

MISETICS BÁLINT

KEVESEBBET, KEVESEBBEKNEK: A LAKÁSFENNTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI SZINTŰ TÁMOGATÁSA 2015 UTÁN*

A tanulmány a normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésének következményeit és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások új rendszerét mutatja be. A változások nyomán évtizedes mélypontra csökkent azoknak a háztartásoknak a száma, amelyek rendszeres támogatásban részesülnek lakásuk megfelelő fűtése, a hátralékosság megelőzése és lakhatásuk megőrzése érdekében. A támogatáshoz való hozzáférés a korábbi felére zuhant vissza. Mivel a támogatásra fordított kiadások ennél is nagyobb mértékben szűkültek, a támogatás átlagos összege is csökkent, leginkább a leghátrányosabb helyzetű településeken. A háztartások vesztesége a kisebb és a hátrányosabb helyzetű településeken volt a legjelentősebb, hosszabb távon azonban a fővárosban került sor a lakásfenntartásra fordított közkiadások legnagyobb mértékű csökkenésére. Mintegy egymillió ember élhet olyan településen, ahol semmilyen – a lakásfenntartáshoz nyújtott rendszeres – támogatás nem elérhető. A változások a legalacsonyabb jövedelmű, és közülük is leginkább a többgyermekes családok számára jártak a legtöbb veszteséggel. Az önkormányzati rendeletek nagy része jelentős teret enged a diszkrecionális vagy akár önkényes jogalkalmazásnak.

1. A pénzbeli ellátások 2015 márciusi reformja

Az Országgyűlés kormánypárti többsége 2014. december 15-én, a következő évi költségvetés megalapozásáról szóló törvény keretei között döntött az önkormányzati pénzbeli ellátások új rendszeréről.¹ Ennek részeként döntöttek a korábban – az ország minden településén alapvetően egységes feltételek mellett – elérhető *normatív lakásfenntartási támogatás* (a továbbiakban *normatív LFT*) megszünte-

* A tanulmány a szerző doktori kutatásának az eredményeit közli rövidített formában. Ezúton is köszönöm Győri Péternek és Váradi Balázsnak a tanulmány véglegesítéséhez, Gábos Andrásnak, Kovács Bencének, Molnár Györgynek, Romhányi Balázsnak és Tóth Judit Nikolettának pedig a felhasznált adatokhoz való hozzáféréshez nyújtott segítségüket.

¹ Az átalakításról bővebben ld. Mózer et al, 2015; Kovács, 2015a.

téséről is.² A 2015. március elsejével megszüntetett ellátások helyébe a *települési támogatások* léptek, amelyekkel kapcsolatban a szociális törvény lényegében csak egy – a települési támogatások különböző típusaira vonatkozó *ajánlásra* szorító – példálózó jellegű felsorolást tartalmaz.³ Ennek megfelelően települési támogatás *nyújtható* „a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez” is.⁴

A *normatív LFT* folyósítására fordított kiadások 90 százalékát a központi költségvetés megtérítette az önkormányzatoknak, a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások esetében azonban nincs ehhez hasonló normatív finanszírozás. A települési önkormányzatok ehelyett a központi költségvetés „A települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása” alcíme alapján részesülhetnek támogatásban – többek között – a települési támogatások finanszírozására.⁵ A támogatás mértékét egyrészt a település lakosságának néhány demográfiai és szociális jellemzője,⁶ másrészt a település lakosságárányos iparüzési adóbevétele határozza meg.⁷ Nem jogosultak támogatásra azok a települési önkormányzatok, amelyek egy lakosra jutó adóerőképessége meghaladja a 32 ezer forintos határt. 2015-ben a települési önkormányzatok nyolc százaléka nem volt jogosult támogatásra: a budapesti kerületekben és további 236 településen – amelyekben az ország lakosságának 40 százaléka, az előző évben lakásfenntartási támogatásban részesülők 18 százaléka lakott – az önkormányzatok kizárólag saját

² A lakásfenntartási támogatás történetéhez és működéséhez, valamint megszüntetésének az indokolásához és vázlatos társadalompolitikai kontextusához ld. az elemzés előző részét (Misétics, 2018).

³ Kivételesen ez alól, hogy az önkormányzat a „létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gondokkal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást *köteles* nyújtani” a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 45. § (3) bekezdése szerint. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által kiadott rendeletalkotási útmutatója ezzel összhangban úgy fogalmaz, hogy az „Szt. alapján az önkormányzat egyetlen[!] kötelezettsége, hogy a rendkívüli települési támogatást biztosítsa, e jogcím tekintetében tehát kötelező a rendeletalkotás, a többi jogcím tekintetében opcionális” (Emmi, 2015: 2; vö. Kovács 2015a).

⁴ A Szt. 45. § (2) bekezdése szerint az előbbi célra nyújtott települési támogatást más jogszabály alkalmazásában lakásfenntartási támogatásnak kell tekinteni, tehát az ilyen típusú települési támogatásban részesülő háztartások védendő fogyasztónak minősülnek.

⁵ A 2015. évi költségvetésről szóló törvénynek (2014. évi C. törvény) ugyan még sem a szövege, sem az indokolása nem kapcsolta ezt a költségvetési forrást a települési támogatásokhoz, a következő évek központi költségvetéséről szóló törvények indokolásában már szerepelt, hogy ez a támogatás „biztosít fedezetet pl. a közfoglalkoztatás máshonnan el nem ismert költségeihez, alapszolgáltatások önrészéhez, vagy a települési támogatások kifizetéséhez.”

⁶ A központi költségvetésről szóló törvények szerint a támogatás mértékét a település lakosság száma, valamint első évben a foglalkoztatást helyettesítő támogatáshoz és rendszeres szociális segélyhez az előző évben biztosított önrész, 2016 és 2018 között pedig az önkormányzat által foglalkoztatott közfoglalkoztatott és a 60 év feletti lakosok száma (valamint 2016-ban a lakásfenntartási támogatás 2015. január és február havi ellátotti létszáma) határozta meg.

⁷ A települési önkormányzatok az egy főre eső adóerőképességük szerint jogosultak a lakosság demográfiai és szociális mutatói alapján számolt támogatási érték 0, 25, 50 vagy 100 százalékára. A támogatás mértékének a megállapítására szolgáló képletet közli: Kovács, 2015; a települések adóerőképesség és településméret szerinti megoszlásához ld. Kopsasz – Gábos, 2018.

forrásaikból pótolhatták a megszüntetett pénzbeli ellátásokat, illetve azok központi finanszírozását.⁸

Az ebben a rendszerben elosztott központi költségvetési támogatás összértéke (az átmeneti évnek tekinthető 2015-ös év kivételével) 35 milliárd forint volt. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a kormányzat ennyi *célzott többletforrást* biztosított volna az önkormányzatokra áthárított feladatok ellátására, illetve a megszüntetett ellátások pótlására. A „települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása” ugyanis – ahogyan az azt bevezető költségvetési törvény indokolása leírja – „a 2014. évi hozzájárulás a pénzbeli szociális ellátásokhoz, illetve a kistéle-
pülések szociális feladatainak támogatása jogcímeik összeolvadásából jött létre”. Az önkormányzatok újonnan bevezetett támogatási formájára pedig – az önkormányzatok szociálpolitikai feladatainak a növelése mellett – *kevesebbet* szánt a költségvetés, mint a megszüntetett forrásokra.

Ahogyan az az elemzés előző részéből (Misetics, 2018) kiderül, a települési támogatásokról, illetve ezen belül a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásról szóló hatályos törvényi rendelkezések még a *normatív LFT* bevezetését megelőző keretszabályokat is nélkülözik. A helyi szintű lakásfenntartási támogatással (vagy általában az önkormányzati segélyezéssel) kapcsolatos tapasztalatok alapján joggal volt feltételezhető, hogy „az új segélyrendszer nem lesz képes a szegénység enyhítésére és a szegénységben élők további lecsúszásának megakadályozására” (Mózer et al, 2015: 63).

Kétséges, hogy ennek a feladatnak az ellátására szélsőséges területi egyenlőtlenségek mellett és a helyi önkormányzatok szétaprózódott rendszerében képes lehet-e a pénzbeli ellátások *bármilyen* olyan rendszere, amely valóban jelentős – tehát nem csupán az igénylésekkel kapcsolatos adminisztráció lebonyolítására és a támogatások folyósítására korlátozódó – szerepet, vagyis érdemi önállóságot szán a helyi önkormányzatoknak. Ettől függetlenül is fontos kérdés azonban, hogy milyen hatással járt az egyetlen központilag szabályozott, lakásfenntartáshoz kapcsolódó rendszeres pénzellátás megszüntetése – és a feladatnak a helyi önkormányzatokra hárítása – a támogatáshoz való hozzáférésre, a támogatás átlagos színvonalára, valamint a támogatás különböző jövedelmű és méretű háztartások számára elérhető összegére. A tanulmány célja ennek megválaszolása, a KSH önkormányzati adatgyűjtéséből származó adatainak,⁹ valamint közel száz települési önkormányzat rendeletének az elemzésével.

⁸ Az adatok forrása a Nemzetgazdasági Minisztériumnak a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére adott válasza.

⁹ A KSH önkormányzati adatgyűjtésének köszönhetően a lakásfenntartási támogatás mellett a 2015 márciusa óta működő települési támogatásokról is részletes (településsoros) adatok állnak rendelkezésre a támogatásban részesülők számáraól és a támogatásra fordított kiadásokról, a települési támogatás céljainak (illetve típusainak) a szociális törvénybe foglalt felsorolása szerinti bontásban. A KSH ezeket a részletes adatokat gyűjti, ugyanakkor nem közli sem a Szociális Statisztikai Évkönyvben, sem a hivatal honlapjáról elérhető adatbázisokban. Ezúton is köszönöm a KSH munkatársainak a segítőkészségét az adatok rendelkezésre bocsátásában.

A következő fejezet a települési támogatásokhoz kapcsolódó központi állami finanszírozás elosztását, valamint az önkormányzati szintű pénzbeli ellátások új rendszerének az alapvonalait mutatja be. A harmadik fejezet a *normatív LFT* és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás működésének az alapvető mutatóit (a támogatott háztartások számát, a támogatásra fordított kiadásokat és a támogatás átlagos összegét) hasonlítja össze a települések társadalmi-gazdasági helyzete és mérete szerint. Az elemzés kitér a Budapesti Lakásrezsi-támogatás megszüntetésének a következményeire, valamint – a negyedik fejezetben – a szociális tüzelőanyag-támogatás működésének a jellemzőire is. Az ötödik fejezet a *normatív LFT* megszüntetésének elosztási hatásait és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásokhoz való hozzáférés feltételeit igyekszik közelebről feltárni a budapesti kerületek és megyei jogú városok, valamint a két leghátrányosabb helyzetű járás települési önkormányzatai által megalkotott rendeletek elemzésével.

2. A lakásfenntartás támogatás a települési támogatások új rendszerében

A fentebb említett, a települési támogatások finanszírozására is szolgáló központi állami támogatás eloszlását mutatja be az *1. táblázat*, annak a komplex mutatónak az értékei alapján képzett decilisek szerinti bontásban, amely a települések társadalmi, demográfiai, jövedelmi, gazdasági, munkaerőpiaci, infrastrukturális és környezeti jellemzőit összegezi,¹⁰ és amely a következőkben a településen élők társadalmi helyzetének – és ezzel összefüggésben: támogatásra való rászorultságának – az indikátoraként szolgál majd.

A központi költségvetésből a települési önkormányzatok számára a „szociális feladataik egyéb támogatására” biztosított források elosztása 2016-ban aránylag szorosan követte a települések társadalmi-gazdasági helyzetét: a támogatás egy lakosra jutó átlagos összege között a legelőnyösebb és leghátrányosabb helyzetű települések alsó és felső tíz százaléka között mintegy ötszörös különbség volt. A támogatás nagyságrendjét azonban jól érzékelteti, hogy a támogatás egy lakosra és egy hónapra jutó átlagos értéke a leghátrányosabb helyzetű települések esetében is csak mintegy 1200 forint volt. Utóbbiak az aránylag nagyobb mértékű központi támogatás ellenére is költségvetésük (működési kiadásaik) jóval nagyobb részét költötték települési támogatásra és ezen belül lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra. A lakásfenntartás támogatása a működési kiadások néhány ezrelékét tette csak ki a legelőnyösebb helyzetű önkormányzatok esetében; a ren-

¹⁰ A kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet szerinti komplex mutató (részletes módszertani leíráshoz ld. a kormányrendelet 1. mellékletét). Az adatokat a KSH bocsátotta az MTA KRTK rendelkezésére.

delkezésre álló forrásaikból erre a célra a legtöbbet költő – leghátrányosabb helyzetű – települések kiadásaik mintegy két százalékát fordították erre a célra.

1. táblázat: A települési támogatások finanszírozásához kapcsolódó költségvetési adatok a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2016

Települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása		Települési támogatásra fordított kiadások aránya az önkormányzatok költségvetésében	Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadások aránya az önkormányzatok költségvetésében	
			Összesen	Az ilyen ellátást nyújtó önkormányzatok körében
Ezer Ft / lakos				
1	14,2	2,6%	16‰	22‰
2	11,9	2,5%	14‰	19‰
3	10,8	2,2%	12‰	16‰
4	9,1	1,9%	9‰	13‰
5	8,3	2,1%	9‰	13‰
6	7,4	1,7%	7‰	9‰
7	6,7	1,7%	6‰	8‰
8	5,6	1,5%	4‰	7‰
9	4,6	1,1%	3‰	5‰
10	2,8	1,0%	2‰	3‰
<i>Összesen</i>	<i>3,5</i>	<i>1,3%</i>	<i>5‰</i>	<i>6‰</i>

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése, valamint a Költségvetési Felelősségi Intézet által összegyűjtött költségvetési adatok alapján. A költségvetés az éves működési kiadásokat jelöli.

Ahogy az a következő táblázat mutatja, a rendszeres települési támogatások közül messze a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás volt a legelterjedtebb települési támogatás (a települések 70 százalékában részesült legalább egy háztartás ilyen támogatásban), és messze ebben részesült a legtöbb háztartás az új rendszer első évében. Egyedül rendkívüli települési támogatásban, továbbá a települési támogatások minden egyéb (a szociális törvényben külön nem neve-

sített) típusát magába foglaló ellátások valamelyikében részesült több háztartás,¹¹ ezek egy háztartásra jutó átlagos összege azonban lényegesen alacsonyabb volt.

2. táblázat: A települési támogatások különböző típusaihoz való hozzáférés és a támogatás átlagos összege, 2016

	Támogatást nyújtó önkormányzatok		Támogatott háztartások száma, ezer	Támogatás egy háztartásra jutó éves összege, ezer Ft
	száma	aránya		
Lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez	2238	70%	223	38
Hozzá tartozó ápolását, gondozását végző személy részére	357	11%	4	58
Gyógyszerkiadások viseléséhez	1272	40%	42	39
Hátraleköt felhalmozó személyek részére	227	7%	8	226
Rendkívüli települési támogatás	2748	87%	349	18
Egyéb települési támogatás	1903	60%	278	14

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján. A támogatást nyújtó önkormányzatok azokat a településeket jelzik, amelyeken legalább egy háztartás részesült az adott ellátásban.

Az önkormányzati segélyezés új rendszerén belül tehát jelentős „súly” van a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásoknak, amint azt a 3. táblázatban közölt költségvetési adatok is mutatják. 2016-ban a települési támogatásokra fordított kiadások relatív többsége lakásfenntartás támogatásra került felhasználásra: az összesen 21,5 milliárd forint majdnem 40 százaléka, mintegy 8,5 milliárd forint. Az önkormányzatok a település társadalmi-gazdasági helyzetétől függetlenül a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásra költötték a legtöbbet a rendszeres települési támogatások közül – noha ez a legelőnyösebb helyzetű települések esetében az összes települési támogatásra fordított kiadás negyedét, a leghátrányosabb helyzetű települések esetében pedig annak több mint felét jelentette.

¹¹ Az „egyéb” kategóriába sorolt támogatások jelentős részarányához Kopasz – Gábos (2018) feltevése szerint az is hozzájárulhat, hogy az önkormányzatok az adatszolgáltatás során olyan esetekben is ebbe a kategóriába sorolnak pénzbeli ellátásokat, amikor azok valójában megfeleltethetők volnának valamelyik külön is nevesített támogatási célnak. A szerzők szerint azonban ebben az esetben is igaz, hogy „egy nagyobb szociális biztonságot jelentő, rendszeres támogatási forma súlya csökkent, miközben – az egyéb támogatások térnyerésével – egy alapvetően eseti jellegű ellátási forma súlya nőtt meg”, ami feltételezhetően a „szociális biztonság csökkenését vonta maga után” (Kopasz – Gábos, 2018: 347).

A táblázatok adatai arra utalnak, hogy a települési önkormányzatok által nyújtott pénzügyi ellátások új rendszerének a kialakítása és az ehhez kapcsolódó költségvetési döntések meghozatala során az önkormányzatok és köztük a leghatározottabb helyzetű települések önkormányzatai is aránylag fontosnak tartották a lakásfenntartás támogatását (akár a tartós betegek gyógyszerkiadásai vagy az őket ápoló hozzátartozók támogatásának a kárára is), összhangban azzal, hogy az önkormányzati rendeletek korábbi elemzései szerint a lakhatás támogatása a leggyakoribb segélyezési cél, a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatás pedig a leggyakoribb ellátási típus (Kovács, 2015b; Mózer, 2016a).

3. táblázat: A különböző típusú települési támogatásokra fordított kiadások megoszlása a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2016

	Rendszeres települési támogatás				Rendkívüli települési támogatás	Egyéb települési támogatás	Összesen
	Lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadásokhoz	Gyógyszerkiadásokhoz	Tartósan beteg hozzátartozó ápolásához, gondozásához	Lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékhöz			
1	57%	3%	0%	1%	20%	19%	100%
2	57%	3%	1%	1%	18%	20%	100%
3	53%	4%	1%	3%	22%	18%	100%
4	54%	3%	1%	1%	22%	18%	100%
5	48%	4%	1%	0%	28%	18%	100%
6	43%	7%	1%	0%	25%	23%	100%
7	39%	5%	2%	1%	32%	22%	100%
8	47%	3%	3%	1%	30%	17%	100%
9	36%	6%	7%	2%	29%	20%	100%
10	25%	13%	9%	4%	33%	16%	100%
<i>Összesen</i>	<i>39%</i>	<i>8%</i>	<i>5%</i>	<i>2%</i>	<i>29%</i>	<i>18%</i>	<i>100%</i>
<i>Összesen Mrd. Ft</i>	<i>8,43</i>	<i>1,62</i>	<i>1,00</i>	<i>0,47</i>	<i>6,13</i>	<i>3,84</i>	<i>21,49</i>

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

3. A normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésének következményei

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a megszüntetett lakásfenntartási támogatás helyébe lépő települési támogatásoknak legalább a korábbi ellátás színvonalát vagy annak elérését sikerült megőrizniük.

Országos trendek: kevesebből, kevesebbet, kevesebbeknek

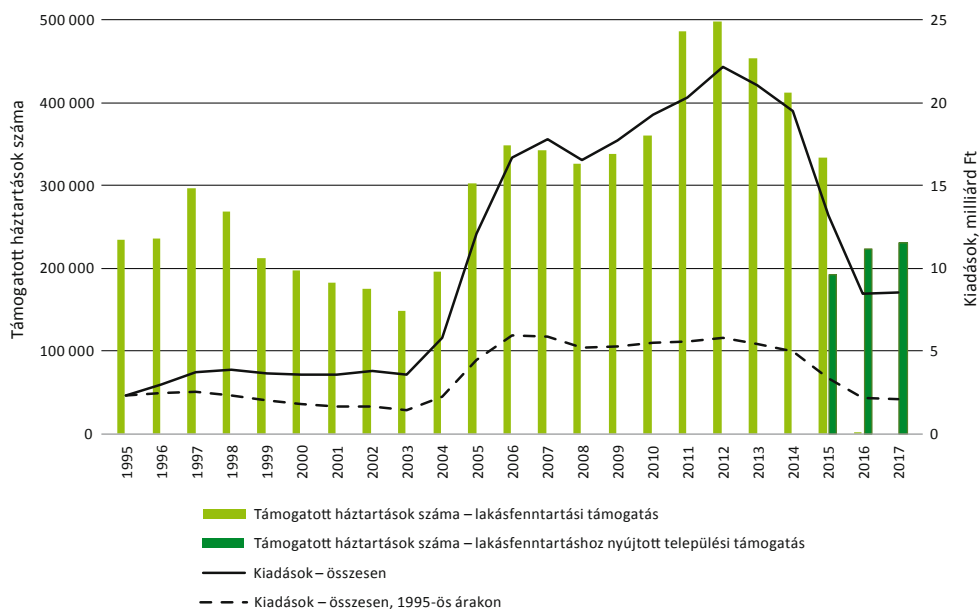
Amint azt az 1. ábra mutatja, a lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatásokhoz való hozzáférés 2015 után jelentősen – évtizedes mélypontra – csökkent.¹² 2016-ban, az új rendszer első teljes évében 223 ezer háztartás részesült lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban, ami a *normatív LFT* 2012-es ellátotti létszámának kevesebb, mint a fele, de az alacsonyabb 2014-es igénybevételnek is csak 54 százaléka. A támogatáshoz való hozzáférés szűkülése nem csupán jövedelemcsökkenést vagy a lakásfenntartási kiadások növekedését, valamint a hátralékosság növekvő kockázatát vonja maga után, hanem a védendő fogyasztói státuszhoz való hozzáférés csökkenését is.

A támogatásra fordított kiadások 19,4 milliárd forintról 8,4 milliárd forintra, tehát több mint ötven százalékkal csökkentek. A 2016-ban lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadások reálértéke a *normatív LFT* bevezetése előtti szintre zuhant vissza és csak mintegy *harmada* volt a tíz évvel korábban lakásfenntartási támogatásra fordított kiadásoknak. 2014 és 2016 között a támogatás egy támogatottra jutó átlagos havi összege 3936 forintról 3149 forintra – vagyis a 2014-es érték ötödével – csökkent.¹³ A 2017-es adatok azt mutatják, hogy a támogatásra fordított kiadások az előző évben kialakult alacsony szinten stagnáltak, a támogatás átlagos összege viszont – a támogatáshoz való hozzáférés csekély mértékű bővülése miatt – enyhén tovább csökkent (3080 forintra).

¹² Itt és a fejezet további részében az elemzés a *normatív LFT* és az elvben annak helyébe lépő, „a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez” nyújtott települési támogatások adatait veti össze – tehát nem számol sem az adósságsökkentési támogatással és az annak helyébe lépő, „a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtott” települési támogatással, sem az önkormányzatok által nyújtott egyéb, lakhatáshoz kapcsolódó támogatásokkal.

¹³ Tekintettel a fogyasztóiár-index alakulására – az elhanyagolható mértékű inflációra – a 2014 és 2016 közötti években, a kiadások és a támogatás átlagos összegének a két év közötti összehasonlítása során a tanulmány csak a nominális értékeket közli.

1. ábra: A lakásfenntartási támogatás és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások ellátotti és költségvetési adatai, 1995–2017



Forrás: KSH tájékoztatási adatbázis és KSH önkormányzati adatgyűjtés.

Halmazott hátrányok: a veszteségek területi eloszlása

A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatásra fordított kiadások – illetve az átlagos támogatási összeg előbbiekből következő – csökkenése eltérő mértékben jelentkezett a különböző társadalmi-gazdasági helyzetű települések között. A 4. táblázat első négy oszlopa szerint: míg 2014-ben a támogatáshoz való hozzáférés a leghátrányosabb helyzetű települések körében is lényegében univerzálisnak volt mondható, és összességében is alig volt olyan település, ahol senki sem részesült lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásban, addig 2016-ban már 938 ilyen település volt. Összességében mintegy *egymillió ember lakhat olyan településen, ahol nem működik lakásfenntartási típusú települési támogatás*. A lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatást valószínűsíthetően nem nyújtó településen élők nagyobbik része a települések legelőnyösebb helyzetű harminc százalékában lakik; a támogatáshoz való hozzáférés hiánya viszont a hátrányosabb helyzetű településen élőket sújtja nagyobb arányban.

4. táblázat: A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatások jellemzői a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2014-ben és 2016-ban

	Nincs támogatásban részesülő a településen					Változás a 2014-es érték százalékában		
	Települések száma		Népesség száma		Népesség aránya	Támogatott háztartások száma	Kiadások	Támogatás átlagos összege
	2014	2016	2014	2016	2016			
1	1	81	33	50 083	22%	-36%	-58%	-34%
2	1	93	364	55 101	21%	-37%	-54%	-27%
3	0	91	0	70 137	22%	-45%	-63%	-33%
4	2	96	101	76 176	20%	-49%	-64%	-28%
5	7	104	1744	89 168	20%	-47%	-60%	-24%
6	4	91	541	88 078	18%	-54%	-68%	-29%
7	5	94	1379	95 413	15%	-52%	-65%	-26%
8	16	119	5763	127 741	14%	-44%	-49%	-9%
9	15	107	9857	166 139	15%	-47%	-57%	-18%
10	8	62	5050	203 691	4%	-46%	-43%	5%
<i>Összesen</i>	<i>59</i>	<i>938</i>	<i>24 832</i>	<i>1 021 763</i>	<i>10%</i>	<i>-46%</i>	<i>-57%</i>	<i>-20%</i>

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

A támogatásra fordított kiadások és a támogatáshoz való hozzáférés csökkenése egyaránt általános volt. A támogatott háztartások száma a leghátrányosabb helyzetű településeken csökkent a legkisebb mértékben, a kiadások azonban a körükben is az országos átlaggal megegyező mértékben csökkentek. Ebből következik, hogy *a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatás átlagos összege a leghátrányosabb helyzetű településeken csökkent legnagyobb mértékben.* A támogatás átlagos összegének csökkenése azonban a települések legelőnyösebb helyzetű tíz százalékának kivételével szintén általános volt.

A területi egyenlőtlenségek nem a támogatás átlagos összegében mutatkoznak meg. Ellenkezőleg, a támogatás színvonala – ahogyan az *5. táblázat* mutatja – markánsan kiegyenlítődtött a települések társadalmi-gazdasági hierarchiája mentén. *A normatív LFT megszüntetése éppen ezért* jelentett nagyobb veszteséget a hátrányosabb helyzetű településeken élőknek. A lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások *egységesen alacsony* színvonalával szemben a *normatív LFT* ugyanis – mivel az ország minden településén *egységes* rendszerben biztosított a jövedelem (pontosabban a jövedelemhiány) szerint *differenciált* ellátást – átlagosan magasabb összegű támogatást nyújtott a hátrányosabb helyzetű településeken élőknek, és ezáltal a jövedelemszegénység enyhítésén túl a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez is automatikusan hozzájárult.

5. táblázat: A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatások átlagos összege és annak változása a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2014-ben és 2016-ban

	2014		2016		Változás
	Ft/hó	Országos átlag százalékában	Ft/hó	Országos átlag százalékában	Ft/hó
1	4818	122%	3173	101%	-1645
2	4529	115%	3322	105%	-1207
3	4604	117%	3080	98%	-1524
4	4332	110%	3099	98%	-1233
5	4152	106%	3147	100%	-1005
6	4180	106%	2949	94%	-1231
7	4110	104%	3030	96%	-1079
8	3915	99%	3547	113%	-368
9	3651	93%	2976	94%	-675
10	2970	75%	3111	99%	+142
<i>Összesen</i>	<i>3936</i>	<i>100%</i>	<i>3149</i>	<i>100%</i>	<i>-786</i>

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

A *normatív LFT* átlagos összege 2014-ben több mint másfélszer akkora volt a leghátrányosabb helyzetű településeken, mint a legelőnyösebb helyzetű településeken. A lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadások egy támogatott háztartásra jutó összege 2016-ban ezzel szemben lényegében az egész országban 3000 forint körül alakult. Ez a legelőnyösebb helyzetű településeken a támogatás átlagos összegének a minimális mértékű emelkedését, a leghátrányosabb helyzetű településeken viszont a támogatás átlagos összegének a jelentős – havi szinten mintegy 1600 forintos – csökkenését jelentette.

A változtatások hatása a kisebb és nagyobb településeken élők körében is eltérő mértékben – és részben másként – jelentkezett, amint azt a 6. táblázat mutatja. Az első fontos különbség, hogy minél kisebb egy település, annál valószínűbb, hogy az ott élők közül senki nem részesült lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatásban. Ez korábban legfeljebb a hozzáférés gyakorlati problémáit vethette fel, a települési támogatások új rendszerében azonban megalapozott az a következtetés, hogy a kisebb településeken élők jelentős része nem csupán a *normatív LFT*-re, hanem *bármiféle rendszeres lakásfenntartási támogatásra való jogosultságát veszítette el* a 2015-ös átalakulások következményeként. Ennek értékeléséhez fontos körülmény, hogy a KSH legutóbbi (2015. évi) lakásfelmérésének az adatai alapján a lakhatás megfizethetőségével kapcsolatos problémák az országos átlagnál jóval nagyobb mértékben sújtják a kistépüléseken élőket (Hegedüs – Somogyi,

2018). A támogatás átlagos összegének csökkenése Budapest kivételével általános, és jellegzetes települési lejtőt mutat: a kisebb településeken csökkent nagyobb – legalább 25 százalékos – mértékben, az 50 ezernél nagyobb lélekszámú településeken lényegében változatlan maradt, Budapesten pedig enyhén növekedett.

6. táblázat: Lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatáshoz való hozzáférés és a támogatás átlagos összege a települések népességszáma szerint, 2014-ben és 2016-ban

Település lakossága	Nincs lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban részesülő háztartás, 2016				Kiadások egy támogatott háztartásra jutó havi összege		
	Települések száma	Települések kategórián belüli aránya	Ilyen településen élők		2014	2016	változás
			száma	aránya			
0–499	451	42%	115 466	41%	4346	3244	–25%
500–999	220	33%	157 912	33%	4395	3241	–26%
1000–1999	148	24%	211 276	24%	4382	3254	–26%
2000–4999	90	18%	257 263	18%	4356	3233	–26%
5000–9999	20	14%	136 995	15%	4079	2981	–27%
10 000–19 999	7	8%	88 711	7%	3738	3026	–19%
20 000–49 999	2	5%	54 140	4%	3749	3018	–20%
50 000–99 999	0	0%	0	0%	2916	3032	4%
100 000 felett	0	0%	0	0%	2807	2854	2%
Budapest	0	0%	0	0%	2796	3489	25%
<i>Összesen</i>	<i>938</i>		<i>1 021 763</i>	<i>10%</i>	<i>3936</i>	<i>3149</i>	<i>–20%</i>

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

Összességében tehát jelentősen csökkent, de nem csökkent szélsőséges mértékben a támogatás színvonala. Ha azonban tekintetbe vesszük, hogy ez a csökkenés *egy kezdetben sem megfelelő szintű* és ehhez képest is *egy évtizeden keresztül szinte megszakítás nélkül csökkenő reálértékű* támogatáshoz képest következett be, úgy megállapíthatjuk, hogy a lakásfenntartási támogatás új, önkormányzati szintre telepített rendszere – a tipikusnak mondható havi 3000 forintos támogatási összegre tekintettel – *nyilvánvalóan nem nyújt elegendő segítséget* még azon rászoruló háztartások többségének sem, amelyek a hozzáférés jelentős szűkülése ellenére is részesülnek ilyen támogatásban.

Amint az a *7. táblázatból* még inkább egyértelművé válik, a 2015-ben bevezetett változásokkal a csekély mértékben növekvő támogatási összegek ellenére sem jártak jól a lakásfenntartási támogatásra rászoruló budapesti háztartások sem – legfeljebb ők jártak legkevésbé rosszul. A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatásra fordított kiadások ugyanis egyaránt csökkentek a kisebb és nagyobb településeken. A támogatott háztartások számának a csökkenése Budapes-

ten volt a legkisebb, de itt is közel 40 százalékos. A támogatásra fordított kiadások csökkenése a kisebb településeken volt igazán markáns, ugyanakkor a *normatív LFT* 2014. évi költségvetéséhez képest a budapesti kerületek is jelentősen kevesebbet költöttek lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra.

7. táblázat: A támogatott háztartások számának és a támogatásra fordított kiadások változása a települések népességszáma szerint, 2014-ben és 2016-ban

Település népessége	Támogatásban részesülők száma			Támogatásra fordított kiadások, milliárd Ft		
	2014	2016	változás	2014	2016	változás
0–499	23 758	11 717	–51%	1,2	0,5	–63%
500–999	37 285	19 496	–48%	2	0,8	–62%
1000–1999	61 859	37 543	–39%	3,3	1,5	–55%
2000–4999	87 407	45 414	–48%	4,6	1,8	–62%
5000–9999	47 231	22 273	–53%	2,3	0,8	–66%
10 000–19 999	41 554	24 232	–42%	1,9	0,9	–53%
20 000–49 999	38 724	22 473	–42%	1,7	0,8	–53%
50 000–99 999	17 095	8 433	–51%	0,6	0,3	–49%
100 000 felett	33 425	16 757	–50%	1,1	0,6	–49%
Budapest	24 078	14 796	–39%	0,8	0,6	–23%
<i>Összesen</i>	<i>412 416</i>	<i>223 134</i>	<i>–46%</i>	<i>19,5</i>	<i>8,4</i>	<i>–57%</i>

Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján.

Volt, nincs: a Budapesti Lakásrezsi-támogatás

Az alacsony jövedelmű budapesti háztartások lakásfenntartási nehézségei ráadásul nem csupán a *normatív LFT* megszüntetése miatt súlyosbodtak az elmúlt időszakban. A korábban a köztulajdonban lévő közüzemi cégek – és kisebb részben közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat – által biztosított források csökkenésének, majd megszűnésének következtében 2012 januárjától, illetve 2013 márciusától szünetel a Budapesti Lakásrezsi-támogatás (BLT), vagyis a fővárosi díjkompenzáció és a téli rezsitámogatás.

A Fővárosi Önkormányzat 1996 óta működtetett a Hálózat Alapítványon keresztül egy kiterjedt, rászorultság elvű – és Budapest minden kerületében egységes feltételek mellett igénybe vehető – rezsitámogatási programot, amit a távhő-, a víz-, a csatornahasználat és a szemétszállítás díjhoz lehetett igénybe venni. A támogatás és annak finanszírozása a gazdasági és a szociális szempontok szerencsés összhangját valósította meg, amennyiben az ellátás az eladósodás megelőzése mellett – a fizetési képesség és hajlandóság fenntartásán keresztül – a közműtar-

szakaságok veszteségének a mérsékléséhez, valamint a szolgáltatás zavartalan fenntartásához is hozzájárult (Győri, 2002: 240).

A BLT költségvetése hosszú ideig meghaladta a kerületi önkormányzatok (a *normatív LFT* bevezetését megelőzően csak a kerületi önkormányzatok egy része) által működtetett lakásfenntartási támogatását (Győri, 2005), és egészen a *normatív LFT* jogosultsági határának a jelentős megemeléseig több budapesti háztartást ért el, mint a lakásfenntartási támogatás. Ahogyan azt a 8. táblázat mutatja, a BLT még működése utolsó éveiben is a lakásfenntartási támogatásnál több vagy ahhoz hasonló számú háztartást ért el, és a támogatás mértéke is jelentős volt – sőt, 2011-ben a távhő díjkompenzáció (a téli kiegészítő rezsitámogatással együtt) meg is haladta a lakásfenntartási támogatás átlagos összegét.

8. táblázat: A BLT és a normatív LFT működése, 2009–2012

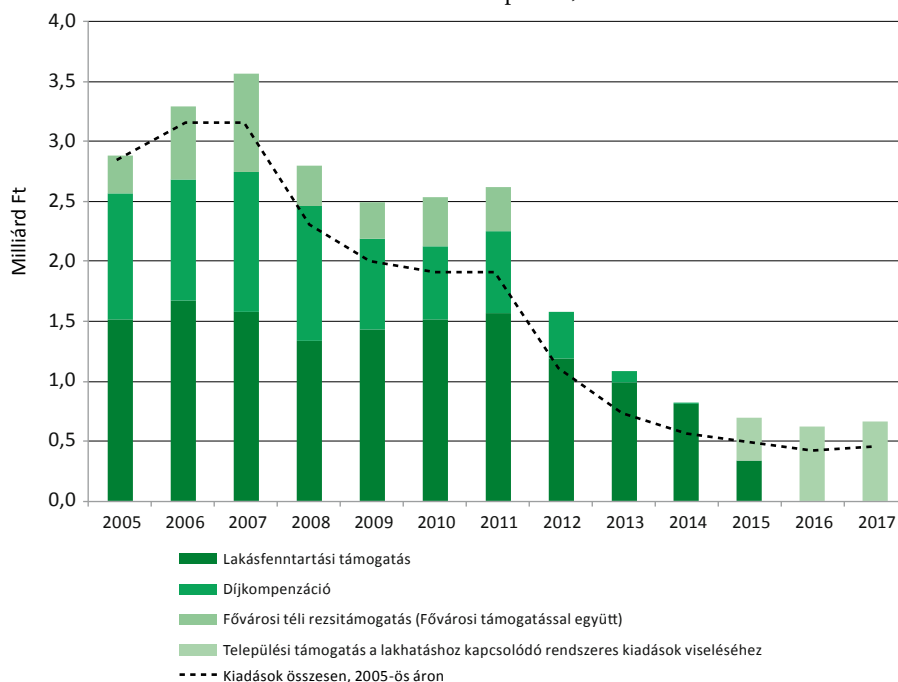
Támogatott háztartások száma, ezer Ft		2009	2010	2011	2012
Budapesti Lakásrezsi- támogatás	Távhő díjkompenzáció	14	12	12	13
	Víz-, csatorna- és szemét-díjkompenzáció	38	25	22	20
	<i>Díjkompenzáció összesen</i>	52	37	34	33
	Téli kiegészítő rezsitámogatás	24	32	30	–
Lakásfenntartási támogatás		29	28	36	35
Támogatás egy háztartásra jutó összege, ezer Ft/háztartás/év		2009	2010	2011	2012
Budapesti Lakásrezsi- támogatás*	Távhő díjkompenzáció	38	44	52	26
	Víz-, csatorna- és szemét-díjkompenzáció	29	34	31	16
Lakásfenntartási támogatás		50	54	44	34

Forrás: Saját összeállítás a KSH adatai, a Fővárosi Lakásrezsi Támogatás 2011. évi folyósításáról szóló fővárosi közgyűlési előterjesztés (Iktatószám: FPH018/1691 – MI7/2010), valamint a Hálózat Alapítvány 2012. évi Közhasznúsági jelentése alapján. A támogatás összege a normatív LFT esetében az összes kiadás és a támogatásban részesülők száma alapján számolt egy támogatottra jutó átlagos összeg; a BLT esetében pedig a szabályozás alapján számolt összeg.

* 2009 és 2011 között a Téli kiegészítő rezsitámogatással együtt.

A fentiekre tekintettel a BLT felszámolása a *normatív LFT* megszüntetéséhez hasonló mértékű veszteséget jelentett a lakásfenntartási kiadásait önerőből nem, vagy csak jelentős nehézségek árán fedezni tudó fővárosi háztartások számára. A lakásfenntartás támogatására szolgáló korábbi országos és fővárosi támogatások megszűnésének az együttes hatásaként a 2007 és 2016 között eltelt tíz évben *Budapest*en a lakásfenntartás támogatására fordított kiadások szélsőséges mértékben, 2016-ra a tíz évvel korábbi szint 17 százaléka csökkentek.

2. ábra: A lakásfenntartás támogatására fordított közkiadások alakulása Budapesten, 2005–2017



Forrás: KSH területi statisztika; KSH önkormányzati adatgyűjtés; KSH tájékoztatási adatbázis; Hálózat Alapítvány közhasznúsági jelentései.

4. A szociális célú tüzelőanyag támogatás

A lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások mellett az önkormányzatok jelentős része tűzifa-támogatással is hozzájárul a rászoruló háztartások téli fűtési költségeihez, amit a Belügyminisztérium 2011 óta külön pályázati forrással is támogat. Kezdetben kizárólag azok az önkormányzatok pályázhattak az akkor mintegy 1 milliárd forintos keretre, amelyek „előzetes igényüket” a Belügyminisztérium felé jelezték, 2013 óta azonban ez a lehetőség minden 5000 fő népességszám alatti önkormányzat számára nyitva áll, az elosztott támogatás mértéke pedig 2013-ban 2 milliárd, 2014-ben 3 milliárd, majd 2017-ben 4 milliárd forintra nőtt.

Ahogy azt a 9. táblázat mutatja, a támogatás 2011-ben történt bevezetését követően – az erre a célra szánt költségvetési források bővülésével párhuzamosan – a támogatott önkormányzatok és háztartások száma is jelentősen megnőtt. 2016-ban közel 2300 településen mintegy 180 ezer háztartás részesült tüzelőanyag-támogatásban, ami az 5000 fő alatti településeken fával fűtő háztartások mintegy 40 százalékának felelt meg. Mivel a támogatás továbbra is csak az 5000

fő alatti településeken érhető el, noha részben vagy teljes egészében szilárd tüzelőanyaggal fűtött lakások az ennél nagyobb településeken is gyakorta előfordulnak (a 2011-es népszámlálás adatai szerint a fával fűtött lakások 37 százaléka, a legalább részben szilárd tüzelőanyaggal fűtött lakások 45 százaléka nagyobb településeken volt), a támogatás a fával fűtő háztartások jelentős része számára nem hozzáférhető.

9. táblázat: A szociális tüzelőanyag-támogatás adatai, 2011–2017

	Támogatott települések		Támogatott háztartások				
			Száma	A fával fűtő háztartások arányában		A fával, szénnel vagy részben fával fűtött lakások arányában	
	Száma	5000 fő alatti települések arányában		5000 fő alatti településeken	Összesen	5000 fő alatti településeken	Összesen
2011	456	16%	45 137	10%	6%	6%	3%
2012	1625	57%	75 159	17%	11%	9%	5%
2013	1760	61%	143 709	32%	21%	18%	10%
2014	2068	72%	183 603	41%	26%	23%	13%
2015	2185	76%	184 949	42%	26%	23%	13%
2016	2289	80%	180 086	41%	26%	23%	13%
2017	2255	79%	–	–	–	–	–

Forrás: Saját számítás a KSH területi statisztikája, a BM adatközlése, valamint a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylése alapján. A fával fűtő háztartások számára vonatkozó adatok forrása a 2011. évi Népszámlálás.

A szociális tüzelőanyag-támogatás egy kiegészítő jellegű programként indult, elenyésző költségvetéssel. Az elemzésbe való bevonását indokolja azonban, hogy – tekintettel az évek során négyszeresére nőtt költségvetési keretre, valamint a *normatív LFT* megszüntetésére – mostanra a *legszélesebb körben hozzáférhető lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatássá vált az 5000 fő népességszámú alatti településeken*. Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban 2016-ban 1960 településen összesen 114 ezer háztartás részesült, szociális tüzelőanyag-támogatásban pedig több, mint 2200 településen összesen 180 ezer háztartás. A program 2017-es és 2018-as költségvetési kerete csak 10–15 százalékkal marad el az 5000 főnél kisebb lélekszámú településeken lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra fordított kiadásoktól (ami 2016-ban 4,4 milliárd, 2017-ben 4,7 milliárd forint volt). Ráadásul, mostanra ez maradt az *egyetlen*, lakásfenntartáshoz kapcsolódó, közvetlenül központi finanszírozású ellátás Magyarországon.

A Habitat for Humanity Magyarország becslése szerint (Bajomi, 2018) a tűzifa-támogatás átlagos összege¹⁴ 2016-ban a kisebb településeken elterjedt háztípusok becsült éves fűtési költségének mintegy 10 százalékát fedezhette. A rászoruló háztartások egy része (a gyakran a kisebb településeken is túlsúfolt körülmények között lakó nagyobb háztartásokat is ideértve) a becsléshez alapul vett 80–90 m²-es lakásnál kisebb lakásban lakik. Esetükben a támogatás a fűtési szükségleteik nagyobb részét is fedezheti – még ha nem is helyettesítheti a lakásfenntartás normatív alapokon nyugvó, a jövedelemmel és a méltányolható lakásfenntartási kiadások mértékével arányos, és mindenekelőtt hosszabb távon is kiszámítható, a háztartások által tervezhető támogatását.

A támogatás elosztása a következő háromszintű rendszerben történik: az önkormányzatok által igényelhető tüzelőanyag *maximális mértéke* 2013 és 2015 között a lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások számától függött, annak megszüntetése után pedig a közfoglalkoztatott és a 80 év feletti lakosok száma határozza meg. A *rendelkezésre álló keret elosztása* során a Belügyminisztérium elsőként a kisebb mértékű igényeket elégíti ki, a fennmaradó összeget pedig a közfoglalkoztatottak aktív korú lakosságához viszonyított aránya (korábban a *normatív LFT*-ben részesülők népességhez viszonyított aránya) szerint osztja el a pályázó önkormányzatok között. Végül, a tüzelőanyagot az önkormányzatok osztják ki lakosaiknak, a rendeletükben meghatározott jogosultsági feltételek szerint – azzal a két központi megkötéssel, hogy egy háztartás számára legfeljebb 5 m³ tűzifa (vagy 10 q szén) adható, továbbá az elosztás során elsőbbséget kell élvezniük a települési támogatásban (különösen a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásban) részesülő vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket nevelő családoknak – továbbá 2017-től rajtuk kívül az aktív korúak ellátásában vagy időskorúak járadékában részesülő lakosoknak.

A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatások méltányos elosztása tekintetében a fent leírt rendszer több szempontból is vitatható. Egyrészt amiatt, hogy sem a tüzelőanyag önkormányzatok által maximálisan igényelhető mértékét, sem a rendelkezésre álló források elosztását nem befolyásolja a fával fűtött lakások száma. A 80 év feletti lakosok száma, mint az igényelhető támogatás mértékét meghatározó indikátorok egyike ebből a szempontból ellentmondásos: a lakás nem megfelelő fűtése, az otthoni hideg valóban súlyosabb egészségügyi kockázatot jelent az idősek számára (Marmot Review Team, 2011), a támogatásra való rászorultság indikátorként azonban – tekintettel a szegénységi kockázat demográfiai csoportok közötti magyarországi megoszlására, valamint a szegénységben élők átlagosnál jelentősen

¹⁴ Pontosabban: a településenként számolt átlagos támogatási összegek súlyozatlan átlaga, ami amiatt, hogy a magas összegű átlagos támogatási összeghez tipikusan kevés támogatott háztartás társul, jelentősen magasabb, mint a támogatás egy támogatott háztartásra jutó átlagos összege. Emiatt a fűtési szükségletek tűzifa-támogatás által lefedett arányára vonatkozó becslés is túlzó. (Ebből következnek a továbbiakban és a 9. táblázatban ismertetett adatoknak a Habitat for Humanity Magyarország elemzésében közölt adatoktól való eltérése is.)

alacsonyabb várható élettartamára – nem tűnik megfelelő választásnak.¹⁵ Szintén a források méltányos elosztása ellen hat, hogy a központi források elosztásakor a legkisebb támogatást igénylő önkormányzatok élveznek elsőbbséget.

Végül, a támogatásra való ráztorultság települési mértékének nem magától értetődően jó indikátora a (lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások számát 2016-ban felváltó) közfoglalkoztatottak aktív korúakhoz viszonyított aránya – amit az is jelez, hogy a központi szabályozás az önkormányzatok számára viszont *ettől eltérő* elosztási prioritásokat ír elő: eszerint a támogatások elosztásakor a ráztorultság-elvű központi vagy önkormányzati pénzbeli ellátásokban részesülő, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű gyereket nevelő családokat kell előnyben részesíteni.

A 10. táblázatban foglalt adatok azt mutatják, hogy a támogatás a hátrányosabb társadalmi-gazdasági és infrastrukturális helyzetű településeken a fentiekkel együtt is a potenciálisan ráztoruló – szilárd tüzelőanyagot használó – háztartások jóval szélesebb körét éri el. Sőt, a leghátrányosabb helyzetű települések körében a – 2011-es népszámlálás adatai szerint – fával fűtő háztartások túlnyomó többségét eléri. Mivel azonban a központi források elosztása nem követi elég szorosan a településen élő támogatásra szoruló lakosok számát, a támogatott háztartások körének bővítését az önkormányzatok csak a támogatási összeg csökkentésével tudják megoldani. A támogatás egy támogatott háztartásra jutó átlagos összege ennek megfelelően éppen a legelőnyösebb helyzetű településeken a legnagyobb, és a leghátrányosabb helyzetű településeken a legkisebb.

Ez a „perverz” újraelosztási mechanizmus csekély mértékben már a 2014-es adatokon is megmutatkozott, igazán jelentőssé azonban 2016-ra vált, vélhetően azzal összefüggésben, hogy a közfoglalkoztatottak aktívkorú népességhez viszonyított aránya került a *normatív LFT*-ben részesülő háztartások száma helyére az önkormányzatok támogatási igényeinek a kielégítését meghatározó mutatóként. Ebben az új rendszerben, 2016-ban az 5000 fő alatti települések legelőnyösebb helyzetű tíz százalékában az egy háztartásra jutó támogatás átlagos értéke az átlag több, mint másfélszerese, a települések leghátrányosabb helyzetű tíz százalékában elérhető átlagos támogatási összeg 171 százaléka volt. A tüzelőanyag-támogatás átlagos összege továbbá éppen azokon a településeken volt kisebb, amelyekeken magasabb volt a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya¹⁶ – noha az ilyen gyerekeket nevelő családok támogatásra való kiemelt szükségét maga a szabályozás is elismeri (amennyiben az önkormányzatokat a helyi rendeletalkotás során ennek tekintetbe vételére kötelezi).

¹⁵ A 80 év feletti lakosok száma (a 2011. évi Népszámlálás adatai alapján) a közepes gazdasági-társadalmi helyzetű 5000 fő népességszám alatti településeken a legmagasabb, és a települések leghátrányosabb helyzetű 10 százalékában a legalacsonyabb.

¹⁶ A támogatás átlagos összegének és a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek 18 évnél fiatalabb lakossághoz viszonyított arányának a korrelációs együtthatója $-0,26$ ($p = 0,01$).

10. táblázat: A tüzelőanyag-támogatáshoz való hozzáférés és a támogatás átlagos összege az 5000 főnél kisebb népességű településeken, a települések társadalmi-gazdasági helyzetét mérő komplex mutató alapján képzett decilisek szerint, 2014-ben és 2016-ban

	Támogatott önkormányzatok aránya		Támogatott háztartások fával fűtött lakásokhoz viszonyított aránya		Egy támogatottra jutó átlagos összeg			
	2014	2016	2014	2016	Ezer Ft-ban		Az átlag százalékában	
	2014	2016	2014	2016	2014	2016	2014	2016
1	83%	90%	94%	87%	17,3	15,4	106%	92%
2	90%	90%	95%	90%	16,6	15,1	101%	90%
3	82%	88%	85%	80%	15,9	14,0	97%	84%
4	78%	85%	72%	67%	15,7	15,5	96%	93%
5	73%	80%	67%	62%	15,1	15,6	93%	94%
6	65%	75%	53%	52%	16,1	17,0	98%	102%
7	66%	76%	38%	39%	16,9	19,2	103%	115%
8	65%	73%	30%	35%	16,1	20,1	99%	121%
9	62%	74%	29%	30%	17,8	23,4	109%	140%
10	57%	66%	21%	26%	18,2	26,3	111%	158%
<i>Összesen</i>	<i>72%</i>	<i>80%</i>	<i>41%</i>	<i>41%</i>	<i>16,3</i>	<i>16,7</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Forrás: Saját számítás a KSH területi statisztikája, a 2011-es népszámlálás, a BM adatközlése, valamint a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylése alapján. A fűtőanyag használatára vonatkozó adatok 2011-re vonatkoznak.

Ez az elosztási probléma azonban mégsem ügödöntő – legalábbis a hátrányosabb helyzetű településeken élők számára elérhető támogatás szempontjából: mivel az előnyösebb helyzetű településeken sokkal kevesebben részesülnek támogatásban, változatlan költségvetési keret mellett akkor is csak mintegy 1500 forinttal növekedne a kisebb települések leghátrányosabb helyzetű 20 százalékában élők támogatása, ha a szociális tüzelőanyagra fordított kiadások támogatott háztartások közötti megoszlása teljesen egyenlő volna.

A támogatások belső elosztásánál nagyobb probléma tehát, hogy 2016-ban 909 olyan település volt az országban, ahol kizárólag a – központi költségvetés szempontjából, lényegében aprópénzből finanszírozott – szociális tüzelőanyag-támogatás volt az egyetlen lakásfenntartáshoz nyújtott ellátás. Az ezeken a településen élő több mint 740 ezer embernek tehát nem volt hozzáférése semmilyen olyan lakásfenntartási támogatáshoz, amely rendszeres, tervezhető, és amely nem csak a fűtési kiadásaihoz, illetve ezen belül is csak a tűzifa- (vagy barnakőszén-) szükségleteik kielégítéséhez járul – csekély mértékben – hozzá, noha az ott élőknek

véltetően kevesebb mint fele fűtött csak fával vagy szénnel, 60 százalékuk pedig fűtési gázfogyasztó volt.¹⁷

Végül, 2016-ban 266 olyan kisebb település volt az országban – összesen több mint 170 ezer lakossal – amelyekben sem lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás, sem szociális tüzelőanyag-támogatás nem volt elérhető – legalábbis egyetlen lakosuk sem részesült egyikben sem.

5. Jogosultság, feltételek és elosztási hatások

A harmadik fejezetben használt országos és településsoros adatok részben elfedik a *normatív LFT* megszüntetésének és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatások új rendszerének az elosztási hatásait – amennyiben megalapozottan feltételezhető, hogy a változások hatása nem csupán az eltérő méretű és társadalmi-gazdasági helyzetű települések között, hanem a településeken *belül*, a helyi lakosság különböző jövedelmi rétegei *között* is eltérően alakult.

Ha egy települési önkormányzat úgy döntött, hogy semmilyen lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatást nem nyújt a megszüntetett *normatív LFT* helyett, az nyilvánvalóan nagyobb veszteséget okozott a település rászorultabb lakosai számára – noha csak részben nyilvánvaló okból. Egy alacsonyabb jövedelmű háztartás számára súlyosabb problémát jelent, ha nincsen hozzáférése semmilyen támogatáshoz a lakásfenntartási kiadások kifizetésére. Mivel azonban a *normatív LFT* összege a jövedelemtől függött, összességében és a lakásfenntartási támogatásra rászorultnak tekinthető alacsonyjövedelmű háztartásokon belül is igaz, hogy minél nagyobb jövedelmi szegénységben élt a háztartás és minél több tagja volt, annál nagyobb veszteség érte, ha a *normatív LFT* megszüntetését semmilyen lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás nem ellensúlyozta, amint azt a 11. táblázat szemlélteti.

Mi a helyzet azonban azokon a településeken, ahol az önkormányzat a *normatív LFT* megszüntetése után is biztosít valamilyen lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatást, de az előbbiből eltérő jogosultsági feltételekkel és színvonalon? Hogyan szabályozzák a rendeletek a támogatásra való jogosultság feltételeit? Egyáltalán: biztosítják-e a helyi rendeletek a támogatásra való *jogosultságot*?

¹⁷ A téma részletes tárgyalása túlmutat a tanulmány keretein, annyit azonban itt is indokolt megemlíteni, hogy a különböző fűtőanyagok állami támogatásának jelentős népegészségügyi vonatatai is vannak. A szilárd tüzelőanyag lakossági égetése a kül- és beltéri levegőszennyezésen keresztül súlyos egészségügyi ártalmakat okoz (WHO, 2015). A jelenlegi magyarországi kontextusban azonban azt is tekintetbe kell venni, hogy a súlyos szegénységben élők körében előfordul, hogy a fa- vagy széntüzelésnek a lakossági hulladék eltüzelése az egyedül hozzáférhető alternatívája (a lakossági hulladék fűtési célú eltüzelésének az elterjedtségéről ld. Kantar Hoffmann, 2017).

11. táblázat: A normatív LFT megszűnésével ellátatlanul maradó háztartások éves vesztesége

		1 felnőtt	2 felnőtt + 3 gyerek
<i>Egy főre eső havi jövedelem</i>	22 800 Ft	-48 444 Ft	-88 248 Ft
	56 000 Ft	-30 000 Ft	-30 000 Ft

Forrás: Saját számítás a szociális törvény 2015. február 28-án hatályos változata alapján. A támogatás korábbi összege (és így a veszteség mértéke) a táblázatnál feltüntetettnél kisebb volt akkor, ha a támogatott háztartás az elismert lakásméretnél kisebb lakásban lakott.

Ezekre kérdésekre kíván választ adni a tanulmány további része: a budapesti kerületek és megyei jogú városok, valamint a két leghátrányosabb társadalmi-gazdasági helyzetű járás, a Cigándi és a Sellyei járás¹⁸ helyi önkormányzati rendeleteinek az elemzésével – egyaránt kiegészítve a fentieket és a települési támogatásokról szóló önkormányzati rendeletekről készült korábbi elemzéseket (Kováts, 2015; Mózer, 2016a). Mivel a fővárosban és a megyei jogú városokban lakik a népesség közel 40 százaléka, ezeknek az önkormányzatoknak az elemzésével lehetővé válik annak részletesebb megvizsgálása, hogy a változások hogyan érintették a társadalom jelentős részét. A két leghátrányosabb helyzetű járás elemzése pedig azért célszerű, mert a fentebb ismertetett adatok tükrében megalapozottan vélelmezhető, hogy az ott élőket kiemelkedően súlyosan érintette a *normatív LFT* megszüntetése. Továbbá, mivel a nagyobb városi önkormányzatoknak az átlagosnál jóval több lehetősége lehetett – még a tanulmány elején ismertetett központi költségvetési támogatás hiányában is – a változásokhoz való alkalmazkodásra és a megszüntetett ellátások (illetve az azokhoz kapcsolódó normatív finanszírozás) saját erőforrásokból való pótlására, az elemzés ily módon az önkormányzati közpolitika-alkotás többé-kevésbé két szélső esetét tudja bemutatni az önkormányzatok számára rendelkezésre álló mozgástér tekintetében.

Települési szintű változások

Tekintettel a harmadik fejezetben közölt adatokra és arra, hogy a lakásfenntartási támogatás a *normatív LFT* bevezetését megelőzően is a nagyobb városokban vált igazán elterjedt ellátási formává (Monostori, 2000; Győri, 2004; Misetics, 2018), nem meglepő, hogy az összes budapesti kerület és Hódmezőv-

¹⁸ A Cigándi járás Borsod-Abaúj-Zemplén megye egyik szlovák határ menti járása: egy város (Cigánd), egy nagyközség (Ricse) és 13 további község tartozik hozzá. A Sellyei járás Baranya megyében, a horvát határ mentén helyezkedik el: egy város (Sellye), egy nagyközség (Vajszló) és további 36 község alkotja.

sárhely kivételével¹⁹ az összes megyei jogú város rendelete tartalmaz valamilyen, a lakásfenntartási kiadásokhoz kapcsolódó települési támogatást. A Cigándi járás 15 településéből 11-ben, a Sellyei járás 38 településéből 28-ban nyújt az önkormányzat lakásfenntartási típusú települési támogatást. Ezen belül, a nagyvárosi önkormányzatok rendeleteinek a többsége biztosítja a támogatásra való *jogosultságot*, noha tíz rendelet csak „adható”, „megállapítható” vagy „nyújtható” támogatásról rendelkezik. A Sellyei járásban öt, a Cigándi járásban hét önkormányzati rendelet fogalmaz így – utóbbi esetben tehát a rendeletek többsége, ráadásul a fennmaradó négy település közül két esetben a rendelet szerint a támogatás megállapítására csak abban az évben van lehetőség, amelyben az önkormányzat a költségvetésről szóló rendeletben biztosította az ehhez szükséges forrásokat.

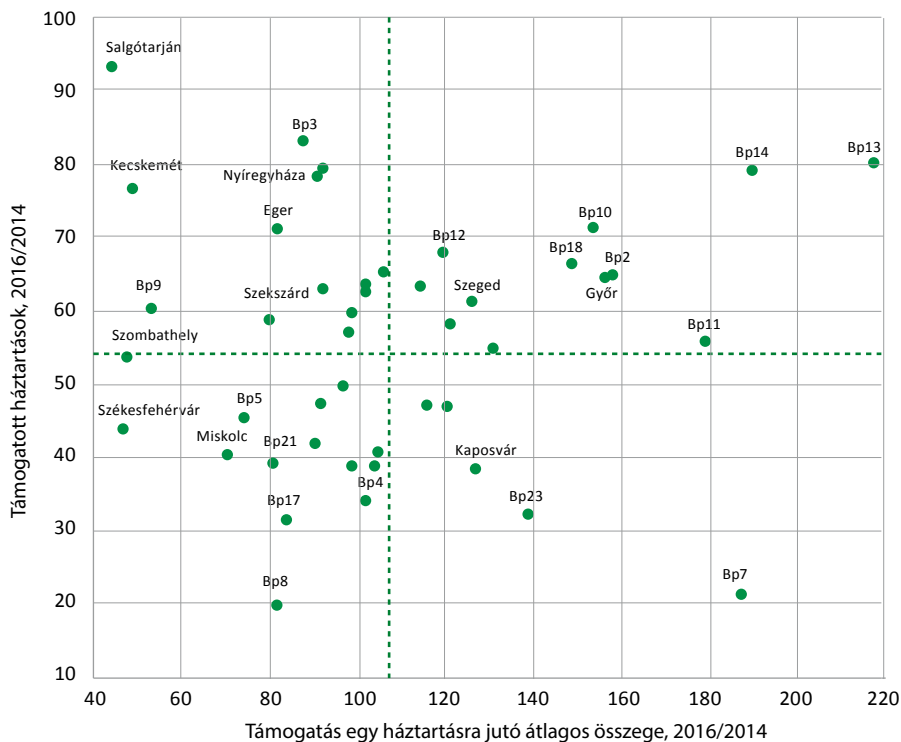
A helyi szabályozások további jellemzőinek az ismertetését megelőzően érdemes külön az itt elemzett települések esetében is megvizsgálni a *normatív LFT* megszüntetésének a következményeit a lakásfenntartási típusú támogatáshoz való hozzáférésre és a támogatás átlagos összegére. A 3. ábrán bemutatott adatok szerint a támogatáshoz való hozzáférés csökkenése a nagyobb városok körében is általános és jelentős – egyes budapesti kerületekben pedig szélsőséges – mértékű volt. A kiadások egy támogatott háztartásra jutó összege *átlagosan* változatlan maradt, 8 megyei jogú városban azonban jelentős mértékben (legalább 20 százalékkal) csökkent, több településen – Kecskeméten, Salgótarjánban, Székesfehérváron és Szombathelyen – a korábbi *felére*. A támogatás átlagos összege 14 megyei jogú városban vagy budapesti kerületben nem érte el a havi 2500 forintot, vagyis a *normatív LFT* minimális összegét. A támogatás átlagos összege legnagyobb mértékben a XIII. és a XIV. kerületben növekedett – mindkét esetben a korábbi mintegy duplájára.

Amint azt a 4. ábra mutatja, a támogatáshoz való hozzáférés a két leghátrányosabb helyzetű járásban is jelentősen csökkent – a budapesti kerületeknél és a megyei jogú városokkal megegyező mértékben, nagyjából a korábbi *felére*. A támogatáshoz való hozzáférés változása azonban jóval nagyobb szórást mutat, mint a nagyobb városokban: hat településen enyhén növekedett, és további hat településen legfeljebb 10 százalékkal csökkent. Azoknak az önkormányzatoknak az esetében, amelyek 2016-ban is biztosítottak lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatást, a támogatás átlagos összege nem maradt el jelentős mér-

¹⁹ Hódmezővásárhely (a 70 év felettiek támogatásán kívül) kizárólag a törvény által egyértelműen kötelező jelleggel előírt ellátásokat: a köztemetést és a rendkívüli települési támogatást szabályozta rendeletében, noha utóbbin belül – a KSH adatai és az önkormányzat adatszolgáltatása szerint – lakásfenntartáshoz is nyújt támogatást. A diszkrecionális segélyezés nagyvárosi önkormányzatok körében ritka példaként a támogatás összegét a rendelet teljesen nyitva hagyja, kivételes esetektől eltekintve természetben nyújtja, felhasználását pedig ellenőrzi. A támogatás feltétele, hogy az igénylőnek nincs helyi adó tartozása, nem érkezett jelzés a gyereke igazolatlan hiányzásai miatt, továbbá teljesíti a „lakókörnyezet rendezettségére” vonatkozó előírásokat. Utóbbiakat Hódmezővásárhely a gyakorlatban is intenzíven alkalmazza, amennyiben (az önkormányzat adatközlése szerint) 2016-2017 folyamán 216 esetben küldött felszólítást az előírások teljesítésére, és ennek hiánya miatt 148 esetben utasította el a támogatás megállapítását.

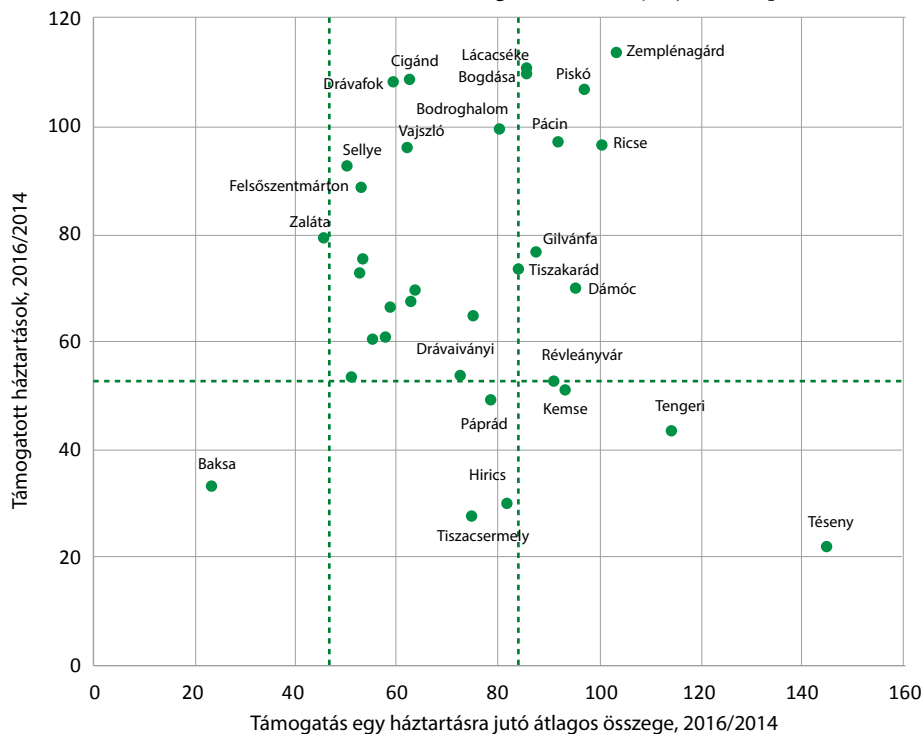
tékben a *normatív LFT* átlagos összegétől, annak 84 százaléka volt. Ha azonban tekintetbe vesszük az ellátatlanul maradt településeket és azok lakóit is, a támogatás egy-egy településen elérhető átlagos összege is a hozzáféréshez hasonló mértékben csökkent: a korábbi színvonal mintegy felére.

3. ábra: Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban részesülő háztartások száma és a támogatás átlagos összege 2016-ban, a normatív LFT 2014-es adatainak a százalékában, a megyei jogú városokban és a budapesti kerületekben



Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján. A szaggatott egyenesek az egy támogatott háztartásra jutó támogatás és az ellátotti létszám változásának a súlyozott átlagát jelzik.

4. ábra: Lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban részesülő háztartások száma és a támogatás átlagos összege 2016-ban, a normatív LFT 2014-es adatainak a százalékában, a Cigándi és a Sellyei járás településein



Forrás: Saját számítás a KSH önkormányzati adatgyűjtése alapján. A két függőleges szaggatott vonal közül az első az elérhető támogatás településekre számolt átlagos összegének a mediánértékét jelzi (tehát a támogatást nem nyújtó önkormányzatok adatait is beleszámolja az összesítésbe), a második a támogatásra fordított kiadások egy támogatott háztartásra jutó összegét mutatja. A vízszintes szaggatott vonal az ellátotti létszám változásának a súlyozott átlagát jelzi. A KSH adatai szerint a következő településeken egyetlen háztartás sem részesült lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásban: Adorjás, Baranyahídvég, Besence, Bogádmindszent, Csányoszró, Hegy-szentmárton, Karcsa, Karos, Kisasszonyfa, Kiszrovágy, Kissentmárton, Lúzsok, Magyarmecske, Magyartelek, Nagycsány, Nagyrovágy, Ózdfalu, Sámód, Semjén, Vejtí.

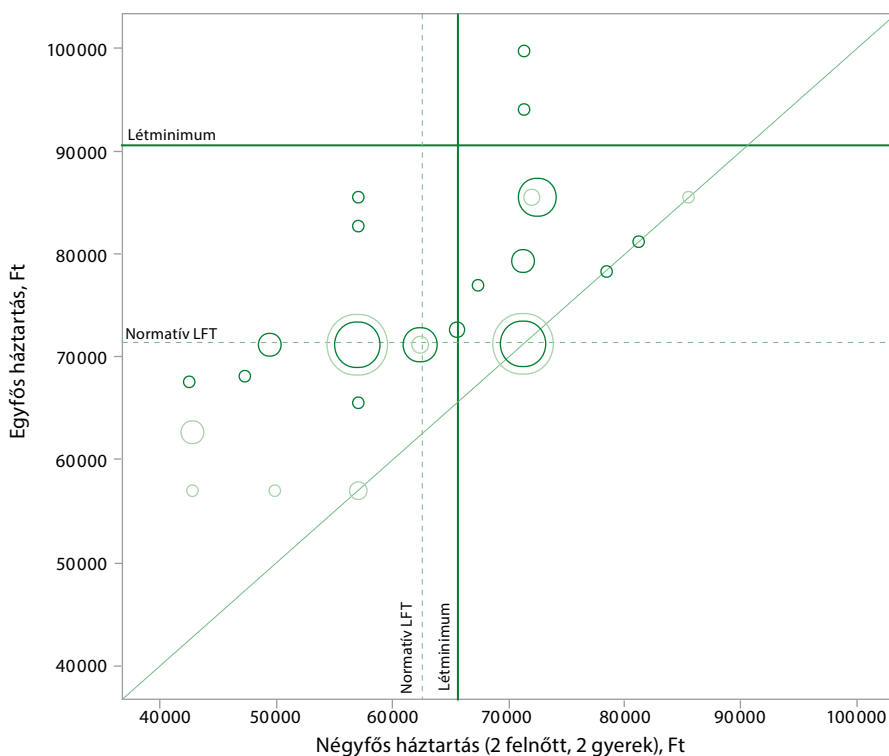
A jogosultság jövedelmi határa

A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatásra való jogosultság megállapításához a budapesti kerületek és megyei jogú városok, valamint a két leghátrányosabb helyzetű járás önkormányzatai által alkalmazott tipikus jövedelemhatárokat az 5. ábra mutatja. A nagyobb városok közül kilenc, a Cigándi és a Sellyei járás települései közül tizenhárom esetben a jövedelemszegénységen túl a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított meghatározott (minimum 10–30 százalékos) aránya is a támogatásra való jogosultság feltétele – ami hátrányosan érintheti

a legszegényebb, legkisebb lakásokban lakó háztartások támogatáshoz való hozzáférést (vö. Győri, 2004; Monostori, 2000).

A legtöbb önkormányzat vagy az öregségi nyugdíjminimum (a továbbiakban: ÖNYM) két és félszeresében határozta meg az egy főre eső jövedelemhatárt az egyfős háztartások, és az ÖNYM kétszeresében a többfős háztartások esetében, vagy egységesen az előbbi jövedelemhatárt alkalmazta a háztartás méretétől függetlenül. Szintén gyakori a *normatív LFT* esetében alkalmazott – az ÖNYM két és félszeresénél alacsonyabb *egy fogyasztási egységre* jutó jövedelemnél meghúzott – jövedelemhatár továbbvitele, valamint az ÖNYM háromszorosa az egyfős és az ÖNYM két és félszerese a többfős háztartások esetében.

5. ábra: A budapesti kerületek, megyei jogú városok és a két leghátrányosabb helyzetű járás önkormányzatai által alkalmazott egy főre eső jogosultsági jövedelemhatárok, Ft

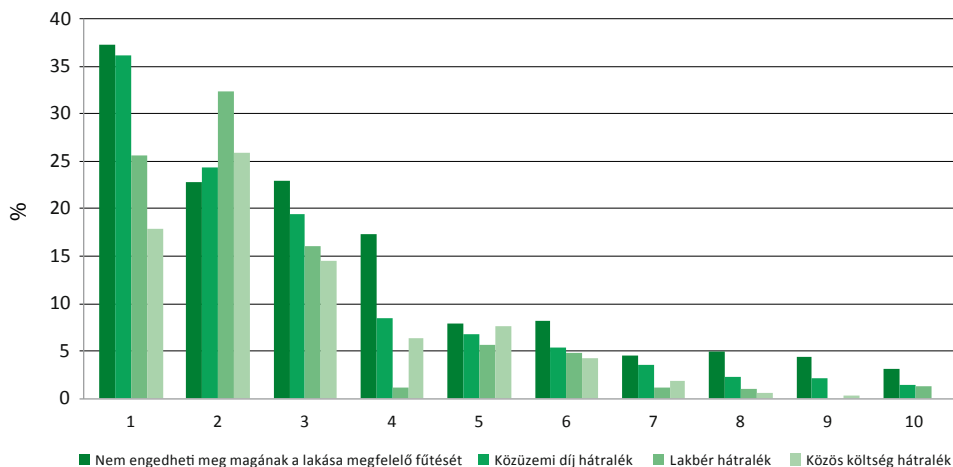


Forrás: Saját összeállítás a vonatkozó önkormányzati rendeletek 2017 decemberi (Budapest és megyei jogú városok), illetve 2018 márciusi (Cigándi és Sellyei járás) állapota alapján. A sötét tónusú körök a budapesti és megyei jogú városokat, a világos tónusú körök a Cigándi és Sellyei járás településeit, a körök mérete pedig az adott értéken elhelyezkedő önkormányzati rendeletek számát jelzik. Az ábrán nem szereplő önkormányzatok közül Baksán 40 000 Ft-nál alacsonyabb, Gilvánfán, Magyarmecskén és Magyarteleken 100 000 Ft-nál magasabb volt a támogatásra való jogosultság (egy főre eső) jövedelmi határa, Besencén pedig a támogatás megállapításának nem volt feltétele a jövedelem vizsgálata. A létminimumérték forrása: Policy Agenda, 2018.

A nagyobb városi önkormányzatoknak és a leghátrányosabb helyzetű két járás településeinek egy része a *normatív LFT* szabályozásához képest alacsonyabban határozta meg a támogatásra való jogosultságot – ami azt jelenti, hogy a korábban támogatásra jogosultak egy része elvesztette a támogatásra való jogosultságát. Másrészt azonban, ha a lakásfenntartás támogatására fordított kiadások, valamint a támogatáshoz való hozzáférés – fentebb ismertetett – általános szűkülése sok helyen a jövedelmi jogosultság kiterjesztésével járt együtt, akkor a támogatás elérésének és átlagos színvonalának változását mutató fenti települési adatok alul becsülik az alacsonyabb jövedelmű háztartások veszteségének és támogatásból való kiszorulásuknak a mértékét.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lett volna indokolt a *normatív LFT* esetében alkalmazott jövedelemhatár emelése. Mivel a lakásfenntartáshoz kapcsolódó problémák – a hátralékosság különböző típusai, valamint a lakás pénzhiány miatti nem megfelelő téli fűtése – a társadalom legalacsonyabb jövedelmű alsó harmadában a legerterjedtebbek (ld. a 6. ábrát), és a KSH korábbi módszertana által tovább számolt létminimum érték alatt is nagyjából a társadalom legalacsonyabb jövedelmű egy harmada élt 2017-ben (Policy Agenda, 2018), érdemes a létminimum értékével összehasonlítani a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra való jogosultság jövedelmi határát. Az egyfős háztartások esetében az itt vizsgált önkormányzatok *túlnyomó többsége*, a leggyakoribb többfős háztartástípus, a két felnőttből és két gyerekből álló háztartások esetében pedig az önkormányzatok *mintegy fele* a létminimum értékénél alacsonyabb összegben határozta meg a támogatásra való jogosultság felső határát.

6. ábra: Lakásfenntartáshoz kapcsolódó problémák jövedelmi decilisek szerinti gyakorisága, 2015



Forrás: Saját számítás a Társi 2015. évi Háztartási Monitor felvétele alapján. A hátraléokra vonatkozó adatok azoknak a háztartásoknak az arányát mutatják, amelyekben az adatfelvételt megelőző egy évben előfordult, hogy pénzhiány miatt nem tudták időben befizetni az adott lakásfenntartási

kiadásukat. A lakbér- és közösköltség-hátraléokra vonatkozó adatok azoknak a körében számolt arányokat mutatják, akiknek vannak ilyen típusú lakásfenntartási kiadásai.

Egyéb feltételek

A nagyvárosi önkormányzatok többsége nem, Eger, Érd, Kaposvár, Miskolc, Sopron, valamint Budapesten a IV. és a VIII. kerület azonban élt azzal az alkotmányjogi szempontból kétséges²⁰ lehetőséggel, hogy a támogatásra való jogosultságot a „lakókörnyezet rendezettségéhez” kösse. Ezek a rendelkezések általában az ingatlan és közvetlen környezete tisztán tartását írják elő, de több helyen előfordul a rágcsálóktól és kártevőktől való mentesítés kötelezettsége is, vagy éppen – mint Kaposvárott – az ingatlanhoz tartozó kerítés „állagának a megőrzése” annak érdekében, hogy „azon keresztül háziállat elkószálni ne tudjon”. A legszigorúbb – illetve a legszegényebb helyi lakosok kizárására leginkább alkalmas – szabályozást a miskolci és a józsefvárosi önkormányzat hozta, amelyek nem csupán a lakás rendben- vagy tisztántartását, hanem előbbi esetben a megfelelő *portalanítást* is, utóbbi esetben pedig a lakás „mindennapi életvitelhez (alvás, főzés, étkezés, mosogatás, tisztálkodás, mosás stb.) szükséges bútorokkal, berendezési tárgyakkal, eszközökkel való ellátását” is a támogatás feltételül szabja. Hasonlóan teret nyit az önkényes jogalkalmazásnak az egri rendeletnek az a kitétele, amely szerint a támogatásból való kizárás indoka lehet, ha a támogatást igénylő ingatlana bármilyen más – vagyis a rendeletben nem szabályozott – módon rontja a „szomszédos ingatlanok használati- és forgalmi értékét”.

A Cigándi és a Sellyei járás 39, lakásfenntartáshoz kapcsolódó települési támogatást nyújtó önkormányzata közül kilenc kötötte a „lakókörnyezet rendezettségéhez” a támogatásra való jogosultságot. A ház és annak különböző helységei, berendezése és „padozata”, az udvar, a kert és az „állattartásra szolgáló létesítmények”, továbbá a ház előtti járda és csatorna tisztán tartása, valamint az ingatlan rágcsáló- és kártevő-mentesítése minden ilyen szabályozásban szerepel. A szabályozás azonban gyakran arra is kiterjed, hogy a támogatást igénylőknek hány-szor és az év mely időszakában kell gondoskodniuk az ingatlan gaztalanításáról. Tiszacsermely és Gilvánfa rendelete pedig azt is előírja például, hogy a támogatást igénylő háztartás lakóhelyén „csak fedett melléképületben [lehetnek] olyan eszközök, berendezések, melyek eredeti rendeltetésük szerint fedett helyen tárolandók”. Sőt, utóbbi azt is meghatározza, hogy a „kert, udvar összterületének maximum 20 százalékát kitevő alapterületen [lehet] használaton kívüli fémtárgy, tüzelő- vagy építési anyag”. Mivel a feltételek egy részének anyagi vonzata is van, azok akkor is akadályozhatják a rászoruló háztartások támogatáshoz való hozzáférését, ha alkalmazásuk nem irányul a támogatást igénylők megsegítésére vagy a velük való önkényeskedésre.

²⁰ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.

Nyilvánvaló, hogy ezek a rendelkezések – ha alkotmányjogi értelemben *jog-alapot* nem is, mindenesetre – *felhatalmazást* adnak a támogatásra rászorulóknak magánszférájába való behatolására, továbbá veszélyeztetik a leginkább rászorultak támogatáshoz való hozzáférést. Részben éppen a magánszférába való kéretlen és emiatt immanens módon megalázó behatolás *lehetőségének* az elrettentő erejével, részben pedig – a feltételek teljesítésének hiányában – a támogatás megállapításának elutasításával, felfüggesztésével vagy megszüntetésével.

Nem a „lakókönyvet rendezettség” az egyetlen további feltétel azonban, amelynek a jövedelmi szegénység (és alkalmanként a jövedelmük jelentős részét felemésztő lakásfenntartási kiadások) mellett meg kell felelniük a támogatást igénylő háztartásoknak. Előfordulnak egyéb kizáró feltételek is: Kaposvárott például nem jogosult települési támogatásra, akinek az önkormányzat felé több mint egy éve lejárt határidejű adóhátraléka van (kivéve, ha az igénylő fizetési könnyítést kapott). Miskolcon pedig – az extrém lakhatási szegénységben élők lakhatási támogatásra való jogosultságtól való megfosztásának a kirívó példájaként – nem jogosultak lakásfenntartási támogatásra azok, akik túlzásfolt vagy nem fűthető lakásban laknak.²¹ Tatabánya és Salgótarján – a korábbi alkotmánybírói esetjog tükrében valószínűleg törvénytörő módon²² – három, illetve két év bejelentett lakó- vagy tartózkodási helyhez köti a lakhatási támogatásra való jogosultságot; előbbi általános jelleggel, utóbbi csak a bérlők esetében.

A rászoruló háztartások támogatáshoz való hozzáférése ellen hat továbbá, hogy az önkormányzati rendeletek többsége a támogatásra való jogosultságot (vagy legalábbis a rászorultság igazolását) a központi kormányzat foglalkoztatáspolitikai előírásainak való megfeleléshez – és így kisebb-nagyobb mértékben az azokban foglalt szigorú munkakényszerhez – köti. Legtisztabb esete ennek a VII. és a VIII. kerület szabályozása: előbbi esetben a támogatás megállapításának munkanélküliek esetén feltétele, hogy az igénylő és minden állástalan családtagja „legalább 60 nap időtartamban az illetékes munkaügyi központtal tartósan, a munkába állás szándékával együttműködik, és az együttműködés valóban a munkába állás érdekében valósul meg, nem pusztán egyszeri kapcsolatfelvétel a segélykérés céljából”. A VIII. kerületi önkormányzat rendelete pedig külön is megfosztja a települési támogatásra való jogosultságtól azt az igénylőt, aki egy éven belül nem tett eleget a közfoglalkoztatásban való részvétel kötelezettségének, vagy akit „az állami foglalkoztatási szerv – neki felróható okból – törölt az álláskeresők nyilvántartásából”.

Tíz budapesti kerület és Székesfehérvár rendelete a munkaügyi központtal való *együttműködéshez* köti a települési támogatásra való jogosultságot – noha

²¹ Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a települési támogatás és az önkormányzat által nyújtott egyéb szociális ellátások helyi szabályairól szóló 2/2015 (II.10.) önkormányzati rendelete szerint csak az a lakos jogosult lakásfenntartási támogatásra, aki legalább a lakástörvény szerinti „szükséglakás” feltételeinek megfelelő ingatlanban lakik, és legalább minden ott lakóra 6 m² alapterület jut.

²² Ld. 38/1999. (XII. 7.) AB határozat; 46/2004. (XII. 1.) AB határozat.

a II. és a XIII. kerületben ez kiváltható a családsegítő központtal való együttműködéssel is. A többi budapesti kerület és a megyei jogú városok nagyobbik része, valamint a Cigándi és Sellyei járásban az önkormányzatok mintegy fele ezzel szemben csak a *regisztrált álláskeresői státusz* igazolását írja elő. Ennek az oka vélhetően nem is minden esetben az „aktiválás”, hanem annak az adminisztratív gyakorlatnak az ellátásban nem részesülő munkanélküliekre való alkalmazása, miszerint minden jövedelmet és ellátást „igazolni” kell, így a jövedelemnélküliséget és azt is, ha valaki nem részesül ellátásban. Tekintettel azonban arra, hogy a vonatkozó központi szabályozás²³ szerint az álláskeresők nyilvántartásából való törlést követően, ha arra az együttműködési kötelezettség elmulasztása (például a „felajánlott” közfoglalkoztatás elutasítása) miatt került sor, csak két hónappal később van lehetőség az újbóli nyilvántartásba vételére, a regisztrált álláskeresői státusz előírásával kapcsolatban is felmerülhet a települési támogatásokhoz való hozzáférés akadályozásának – vagy legalábbis késleltetésének – kockázata.

Bérlők és jogcím nélküli lakáshasználók

A *normatív LFT*-re való jogosultság és a támogatás összege független volt a lakáshasználat jogcímétől: a bérlőkre ugyanazok a feltételek vonatkoztak, mint a saját tulajdonú lakásban lakókra, és a támogatás lakbérre is kifizethető volt, elvben a bérbeadó kilététől függetlenül. A támogatás összege többnyire azonban eltörpült a magánbérlemények lakbéréhez képest, a nem-önkormányzati bérbeadónak való folyósítás pedig az önkormányzatok számára is többlet adminisztrációs terhet jelentett. Ráadásul a magánbérleti szektor jelentős része informalitásban működik, a lakcímszabályozás ezzel összefüggő visszásságai miatt pedig egyébként is korlátozott a magánbérleményekben élők helyi támogatásokhoz való hozzáférése. A támogatás magánbérlemények bérleti díjára való felhasználása mindezek miatt valószínűleg igen ritka volt. Emiatt vélhetően nincsen jelentős *gyakorlati* jelentősége azoknak a rendelkezéseknek, amelyek szerint a támogatás bérlők esetén kizárólag önkormányzati tulajdonú lakás lakbérére folyósítható – mint Salgótarjánban, valamint a XIII. és XXI. kerületben.

Súlyos visszalépést jelent viszont a korábbi törvényi rendelkezésekhez képest azoknak az önkormányzatoknak (az I., V. és X. kerületnek) a szabályozása, amelyek kategorikusan kizárják a támogatásra való jogosultságból a magánbérlemé-

²³ 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról; 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről.

nyek lakóit²⁴ – noha a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított magas aránya és a lakásfenntartási kiadások után számolt jövedelemszegénység egyaránt az átlagosnál nagyobb arányban érinti a magánbérleti szektor lakóit (Hegedüs – Somogyi, 2018). Kivétel ebből a szempontból Kaposvár rendelete, ami – jelképes összeggel, 2000 forinttal – magasabb támogatást biztosít a magánbérlemények lakóinak.

Az önkormányzati bérlők támogatáshoz való hozzáférést is több helyi szabályozás szűkíti.²⁵ Miskolcon például kizárólag a „költésélgelven” vagy „piaci alapon” bérbeadott lakások bérlői jogosultak támogatásra (az önkormányzati bérlakások leginkább rászoruló lakói tehát nem), de hasonló eredményhez vezet az a III. kerületi szabályozás is, amely szerint a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás nem állapítható meg egyidejűleg az önkormányzati tulajdonú lakások bérlői számára hozzáférhető lakbér-csökkentési vagy lakbér-mérséklési támogatással.²⁶ A IV. kerületben csak jelentősen alacsonyabb összegű támogatásra jogosult, aki lakbértámogatásban részesül, illetve azért fizet alacsonyabb lakbért, mert félkomfortos-, komfort nélküli vagy szükség-lakásban lakik, vagy mert „a lakásban csak az elektromos áram vagy a háztartási tüzelőolaj az egyetlen lehetséges fűtési mód”. A IX. kerületben az önkormányzati bérlakások lakói egységesen 40 százalékkal alacsonyabb támogatásra jogosultak. Ezúttal a szegedi szabályozás tekinthető kivételesnek, ami jelentősen (havi 6000 forinttal) magasabb összegű támogatást biztosít a szociális alapon bérbe adott önkormányzati lakás bérlőinek.

A helyi rendelkezések eltérő módon kezelik a jogcím nélküli lakáshasználókat is. Érd rendelete például általános jelleggel kizárja a települési támogatásra való jogosultságból azt az igénylőt, „aki tőle elvárható módon nem tesz meg mindent anyagi és szociális helyzetének javításáért”, ideértve az önkormányzati bérlakások jogcím nélküli lakóit is. Több önkormányzat (Tatabánya, az V, a IX. és a XXII. kerület) csak azoknak a jogcím nélküli lakáshasználóknak biztosít támogatást, akiknek érvényes lakáshasználati szerződése van az általuk lakott önkormányzati bérlakásra. A jogcím nélküli lakáshasználók jogosultságtól való megfosztásának

²⁴ Említésre méltó, hogy Győr, Nyíregyháza, Pécs Szombathely és Zalaegerszeg azonban saját forrásból tovább működtet egy aránylag alacsony összegű lakbértámogatási ellátást a korábbi központi lakbértámogatási program mintájára, és egy ehhez hasonló „helyi lakbér-támogatás” működik Kecskeméten is. A VI. kerületi önkormányzat települési támogatásokról szóló rendelete egy potenciálisan jóval magasabb összegű (maximum havi 50 ezer forintos), diszkrécionális bérletidj-támogatás lehetőségét biztosítja, Nyíregyháza pedig külön lakbértámogatást működtet a hajléktalan emberek és a családok átmeneti otthonában lakó egyedülálló anyák számára.

²⁵ Az önkormányzati tulajdonú bérlakások bérlői számára biztosított lakbértámogatás és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás összehangolása jogos szociálpolitikai igény – ami indokolhatja az önkormányzati bérlők eltérő kezelését. Ezzel együtt is igaz azonban, hogy a *normatív LFT* megszűnése és a következőkben említett helyi rendelkezések összességében hátrányosan érintették az önkormányzati tulajdonú lakások bérlőit – akik jelentős részben a település vagy a kerület legszegényebb rétegei közé tartoznak.

²⁶ A III. kerületben azonban kivételt képeznek azok a bérlők, akik előfizetői gáz- vagy áramfogyasztást mérő készülékkel rendelkeznek – a szabályozás értelmében ők is jogosultak arra a 3000 forintos támogatásra, amelyet mások számára az alap támogatási összeg felül biztosít az önkormányzat.

a leggyakoribb formája azonban az, amikor a támogatás feltétele, hogy az igénylő az általa lakott lakás tulajdonosa, haszonélvezője vagy bérlője (esetleg szívességi lakáshasználója) legyen, vagy ha a támogatás igénylésének a részletszabályai írják elő az igénylő által lakott lakáshasználati jogcímének az igazolását.

Mivel a „jogcím nélkülség” egyik fontos oka a lakbérhátralék, annak pedig a lakásfenntartási nehézségek, tehát a lakásfenntartási támogatásra való rászorultság, ezek a szabályok a támogatásra leginkább rászoruló háztartások egy részét zárják ki a jogosultságból. Kivételesnek tekinthető ebből a szempontból Nyíregyháza, Szolnok, Zalaegerszeg és a XV. kerület rendelete, amelyek (utóbbi esetben az „önkéntes lakásfoglalók” kivételével) kifejezetten kimondják – akár általában, akár az önkormányzati lakások esetében – a jogcím nélküli lakáshasználók támogatásra való jogosultságát.

A támogatás időtartama

Szintén hátráltathatja a támogatáshoz való hozzáférést, ha folyósításának időtartama kevesebb, mint a *normatív LFT* esetében alkalmazott egy év. Ebben az esetben ugyanis a támogatást igénylő háztartásnak gyakrabban kell időt és energiát szánnia a rászorultság igazolására és az ehhez szükséges dokumentumok beszerzésére. A budapesti kerületek esetében általános a támogatás egy évre szóló megállapítása (kivéve a VIII. kerületet, ami csak a téli hónapokra biztosít fűtési támogatást), hat megyei jogú városban azonban (legfeljebb) fél évig folyósítják az ellátást. A két itt vizsgált eljárás közül különösen a Selyeiben elterjedtek a (legfeljebb) hat hónapig folyósított támogatások: ott a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatást biztosító 28 önkormányzat közül 10 legfeljebb fél évre, egy önkormányzat három hónapra állapítja meg, két önkormányzat pedig évente egyszer, egyösszegben fizeti ki a támogatást.

A támogatás összege

A nagyobb városi önkormányzatok relatív többsége – 16 rendelet – egységesen határozza meg a támogatás összegét, függetlenül a jogosult háztartás jövedelmétől, a háztartástagok számától vagy a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított arányától. A támogatás valamilyen feltételek mentén differenciálórészek esetében a leggyakoribb megoldás a korábban a *normatív LFT* összegének a megállapítására alkalmazott képlet átvétele,²⁷ tipikusan a támogatás maximális összegének a meghatározásával kiegészítve. Ezeknek a korábbi szabályozást átvevő önkormányzatoknak – öt budapesti kerületnek és négy megyei jogú városnak – az esetében a támogatás egyaránt függ a háztartás jövedelmétől és a háztartástagok számától. További öt rendelet a támogatott háztartás nagysága, hét rendelet a jövedelem, kettő pedig ezek kombinációja alapján differenciálja a támogatás

²⁷ A képlet ismertetéséhez és elemzéséhez ld. Misetics, 2018.

összegét, három önkormányzat pedig a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya szerint. Két önkormányzat, a XII. kerület és a XIV. kerület (ld. Missetics et al, 2015) vezetett be olyan lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatást, amely a nemzetközi gyakorlatban leggyakrabban alkalmazott rés-képletet alkalmazza. Eszerint a támogatás összege a háztartás (elismert) lakásfenntartási kiadásainak és a jövedelem lakásfenntartásra fordítandó részének a különbözete vagy annak egy része.²⁸

A Sellyei járásban kettő, a Cigándi járásban négy használja a *normatív LFT* szociális törvény 2015 márciusáig hatályos változatában szereplő képletét. A támogatás összege a 39 valamilyen lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatást tartalmazó rendeletről hat esetben függ a jövedelemtől, nyolc esetben a háztartás létszámától, hat esetben mindkét előbbi tényezőtől és nyolc esetben a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított arányától. A rendeletek többsége tehát a jogosultak körén belül egyik járásban sem differenciálja a támogatás összegét a jövedelem függvényében, 11 önkormányzat pedig egységes összegű támogatást nyújt a jogosultság jövedelmi feltételeinek megfelelő háztartásoknak (bármely egyéb jellemzőre tekintet nélkül), de az is több esetben előfordul, hogy akár ténylegesen, akár a gyakorlatban (vagyis egy szokatlanul szélesre szabott jövedelmi küszöb alatt) a település összes vagy szinte összes lakosa azonos összegű ellátásra jogosult.

A támogatás összegének a háztartás létszámától és jövedelmétől egyaránt független – a leghátrányosabb helyzetű két járásban a nagyobb városoknál is gyakrabban alkalmazott – megállapításának vélhetően nincs jó indoka, tekintettel arra, hogy a háztartás létszámának a meghatározása az igénylő háztartás és az igénylésről döntő önkormányzat számára is igen egyszerűen megoldható. A támogatás összegének a jövedelem szerinti differenciálása ellen szólhatnak azonban azok a problémák, amelyeket az informális jövedelmek jelentősége idéz elő a jövedelem pontos megállapításával kapcsolatban (vö. Hegedüs, 2011), a két leghátrányosabb helyzetű járás települései esetében pedig az a körülmény is, hogy az ott élők többsége vagy akár (szinte) mindegyike rászorultnak tekinthető.

²⁸ A támogatás logikája mindkét esetben a következő képlettel írható le: $T = (K - J \times b) \times x$, ahol T a támogatás összege, K a háztartás elismert lakásfenntartási kiadása (amelynek mértéke a háztartás nagyságától függ), J a háztartás jövedelme, a b egy törtszám, amely a háztartási jövedelem lakásfenntartásra fordítandó részét fejezi ki (és mindkét esetben a háztartás jövedelmétől függ), az x értéke pedig azt határozza meg, hogy a jövedelem lakásfenntartásra fordítandó része és az elismert lakásfenntartási kiadások különbségének mekkora részét fedezi a támogatás (a XII. kerületben $x = 0,4$, a XIV. kerületben $x = 1$). A támogatás összege a XIV. kerületben tehát az elismert lakásfenntartási kiadásnak és a háztartás lakásfenntartásra fordítandó részének a különbsége, a XII. kerületben viszont csak annak 40 százaléka. Utóbbi érték annyira alacsony, hogy a XII. kerületi szabályozás ezáltal éppen annak biztosítására alkalmatlan, ami a rés-képletre épülő támogatások célja: hogy a támogatott háztartásoknak legfeljebb a jövedelmük egy meghatározott részét kelljen lakásfenntartásra fordítaniuk.

Elosztási hatások

Ha (részben) jó okuk is van az önkormányzatoknak a támogatási összegek jövedelemtől független megállapítására a jogosultak körén belül, a *normatív LFT* megszüntetése kapcsán ez a gyakorlat – a jogosultság felső jövedelmi határának a korábbi országos szabályozáshoz hasonló vagy afeletti kijelölésével, és a támogatási összegnek a háztartás létszámtól is független megállapításával együtt – a támogatás célzásának a romlását eredményezte. Pontosabban: a *normatív LFT* megszüntetése miatt a leghátrányosabb helyzetű két járásban a legalacsonyabb jövedelműek, és közülük is leginkább a legalacsonyabb jövedelmű nagyobb (több gyerekes) háztartások jövedelme csökkenhetett a legnagyobb mértékben, ahogyan azt a 12. táblázat mutatja.

12. táblázat: A normatív LFT megszüntetésének következménye a lakásfenntartási típusú támogatás különböző modell-háztartások számára elérhető havi összegére a Cigándi és a Sellyei járásban, Ft.

		1 felnőtt			2 felnőtt + 3 gyerek		
<i>Egy főre eső havi jövedelem</i>		22 800	56 000	85 000	22 800	56 000	85 000
Cigándi járás	Támogatást nyújtó önkormányzatok	-614	318	0	-1471	1636	0
	Összesen	-1527	-433	0	-3040	533	0
Sellyei járás	Támogatást nyújtó önkormányzatok	131	1146	1601	-2700	1185	1422
	Összesen	-1106	-5	1096	-4091	21	898
<i>Két járás összesen</i>		-1225	-126	786	-3793	166	644
Éves jövedelemhatás		-14 703	-1517	9432	-45 520	1992	7728

Forrás: Saját számítás a szociális törvény 2015. február 28-ig hatályos változata és a vizsgált rendeletek 2018. március 1-jén hatályos változata alapján. Itt és a következő táblázatban a számítás alapja a normatív LFT-nek és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásnak a két modell-háztartásra számolt összege az első sorban jelzett három jövedelemszinten. A táblázat a két támogatás közötti különbségek egyszerű számtani átlagát közli. Azoknak a rendeleteknek az esetében, amelyek szerint a támogatás összege a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránytól (is) függ, a támogatás átlagos elérhető összege került beszámításra. Ha a támogatás összege a ténylegesen lakott lakás méretétől is függ, a számítás az elismert lakásméretet vette figyelembe.

Azokon a településeken, amelyeken a támogatásra való jogosultság jövedelmi határa magasabb, mint a *normatív LFT* esetében volt, az újonnan jogosulttá váló háztartások többnyire ugyanannyi támogatásra jogosultak, mint a legszegényebb háztartások. A korábban is jogosultak körén belül a valamivel magasabb jövedelmű háztartások jelentős része nagyjából megőrizte a korábbi támogatási összegre való jogosultságát – miközben az alacsonyabb jövedelmű háztartások az

új rendszerben átlagosan a korábbinál alacsonyabb összegű támogatásra váltak csak jogosulttá.

A két leghátrányosabb helyzetű járás településein egy havi 22 800 forintos egy főre eső jövedelemből élő háromgyermekes család számára átlagosan elérhető támogatás összege éves szinten 45 ezer forinttal csökkent. A súlyos jövedelemszegénységben élő gyermekes családok számára elérhető támogatás összege azokon a településeken is jelentősen – havi 1500-2700 forinttal – csökkent, amelyek önkormányzata valamilyen módon pótolni igyekezett a megszüntetett normatív ellátást. A változásokkal a nagyon alacsony jövedelmű egyedülálló háztartások is veszítettek – minél szegényebbek voltak, annál nagyobb mértékben. Az ÖNYM háromszorosa körüli jövedelemmel rendelkező háztartások átlagosan viszont jól jártak a változásokkal, mivel a *normatív LFT*-re nem voltak jogosultak, a lakásfenntartási kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatásra – a Sellyei járás településeinek egy részén – igen.

Az előbbiekkal szemben és tekintettel arra, hogy a KSH adatai szerint a támogatás átlagos összege a budapesti kerületekben és a megyei jogú városokban összességében enyhén növekedett, a megyei jogú városokban pedig csak enyhén csökkent, nem meglepő, hogy a nagyobb városokról szóló *13. táblázatban* bemutatott jövedelem- és háztartástípus-kombinációk többségének az esetében a változások előjele pozitív.

13. táblázat: A normatív LFT megszüntetésének következménye a lakásfenntartási típusú támogatás különböző modell-háztartások számára elérhető havi összegére a megyei jogú városokban és a budapesti kerületekben, Ft

	1 felnőtt			2 felnőtt + 3 gyerek		
<i>Egy főre eső havi jövedelem</i>	22 800	56 000	85 000	22 800	56 000	85 000
Megyei jogú városok	+323	+1211	+391	-2488	+696	0
Budapest kerületei	+467	+1110	+1385	-1590	+988	+391
<i>Összesen</i>	+395	+1160	+888	-2039	+842	+196
Éves jövedelemhatás	+4744	+13 923	+10 657	-24 468	+10 104	+2348

Forrás: Saját számítás a szociális törvény 2015. február 28-ig hatályos változata és a vizsgált rendeletek 2017. december 1-jén hatályos változata alapján.

Legjobban az ÖNYM kétszerese körüli jövedelemmel rendelkező egyedülállók jártak, noha az elérhető támogatás átlagos összege esetükben is csak havi 1160 forinttal növekedett. Csekély mértékben jól jártak azok az ÖNYM háromszorosa körüli jövedelemmel rendelkező egyedülállók is, akik a *normatív LFT*-re már nem voltak jogosultak, a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásra azonban gyakran igen. A legszegényebb – a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege körüli jövedelemmel rendelkező egyedülállók – viszont alig nyertek a változásokkal.

A háromgyermekes családok esetében kis mértékben növekedett az elérhető támogatás maximális összege az ÖNYM kétszerese körüli jövedelemszinten. Jelentősen csökkent viszont az ennél is kevesebb jövedelemből – szélsőséges jövedelemszegénységben – élő többgyermekes családok elérhető támogatása. A *normatív LFT* megszüntetése számukra a havonta elérhető támogatásnak mintegy 2000 forintos csökkenését eredményezte, ami éves szinten közel 25 ezer forintos veszteséget jelentett.

6. Összegzés

A normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésével 2015-ben véget ért az a rendszerváltás utáni időszakot végig kísérő történet, amelynek során a központi kormányzat – vonakodva, megkésve és a probléma érdemi kezeléséhez szükséges források biztosításának felelőssége előtt mindig kitérve, mégis – egyre nagyobb szerepet vállalt egy olyan pénzübeli ellátás biztosításában, amely megbízható módon segíti a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegeinek a lakásfenntartását. Lakásuk – népegészségügyi szempontból is kiemelkedően fontos – megfelelő fűtést; eladósodásuk, és így a gáz- és áramszolgáltatásból való kizárásuk (illetve a vezetékes vízszolgáltatás korlátozásának), végső soron pedig lakhatásuk elvesztésének a megelőzését; továbbá azt, hogy mindezek elkerülése érdekében a szegénységben élőknek se kelljen jövedelmük akkora részét lakásfenntartásra fordítaniuk, ami ellehetetleníti más alapvető szükségleteik kielégítését.

A *normatív LFT* megszüntetésével, a települési támogatások működésének első teljes évében mintegy fele annyi háztartás kapott támogatást a lakásfenntartási kiadásaik fedezéséhez, mint két évvel korábban, többnyire még a korábbiaknál is alacsonyabb összegben. A lakásfenntartás támogatására fordított közkiadások 57 százalékkal, a támogatott háztartások száma 46 százalékkal, a támogatás átlagos összege pedig 20 százalékkal csökkent. A támogatott háztartások számának a csökkenésével a védendő fogyasztói státuszhoz kapcsolódó kedvezményekre való jogosultság is automatikusan szűkült.

A *normatív LFT* megszüntetésének a jövedelem csökkenésében, illetve a lakásfenntartási kiadások növekedésében jelentkező következményei több mint 3000 települési önkormányzat döntéseinek – és lehetőségeinek – a függvényében érintették a támogatásra szoruló háztartásokat. Mindezek együttes hatásaként – ahogyan azt a lakásfenntartási támogatás, illetve általában az önkormányzati segélyezés tapasztalatai alapján már az intézkedés bevezetése előtt is tudni lehetett – a *normatív LFT* megszüntetése a kisebb és a hátrányosabb helyzetű településeken élők számára jelentette a legnagyobb veszteséget. A támogatás átlagos összege a leghátrányosabb gazdasági- társadalmi helyzetű településen csökkent leginkább. A kisebb településen élők jelentős része ráadásul nem csupán a *normatív LFT*-re, hanem bármiféle rendszeres lakásfenntartási támogatásra való jogosultságát veszítette el a 2015-ös átalakulások következményeként – noha a lakásfenn-

tartás költségeinek az előteremtése az átlagnál gyakrabban jelent problémát a kistelepülések lakosainak. Összességében mintegy egymillió ember élhet olyan településen, ahol semmilyen rendszeres támogatás nem érhető el a lakásfenntartás költségeinek megfizetéséhez.

A kisebb, 5000 fő lélekszám alatti településeken mostanra több településen, több háztartás számára hozzáférhető a szociális tüzelőanyag-támogatás, mint a *normatív LFT* helyébe lépő – vagy helyébe nem lépő – lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatás, noha az ott élők jelentős része nem fával fűt. Az évente egyszer biztosított tüzelőanyag-támogatás egy hónapra vetített átlagos összege nem éri el az 1500 forintot sem, ráadásul éppen a leghátrányosabb helyzetű településeken a legalacsonyabb.

A lakásfenntartáshoz nyújtott támogatás átlagos összege csak Budapesten növekedett, itt is csekély mértékben – alapvetően ezt is az okozta azonban, hogy a támogatott háztartások számának a csökkenése meghaladta a támogatásra fordított kiadások csökkenését. Ha pedig tekintetbe vesszük a Budapesti Lakásrezsi-támogatás megszüntetését is, akkor kiderül, hogy éppen a fővárosban került sor a legszükségesebb mértékű „lakásrezsitámogatás-csökkentésre” (Kováts, 2015): a budapestiek lakásfenntartásának a támogatására fordított közkiadások összessége 2016-ban még nominálértéken is kevesebb, mint a negyede volt az öt évvel korábbi, és kevesebb, mint az ötöde a tíz évvel korábbi ráfordításoknak.

Összhangban az önkormányzati rendeletekről készült egyik korábbi elemzéssel (Kováts, 2015), a nagyobb városok és a két leghátrányosabb helyzetű járás helyi rendeleteinek fenti áttekintése azt mutatja, hogy a *normatív LFT* megszüntetésével a legalacsonyabb jövedelmű háztartások jártak leginkább rosszul. Mivel az önkormányzatok jelentős része az egyszerűség kedvéért egységesen állapította meg a támogatás összegét, a lakásfenntartáshoz nyújtott támogatás összege az alacsonyabb jövedelmű háztartások esetében csökkent (nagyobb mértékben), míg a magasabb jövedelmű, de az új rendszerben is jogosult háztartások egy része akár a korábbinál magasabb összegű támogatásra is jogosulttá válhatott. A nagyobb városok jelentős részében a bérlők is rosszul jártak a változásokkal.

Összességében: a központi, normatív lakásfenntartási támogatáshoz képest a lakásfenntartási kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatások rendszere *kevésbé jogszerűen, kevesebb háztartás között oszt el kevesebb támogatást*, és ebből a kevésből is *kevesebbet a leginkább rászoruló háztartásoknak* – akiknek a támogatáshoz való hozzáférése elé a fentebb ismertetett önkormányzati rendeletek jelentős része ráadásul számos akadályt állít, gyakran teret engedve a diszkrecionális vagy akár önkényes jogalkalmazásnak.

A lakásfenntartási támogatás rendszerváltás utáni történetéről szóló áttekintés és a lakásfenntartási kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatások itt közölt elemzése alapján megalapozottan állítható, hogy a decentralizált önkormányzati segélyezés ismét alkalmatlannak bizonyult annak biztosítására, hogy a társadalom alacsony jövedelmű rétegei is megfelelően és anélkül tudják fűteni és világitani – használni – otthonukat, hogy ez akár az eladósodásukhoz, akár

ahhoz vezetne, hogy más alapvető szükségleteik kielégítésére nem marad elég jövedelemük.

Amint azt a települési támogatások új rendszeréről a kormány megbízásából elkészített elemzés következtetései is hangsúlyozták, a lakásfenntartás támogatását nem a szétaprózódott önkormányzati segélyezés, hanem az államilag garantált jóléti rendszer keretei között indokolt megszervezni: „a lakhatás biztonsága a jövedelemszerzéshez és az egészség megőrzéséhez kapcsolódó szükségletekhez hasonlóan alapvető szükséglet. A lakhatás biztonságának hiánya miatt nem csak az egyes emberek, családok jóléte sérül, de sérül a szociálpolitika prevenciós oldala is, ami végső soron kedvezőtlenül hat a népesedéspolitikára, a szegénység felszámolására, a munkaerő nagyobb mobilitására és a gazdasági növekedésre irányuló társadalmi célok, törekvések megvalósulására” (Mózer, 2016b: 45).

A probléma és az azt okozó közpolitikai mulasztás persze túlmutat azon, hogy az önkormányzati segélyezés szétaprózódott rendszere alkalmatlannak bizonyult egy hiányzó vagy megszüntetett központi ellátás megfelelő pótlására. A rendszerváltás óta eltelt közel három évtizedben ugyanis mindvégig elmaradt a magánbérleti szektor megfizethetőségének javítására szolgáló lakbértámogatás vagy akár csak az önkormányzati bérlakások központi lakbértámogatási rendszerének a kialakítása. A jövedelepótló támogatások pedig messze elmaradnak attól a színvonaltól, amit egy lakásfenntartási támogatással volna célszerű kiegészíteni, amennyiben összegük nem csupán a lakásfenntartás költségeivel nincsen arányban, hanem adott esetben még az egészség megőrzéséhez szükséges táplálkozási szükséglet kielégítésére sem elegendő.

Annyi azonban a magyarországi társadalompolitikai rendszer átfogó – a szociális állampolgáriság eszméjéből következő társadalmi minimum intézményesítését megalapozó – reformjának a felvázolása nélkül is megalapozottan állítható, hogy annak egyik elengedhetetlen eleme egy olyan, a megszüntetett központi ellátásnál és a lakásfenntartáshoz nyújtott települési támogatásoknál egyaránt jóval magasabb színvonalú lakásfenntartási támogatás lenne, amely az ország minden településén egységes feltételekkel és normatív jelleggel biztosítja a támogatáshoz való hozzáférést és a támogatásnak a háztartások teherbíróképességével – tehát jövedelmével és lakásfenntartási szükségleteivel – arányos színvonalát.

A települési támogatások új rendszere ezzel szemben nem csupán semmit nem valósított meg azokból a kormányzati vállalásokból,²⁹ miszerint az új szociális támogatási rendszer „igazságosabb” lesz, és a változtatások nyomán „senki sem maradhat ellátás nélkül” – hanem éppen azok ellenkezője történt.

²⁹ Ld. a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény indokolását.

Irodalom

- Bajomi Anna Zsófia (2018): *A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.
- EMMI (2015): *Segédlet a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások rendszerének 2015. március 1-jén hatályba lépő törvényi változásaihoz kapcsolódó önkormányzati rendeletalkotáshoz*. Budapest: Emberi Erőforrások Minisztériuma.
- Győri Péter (2002): A budapesti díjkompenzáció rendszere. In: Pallai Katalin (szerk.): *Budapest-modell. Egy liberális várospolitikai kísérlet*. Budapest: Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány. 237–244.
- Győri Péter (2004): A szubszidiaritás útja is kirekesztéssel van kikövezve. In: *Társadalmi Befogadás 2002. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által pályázati úton támogatott kutatási program zárótanulmányai*. Budapest: NCSSZI. 125–159.
- Győri Péter (2005): Szemben az árral... A Hálózat Alapítvány lakásrezi-támogatási és krízis támogatási rendszeréről. *Esély* 17(2): 73–93.
- Hegedüs József (2011): Social safety nets, the informal economy and housing poverty—experiences in transitional countries. *European Journal of Homelessness* 5(1): 15–26.
- Hegedüs József – Somogyi Eszter (2018): A lakások megfizethetősége és a társadalmi egyenlőtlenségek – a KSH 2015-ös lakásfelvétele alapján. In: *Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés részletes eredményei*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. 6–25.
- Kopasz Marianna – Gábor András (2018): A szociális segélyezési rendszer 2015. márciusi átalakításának hatása a települési önkormányzatok magatartására. In: Kolosi Tamás és Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2018*. Budapest: TÁRKI, 328–352.
- Kantar Hoffmann (2017): *Lakossági hulladékégetési szokások Magyarországon*. Elemzés a Levegő Munkacsoport és a Magyar Szegénységellenes Hálózat számára. 2017. november 29.
- Kovács Endre Miklós (2015a): A szociális tárgyú önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatának margójára I. A rendeletalkotás koncepcionális kereteiről. *Új Magyar Közigazgatás* 8(2): 76–83
- Kovács Endre Miklós (2015b): A szociális tárgyú önkormányzati rendeletek 2015. évi felülvizsgálatának margójára II. A települési támogatás és a rendkívüli települési támogatás rendeletalkotási kereteiről. *Új Magyar Közigazgatás* 8(3): 85–93.
- Kovács Bence (2015): Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján. *Esély* 27(6): 29–60.
- Marmot Review Team (2011): *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel Poverty*. London: Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland.

- Misetics Bálint (2018): Sosem volt elég. A lakásfenntartási támogatás 2015 előtt. *Esély* 30(6): 3–44.
- Misetics Bálint – Samu Flóra – Scharle Ágota – Váradi Balázs (2015): *Koncepció a zuglói pénzübeli szociális ellátások átalakítására*. Budapest: Budapest Intézet.
- Monostori Judit (2000): Lakásfenntartás a városokban. *Esély* 12(3): 67–89.
- Mózer Péter (2016a): Az önkormányzati segélyezés alapvonalai 2015-ben. In: *Szociálpolitikai monitoring tanulmányok*. Budapest: TÁRKI. 87–107.
- Mózer Péter (2016b). *Az önkormányzati segélyezés alapvonalai. A szociális ellátásokat érintő hatásköri, finanszírozási szabályozás 2015. március 1-jén hatályba lépő módosulásait követő önkormányzati gyakorlat vizsgálata*. Budapest: TÁRKI. Kézirat.
- Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila (2015): A segélyezési rendszer változásai. *Esély* 26(3): 43–66.
- Policy Agenda (2018): *Létminimum 2017-ben Magyarországon*. 2018. május 31.
- WHO (2015): *Residential heating with wood and coal. Health impacts and policy options in Europe and North America*. Copenhagen: World Health Organization.