitikai intézkedések a társadalmi polarizációt erősítik. A lakástámogatások 90%-a a tulajdonszerzésre és az új lakásépítés élénkítésére koncentrál, ahol erősen érvényesül a jövedelmi és vagyoni szelekció. Az alacsonyabb jövedelmű, jelentős családi támogatással nem rendelkező háztartások komoly megfizethetőségi problémákkal néznek szembe. Az aktív alsó és leszakadó csoportoknál jelentős az elfogadhatatlan minőségű (szubstandard) lakhatás választásának kényszere.

A 2019-es önkormányzati választásokon a lakhatás, ezen belül is a megfizethető bérlakások hiánya jelentős súllyal jelent meg a választási programokban, és a mostani jelek szerint az előválasztási kampányban is kiemelt témaként szerepel. A lakhatással kapcsolatos kérdések 2019 után a kormányzati oldalon is a korábbinál valamivel nagyobb teret kaptak. Bár itt továbbra is a családcentrikus, egyoldalúan tulajdonszerzést támogató álláspont dominál, de az MNB nyilatkozataiban és jelentéseiben a fiataloknak szóló megfizethető bérlakás is megjelenik mint támogatandó cél. Költségvetési döntés erre vonatkozóan nem ismert, de az MNB Lakhatási Jelentéseiben több konkrét javaslat is megfogalmazódik a bérlakásprogram mellett (pl. az 1993-as Lakástörvény felülvizsgálata, új törvényre vonatkozó javaslatok megfogalmazása).

A Nemzeti Eszközkezelő átalakulásával (a megvásárolt lakások privatizációja) a kormány létrehozott egy a program által is javasolt lakásügynökséghez hasonló szervezetet, az MR Községi Lakásalap közhasznú Kft.-t (MRKL) azokból a lakásokból, amelyeket a bérlők (akik korábban elvesztették tulajdonjogukat) kedvezményes áron sem tudtak vagy kívántak visszavásárolni. Az MRKL működéséhez az állam költségvetési forrásokat rendelt a 2022-es és 2023-as évre a lakástársaság üzemeltetéséhez és az épületállomány felújításához.

A lakásügynökségi modell (és az Integrált Településfejlesztési Stratégiában szereplő kollektív tulajdonú lakhatási konstrukciók) jövőbeni szerepe nagyban függ attól, hogy bekövetkezik-e egy elmozdulás a kormányzati lakáspolitikában. A rendszerváltás utáni lakáspolitikának voltak olyan pontjai vagy programjavaslatok, amelyek előremutató példával szolgálhatnak. A 2000 és 2004 közötti önkormányzati szociális lakásépítési beruházási program során kb. 10 ezer új lakás épült, ám nem kezelte az önkormányzatok pénzügyi ellenőrzését (a

szociális bérlakásszektorban keletkező veszteségeket), így az önkormányzati lakásállomány országos szinten ezekben az években is tovább csökkent. Jó példa lehetett volna a 2004-es lakbértámogatási törvény is, ami azonban a ellentmondásos technikai feltételek miatt végül működésképtelennek bizonyult.

A lakásügynökségi kísérleti programot alapvetően a ma létező önkormányzati tulajdonú lakások átalakításával lehet elindítani, de növekvő pályára csak akkor lehet állítani ezt a modellt, ha jelentősebb közforrások kerülnek a szektorba. Ez aktív kormányzati részvételt feltételez, még pedig két területen. Egyrészt politikai döntés szükséges ahhoz, hogy a megfizethető lakhatás támogatását a központi költségvetés kiemelt célként kezelje, és európai uniós és hazai forrásokat irányítson a szektorba (tőketámogatás). Másrészt az önkormányzati finanszírozási rendszerben a megfizethető lakhatás fenntartási költségeit túlnyomórészt központi költségvetési újraelosztás keretei között kell biztosítani. Az önkormányzati terhek nem lehetnek olyan mértékűek, amelyek az alacsonyabb bevételű városokat és településeket kizárják a megfizethető lakhatást célzó programból.

NEMZETKÖZI RELEVANCIA

A 2000-es évektől kezdve a lakhatás megfizethetősége világszerte, így Európában is fokozódó kihívást jelent a nagyvárosi régiókban, annak ellenére, hogy az egyes országok lakásrendszereiben az EU-n belül is jelentős különbségek mutatkoznak (tulajdonosi, magán és közösségi bérlakások aránya számottevően különbözik, akárcsak a lakások minősége). Ezekben a nagyvárosokban a lakásárak és a piaci lakbérek is az inflációnál, illetve az átlag kereseteknél gyorsabban nőttek. A lakhatási megfizethetőség problémája különösen a magánbérlakásban élőkét és a lakáshitellel rendelkezőket érinti, és egyre növekvő mértékben nem csak az alacsony jövedelmű, hanem a középosztálybeli háztartásokat is. A Housing Europe elemzése szerint a városi lakbérek emelkedése az európai országokat érintő egyik legsúlyosabb megfizethetőségi probléma: a 2010-es évek során az európai országokban a lakásárak 30, a lakbérek közel 15 százalékkal emelkedtek,⁹ ám ez a növekedés a vidéki területeken enyhe, míg a dinamikus városi lakás piacokon messze az országos átlagokat meghaladó mértékű volt.

A koronavírus-járvány hatására csökkentek az átlagos lakbérek egyes nagyvárosokban, és a hosszú távra kiadott bérlakások piacán növekedés volt megfigyelhető, mely elsősorban a turisztika elmaradásával és a diákok lakáskeresletének visszaesésével van összefüggésben. Nyitott kérdés, hogy hosszabb távon milyen mértékben rendeződik vissza a bérleti piac.

A lakhatási megfizethetőségi problémákra adott politikai válaszok nemcsak – illetve egyes országokban elsősorban nem – a kormányzatok részéről fogalmazódtak meg, hanem a probléma által érintett nagyvárosok részéről. A szociális lakásügynökségi kezdeményezések is több évtizedre tekintenek vissza és számos uniós országban el is indítottak ilyen kezdeményezéseket, vegyesen központi kormányzatok, városok illetve civil szervezetek. Ezek között vannak olyan országok, amelyek kiterjedt bérleti, azon belül szociális bérleti szektorral rendelkeznek (Franciaország, Nagy-Britannia), olyan is, ahol a magánbérleti szektor kiterjedt, de a szociális csak marginális (Belgium), illetve olyan országok is, ahol a mindkét bérleti szektor mérete korlátozott. Az utóbbi csoportba tipikusan a felet-, kelet-közép- és dél-európai országok tartoznak.

⁹ Housing Europe: The State of Housing in Europe 2021. https://www.stateofhousing.eu/The_State_of_Housing_in_the_EU_2021.pdf

A szociális lakásügynökségi konstrukció a magánbérleti szektort is bevonja a megfizethető lakásellátásba. A szervezet kockázatcsökkentő szerepet vállal fel a magántulajdonosok felé, amivel a piaci ár alatti lakbérszintet ér el, így a lakásokat a megfelelő garanciák mellett bére tudja adni elsősorban szociálisan hátrányos helyzetű és ezért kockázatosabbnak tekintett, gyakran diszkriminációval sújtott csoportok tagjainak. A lakásügynökségek működésének fontos aspektusa, hogy a szociális munkát szervesen integrálja a lakhatási szolgáltatásba, így csökkentve a rászoruló csoportokhoz kapcsolódó kockázatokat. Az egyes programok igen változatosak aszerint, hogy milyen csoportokat céloznak meg, támaszkodhatnak-e országos szintű lakhatással kapcsolatos támogatásokra (lakbértámogatás), milyen kockázatokat vállalnak át a tulajdonosoktól, illetve milyen szervezeti rendszerben működnek. Közös jellemzőjük, hogy leginkább más lakhatási és támogatási konstrukciók mellett, azokat gyakran kiegészítve működnek, önmagukban tehát nem képesek a megfizethetőségi krízis kezelésére.

Belgiumban és Franciaországban civil szervezetek indítottak lakásügynökségi programokat még az 1980-as években, amihez gyakran sikerült megnyerniük az önkormányzatok együttműködését, később pedig ezek a programok beépültek az országos lakhatási támogatási rendszerbe is. A programok célcsoportjai mindkét országban a hajléktalan emberek, családok, illetve olyanok, akik átmeneti támogatott lakhatási lehetőségeket vesznek igénybe. Sok program nagy szociális lakástársaságokkal is együttműködik a halmozottan hátrányos helyzetű háztartások ellátásában, illetve sok ügyfél a lakásügynökség által működtetett lakhatási lehetőség után szociális bérlakásba költözik tovább. Ez azt mutatja, hogy a szociális lakástársaságok is támaszkodnak a lakásügynökségek kockázatcsökkentő szerepére. Írországban, Angliában és Olaszországban az önkormányzatok működtetnek ilyen programokat annak érdekében, hogy a szociális lakásra jogosultakat a hosszú várólisták mellett is mihamarabb lakhatási lehetőségekhez juttassák.

A dél-európai példák közül a Barcelona város önkormányzata által indított program az egyik legismertebb kezdeményezés. A barcelonai lakásügynökségi programot az önkormányzati lakásokat is működtető szervezet valósítja meg. Mára mintegy 900 lakással működik vegyes bérlői célcsoporttal, akiknek egy része komplex problémákkal küzdő, hajléktalanellátásból kilépő háztartás. Az ügynökség része a város lakáspolitikai stratégiájának, amely komplex beavatkozásokat alakított ki a lakhatási válság kezelésére. Egy másik közelmúltbeli példa az athéni kezdeményezés, mely a menekült családok részére valósított meg lakásügynökségi pilot programot az önkormányzat és egy civil szervezet együttműködésében, az EU-s támogatással működő Urban Innovative Action program keretében.

A lakásügynökségi kezdeményezés kelet-közép-európai relevanciáját mutatja, hogy Lengyelországban a közelmúltban fogadták el a lakásügynökségek létrehozását szabályozó törvényt, és több önkormányzat is érdeklődik a konstrukció létrehozása iránt. A Habitat for Humanity Poland évek óta működtet Varsóban egy kisebb léptékű szociális lakásügynökséget. Prága város önkormányzata is létrehozott egy lakásügynökséget 2021 elején, mely egyelőre egy 50 lakásos pilot projektet valósít meg.

Jelen ESCF által támogatott projektben Barcelona Város Önkormányzata lakáskezelő szervezete (IMHAB) és a Habitat for Humanity Poland is konzorciumi partnerként vettek részt. A projekt során a partnerek tapasztalatot cseréltek és közösen gondolkodtak a megfizethető lakhatási megoldások bővítésének a lehetőségeiről. A barcelonai lakásügynökségi program egyik fő kihívása, hogy a piacon korlátozott számú bérlakás érhető el; ennek egyik fő oka a turisztikai célú bérbeadás magasabb hozama. A HfH Poland pedig sok éve dolgozik együtt lengyel önkormányzatokkal lakásügynökségi programok létrehozásán; ennek legfőbb hátráltató tényezője az, hogy hiányzik a központi finanszírozás a kezdeményezések támogatására.

A lengyel partner a lakásügynökségi modell célcsoportjai közé szeretné bevonni az alsó középosztályt is, mint olyan releváns célcsoportot, amely számára az elfogadható minőségű és elhelyezkedésű bérlakás nehezen megfizethető, miközben a saját lakástulajdon szerzése az eladósodás súlyos kockázatával jár, vagy megfizethetetlen; ugyanakkor ennek a csoportnak a bevonása a programot pénzügyileg fenntarthatóbbá tenné. A három városi partner tehát nagyon hasonló kihívásokkal néz szembe a lakásügynökségi modell kiterjesztése terén, amely indokoltá tette az együttműködésüket a programok tovább fejlesztésében.

