

Győri Péter

Szakértői jelentés

" A rászorultsági elv érvényesülése a tanácsi szociálpolitikai gyakorlatban" c. vizsgálathoz

A rászorultsági elv érvényesülése a lakásépítés, -vásárlás helyi támogatási gyakorlatában

Számszerű összefoglaló

Az egész vizsgálatba bevont közigazgatási egységek száma	Esetleirást beküldő egységek száma
/6 megye/	/5 megye/
5 megyeszékhely	3 megyeszékhely
17 város	12 város
17 nagyközség	6 nagyközség
44 község	3 község
83 település	24 település
és 4 fővárosi kerület	

A vizsgálat minden helyszínen kis számu, statisztikailag reprezentativnak nem tekinthető, "szurópróba-szerű" esetek kiválasztásán és szókszavu összefoglalásán alapult. A "szurópróba-szerű" kiválasztás esetleges szempontjai nem ismertek. Esetenkénti vagy általánosabb értékelés általában nem készült.

A - vizsgálatba bevont - települések 1987-ben összesen 345 millió forintot fordítottak lakásépítési, -vásárlási támogatásra /1987/85: 182%/. Jellemzésül, a négy bevont budapesti kerületben közel ötször akkora összeget fordítottak e célra, mint a bevont 61 községben összesen. /A támogatást igénylők számát összevetve e szorzó: 2,5/

A főbb tendenciákra koncentrálva:

A támogatást igénylők száma 1985-ről 1987-re jelentősen, 73%-kal nőtt a vizsgált területeken, az átlagosnál jóval alacsonyabb volt a növekedés a városokban /+19,5%/, jóval nagyobb a községekben /+167%/. Ebben nem kis szerepet játszott, hogy a községi lakosokig lassabban jutott el az információ, a helyi tanácsok később kezdtek foglalkozni e támogatási forma kialakításával.

Jelentősen változott a lakásépítési, -vásárlási támogatásra fordított összegek belső aránya: csökkent - a budapesti kerületekben és a megyeszékhelyeken teljesen visszaszorult a vissza nem térítendő támogatások aránya, nagysága, megnőtt a visszatérítendő helyi támogatások szerepe.

	Vissza nem térítendő támogatások összege /millió Ft/			Vissza nem térítendő támogatások összegének aránya a támogatásokon belül /%/	
	1985	1987	index/%%/	1985	1987
megyeszékhely	43	12	28	64	9
város	36	33	91	47	30
város körny.	1,4	1,6	117	58	59
község	2,8	4,9	172	55	33
Budapest	21	2	10	53	2
együtt	104	57	51,5	55	16

A vissza nem térítendő támogatási forma visszaszorulása figyelhető meg az ilyen támogatásban részesülők arányának csökkenésében is.

	A támogatást kapottakon belül vissza nem térítendő támogatásban részesülők aránya /%/	
	1985	1987
megyeszékhely	66	15
város	56	45
város körny.	57	27
község	58	27
Budapest	48	1
	58	21

Ehhez meg kell jegyezni, hogy a vissza nem térítendő támogatásban részesülők egyre nagyobb hányada a támogatás egy részét vissza-térítendő támogatásként "megosztva" kapja.

Az összehasonlított két évben a támogatást igénylők közel azonos, nagyságrendileg 2/3 része részesült támogatásban. E tekintetben azonban jelentősek a települések és megyék közötti eltérések. A támogatásban részesülők/igénylők aránya - összevont számokkal számolva is - 43% és 100% között mozog 1987-ben. Ennek okaira később visszatérünk.

★ A vizsgálat nem a szociális bérlakások elosztásának gyakorlatára irányult, de a beküldött adatok jól érzékeltetik az ilyen lakások súlyának folyamatos, lassan közel minimális szintre történő lecsökkenését - miközben az igényjogosult igénylők száma növekszik.

	Szociális bérlakásra jogosult igénylők számának alakulása 1987/85 %/	Szociális bérlakást kapottak száma 1987/85 %/	Szociális bérlakást kapottak aránya a jogosult igénylőkön 1985 belül 1987	
megyeszékhely	102,8	85,4	29,9	24,8
város	106,9	73,6	33,6	23,2
város körny.	86,8	125,5	36,4	52,7
község	101,1	116,7	20,2	23,3
Budapest	153,2	106,3	22,3	15,4
Össz.	127,8	93,1	26,4	19,2

A számokból kiolvasható, hogy az 1987-ben a feltételek szerint jogos igényrel rendelkezők a vizsgált budapesti kerületekben átlagban minimálisan 6 évet, a többi településen 4 évet kell, hogy várjanak még - változatlan keret-feltételeket feltételezve.

A vizsgálati anyagok összefoglalása

A vizsgálati anyagokból kirajzolódik, hogy helyi lakásépítési, -vásárlási támogatást elsősorban olyan családok kapnak /itt most a helyi sajátosságoktól egyenlőre eltekintünk/,

- akik már meglévő tanácsai bérlakásuk használatáról a lakáshasználat-bavételi díj meghatározott összege ellenében lemondanak a tanács javára;
- akik meglévő magántulajdonu OTP öröklakásukat, családi házukat eladva lakást vesznek, vagy új lakást építenek;
- akik lakással nem rendelkeznek /szülőknél élnek, átmeneti, szükség-lakásban, visszaadásra kerülő szolgálati lakásban laknak/, egy jellegzetes csoportjuk, akik meglévő tanácsai lakásigénylésükről /kényszerhelyzet hatására/ lemondanak.

A támogatások igénylése és odaítélése általában a következő célokat szolgálja:

- tanácsai elosztásu, lakótelepi OTP öröklakások megvétele;
- vállalati vevőkielölésu, lakótelepi OTP öröklakások megvétele;

- családi ház építés, -vétel, tetőtérbeépítés, tanácsi értékesítésre felajánlott üres családi ház vétele, néhány esetben bővítés;
- ritkán előfordul OTP kölcsön direkt kifizetése támogatással, egy esetben nyújtottak támogatást lakásfenntartáshoz.

A helyi tanácsi támogatás egyaránt szolgál első lakáshoz jutást, s lakásmobilitást /mind a tanácsi, OTP, illetve családi házak körében/.

Az eljárás értékelése

A vizsgálat számos hiányosságra, szakszerűtlenségre, indokolatlan és indokolhatatlan eltérésre derített fényt a lakásépítési, -vásárlási támogatásokhoz kapcsolódó államigazgatási eljárások lebonyolítását illetően.

Az eljárásra és elbírálásra vonatkozó érvényes tanácsi rendelettel több helyi tanács nem rendelkezik, vagy azok hézagosak, így a lebonyolítás menete gyakran esetleges. A tanácsi rendeletek megalkotására nem ritkán a támogatások folyósítása megkezdését 1-2 évvel követően kerül csak sor.

Nincs biztosítva a lakosság kielégítő tájékoztatása a támogatás lehetőségéről általában, feltételeiről pedig - mivel ezek gyakran nem is kerülnek meghatározásra - különösen.

A döntéshozatal előkészítő fázisába általában - nem mindig - bevonják a lakásügyi társadalmi bizottság tagjait, az viszont nagy eltéréseket mutat, hogy az ltb-k készítenek-e, s ha igen, mennyire részletes vagy felszínes környezettanulmányt az igénylőnél, munkájukról előírászerűen és dokumentálhatóan, vagy csak informálisan számolnak-e be.

A döntést csak igen ritkán követi ennek nyilvánosságra hozatala, közszemlére tétele.

Az igénylők anyagi helyzetének megítélése - még a szűkre szabott lehetőségeken belül is - alapvetően kidolgozatlan, hiányos, nagy eltéréseket mutat /holott az egész eljárás ezen alapszik/.

Az előírt netto kereset helyett több helyen szisztematikusan a brutto keresetet veszik számításba. Az előírásnak nem megfelelően többször a családi pótlékot is hozzászámítják a keresethez, a fizetendő tartásdíj nem mindig kerül levonásra. A gyes, gyed, vagy a kereset

számításba vétele is eltérő, bizonytalan gyakorlatot mutat, s ugyanez mondható a személygépkocsi, meglévő ingatlan megítéléséről is. Természetesen jelentős következményekkel jár az a következetlenség, amely a fiatal házaspár körében a legfeljebb két születendő gyermek beszámításánál tapasztalható. /A rendelet előírja, hogy őket be kell számítani a család létszámba./

Indokolatlan eltérések vannak abban is, hogy építési támogatás, illetve ingatlan vásárlás esetén építési költségvetést, illetve ingatlanforgalmi becslést igényelnek-e az elbíráláshoz, vagy sem.

A támogatáshoz fűződő tanácsi gyakorlat jelentős hiányosságát mutatja, hogy

- a támogatáson belül a visszatérítendő és vissza nem térítendő rész mértéke általában nincs szabályozva, ebből számos indokolhatatlan eltérés adódik;

- * - e két forma időben változó módon keveredik; többnyire a vissza nem térítendő forma kezdett elterjedni, majd ezt felváltotta, kiegészítette a visszatérítendő forma, mely olykor vissza nem térítendőre is változtatható /a jogszabály ezekre lehetőséget ad/;

- számos tanács a körülmények mérlegelése nélkül, egységes összeggel támogat minden igénylőt;

- számos tanács szintén a körülmények alaposabb mérlegelése nélkül, automatikusan annyi támogatást nyújt - tág től-ig határokon belül -, amennyiről a támogatást benyújtották;

- ha év végére a tervezetthez képest nagyobb összeg marad felhasználatlanul, akkor indokolatlanul magas támogatási összegeket ítélnék oda, míg ellenkező esetben még a jogos igényeket sem tudják év közben kielégíteni.

A rászorultsági elv érvényesülésének értékelése

A vizsgálat megmutatta, hogy helyi lakásépítési, vásárlási támogatást feltételezhetően többségében olyan családok kapnak, akik helyzetüknél fogva rászorultak e támogatásra.

A támogatásban részesülők jelentős része olyan fiatal házaspár, vagy gyerekeit egyedül nevelő szülő, akiknek a keresete-jövedelme nem teszi lehetővé, hogy saját erőből magán tulajdonu lakást

építsenek, vásároljanak, jelenlegi lakásviszonyaikon változtassanak. Tanácsai szociális bérlakásra vagy nem jogosultak, vagy ilyen lakás hiányában kényszerülnek lakásgondjukat más úton megoldani.

A támogatás többnyire a kisebb-nagyobb rendelkezésre álló saját erőt, vállalati és OTP kölcsönt egészíti ki, nem ritkán a magas kamatozású bankkölcsön pluszt terheitől mentesíti a családokat. Ezzel nemcsak a lakáshoz jutást, hanem a fenntartás-törlesztés lehetőségét is elősegíti.

A mobilitást növeli az a tanácsai gyakorlat, hogy a tanácsai bérlakásokban lakókat többszörös használatbavételi díj fizetésével és támogatás nyújtásával egyidejűleg serkentik bérletük visszaadására, magántulajdonu lakás építésére, vásárlására.

Ugyanakkor a rászorultsági elv érvényesülésének számos ellentmondására, gyakorlati hátulütőjére is rámutatott a vizsgálat.

A keresetek és lakásárak közötti olló miatt - ritka kivételektől eltekintve - közelítően sem lehet meghatározni, hogy ki nem rászorult erre a támogatásra.

A vizsgálat nem tárta fel, hogy azok az igénylők, akik nem kapták meg a támogatást, miért tekinthetők nem rászorultaknak /ehhez a keresetekbeli eltérések nem adnak megfelelő támpontot/, illetve az is bizony feltételezhető, hogy még számtalan család lenne "jogos", rászorult igénylő, ha tudna e lehetőségről, ha tágabb körben is meg lenne hirdetve e támogatási forma.

A vizsgálat azt mutatja, hogy széles sávokon belül - nem egyszerűen differenciált, hanem - teljesen esetleges a kapcsolat a támogatás juttatása/elutasítása, nagysága, visszatérítendő/vissza nem térítendő jellege és az igénylő jövedelmi helyzete, anyagi háttere, jelenlegi lakása minősége, támogatott lakása minősége, nagysága, ára között. A rászorultság alapján nem indokolhatók azok a támogatások, ahol - s erre a mindenkori külön elbírálás mindig módot ad - a jövedelem az átlagost /olykor jóval/ meghaladja; ahol a támogatást jóval meghaladó értékű vagyon is rendelkezésre állna; ahol a jelenlegi lakáskörülmények a normális, közepesnek megfelelnek; s ahol a támogatott lakás értéke a települési átlagot felülmúlja.

A vizsgálat azt is feltárta, hogy az alátámaszthatóan szociális helyzetüknél fogva feltétlenül rászorulókkal mellett igen jelentős részét a támogatásnak azok kapják, akik "közel" vannak a tanácsai apparátusokhoz, "fontos" szakemberek és jobban is informáltak. Ilyenek elsősorban a tanácsok, tanácsai intézmények dolgozói és családjai, a pedagógusok, olykor az orvosok, a társadalmi szervezetek dolgozói, illetve a fontosabb helyi gazdálkodó szervezetek szakemberei /keresetüket tekintve ők is jogszerűen, "rászorultként" részesülnek e támogatásból, kérdéses azonban, hogy ők e a legrászorultabbak/.

A jelenlegi helyzet arra is - nem elhanyagolható mértékben - módot ad, hogy azok, akik "fontosságuk" okán tanácsai bérlakást kaptak, ezt visszaadva többszörös használatbavételi díjban részesüljenek, plusz kedvezményes helyi támogatásban, s így igen jutányos - nem indokolható - módon juthassanak jelentős értékű ingatlanhoz.

Végül meg kell említenünk az esetlegességből, alulinformáltságból és rászorultság/fontosság keveredéséből adódó azon reális veszélyt, hogy ha - elég ritkán - sokgyerekes, esetleg "devianciával" is terhelt család jut ilyen támogatáshoz, akkor ezt az amúgy is elítélő lakókörnyezet felháborodása követi, mivel számukra sem áttekinthető, hogy ki miért, s ki miért nem kap ilyen támogatást.

A rászorultság elv ma a lakáspolitikában nehezen érvényesíthető; a nyilvánosság-áttekinthetőség, jogszerűség-kiszámíthatóság, normativitás feltétlenül követelmény kell legyen, legalább - a helyi viszonyokhoz optimálisan igazodó - helyi tanácsai gyakorlatban.

A helyi lakásépítési, -vásárlási támogatás jelenleg általános, nehezen meghatározhatóan széles körű "rászorultság" esetén nyújt segítséget; szisztematikus, irányított, szűkebben értelmezett szociálpolitikai eszköznek - jelenlegi konstrukciójában - nem tekinthető.

A rászorulókon kollektívan megalapozott, áttekinthető, jogilag garantált, helyi normatív támogatási rendszerek segíthetnek, egyedi megítéléseken nyugvó, esetleges, bizonytalanságoktól terhes formák azonban nem.

1988. május

Győri Péter
Győri Péter

MTA Szociológiai Kutató Intézet
tudományos munkatársa