

ÉVES JELENTÉS A LAKHATÁSI SZEGÉNYSÉGRŐL

2015

teljes jelentés

Készítették:

Átol Dorottya

Kováts Bence

Kőszeghy Lea

Szerkesztette: Kőszeghy Lea



A szerkesztés 2016. június 1.-jén zárult.

Munkánkat figyelemmel kísérheti honlapunkon, blogunkon és Facebook oldalunkon.

www.habitat.hu

<http://www.habitat.blog.hu>

www.facebook.com/habitathungary

Habitat for Humanity Magyarország, Budapest 2016

TARTALOM

KÖSZÖNTŐ	3
VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	4
1. LAKHATÁSI SZEGÉNYSÉG MAGYARORSZÁGON	9
1.1 Hozzáférés	9
1.2 Lakásminőség	14
1.3 Megfizethetőség	15
1.4 Energiaszegénység	19
2 SZAKPOLITIKAI FEJLEMÉNYEK	20
2.1 A lakhatás megfizethetőségét érintő intézkedések	20
2.2 Lakástulajdon-szerzést támogató új intézkedések	30
2.3 További fontos lakáspolitikai intézkedések	36
3 LAKHATÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK	45
4 Összefoglaló: lakhatási szegénység és kormányzati intézkedések	49

Üdvözlöm a Habitat for Humanity Magyarország ötödik éves lakhatási jelentésének olvasóit!

A 2015. év megmutatta, hogy a magyarországi lakáspolitikai megfelelő politikai akarat mellett képes a változásra. A terület költségvetése hirtelen megnőtt, struktúrája átalakult. A változások – a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó támogatási rendszer átalakítása, az újabb, lakástulajdon-szerzést támogató programok bejelentése – megmutatták a szakmailag megalapozott, a különböző társadalmi csoportok szükségleteit figyelembe vevő, hosszú távú vízióval rendelkező lakáspolitikai fontosságát – és azt is, hogy ez mennyire fájóan hiányzik Magyarországon.

Ötödik éve adjuk közre a magyarországi lakhatási szegénységet bemutató adatok gyűjteményét, a hazai lakáspolitikai elemzését, illetve saját – széles körű szakmai konszenzuson alapuló – ajánlásainkat jobb lakáspolitikai megoldásokra. Ennek a munkánknak a célja a megalapozott, konstruktív lakáspolitikai párbeszéd kialakítása, mert hisszük, hogy ez elengedhetetlen az igazságos, befogadó és jobb társadalmi és gazdasági eredményekre vezető lakáspolitikai létrejöttéhez.

Fontos, hogy meglássuk és megmutassuk a lakáspolitikai viszonylag elvont fogalmi mögött megbúvó emberi sorsokat, kézzel fogható egyéni és társadalmi tragédiákat. A biztos, megfizethető, egészséges lakás, a munkaerőpiachoz és az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a társadalmi integráció földrajzi megvalósulása elengedhetetlen az emberi méltóság érvényesüléséhez, a boldogulás és a boldogság eléréséhez. Ma a probléma jellegétől függően több tíz- százezer, akár több millió honfitársunk jogai, méltósága és esélyei sérülnek lakhatási gondok, végső soron pedig a hibás lakáspolitikai miatt. A lakhatási szegénység különféle problémái ennyi ember számára okoznak egészségkárosodást, jelentenek megoldhatatlan anyagi terheket, teszik lehetetlenné a munkavállalást, a megfelelő oktatáshoz és egyéb szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Közöttük felülreprezentáltak a gyermekek, akik egész életükre szóló hátrányokat szenvednek el a nem megfelelő lakhatás miatt – ők az a felnövekvő generáció, akinek a kezében van Magyarország jövője.

Minden magyar állampolgár számára előnyökkel járna egy olyan lakáspolitikai, amely a lakhatási szegénység problémáit beazonosítja, és azokra megfelelő válaszokat kínál. Egész Magyarországnak van szüksége arra, hogy a ma még lakhatási szegénységben élők a társadalom aktív tagjaiként kiteljesíthessék képességeiket.

Reméljük, ez a jelentés sok olvasóra talál, izgalmas, előremutató viták alapjául szolgál, és közösen elérjük a valódi célját: hogy Magyarországon fontos kérdés legyen az emberhez méltó lakhatás biztosítása mindenki számára.

Budapest, 2016. június 1.

Szekér András
ügyvezető igazgató

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A probléma jellegétől függően ma Magyarországon több tíz- százezren, akár több millióan is érintettek a lakhatási szegénység különféle formáiban. A lakhatással kapcsolatos szakpolitikai intézkedések ezekre a problémákra nem, vagy legfeljebb részlegesen találtak megoldást 2015-ben, bizonyos esetekben az újonnan bevezetett intézkedések akár tovább rontották a helyzetet.

Megfizethetőség

A **lakhatás megfizethetősége az utóbbi években javult** (részben a rezsicsökkentés hatására, bár ez a legszegényebbek számára kevesebb megtakarítást eredményezett), **de így is csaknem milliós** tömeget érint. A magyarországi háztartások jövedelmük körülbelül 22%-át költötték lakhatásra, a legszegényebb ötöd háztartásai kiadásai 24,6%-át erre a célra fordítják. 840 ezer ember súlyos megfizethetőségi problémákkal küzd, a piaci bérletben élők harmadának (32,4%) vannak súlyos megfizethetőségi problémái. Kb. 946 ezer emberrel fordult elő, hogy a megelőző évben anyagi okokból nem tudta megfelelően fűteni lakását. Kb. 400 ezer villamos energia, 194 ezer földgáz, 126 ezer távhőfogyasztónak volt a kikapcsolás veszélyével fenyegető tartozása, és csaknem százezer kikapcsolt fogyasztó volt az országban 2015. december végén. 2014 végén kb. 140 ezer jelzálogszerződéssel rendelkező adós volt 90 napon túli fizetési elmaradásban.

A lakásfenntartási költségek megfizethetőségével kapcsolatban lényeges szakpolitikai változások történtek 2015-ben. Ezek közé sorolható mindenekelőtt a **központi normatív lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési szolgáltatás megszüntetése, és a települési támogatások rendszerének bevezetése**. A változtatások azonban **nem adnak megfelelő megoldást a megfizethetőségi problémákra, sőt, számos háztartást a korábbinál kedvezőtlenebb helyzetbe hoznak**.

Nem oldódtak meg a támogatási rendszer korábban meglévő problémái: a lakásfenntartási támogatás esetében a támogatás alacsony összege, az adósságkezelés esetében a szolgáltatás rosszabb elérhetősége kisebb településeken. Eközben előnyeikből sok megszűnt. A **jogosultság feltételrendszerét és az ellátás összegét tekintve nagy különbségek alakultak ki** az egyes települések között, amelyek nem feltétlenül a rászorulóknak közötti helyi különbségeket tükrözik. **Nagyobb a szabad belátáson alapuló döntések szerepe**, ami teret nyithat az önkényességnek. Az adósságkezelés esetében **nincs garancia arra, hogy továbbra is komplex szolgáltatást** (anyagi támogatás és tanácsadás) nyújt.

A nemteljesítő jelzáloghitelesek érintő fontos lépés volt 2015-ben a családi csődvédelem bevezetése, valamint a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. (NET) programjának kiterjesztése. **A családi csődvédelem a jelenlegi feltételekkel nem, a NET programja részben tekinthető megfelelőnek** a nemteljesítő jelzáloghitelek helyzetének konszolidálásában.

A szigorú feltételekkel bevezetett **családi csődvédelem** a várt 15 ezer háztartás helyett egyelőre **mindössze néhány száz háztartás** számára volt vonzó.

2015 folyamán a kormány a **NET programjának számottevő bővítéséről döntött, ám ennek mértéke jelentősen elmarad** a nemteljesítő jelzáloghitelek azon csoportjától, melynek számára a jelenlegi lakáspolitikai eszköztárból ez az egyetlen lehetőség arra, hogy jelzáloghitel-adósságuktól megszabaduljanak. A bővítés **gyakorlati megvalósítását kétségessé teszi**, hogy a 2016-os költségvetésben a korábbi évekhez képest körülbelül felére csökkent a NET számára ingatlanvásárlásokra, -beruházásra allokált összeg, így a 2017-re előirányzott, ismét a korábbihoz hasonló összeggel együtt sem biztos, hogy a NET ki fogja tudni használni megemelt ingatlankeretét. Emellett a NET lakásvásárlásai főként **korlátozott munkalehetőséget nyújtó térségekre** összpontosulnak, ami gátja lehet a bérlové vált lakástulajdonosok további munkaerőpiaci és társadalmi mobilitásának.

A lakhatási szegénységi problémák másik nagy csoportja a lakásminőséggel kapcsolatos. A lakások közműellátottsága Magyarországon általánosságban jó, de van a lakásállománynak egy olyan szegmense, jellemzően **a legalacsonyabb státuszú háztartások lakásai, amelyek ezen a téren “le vannak szakadva”** az állomány többi részétől. A szegénységi küszöb alatt élők 16%-ának nincs fürdőszobája, 17%-ának WC-je. A legszegényebb jövedelmi tized háztartásainak 12%-a folyó víz nélküli lakásban él. **Lakhatósági problémák** gyakrabban fordulnak elő a kedvezőbb helyzetű háztartások körében is, a **szegényebb háztartásokat azonban aránytalanul jobban sújtják**. 2,5 millió ember él beázó, vizes lakásban. A szegények körében csaknem minden második embert érintenek ilyen problémák (45%). A magyarországi lakosok 41,1%-a, a szegények 62%-a él túlszűfolt lakásban. A gyermekek helyzete még rosszabb: 2015-ben körülbelül 91000 gyermek élt fürdőszoba, 92600 gyermek élt WC nélküli lakásban, körülbelül 500 ezer gyermek élt beázó, vizes, potenciálisan egészségkárosító lakásban, és több mint egymillió gyermek élt túlszűfolt lakásban. A lakásállomány 70%-a energetikai felújításra szorul.

Kifejezetten a lakásminőségi problémák kezelését célzó szakpolitikai intézkedés 2015-ben nem született. A lakástulajdonhoz jutás megkönnyítését célzó, valamint a lakásállomány energiahatékonysági felújításának támogatásával kapcsolatos intézkedések érintik ezt a területet, azonban legfeljebb részleges megoldásokat kínálnak, bizonyos esetekben rontották az alacsony jövedelmű háztartások esélyét lakásminőségi problémáik megoldására.

A lakástulajdonhoz jutás megkönnyítését célzó, kiemelten a gyermekes családokat támogatni kívánó intézkedéscsomag – a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) bevezetése majd bővítése, az új építésű lakóingatlanok ÁFA-terhének 5%-ra csökkentése, a magánérős lakás- és házépítés esetében igénybe vehető, 5 millió forintig terjedő adóvisszatérítés, az építésügyi eljárás egyszerűsítése – évek óta nem látott forrásmennyiséget von be a lakásszektorba közvetlenül vagy közvetve, ám **lakhatási szegénységi szempontból hatása több szempontból ellentmondásos, vagy aggályos.**

A **CSOK és az adóvisszatérítés** esetében a **hozzáférés feltételrendszere éppen azokat a szegény háztartásokat zárja ki, akiket a legsúlyosabban érintenek a lakásminőségi problémák** (pl. alapszolgáltatásokhoz, infrastruktúrához való hozzáférés hiánya). Több támogatási forma – **ÁFA-csökkentés, adóvisszatérítés, építési eljárás egyszerűsítése** – **csak azon háztartások számára lesz hozzáférhető, amelyek képesek egy újjépítésű lakás megvásárlására vagy építésére.** Ezzel együtt, a támogatások **el fognak érni lakhatási szegénységben élő családokat**, ezért **részben hozzájárulhatnak** a helyzetelemzésben is azonosított túlszűfoltági, lakásminőségi problémák egy részének kezeléséhez. Ugyanakkor a források nagy része magasabb státuszú háztartásokat fog szolgálni, és **nem fog érdemi változást hozni** a többszázezer (pl. WC hiánya), adott esetben (túlszűfoltág, beázó, nyirkos lakás) többmillió embert érintő súlyos lakásminőségi problémák kezelésében.

Emellett féltő, hogy ezek a támogatásokhoz hozzáférő, ám **kedvezőtlenebb jövedelmi helyzetű családok az ország gazdaságilag hátrányos helyzetű területein, településein fognak lakást vásárolni vagy építeni** (a 2015-ös CSOK-igénylési adatok már mutatnak egy ilyen mintázatot), ami gátja lesz a további munkaerőpiaci, társadalmi mobilitásuknak. A támogatási rendszerben **nem érvényesíthető megfelelően energiahatékonyság szempontja**, amely az alacsony jövedelmű háztartások esetében különösen fontos lenne, mint a rezsicsökkentés egyetlen fenntartható módja.

A CSOK és az ÁFA-csökkentés emellett **hozzájárul a lakások további emelkedéséhez** elsősorban a kedvezőbb gazdasági helyzetű településeken, ami **tovább ronthatja** a méltányos lakhatáshoz való hozzáférést az alacsony jövedelmű családok **azon része esetében, amelyek nem férnek hozzá** ezekhez a kedvezményekhez.

Az építésügyi eljárás egyszerűsítése az **adminisztráció csökkentése** révén **jótékony** hatású lehet a lakhatási szegénységben élők azon töredéke számára, akiket érint, azonban az építetőt is **kiszolgáltatott helyzetbe hozza**, az építésügyi hatósági eljárás által biztosított előzetes kontroll híján rossz minőségű (akár lakhatatlan) lakások épülhetnek.

A megfizethetőséggel és a lakásállomány állapotával egyaránt összefüggő probléma, a csaknem milliós tömeget érintő **energiaszegénység kezelésének esélyeit rontja** a megfizethetőség javítását célzó támogatási rendszer átalakításán túl a **vissza nem térítendő EU-s fejlesztési források megvonása a lakossági energetikai fejlesztésektől**. Ez általában is korlátok közé fogja szorítani a lakossági energiahatékonysági fejlesztéseket, az alacsony jövedelműek esetében pedig még nagyobb eséllyel lehetetleníti el az energiahatékonyságot javító beruházásokat a saját erő és hitelképesség hiányában. A széndioxid-kvótaértékesítés bevételeire épülő **Otthon Melege program** pályázati kiírásai a kereslethez képest nagyon **kevés forrást** tettek elérhetővé. A program épületenergetikai felújításra felhasználható forrásaihoz az **alacsony státuszú háztartások szisztematikusan rosszabb esélyekkel** férhettek hozzá.

Elhelyezkedési problémák

Magyarországon a települések egynegyedében található szegregált településrész, ezekben megközelítőleg **300 ezer ember** él, a becslés nem tartalmazza a szegregált településeken élőket. **A 2007-13-as fejlesztési ciklus telepszerű lakhatást érintő és szociális városrehabilitációs programjai legfeljebb részben nyújtottak segítséget** az itt élőknek: az érintett területek kis részét érték el, sokszor nem a legrosszabb helyzetűekre koncentráltak, a **lakhatási beavatkozások** jellemzően **nem támogatták** a szegregátumban élők **mobilizációja** révén megvalósuló **deszegregációt**.

2015 őszén fogadta el a kormány a 2014-20-as EU-s programozási ciklusra vonatkozó, **a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiát**. A **Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II-hez kapcsolódó**, de a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiát is beépítő **intézkedési tervben csak a komplex programokkal kapcsolatos intézkedések** jelennek meg. A **szociális bérlakásrendszer, valamint a lakásfenntartási támogatás, adósságkezelés rendszerének fejlesztése** a 2012-14 évekre vonatkozó intézkedési tervvel ellentétben **nem szerepel**, miközben a szociális bérlakásrendszer fejlesztésére az elmúlt években nem történt érdemi lépés, a megfizethetőség javítását célzó központi támogatások megszüntetése, a települési támogatás bevezetése pedig inkább kedvezőtlen hatású a megfizethetőségi problémák kezelésében.

Hajléktalanság

2015-ben csaknem 11 ezer hajléktalan helyzetben levő ember válaszolt az éves februári hajléktalan adatfelvétel kérdéseire. Az önkéntes adatszolgáltatásra épülő kutatás eredményei nem tekinthetők a hajléktalanságban élők számára vonatkozó becslésnek, az azonban biztos, hogy ezen a téli napon legalább ennyien hajléktalanok voltak Magyarországon. **Az elmúlt öt évben Magyarországon mintegy ötvenezren tapasztalták meg közvetlenül a hajléktalan élethelyzetet**. A hajléktalan emberek mintegy harmada gazdasági okból veszítette el lakhatását. Egyre több olyan alacsonyan képzett fiatal jelenik meg ebben a körben, akinek sosem volt önálló lakhatása.

A **hajléktalanság kezelésében nem történtek olyan rendszerszintű változtatások, amelyek a hajléktalan élethelyzetből történő kivezetést támogatnák**. Több ezt célzó program is működött az országban, részben EU-s, részben egyéb forrásokból, ám ezek nem épültek be a **szakpolitikai eszközrendszerbe**, amelyben továbbra is a **hajléktalanellátó intézményrendszerre fókuszáló, illetve rendészeti megközelítés dominál**.

A lakhatás jogi bizonytalansága többszázezer embert érint különféle formákban, az ő helyzetük javításában nem történt érdemi előrelépés 2015-ben, például a bérlakásszektor szabályozási, szervezeti, adózási kereteinek újragondolása, a lakcímkártyákkal összefüggő problémák rendezése, a kilakoltatás szabályozásának újragondolása, illetve a vonatkozó jogi szabályozás következetes betartatása terén.

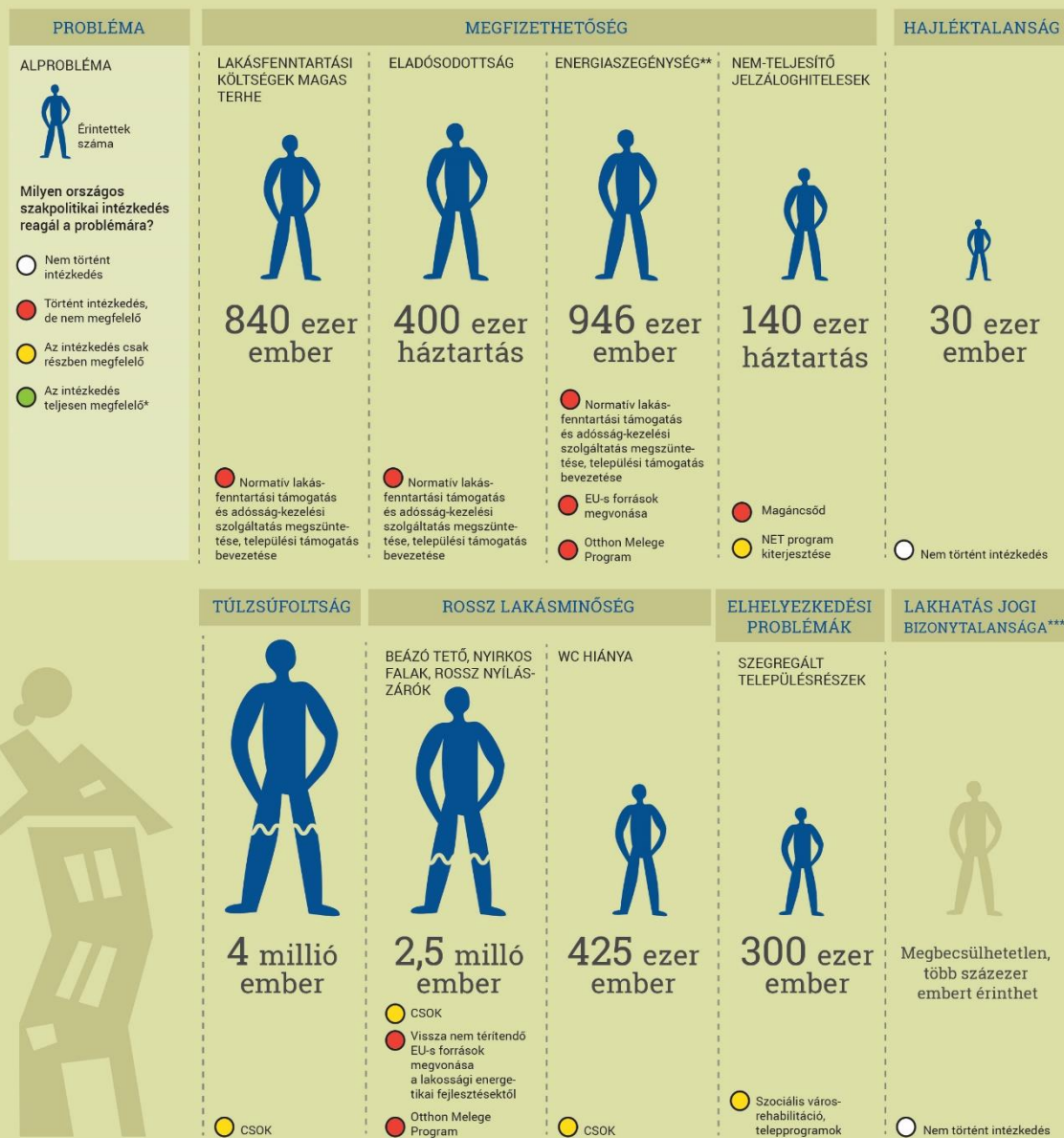
Lakhatási kiadások a központi költségvetésben

2015-ben a központi költségvetés összesen 161 milliárd forintot fordított lakhatással összefüggő kiadásokra. A lakhatási kiadások több mint kétharmada, 107,4 milliárd forint ment olyan támogatásokra, amelyeket döntően a jobb anyagi helyzetben lévők és már biztos lakhatással rendelkezők tudnak igénybe venni (lakástakarék-pénztári megtakarítások támogatása, hitelekhez kapcsolódó támogatások, CSOK), és **mindössze egyharmada, 53,6 milliárd forint olyan támogatásokra, melyek odaítélésében a szociális szempontok központi szerepet játszanak.** Az utolsó olyan támogatásokat is kivezették, amelyek általában jövedelmi és lakhatási rászorultság révén támogatták a szegény háztartásokat. **A szociális szempontok figyelembevételével elköltött költségvetési források is csak bizonyos jól körülhatárolható, szűk csoportokat céloztak.** A szociálisan célzott támogatások legnagyobb része, 35 milliárd forint a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. működését támogatta, amely a végképp eladósodott volt devizahitelek egy részének tud segíteni. 8 milliárd forint támogatás jutott a hajléktalanellátó intézményeknek, ez nagyrészt krízisellátásra és „átmeneti” gondozásra megy, a hajléktalan élethelyzetből kivezető, tartós lakhatást biztosító programokra rendszerszerű támogatás nincs. A Gyermekvédelmi Lakásalap az állami gondozásból kikerülő fiatalok lakhatását támogatja, erre 2015-ben 1,54 milliárd forintot költött a központi költségvetés.

Összességében a 2015-ös év lakáspolitikai intézkedései egyértelműen a lakhatással összefüggő támogatások magasabb státuszú háztartások felé irányuló további átrendezését, és jelentős növelését mutatják. Ez világosan mutatja, hogy a szektor legnagyobb problémája nem a forráshiány, és jól leképezi a különféle lakhatási kérdésekre irányuló – különféle társadalmi csoportokat érintő – (szak)politikai figyelem és érzékenység aránytalanságait.

Lakhatási szegénység és szakpolitikai intézkedések

Miközben egyes lakhatási szegénységi problémák több százezer, vagy épp több millió embert érintenek, az ezekre reagálni hivatott szakpolitikai intézkedések vagy eleve hiányoznak, vagy nem megfelelőek – esetleg még rontanak is a helyzeten –, vagy kevés érintettnek, részlegesen nyújtanak csak megoldást.



*Nem találtunk rá példát; **Anyagi okokból megfelelően fűteni nem tudó háztartásokban élők; ***Tisztázatlan jogviszony; érvényes lakcím hiánya; hiányzó/méltánytalan lakásbérleti/szivességi lakáshasználati szerződés stb.

1. LAKHATÁSI SZEGÉNYség MAGYARORSZÁGON

Kőszeghy Lea

1.1 Hozzáférés

A lakhatáshoz való jó hozzáférés azt jelenti, hogy a háztartások erejüket meghaladó áldozat nélkül is képesek méltányos: megfizethető, megfelelő minőségű, elhelyezkedésű (azaz rendszeres munkába, iskolába járást lehetővé tévő), jogilag biztonságos, túlzásfolttságtól mentes lakhatáshoz jutni. Ez lehet magántulajdonon építő, mint biztos és hosszú távon is kiszámítható lakásbérlet.

Magyarországon 2015-ben mintegy 4,4 millió lakás és egyéb lakóegység volt megtalálható,¹ miközben a háztartások száma mintegy 4,1 millió volt.² **Magyarországon továbbra sincs mennyiségi lakáshiány**, ugyanakkor súlyos minőségi, strukturális, elhelyezkedést illető problémák tapasztalhatók a lakásállományban.

A KSH Háztartási és Életkörülmény-felvételének 2015-ös adatai szerint a **háztartások 90%-a saját tulajdonú lakásban él**, 8%-a bérlakásban, fennmaradó töredékük magántulajdonú lakás szívésségi lakáshasználójaként, vagy szolgálati lakásban.³ A nem saját tulajdonú lakásban élő háztartások csaknem fele, az összes háztartás 5%-a él piaci árú bérletben, körülbelül ugyanennyi háztartás nem piaci árat fizet lakásáért (alacsony lakbér, szívésségi lakáshasználat, szolgálati lakás). **A bérlakásszektor részesedése európai összehasonlításban továbbra is alacsony** (az Eurostat adatai szerint az EU átlaga 30%),⁴ **és eloszlása területileg igen egyenlőtlen**: a kisebb városokban, és különösen a falvakban alig található ilyen lakás.

A háztartások többsége számára tehát jelenleg – anyagi helyzetüktől függetlenül – a lakástulajdonvásárlás a lakhatáshoz való hozzáférés egyetlen lehetséges módja.

Lakástulajdonhoz való hozzáférés

A 2014-ben kezdődött **lakáspiari áremelkedés csökkent a alacsony jövedelmű háztartások esélyeit a lakástulajdonhoz jutáshoz**. Bár az utolsó negyedévre az áremelkedés üteme lassult, 2015 utolsó negyedévében egy átlagos használt lakás így is 11,6%-al került többbe, mint egy évvel korábban. Az új lakások árát ingadozás jellemezte, összességében 2015 utolsó negyedévére 9%-al került többbe egy új lakás, mint egy évvel korábban.⁵ Az áremelkedés nem jelentkezett mindenhol egyformán, elsősorban a fővárost és a nagyobb városokat, illetve az ország fejlettebb területeit érinti, míg kisebb településeken, illetve az ország kedvezőtlenebb helyzetű területein sokkal kevésbé jelentkezik.⁶ Egy használt lakás átlagos ára

¹ KSH Stadat 2.3.1. Lakásállomány, laksűrűség, január 1. (1990–)

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wde001b.html. A linkek utolsó letöltésének ideje: 2016.06.09.

² KSH Stadat 2.2.3.1. A háztartások száma, a háztartásban élő személyek jellemzői jövedelemszerző tevékenységük, jövedelmi tizedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint (2011–)

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc018a.html

³ KSH Stadat 2.2.3.2. Lakással kapcsolatos adatok jövedelmi tizedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint (2011–)

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc019a.html az adatok referenciaéve 2015.

⁴ Az Eurostat jövedelem- és életkörülmények-adatsora (SILC) szerint a magyarországi lakosok (itt tehát nem háztartási szintű adatokról van szó) 13,7%-a lakik bérelt lakásban, ezen belül 4,8%-a piaci árú, 8,9%-a alacsony bérű lakásban vagy ingyenes lakáshasználóként. Az adatok referenciaéve 2014. Eurostat Distribution of population by tenure status, type of household and income group (source: SILC) [ilc_lvho02] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en

⁵ KSH Statisztikai Tükör 2016.04.27. Lakáspiari árak, lakásárindex, 2015. IV. negyedév

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakaspiacar/lakaspiacar154.pdf>

⁶ KSH Statisztikai Tükör 2016.01.29. Lakáspiari árak, lakásárindex, 2015. III. negyedév

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakaspiacar/lakaspiacar153.pdf>; KSH Statisztikai Tükör 2016.04.27. Lakáspiari árak,

2015-ben országosan 11,3 millió forint volt, 1 millió forinttal több, mint 2014-ben. Budapesten 2,4 millió forinttal, átlagosan 16,9 millió forint, a megyeszékhelyeken 800 ezer forinttal, átlagosan 10,2 millió forint emelkedtek az árak. A többi városban és a községekben mindössze 300 ezer forint volt az emelkedés mértéke. Városokban átlagosan 9,4 millió, községekben 6,2 millió forintért lehetett használt lakást vásárolni. A Dél-Dunántúl, az Észak-alföld, és a Dél-Alföldi régió kisebb településein ennél is kisebb mértékű, egy-kétszáz ezer forintos emelkedés történt, városokban átlagosan 5,8-6,4, községekben 2,8-3,9 millió forintért hozzá lehetett jutni használt lakáshoz. (Az újlakások piaca ennél vegyesebb képet mutat, de ez az újlakásépítések alacsony elmúlt évek-beli száma miatt ez jelenleg egy igen kicsi, a kisebb településeken, és hátrányos helyzetű régiókban pedig gyakorlatilag nem létező ingatlanpiaci szegmens.) Mindez sok alacsony státuszú háztartást készíthet arra, hogy **gazdaságilag kevésbé fejlett, rosszabb munkaerőpiaci pozíciójú, szolgáltatásokkal rosszabbul ellátott területeken vásároljon** lakástulajdont, emellett a területileg eltérő áremelkedés tovább csökkenti az ilyen területen élők mobilitási esélyeit.

Mindezt árnyalják a lakáscélra fordítható hitelek, illetve a lakásépítéshez és -vásárláshoz nyújtott állami támogatások rendszere. A lakáscélú hitelek kamatai évek óta nem látott alacsony szintre kerültek 2015-ben,⁷ ami a hitellel történő lakásvásárlást újra vonzó alternatívává teheti.⁸ Ezt azonban korlátozza egyrészt a megelőző évek hitelválsága és a kamatok ciklikus ingadozása, amely a háztartásokat bizalmatlanabbá tette a hitelfelvétellel kapcsolatban, másrészt az alacsony státuszú háztartások esetében a hitelképesség hiánya. A túlzott lakossági eladósodást 2015. január 1-től további szabályozási eszközök: a jövedelemarányos törlesztőrészlet-mutató, valamint a hitelfedezeti mutató is korlátozzák, bár az eddigi tapasztalatok alapján nem vetették vissza érzékelhetően a lakossági lakáshitelezést.⁹ Az állami támogatások rendszerén belül 2015-ben a legjelentősebb új fejlemény a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) bevezetése (a korábbi lakásépítési kedvezmény, elterjedt nevén szocpol átalakításával), de a lakástulajdonhoz jutás esélyei szempontjából releváns intézkedés az új építésű lakóingatlanok ÁFA-terhének csökkentése, a magánérős lakás- és házépítés esetében igénybe vehető adóvisszatérítés és az építésiügyi eljárás egyszerűsítése is. Ezeknek a lakhatási szegénységben élő háztartásokra gyakorolt (várható) hatásával külön fejezetben foglalkozunk.

Bérlakásszektor

A megfizethető és jogilag biztonságos bérlakáshoz való hozzáférés esélyeit egyrészt a lakásbérbeadás szabályozási környezete, másrészt (ezzel is összefüggésben) a hozzáférhető bérlakások száma és jellege (tulajdon, elhelyezkedés, ár, minőség stb.) határozza meg.

Magyarországon a **közösségi bérlakás-állomány** nagyrészt önkormányzati tulajdonú lakásokat jelent. 2015-re ez az állomány a teljes lakásállomány arányában **tovább csökkent**, a 2014-es 2,9%-ról (körülbelül 125 500 lakás) 2,8%-ra (nagyrészt privatizáció révén, 2014 folyamán körülbelül 1000 lakást privatizáltak az önkormányzatok).¹⁰¹¹ A fenntartott önkormányzati lakásbérlemények száma ennél kisebb, **2014. végén az**

lakásárindex, 2015. IV. negyedév <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakaspiacar/lakaspiacar154.pdf>; Magyar Nemzeti Bank (2016) Pénzügyi stabilitási jelentés 2016. május <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2016-majus.PDF> pp. 17-18.

⁷ Magyar Nemzeti Bank (2016) Pénzügyi stabilitási jelentés 2016. május <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2016-majus.PDF> p. 30.

⁸ Magyar Nemzeti Bank (2015) Pénzügyi stabilitási jelentés 2015 november <https://www.mnb.hu/letoltes/stabilitasi-jelentes-2015-november-hun.pdf>

⁹ Magyar Nemzeti Bank (2016) Pénzügyi stabilitási jelentés 2016. május <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2016-majus.PDF>

¹⁰ KSH A társadalmi haladás mutatószámrendszere 2.7.7. Szociális lakásgazdálkodás (2003–2015) http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_7_7.html

¹¹ KSH Lakásstatistikai évkönyv 2014 3.9.1. Lakóépületek és lakások; 3.10.1. Az év folyamán eladott önkormányzati tulajdonú lakás- és nem lakásbérlemények száma és értékesítési adatai

önkormányzatok körülbelül 113 200 lakásbérleményt tartottak fent, eszerint az állomány csaknem 10%-a, körülbelül 12 300 önkormányzati tulajdonú lakás nem került kiadásra (rossz állapota vagy egyéb ok miatt).¹²

Az önkormányzati lakásbérleményeknek **csak egy része szociális bérlakás**: 2014 év végén 63 415 lakást adtak ki szociális alapon a magyarországi önkormányzatok, ami **a teljes fenntartott állomány mindössze 56%-a, a teljes magyarországi lakásállomány 1,4%-a**. A szociális bérlakások száma nagyobb ütemben csökkent (a megelőző évhez képest 5%-kal, 3300 lakással), mint a teljes önkormányzati tulajdonú lakásállományé (0,8%), illetve a fenntartott önkormányzati bérleményeké (1,6%). Az állomány többi része költségelví, vagy piaci alapon kiadott lakás.¹³ **A szociális bérlakások aránya az önkormányzati bérlakás-állományon belül településenként (Budapesten kerületenként) igen eltérő**, a helyi önkormányzat döntései függvényében alakul, és láthatóan nem reflektál az alacsony státuszú, szociális bérlakásra potenciálisan rászoruló népesség koncentrációjában tapasztalható különbségekre. Így például míg a főváros köztudottan számos társadalmi problémát koncentráló VIII. kerületében mindössze 8%, a jóval kedvezőbb helyzetű I. kerületben 81%, V. kerületben 100%, Győrben 99%, Miskolcon mindössze 18% a KSH 2014-re vonatkozó lakásstatisztikája szerint.¹⁴

A közösségi bérlakásszektorban az utóbbi években újonnan megjelent, speciális szegmens a **Nemzeti Eszközkezelő Zrt.** (a továbbiakban NET) **által megvásárolt lakások, 2015. december 31-én összesen 21 474** ilyen lakás volt az országban¹⁵ (a NET programjával bővebben foglalkozunk a 2. fejezetben). A közösségi bérlakásszektorban ez a szegmense **azonban gyakorlatilag csak egy jól meghatározott ügyfélkör: a jelzáloghiteleiket fizetni képtelen, szociálisan rászoruló háztartások számára elérhető**, amennyiben a hitelező is hozzájárul ahhoz, hogy a jelzáloggal terhelt lakást a NET megvásárolja (a programba belépni jogosult háztartások körét törvény szabályozza amely az elmúlt években többször változott folyamatosan bővítve a jogosultak körét, amely azonban így is szinte kizárólag¹⁶ jelzáloghitelükkel eladósodott háztartásokat jelent). A közösségi bérlakások közé sorolhatók továbbá a különféle állami szervek szolgálati lakásai, valamint ide tartozhatnak a magántulajdonú, de valamilyen közösségi szereplőn keresztül bérbeadott lakások is, ilyen lakások azonban egyelőre elvétve találhatók az országban.

Az önkormányzati bérlakások esetében a bérlakásállomány számának alakulása (számos önkormányzat jelenleg is privatizálja a lakásait), összetétele (szociális, költségelví és piaci bérlakások aránya ld. feljebb is), minősége, a hozzáférés feltételei a helyi önkormányzat döntései függvényében alakul. Így az egyes települések között **nagy eltérések** lehetnek a tekintetben, hogy az alacsony státuszú háztartások milyen esélyekkel, milyen feltételekkel férhetnek hozzá önkormányzati, ezen belül önkormányzati szociális bérlakáshoz. A rendszer fragmentáltsága következtében átfogó helyzetkép a szektorról nem adható.

A háztartások körülbelül 5%-a él piaci árú bérlakásban, jelentős részük magánbérlakásban a hozzáférhető adatok szerint. A magánlakás-bérbeadás jogi szabályozásának problémáiból fakadó eltitkolás miatt ennek a szegmensnek a részesedése rosszul becsülhető, a gyakorlatban vélhetően magasabb az

¹² KSH Lakásstatisztikai évkönyv 2014 3.10.4. Az önkormányzatok által fenntartott épületek és bérlemények, évi bérbevétel megvényként, városokként

¹³ Uo.

¹⁴ Uo. Az eltérések szisztematikus elemzésére jelen elemzés keretei között nincs mód.

¹⁵ Nemzeti Eszközkezelő Zrt.: Válaszok a Habitat for Humanity kérdéseire 2016.04.20.

¹⁶ Ün. tartálék ingatlanokra (jelenleg nem hasznosított, lakáscélra hasznosítható állami ingatlanok) elvileg további, megfelelő lakhatással nem rendelkező háztartások is pályázhatnak, a gyakorlatban azonban ebben a nagyon szűkös állományban (havonta alig néhány ingatlan kerül meghirdetésre) is prioritást élveznek a jelzálogzitelekkel eladósodott háztartások, ld. Habitat for Humanity Magyarország (2014) Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013 http://www.habitat.hu/files/Lakhatasi_Jelentes_2013_hosszu.pdf p. 48.

aránya.¹⁷ **A magánbérlet-szektorban a jogi szabályozás problémái miatt jelenleg mind a bérlők, mind a bérbeadók számára sok a bizonytalanság és visszaélési lehetőség,** hiányoznak például a méltányos szerződési garanciák, esetleg bizonyos minimális minőségi feltételek rögzítése.

A magánbérlet-szektorban 2015-ben lényeges változás volt a **lakbérek drámai emelkedése, amely mind több háztartás számára tette nehezen megfizethetővé ezt a lakhatási módot.** A lakbérek emelkedésének pontos bemutatásához a szektorra jellemző adóelkerülés miatt sajnos kevés és csak korlátozottan megbízható adatok állnak rendelkezésre. Mivel a KSH nem közöl a lakbérek éves változásáról adatot, a lakbérek alakulását a legpontosabban az ingatlanközvetítő hálózatok elemzései mutatják meg. Az Otthon Centrum adatai alapján 2015-ben a téglalapítványú lakások átlagos bérleti díja 35%-kal, a panellakásoké 26 %-kal emelkedett. Területileg is jelentős eltérés mutatkozik a lakbérek alakulásában. Míg Budapesten az Otthon Centrum adatai alapján 40%-os volt az emelkedés a társasházi téglalakások esetében, a nyugati országrészben 18%-os, Kelet-Magyarországon pedig nem történt árváltozás. A lakbéremelkedés Budapesten belül is jelentősen ingadozott. A II. kerületben 80 %-kal, Zuglóban viszont csak 9%-kal nőttek a lakbérek 2015 első negyedében.

A soha nem látott mértékű lakbéremelkedés hátterében vélhetően több egyszerre fellépő hatás állhat. Például az ingatlanárak általános emelkedése, a válság miatt elhalasztott lakásvásárlások jelentkezése, az alacsonyabb hitelkamatok, vagy a lakásmegosztó szolgáltatások megjelenése, a befektetési alapkezelők csődjével a lakásvásárlás és -bérbeadás, mint befektetési forma népszerűvé válása és a rugalmasabb lakhatást nyújtó bérletlakások iránt mutatkozó egyre növekvő kereslet. A lakbérek ilyen mértékű növekedéséhez jelentősen hozzájárult, hogy a lakáskiadás lazán szabályozott. A rövidtávú lakáskiadás a legelterjedtebb forma, a lakbéremelés maximális éves mértékét pedig nem szabályozza az állam, és továbbra is jelentős arányú a szerződés nélküli lakáskiadás.

Összességében a közösségi, ezen belül szociális bérletlakásállomány alacsony részesedése, valamint a bérletlakásszektor jogi szabályozásának problémái nagymértékben megnehezítik az alacsony státuszú háztartások hozzáférését a megfizethető és jogilag biztonságos bérletlakásokhoz. A 2015-ös lakbéremelkedés pedig már nemcsak a lakhatási szegénységben élők, hanem a középosztály számára is megfizethetlenné tette a lakbéreket Budapesten és a kedvező gazdasági mutatókkal rendelkező térségekben.

A KSH Háztartási és Életkörülmény-felvételének 2015-ös adatai szerint¹⁸ még **a legszegényebb jövedelmi tizedbe tartozó háztartásoknak** is csaknem **háromnegyede saját lakásában él** (további csaknem 9% haszonélvezőként, a tulajdonos rokonaként él az adott lakásban). Közülük kerül ki az a számtalan lakástulajdonos, akinek a mindennapi lakhatási költségek megfizetése is nehézségeket okoz, a lakás karbantartása, felújítása pedig saját forrásokból jórészt elérhetetlen. Sokuk számára a mobilitás is korlátozott, az ingatlan alacsony értéke illetve a helyi ingatlanpiaci kereslet hiánya miatt. A szegényebb jövedelmi tizedekbe tartozó háztartások az átlagnál nagyobb arányban élnek nem piaci árú bérletlakásban, azonban ez még a legszegényebb jövedelmi tized háztartásai esetében is csak 7%. További mintegy 5%-a szíveségi lakáshasználó, ez a gyakorlatban sokszor jogilag bizonytalan, kiszolgáltatott helyzetet jelent. A legszegényebb két jövedelmi tized háztartásai **az átlagnál nagyobb arányban** (körülbelül 6%) **lagnak piaci árú bérletlakásban** (rajtuk kívül ez csak a leggazdagabb jövedelmi tized háztartásaira igaz (9%)). Itt találhatóak azok a háztartások, amelyek tulajdonhoz jutni forráshiány miatt képtelenek, és szociális bérletlakáshoz sem férnek hozzá, így kiszorulnak a számukra lényegesen kevésbé megfizethető piaci bérletlakásszektorba. Az Eurostat 2015-ös adatai hasonló képet rajzolnak ki: a szegénységi küszöb alatt élő

¹⁷ Győri, P (Á2013) Vissza- és előretékinés – a hajléktalanügy 4+4 éve. Hajléktalanügyi országos konferencia 2013.

http://www.hajlektalanokert.hu/dokumentumok/konferencia/2013/Gyori_Peter.pdf

¹⁸ KSH Stadat 2.2.3.2. Lakással kapcsolatos adatok jövedelmi tizedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint (2011–)

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc019a.html

emberek 77,1%-a saját tulajdonú lakásban él (miközben ez az EU egészében 52%)¹⁹. A szegénységi küszöb alatt élők 15,8%-a él nem piaci árú bérlakásban (a 8,9%-os országos átlaghoz képest). Piaci árú bérlakásban a szegénységi küszöb alatt élő emberek nagyobb hányada él, mint a küszöb felett élőknek (7,1%, 4,4%-al szemben).²⁰

Hajléktalanság

2015-ben 10 928 hajléktalan helyzetben levő ember válaszolt az éves februári hajléktalan adatfelvétel kérdéseire,²¹ közülük 3689 ember közterületen, 7239 ember hajléktalanszállón lakott. Az önkéntes adatszolgáltatásra épülő kutatás²² eredményei nem tekinthetők a hajléktalanságban élők számára vonatkozó becslésnek, az azonban biztos, hogy ezen a téli napon legalább ennyien hajléktalanok voltak Magyarországon. Budapesten a válaszadók 75%-a, a vidéki városokban csak 60%-a lakott szálláson. A válaszadó fedél nélküliek kétharmada vidéken él. Az adatok szerint Budapesten a megelőző években legfeljebb enyhén csökkenhetett, de inkább stagnál a fedél nélküliek száma, és az elmúlt években a város centrumából egyes külső kerületekbe és Budára szorultak ki a fedél nélküli emberek. **Az elmúlt öt évben legalább 50 ezer ember volt kénytelen hosszabb-rövidebb ideig hajléktalan élethelyzetben élni.** Az elmúlt években számtalan család veszítette el lakhatását. Több tízezer családnak pedig veszélybe került az otthona, vagy a hajléktalanság peremén nem megfelelő bizonytalan lakáshelyzetben él (például szívésségi lakáshasználóként, informális lakásbérletben). A kutatás által kérdezett hajléktalanság tehát csak a jéghegy csúcsa. 100 ezerre becsülhető azok száma, akiket közvetlenül vagy családtagjuk által érintett a hajléktalanság problémája az elmúlt öt évben.

A Február 3 kutatás alapján elmondhatjuk, hogy a hajléktalanok mintegy harmada gazdasági ok miatt veszítette el lakhatását. Közel ötödük egy évvel ezelőtt még lakásban lakott. Tendencia, hogy egyre több alacsonyan képzett fiatal jelenik meg a hajléktalanok közt, akiknek sosem volt önálló lakhatása.

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (KEKKH) adatai²³ alapján 2015 végén/2016 január elején a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban 9169 lakcím nélküli személy szerepelt. 22 878 fő települési szintű lakcímmel rendelkezett, ami ugyan törvényes, de a gyakorlatban bizonytalan lakhatási helyzethez és szolgáltatásokból való kizáráshoz vezethet. 5809 fő csak tartózkodási hellyel rendelkezik a nyilvántartásban, annak ellenére, hogy ezt a vonatkozó jogi szabályozás²⁴ nem teszi lehetővé. 65 818 fő nem rendelkezett érvényes lakcímmel (a bejelentett lakcím a KEKKH információi szerint nem valós, vagy a lakcímbejelentés nem felelt meg a jogszabályi feltételeknek, ezért fiktiválták a címet a valós lakcím szabályos bejelentéséig).

¹⁹ Az EU-s adat referenciaéve 2014.

²⁰ . Eurostat Distribution of population by tenure status, type of household and income group (source: SILC) [ilc_lvho02] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en Az adatok egyéni (nem háztartási) szintűek.

²¹ Győri, P-Gurály, Z- Szabó, A (2015) Február Harmadika Munkacsoport: Gyorsjelentés a hajléktalan emberek 2015 február 3-i kérdőíves adatfelvételéről <http://www.diszpecserportal.hu/hirek/belfoeld/2488-qaz-also-tizezerq-gyorsjelent-es-a-2015-februari-hajlektalan-adatfelvetelről.html>

²² Budapesten a szállásokon alvók 62%-a, vidéken a szállásokon alvók 78%-a válaszolt önként a kérdőív kérdéseire. A fedél nélküli élők esetében ezek az arányok értelemszerűen nem megbecsülhetők, az azonban tudható, hogy számos kisebb településen, ahol egy-egy kisebb éjjeli menedékhely, vagy átmeneti szálló működik, utcai szolgálat azonban nem, közterületi válaszok nem érkeztek a kutatáshoz.

²³ Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala: Tájékoztatás lakhatásra vonatkozó statisztikai adatokról Iktatószám: 725/3387-3/2016.

²⁴ 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300146.KOR

Össességében **több mint százezer azoknak a száma, akiknek a lakcímkártyáján szereplő lakcíme nemcsak a lakhatása jogi biztonsága szempontjából problémás, de a különféle szociális és egyéb közszolgáltatásokhoz (pl. egészségügy, oktatás) való hozzáférést is megnehezíti.**²⁵ A lakcímkártyával kapcsolatos problémákban érintettek között felülreprezentáltak a hajléktalan emberek, de korántsem csak őket érinti, erősen összefügg a magánlakásbérlet szabályozatlanságával is, sok esetben a problémás lakcímkártya annak az eredménye, hogy a tulajdonos nem engedi a lakásába bejelentkezni albérlőit.

1.2 Lakásminőség

A magyarországi háztartások közműellátottsága általánosságban jónak mondható. Azonban **van a lakásállománynak egy olyan része, tipikusan a legszegényebbek lakásai, amelyek minősége „leszakad”** folyamatos javulást mutató többitől. A legalacsonyabb két jövedelmi ötöd háztartásai olyan lakásokban élnek, amelyekben kevesebb szoba van, egy szobára lényegesen több személy jut (a zsúfoltság az alsó négy jövedelmi ötöd mindegyikében probléma), az átlagtól jelentősen elmarad a fürdőszobával, WC-vel, folyóvízzel, csatornával, ezen belül közcsatornával rendelkező lakások aránya.

1. táblázat: Lakással kapcsolatos adatok jövedelmi tízedek szerint 2015

Megnevezés	Összesen	Decilisek									
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Száz háztartásra jutó szobák száma	277	258	276	287	277	272	282	276	277	284	279
Száz szobára jutó személyek száma	85	132	118	105	104	82	82	78	70	68	60
Fürdőszobával rendelkezők aránya, %	96,3	84,1	86,9	94,3	97,3	97,4	97,3	97,6	98,8	99,9	99,8
WC-vel rendelkezők aránya, %	95,7	82,9	85,9	92,5	96,4	96,5	96,4	97,4	98,7	99,9	99,8
Folyó vízzel rendelkezők aránya, %	97,7	88,3	92,0	95,8	98,4	98,5	98,9	98,9	99,2	100,0	100,0
Szennyvízelvezetéssel rendelkezők aránya, %	98,0	88,8	92,8	97,0	98,8	98,8	99,5	99,0	99,4	100,0	100,0
közcsatorna	82,7	62,0	64,5	74,7	77,2	80,6	82,7	86,2	88,7	91,5	95,7
házi csatorna	15,3	26,8	28,3	22,3	21,6	18,1	16,8	12,8	10,8	8,5	4,3

Forrás: KSH Stadat 2.2.3.2. Lakással kapcsolatos adatok jövedelmi tízedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint (2011–) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc019a.html

²⁵ Utcajogász: Legalább kilencvenezer ember van bizonytalan lakcímhelyzetben 2016.03.03.

http://utcajogasz.blog.hu/2016/03/03/legalabb_kilencvenezer_ember_van_bizonytalan_lakcim_helyzetben

Az Eurostat 2015-ös adatai szerint körülbelül a lakosság 4%-a él fürdőszoba nélküli lakásban, a szegénységi küszöb (mediánjövedelem 60%-a) alatt élők körében ez 15,8%.²⁶ A teljes népesség 3,9%-al WC nélküli lakásban, míg a szegénységi küszöb alatt élők 16,7%-a.²⁷ A teljes népességhez képest a fenti problémák nagyobb arányban érintik a gyermekeket: 5,3%-uk (körülbelül 91000 gyermek) fürdőszoba, 5,4%-uk (körülbelül 92600 gyermek) WC nélküli lakásban él. Ezek az adatok EU-s összehasonlításban csak néhány délkelet-európai országban, és a balti országokban rosszabbak.²⁸

Lakhatósági problémák gyakrabban fordulnak elő a kedvezőbb helyzetű háztartások körében is, a **szegényebb háztartásokat azonban aránytalanul jobban sújtják**.²⁹ Az Eurostat 2015-ös adatai szerint a teljes magyar lakosság körülbelül negyede (25,4%-a) él olyan lakásban, amelyben **beázik a tető, vagy nedvesek, penészesek a falak, a padló vagy az alap. A szegénységi küszöb alatt élők** esetében ez az arány 45%, tehát közülük **csaknem minden második embert érint ez a probléma**. A 18 év alatti gyermekek 29,2%-a, körülbelül **500 ezer gyermek** (a szegénységi küszöb alatti háztartásokban a gyermekek fele) élt ilyen, a légzőrendszeri megbetegedések és allergiás tünetek kialakulásának esélyét megsokszorozó lakásban. Ezek az arányok az EU-n belül a legrosszabbak közé tartoznak.³⁰

Az Eurostat adatai a megelőző évekhez képest javulást mutatnak a lakásminőség terén, azonban mivel kis részpoblációkról van szó a becslés bizonytalansága is nagyobb, a következő évek adatai és más adatforrásokkal való összevetés alapján lehet majd megmondani, hogy ténylegesen történt-e változás.

Az Eurostat adatai szerint 2015-ben a magyarországi lakosok 41,1%-a élt túlzsúfolt lakásban,³¹ uniós összehasonlításban³² csak néhány délkelet-európai ország, és Lengyelország adatai kedvezőtlenebbek. A szegénységi küszöb alatt élők 62%-a élt túlzsúfolt lakásban. A gyermekek között ezek az arányok még rosszabbak, **több mint egymillió gyermek él túlzsúfolt lakásban** ez uniós összehasonlításban a legrosszabb érték.

1.3 Megfizethetőség

A lakhatás megfizethetősége azt jelenti, hogy a háztartások képesek megfizetni egy társadalmilag elfogadható („megfelelő”) lakás költségeit, és/vagy a lakásköltségek nem jelentenek olyan nagy terhet, ami kockáztatja a családok mindennapi megélhetését. A megfizethetőség legelterjedtebb számszerű meghatározása szerint a lakhatás összes költsége (bérleti díj vagy törlesztőrészlet, közműdíjak, közös költség stb.) nem haladhatja meg a háztartás összes jövedelmének meghatározott százalékát, amit jellemzően 30%-ban szoktak megállapítani.³³ Az Eurostat túlterheltnak tekinti azokat a háztartásokat, amelyekben a rendelkezésre álló nettó jövedelem több mint 40%-át teszik ki a lakhatási költségek (a rezsiköltségek mellett ide értve a bérleti díjat vagy hiteltörlesztést is).

²⁶ Eurostat Share of total population having neither a bath, nor a shower in their dwelling (source: SILC) [ilc_mdho02]

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdho02&lang=en

²⁷ Eurostat Share of total population not having indoor flushing toilet for the sole use of their household (source: SILC) [ilc_mdho03]

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdho03&lang=en

²⁸ Összehasonlításra a hasonló 2014-es adatok adnak lehetőséget.

²⁹ Eurostat Share of total population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames of floor (source: SILC) [ilc_mdho01]

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdho01c&lang=en

³⁰ Összehasonlításra a hasonló 2014-es adatok adnak lehetőséget.

³¹ Túlzsúfolt háztartásnak tekinthető az Eurostat szerint az, amelynek nem áll rendelkezésére legalább egy szoba a háztartás számára, egy szoba páronként, egy szoba minden 18 év feletti, egyedülálló felnőtt számára, egy szoba a 12 és 17 év közötti háztartástagok esetében két azonos nemű, egyedülálló háztartástag számára, és egy szoba minden további 12 és 17 év közötti háztartástag számára, aki az előző kategóriában nem szerepel (Eurostat glossary: Overcrowding rate

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate)

³² Összehasonlításra a hasonló 2014-es adatok adnak lehetőséget.

³³ Pittini, A. (2012) CECODHAS Housing Europe's Observatory Research Briefing Year 5, No. 1. Housing Affordability in the EU. Current Situation and Recent Trends <http://www.housingeurope.eu/file/41/download>

A KSH 2015. évre vonatkozó előzetes fogyasztásstatisztikai adatai szerint **2015-ben a háztartások egy főre jutó havi kiadásaiból átlagosan 22,2%-ot tett ki a lakásfenntartás és háztartási energiaköltsége**, ezzel folytatódott a lakásfenntartási költségek jórészt a rezsicsökkentéshez kapcsolódóan kezdődött **csökkenése**. Továbbra is a **legszegényebb jövedelmi ötöd háztartásai költik arányaiban a legtöbbet lakásfenntartásra, kiadásai csaknem negyedét (24,6%) erre a célra fordítják**.

2. táblázat: Lakásfenntartásra és háztartásra fordított havi kiadások egy főre, jövedelmi ötödként 2011-2015

	1. ötöd	2. ötöd	3. ötöd	4. ötöd	5. ötöd	összesen
2011	29,4	28,2	28,9	27,0	23,1	26,9
2012	30,6	28,5	28,3	26,6	23,6	27,1
2013	28,8	26,8	27,1	25,4	22,0	25,6
2014	26,2	25,3	23,9	23,2	21,3	23,7
2015	24,6	22,8	22,6	22,0	20,1	22,2

Forrás: Lakásfenntartásra és háztartási energiára fordított havi kiadások egy főre jutó aránya, forrás: KSH (2012) Statisztikai tükör 2012/21. A háztartások fogyasztásának színvonala és szerkezetét 2011 (előzetes adatok alapján) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogyelo11.pdf>; KSH (2013) Statisztikai tükör 2013/29. 2013.04.24. A háztartások havi fogyasztása 2012 (előzetes adatok alapján) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogyhavi1212.pdf>; KSH (2014) Statisztikai tükör 2014/32. 2014.03.28. A háztartások havi fogyasztása 2013 (előzetes adatok alapján) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogyhavi1312.pdf>; KSH (2015) Statisztikai tükör 2015/25. 2015. 03.30. Előzetes adatok a háztartások 2014. évi fogyasztásáról <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogyhavi1412.pdf>; KSH (2016) Statisztikai tükör 2016.04.08. A háztartások fogyasztása 2015 (előzetes adatok alapján) <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogy1512.pdf>

Ezt a képet rajzolják ki az Eurostat adatai is, bár nagyobb különbségekkel: a háztartások átlagosan elkölthető jövedelmük 21,5%-át költik lakhatásra, a szegénységi küszöb alatt élők 35,5%-át.³⁴ A teljes populációra vetítve ez a 6. legkedvezőtlenebb arány, a szegénységi küszöb alatt élők esetében a középmezőnyben található Magyarország. A korábbi évekkel összevetve az Eurostat adatai a KSH-nál lényegesebb csökkenést mutatnak (2014-ben az Eurostat adatai szerint a háztartások átlagosan elkölthető jövedelmük 25,2%-át, a szegénységi küszöb alatt élők jövedelmük 40%-át költötték lakhatásra).

Ezzel összhangban a legfrissebb hozzáférhető **Eurostat adatok az anyagilag túlterhelt háztartásban élők számottevő csökkenését mutatják** (12,8%-ról 8,5%-ra) különösen a jelzáloggal vagy egyéb kölcsönvisszafizetéssel terhelt háztartások körében (27,4%-ról 11,9%-ra), ez utóbbiban bizonyára szerepet játszanak (a rezsicsökkentés többi szegmensben is érzékelhető hatásán túl) a nem fizető jelzáloghiteles háztartásokra vonatkozó kormányzati intézkedések is. Az Eurostat adatok értelmezésénél ugyanakkor - hasonlóan a lakásminőséghez – bizonytalanságot okoz, hogy az egyes részpopulációknál kicsik a minta elemszámok, így pontatlanabb lehet a becslés. A következő évek adatai alapján, több adatforrás eredményeit elemezve tehetőbb biztosabb állítások arról, hogy valóban jelentősebb elmozdulás történt-e a lakhatás megfizethetőségében.

Az Eurostat lakhatási terhekre vonatkozó adatai rámutatnak egy további fontos tényre: a lakásfenntartási költségek terhei lényegesen eltérőek attól függően, hogy a háztartás milyen jogcímen lakik az adott lakásban. A **piaci lakásbérlők között minden más csoportnál magasabb azoknak az aránya, akik súlyos megfizethetőségi problémákkal küzdenek** (ahol a lakhatási kiadások eléri vagy meghaladják az

³⁴ Eurostat Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group (source: SILC) [ilc_md01] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_md01&lang=en

elkölthető háztartásjövedelem 40%-át), a piaci lakbérű lakásokban lakók csaknem harmadát (32,4%) érinti ez a probléma.³⁵ A legkevésbé a jelzálog- vagy egyéb kölcsönvisszafizetési terhektől mentes lakástulajdonosokat érinti a megfizethetőség problémája (5,4%). Az **alacsony lakbérű bérlők, szívessegi lakáshasználók rossz anyagi helyzetét jelzi**, hogy közöttük is 12,7% azok aránya, akiknek az alacsony lakbér/ingyenes lakáshasználat ellenére súlyos problémát jelent a lakásfenntartás.

Közműhátralékok

A közműtartozások szerkezetének alakulásáról továbbra is nehéz átfogó és megbízható képet kapni.

A külföldi tulajdonú energiaszolgáltatók lakossági piacról történő kivonulásával összefüggő átszervezések miatt a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal összesített adatai a villamos energia, valamint földgázszolgáltatást illetően valamelyest alulbecslik a tartozók számát és a tartozás mértékét. A MEKH tájékoztatása szerint a villamosenergia-ellátás területén, miközben az ELMŰ Nyrt. és az ÉMÁSZ Nyrt. tevékenységét december 1-től az ELMŰ-ÉMÁSZ Energiaszolgáltató Zrt. vette át, a hátralékos fogyasztókra az átvétel nem vonatkozik, emiatt december hónapban visszaesett a hátralékos fogyasztók száma (és az összes hátralék mennyisége is). A földgázellátás esetében a lakossági fogyasztók ellátása ugyan a társaságnál megszűnt, a hátralékokat a Magyar Telekom rendezi. A tartozások trendjének részletes bemutatásához így nem, nagyságrendjének bemutatásához azonban alkalmasak lehetnek a rendelkezésre álló adatok. A MEKH fenti megkötéssel értelmezhető adatai szerint 2015 végén körülbelül 400 ezer lakossági villamos energia fogyasztónak, az összes lakossági fogyasztó 8%-ának volt 60 napot meghaladó, tehát már a szolgáltatás kikapcsolásával fenyegető tartozása.³⁶ Hasonló elmaradásban volt 194 ezer lakossági gázfogyasztó, a fogyasztók 6%-a. 19 ezer háztartásban már kikapcsolták a villamosenergiát, és 70 ezer háztartásban a gázt a szolgáltatásból. A lakossági távhőfogyasztók 19%-a, 126 ezer fő volt 60 napot meghaladó elmaradásban. 2015 december végén 660 fogyasztó volt kikapcsolva tartozás miatt, vagy saját kérésre (a távhőfogyasztók esetében a kikapcsolást megnehezíti a szolgáltatás jellege).

A tartozásállomány és a kikapcsolt fogyasztók száma – a rezsicsökkentéssel is összefüggésben – egyértelműen csökken, ugyanakkor továbbra is százazres nagyságrendű fogyasztónak van a kikapcsolás veszélyével fenyegető tartozása, és összesen csaknem százezer kikapcsolt fogyasztó volt az országban 2015 végén (egy háztartást természetesen több kikapcsolás is érinthet, így ez értelemszerűen nem feleltethető meg ugyanennyi háztartásnak).

A lakhatási szegénységben élők szempontjából fontos kérdés továbbá, hogy a lakossági energiaszolgáltatás állami közműszolgáltató-céghez történő átkerülésével egyidejűleg mi történik a korábbi szolgáltatóknál hátralékosá vált ügyfelekkel, illetve tartozásaikkal, a régi szolgáltatók a törvény adta keretek között felgyorsítják-e a követelésbehajtást, valamint milyen módon kezeli majd az új közműszolgáltató az itt keletkezett elmaradásokat. Ezekre vonatkozóan egyelőre nem áll rendelkezésre szisztematikus információ. 2016-tól azonban, amikor várhatóan még több lakossági fogyasztó még több szerződése kerül majd át az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt-hez (ENKSZ), ez élesebb kérdéssé válik, és remélhetőleg a következő éves jelentésben már be tudunk számolni róla.

A lakhatási szegénységben élők szempontjából kiemelten fontos az előrefizetős mérőórák telepítésének lehetősége (lehetőséget ad a háztartási kiadások jobb kontrollálására, az adósságfelhalmozás elkerülésére), amely a törvény által meghatározott védendő fogyasztók számára³⁷ a szolgáltató költségén

³⁵ Ezen a ponton érdemes visszautalni arra, hogy a legalacsonyabb két jövedelmi tized háztartásai az átlagosnál nagyobb arányban élnek piaci bérlakásban más megoldás híján.

³⁶ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal: Válaszadás közérdekű adatigénylésre 2016. 03.11. Ügyiratszám: EK_2016/46-1 (2016)

³⁷ 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, *Magyar Közlöny* 2007/86. (2007.07.02.)

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk07086.pdf> pp. 6354-6409.; 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról, *Magyar Közlöny* 2008/93. (2008.06.25.)

<http://www.magyarokozlony.hu/dokumentumok/8d278f2d3ff455f08e3ae0077e0054c2ea2f63a0/megtekintes> pp. 5600-5650.,

áll rendelkezésre. Sajnos az előrefizető mérőórák számával kapcsolatban a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal a korábbi évekhez hasonlóan továbbra sem rendelkezik friss adatokkal (a legutóbbi elérhető adat 2012 december 31-i, ekkorra körülbelül 23 ezer fogyasztónál szereltek fel ilyen mérőórát).³⁸ Már 2015-ben felmerült, de 2016-tól élesebbé váló kérdés, hogy az **ENKSZ mennyire fogja prioritásként kezelni az előre fizetős mérőórák felszerelését.**

Az Eurostat 2015-ös adatai szerint a magyarországi lakosság 19,4%-a élt olyan háztartásban, amelynek a megelőző 12 hónapban **előfordult valamilyen elmaradása közműszámlákkal**, ez **több mint 1,9 millió** embert jelent. A szegénységi küszöb alatt élők csaknem felével (46,2%) előfordult ilyen probléma. A 2014-es adatok alapján összehasonlítva Magyarországon a közműtartozások arányaiban több mint kétszer annyi embert érintenek, mint az EU átlagában.

Jelzáloghitelek³⁹

A lakossági jelzáloghitelezést illetően 2015-ben a fontos változás volt az elszámolás (a Kúria jogegységi határozata által tisztességtelennek minősített árfolyamrés és a tisztességesség követelményeinek meg nem felelő egyoldalú szerződésmódosítások miatt keletkezett túlfizetések elszámolása) és a devizahitelek forintosítása (a devizahitelek forintra váltása a Kúria döntésének időpontja óta eltelt időszak átlagárfolyamán vagy a 2014. november 7-én jegyzett napi MNB-árfolyamon) voltak.⁴⁰ **Az elszámolás hatására jelentősen csökkent a hitelállomány, a törlesztőrészek azonban differenciáltan változtak, a nemteljesítő adósok törlesztőrésze kisebb mértékben csökkent, illetve egyéni tényezők függvényében nem változott, vagy akár nőtt.**⁴¹ Az MNB részére készült, a nemteljesítő lakossági jelzáloghitelek vizsgálatát elemzésbe bevont bankok visszajelzései alapján az elszámolás hatására a nemteljesítő szerződések aránya nem javult számottevően. **A forintosítás eredményeképpen a devizahitelek gyakorlatilag eltűntek a lakossági hitelek közül, ezzel az az árfolyamkockázat, amely a megelőző években a fizetéseképtelenné válás egyik legfontosabb oka volt, megszűnt.** Azonban az **eladósodott háztartások adósságszolgálati terhei továbbra is magasak**, nemzetközi viszonylatban is (egy átlagos jövedelemmel rendelkező keresőnek átlagosan jövedelme 18%-át kell adósságtörlesztésre fordítania, hasonló arány Európában inkább az északi, jóléti államokra jellemző).⁴²

A megelőző évek banki és kormányzati intézkedései ellenére 2015-re még mindig megmaradt a jelzáloghitellel rendelkező háztartásoknak egy olyan, a százezret lényegesen meghaladó köre, amely nem teljesíti fizetési kötelezettségeit. A nemteljesítő lakossági portfóliót elemző MNB-tanulmány szerint 2014 végén körülbelül 140 ezer adós (170 ezer jelzálog-szerződés) volt érintett. Az MNB legutóbbi pénzügyi

valamint 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról, *Magyar Közlöny* 2011/166. (2011.12.31.)

<http://www.magyarokozlony.hu/dokumentumok/0735f767501f8e77e7cb65a13ddc7cc92a869e/megtekintes> pp. 41670-41700.

³⁸ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal: Válaszadás közérdekű adatigénylésre 2016. 03.11. Ügyiratszám: EK_2016/46-1 (2016)

³⁹ Az alfejezet ha külön nem jelezzük, egy a Magyar Nemzeti Bank számára készült, specifikusan a nemteljesítő lakossági jelzáloghitelportfóliót vizsgáló elemzésre támaszkodik:

Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmanyok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzése.pdf>

⁴⁰ A részletekről ld. pl. Habitat for Humanity Magyarország (2015) Eves jelentés a lakhatási szegénységről 2014

http://www.habitat.hu/files/HABITAT_2014_lakhatasi_jelentes_hosszu_1109.pdf pp. 43-45.

⁴¹ Ennek oka egyrészt, hogy az alacsonyabb befizetések miatt sok esetben nem keletkezett túlfizetés sem, másrészt a túlfizetés összegével ez esetben első helyen a hátralékok csökkentek, így a törlesztőrészlet vetítési alapja, a nem esedékes tőketartozás nem mérséklődhetett számottevően.

⁴² Magyar Nemzeti Bank (2015) Pénzügyi stabilitási jelentés 2015 november <http://www.mnb.hu/letoltes/stabilitasi-jelentes-2015-november-hun.pdf> p. 37.

stabilitási jelentése szerint 2015 augusztusában a lakossági jelzáloghitelek 17,7%-a volt 90 napon túli késedelemben.⁴³

Az MNB számára készült, a problémás lakossági jelzáloghiteleket vizsgáló elemzés szerint a nemteljesítő hitelek 10-20%-a (más módszertannal mérve esetleg 30%-a) esetében áll fent az a helyzet, hogy a háztartás megfelelő fizetési képességgel, de alacsony fizetési hajlandósággal rendelkezik (az elemzés szerint sokan egy újabb kormányzati „mentőcsomagban” reménykedve tekintenek el a fizetéstől). Ebből a becslésből kiindulva a nemteljesítő hitelek 70-90%-a esetében ténylegesen a háztartás rossz jövedelmi helyzete áll a nemfizetés mögött. Az elemzés szerint 70-80 ezer szerződés lenne fenntarthatóan átstrukturálható. Ezt összevetve azzal, hogy az adatbázisban összesen mintegy 144 ezer nemteljesítő szerződés szerepelt, körülbelül ennyi, vagy majdnem ennyi azoknak a szerződéseknek a száma, amelyek ezzel az eszközzel nem menthetőek.

Mindez összefügg azzal, hogy a hitelállomány jelentős része alacsony jövedelemmel rendelkező háztartásoknál található, a problémás (nemteljesítő, és átstrukturált, az adatfelvétel időpontjában teljesítő) hitelek több mint fele hosszú eredeti futamidejű, alacsony jövedelmű háztartásoknak, még a válság előtt folyósított hitel volt.

A nemteljesítő hiteladósok jövedelmi, és vagyoni szempontból is túlzottan eladósodottak. 38%-uk esetében az MNB NAV-adatokat használó elemzése nem talált SZJA-köteles jövedelmet, 37%-uk esetében a fizetési kötelezettség meghaladta a háztartás jövedelmének 50%-át.

A jelzáloghitel-törlesztésükkel 90 napon túl elmaradt háztartások jelzáloghiteleinek **ingatlanfedezete jelentős részben ingatlanpiaci szempontból kedvezőtlen helyzetű térségekben, településeken található** (70%-uk községekben és kisebb városokban, 44%-uk a keleti régiókban, és mindössze 27%-uk a Közép-Magyarországi régióban, miközben a teljes lakásállomány 43%-a található itt). Ezzel is összefügg, hogy a teljes tartozás az esetek több mint felében meghaladta a fedezet értékét 2015.április végén (ez az azóta eltelt időszak ingatlanpiaci fellendülése miatt valamelyest javulhatott, azonban az áremelkedés differenciált volt, és sokszor éppen azokat a területeket érinti kevésbé, ahol felülreprezentáltak a nemteljesítő hitelek mögötti fedezetek). **A törlesztésre képtelen háztartások jelentős része számára ezért az adósságteherből a lakástulajdon piaci értékesítése sem jelent kiutat.**

A problémás jelzáloghitelek körében végzett reprezentatív MNB felmérés eredményei szerint az érintettek inkább kedvezőtlen visszajelzéseket adtak az állami mentőcsomagokra: több mint kétharmaduk (68%) követhetetlennek érezte a számára kidolgozott kormányzati intézkedéseket, 79%-uk nem gondolja úgy, hogy a mentőcsomagok tartós megoldást biztosítanak a fizetési nehézséggel küzdők számára.

1.4 Energiaszegénység

Az Eurostat 2015-re vonatkozó adatai szerint Magyarországon valamelyest csökkent azok aránya, akik anyagi okból nem tudják megfelelően melegen tartani otthonukat, de 2015-ben így is a teljes lakosság 9,6%-át, 946 ezer embert érintett ez a probléma saját bevallása szerint. (Az érintettek aránya 2013 óta csökken.) Drámai a különbség a szegénységi küszöb alatt és felett élők között a tekintetben, hogy mennyire kitettek ennek a problémának. Bár mindkét csoportban csökkent az érintettek aránya, a szegénységi küszöb alatt élők csaknem negyede (24,7%) megélt ilyen helyzetet, míg a küszöb felett élőknek 7%-a.⁴⁴

⁴³ Magyar Nemzeti Bank (2016) Pénzügyi stabilitási jelentés 2016 május <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2016-majus.pdf> p. 36.

⁴⁴ Eurostat Inability to keep home adequately warm [ilc_mdcs01]
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs01&lang=en

2 SZAKPOLITIKAI FEJLEMÉNYEK

A 2015-ös év legjelentősebb lakáspolitikai intézkedései között szerepel **a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó támogatási rendszer átalakítása**: a lakásfenntartási támogatás valamint az adósságkezelési szolgáltatás megszüntetése, a települési támogatások rendszerének bevezetése. Szintén a lakhatás megfizethetőségével összefüggő 2015-ös fejlemény a **családi csődvédelem** (magánszemélyek adósságrendezése) bevezetése. Tekintettel arra, hogy a fentiek a lakhatási szegénység legtöbbeket érintő problémáját kezelni kívánó támogatási rendszer alapvető átalakítását jelentették, a változtatásokat, és azok jelenleg látható hatásait fókusztemáink között, részletesen elemezzük a 2.1 fejezetben.

A 2015-ös év lakáspolitikai intézkedéseinek egy másik fontos csoportja **a lakáshoz jutás elősegítését célozta**, deklaráltan gazdaságélénkítési, illetve demográfiai céllal. Ide tartozik a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) bevezetése majd átalakítása, az új építésű lakóingatlanok forgalmi adójának 5%-ra csökkentése, a magánérős lakás- és házépítés esetében igénybe vehető, 5 millió forintig terjedő adóvisszatérítés, valamint az építésügyi eljárás egyszerűsítése a legfeljebb 300 m² hasznos alapterületű új lakóépületeknél. A fenti változtatások rég nem látott mértékű forrásokat vontak be a lakásügybe közvetlenül vagy közvetve, és messzemenő hatásuk lehet egyéni (az érintett háztartások lakásmobilitása) és közösségi szinten is (a magyarországi lakóépületállomány minőségi, energetikai összetételére gyakorolt hatások, településszerkezeti hatások révén). Ezért a változtatásokat, valamint azok jelenleg már látható, illetve várható hatásait fókusztemáink között, részletesen elemzi a 2.2 fejezet. A közbeszédet a fentiek, főleg a második intézkedéscsomag dominálta, de volt **néhány további fontos lakáspolitikai intézkedés is**, amelyeket a 2.3 fejezetben foglalunk össze röviden, értékelve (várható) hatásukat is.

2.1 A lakhatás megfizethetőségét érintő intézkedések

Kováts Bence

A lakhatás megfizethetőségét számos 2015-ben végrehajtott szakpolitikai intézkedés alakította. Megszűnt a 2004 óta létező normatív lakásfenntartási támogatás és a 40 ezer fő feletti településeken 2006-tól kötelezően nyújtott adósságkezelési szolgáltatás, helyette a kormány a települési támogatások rendszerét vezette be. Ugyanakkor a kormány szintén 2015-ben vezette be a magáncsődvédelem intézményét, amely a lakáshitelük megemelkedett törlesztőrészeit fizetni képtelen devizahitelek számára hivatott garantálni adósságuk gyors rendezését.

Lakásfenntartási támogatás

A lakásfenntartási támogatást (LFT) igénylők száma és az általuk felhasznált összeg a támogatási forma 2015. február 28-ai eltörlését megelőző években folyamatosan csökkent. A jogosultsági jövedelemhatár 2011-es megemelésének köszönhetően a támogatásban részesült háztartások számában 2010 és 2012 között mutatkozott hirtelen, 38%-os ugrása 2013-ra jelentős csökkenésbe fordult át. 2012-ben még 495 508 háztartás részesült lakásfenntartási támogatásban, míg 2014-re már 17%-kal kevesebb háztartás vette fel az LFT-t. **A támogatás azonban az utolsó teljes évében így is 412 416 háztartás számára nyújtott segítséget.** A támogatásra felhasznált összeg a támogatásban részesülő személyek számánál jóval csekélyebb mértékben, 15%-kal emelkedett 2010 és 2012 között 19,3 milliárd forintról 22,2 milliárdra, majd 2014-re gyakorlatilag visszacsökkent a 2010-es szintre, 19,5 milliárdra.

A támogatásra felhasznált összegnek a támogatottak számától jóval elmaradó ingadozása azt jelzi, hogy az ingadozás 2011 után elsősorban a minimális összegű, 2500 forint körüli támogatásra jogosult háztartásokat érinti. Ezek közül a háztartások közül sokan vélhetően azért estek ki a támogatottak közül, mert a béremelkedésnek köszönhetően jövedelmük meghaladta a 71 250 forintos jövedelemhatárt. Ezen túlmenően a támogatás alacsony összege és az igénylés jelentős adminisztrációs terhei nem álltak arányban egymással, illetve a rezsicsökkentésnek köszönhetően a lakásfenntartási kiadások is csökkentek, ezért a jövedelemhatár környékén keresők számára az LFT vélhetően kisebb jelentőséggel bírt

lakásfenntartási kiadásai fedezésében. A támogatás megszűnése előtti utolsó évben a természetben folyósított (azaz az egyenesen a közműszolgáltatóknak utalt) támogatások arányának növekedése megállt és 2014-ben minimális mértékben nőtt is a közvetlenül a támogatottaknak készpénzben folyósított támogatások aránya.

Régiók és településméret szerint jelentős különbségeket mutatott az LFT megoszlása. Az 1000 lakásra jutó támogatottak száma 2014-ben az Észak-alföldi régióban az országos átlag (93) kétszerese (188), miközben a Közép-magyarországi régióban majdnem harmada (36) volt. Településméret szerint még markánsabb különbség figyelhető meg. 2014-ben az 500 és 1000 fő közötti lakossal rendelkező településeken majdnem hétszer annyi (185) volt az 1000 lakásra jutó támogatottak száma, mint Budapesten (27).

Mivel az LFT-t jellemzően egy évre ítélték meg, és kifutó ellátásként a megállapított jogosultság időtartamára a segély megmaradt, 2015-ben még sok háztartás egész évben, a támogatás megszüntetése után is részesült LFT-ben. Ez az oka annak, hogy a támogatás megszüntetésének évében, 2015-ben még a 2014-es összeg felében, összesen 10 milliárd forintban részesültek a támogatásra jogosultak.⁴⁵

3. táblázat: A lakásfenntartási támogatás néhány adata 2003-2015

	Támogatásban részesült személyek	Felhasznált összeg (ezer Ft)	Lakásfenntartási támogatás átlagos havi összege (Ft)
2003	148 232	3 538 595	1 989
2004	196 619	5 767 570	2 444
2005	302 893	12 062 534	3 319
2006	349 088	16 668 368	3 979
2007	343 193	17 809 754	4 325
2008	325 899	16 554 132	4 233
2009	338 894	17 708 325	4 354
2010	361 076	19 284 419	4 451
2011	486 113	20 303 608	3 481
2012	495 508	22 199 264	3 733
2013	454 438	21 085 711	3 867
2014	412 416	19 476 851	3 936
2015*	n.a.	9 984 693	n.a.

Forrás: KSH Szociális statisztikai évkönyv, 2014; *Magyar Államkincstár adatszolgáltatása a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére 2016.03.29. KSO-42/1/2016

⁴⁵ A Magyar Államkincstár adatszolgáltatása a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére 2016.03.29. KSO-42/1/2016

A 2015. február 28-ával eltörölt, 40 ezer főnél magasabb lakosságszámú településeken korábban kötelezően nyújtott adósságkezelési szolgáltatás szabályai 2012 óta nem változtak jelentősen. A **komplex szolgáltatás** adósságcsökkentési támogatást, alanyi jogú lakásfenntartási támogatást, valamint adósságkezelési tanácsadást foglalt magában. Az önkormányzatok által nyújtott tanácsadás mellett adósságcsökkentési támogatást – csak úgy mint a lakásfenntartási támogatást - 90%-ban a központi költségvetés, 10%-ban az önkormányzat finanszírozta. A támogatás azoknak a nyugdíjminimum összegének 150%-a (42 750 Ft) alatti egy főre eső jövedelemmel rendelkező háztartásoknak lehetett nyújtani, akik legalább hathónapnyi számlaelmaradással rendelkeztek vagy a szolgáltatást a szolgáltató kikapcsolta számukra. A támogatást 50 és 400 ezer forint közötti adósság törlesztéséhez lehetett igénybe venni maximum az adósság 75%-ának mértékéig, legfeljebb 18 hónapig. Ha valamely háztartás egyszer igénybe vette az adósságkezelési szolgáltatást, akkor 2012 előtt 6 hónapig, 2012 óta 24 hónapig nem vehetett újra részt benne.

A szabályok szigorításának hatásaként a támogatottak száma 2011 és 2014 között 55%-kal, azaz kevesebb mint a felére csökkent, **utolsó teljes évében, 2014-ben mintegy 9000 háztartás részesült adósságkezelési szolgáltatásban.** A támogatottak számának csökkenésétől nem sokkal maradt el a **támogatásra felhasznált összeg csökkenése, amely 46%-kal, 1,9 milliárd forintról 1 milliárd forintra csökkent.** Mindeközben az átlagos támogatási összeg 20%-kal, 95 ezer forintról 113 ezer forintra nőtt. A támogatási forma megszüntetésének évében, 2015-ben kifutó jelleggel még 400 millió forintot használtak fel adósságcsökkentési támogatásra, ami a 2014-es összeg 40%-a.

4. táblázat: Az adósságcsökkentési támogatás néhány adata 2003-2015

	Támogatásban részesítettek száma	Felhasznált összeg (ezer Ft)	Egy főre jutó támogatási összeg (Ft)
2003	2 626	121 905	46 422
2004	8 380	636 710	75 980
2005	8 648	621 303	71 844
2006	8 640	807 050	93 409
2007	8 649	757 144	87 541
2008	10 440	911 373	87 296
2009	13 603	1 159 839	85 263
2010	19 857	1 876 160	94 484
2011	19 892	1 885 710	94 797
2012	13 450	1 419 965	105 574
2013	10 463	1 121 545	107 192
2014	8 924	1 011 854	113 386
2015	n.a.	439 762	n.a.

Forrás: KSH Szociális statisztikai évkönyv 2014

Az adósságcsökkentési támogatás megszüntetése előtti évben, 2014-ben valamennyi településtípusban csökkent a támogatást igénybe vevők száma. A tízezer fő alatti lakosságszámú településeken 57%-kal csökkent a támogatásban részesülő háztartások száma és a többi településkategóriában is kevésbé jelentős mértékben ugyan, de csökkent a támogatást igénybe vevők száma. Egyedül az 50 és 100 ezer fő közötti lakosságszámmal rendelkező településeken nőtt a támogatásban részesülők száma csekély mértékben.⁴⁶

A központi lakhatási célú támogatások megszüntetése és a települési támogatások rendszerének kialakítása

2014. november az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága – váratlanul és a szociális szakmát meglepve – bejelentette több szociális támogatás, köztük a **lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési szolgáltatás 2015. március 1-jei hatállyal történő megszüntetését**. A 2015 márciusától kialakuló új rendszerben a települési önkormányzatok saját hatáskörükben dönthetnek az általuk folyósított, a megszüntetett ellátások helyébe lépő települési támogatásokról, illetve a támogatási feltételekről. A **módosított szociális törvény csak ajánlásként fogalmazza meg**, hogy az önkormányzatok 2015. március 1-jét követően **nyújtsanak települési támogatást** többek között **hátralékkezelésre és lakásfenntartási kiadások viseléséhez**.

Az önkormányzatok a 2015. március 1-jével átalakult rendszerben települési támogatásaikat saját forrásból finanszírozzák, azonban túlnyomó többségük szociális célra felhasználható, az **eltörölt központi juttatásokat kompenzálni hivatott támogatásban részesül** a központi költségvetésből. A kormány a 32 ezer forint/főnél alacsonyabb adóerő-képességű⁴⁷ önkormányzatok számára települési támogatásaik finanszírozásához a központi költségvetésből egy 30 milliárd forintos keretet különített el, azonban az összeget és annak települések közötti elosztását az éves költségvetési törvény szabályozza, ezért az **évről évre változik**. A 2015-ben az állami kompenzációs támogatás mértékét 60 százalékban a településen a 2014-ben rendszeres szociális segélyre és foglalkoztatást helyettesítő támogatásra fordított összeg alapján, 40 százalékban a település lakosságszáma szerint határozzák meg, és a település adóerő-képessége szerinti kategóriájához rendelt szorzóval szorozták be.⁴⁸ Amennyiben a település 18 ezer forint alatti egy főre eső adóerő-képességű, a kiszámított összeget nem kell megszorozni (A kategória), 18 és 24 ezer forint közötti adóerő-képesség esetén a szorzó 0,5 (B kategória), 24 és 32 ezer forint közötti adóerő-képesség esetén 0,25 (C kategória), 32 ezer forint felett pedig a település nem jogosult állami támogatásra (D kategória).⁴⁹

Mivel a kompenzációs keretből kapott támogatást az önkormányzatok nemcsak az LFT és adósságkezelési szolgáltatás, hanem egyéb megszüntetett segélyfajták pótlására is kapják és nem mindegyik támogatási formára vonatkozóan állnak rendelkezésre adatok, **nem lehet pontosan meghatározni, hogy az önkormányzatok mekkora arányában fedezi a kompenzációs támogatás a kieső központi költségvetésből származó forrásokat**.

⁴⁶ KSH Szociális statisztikai évkönyv, 2013 és 2014., 7.20. Az adósságcsökkentési támogatás főbb adatai.

⁴⁷ Az adott településen az éves iparüzési adóalap egy főre számított értéke a 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, 2. melléklet, V./1.c alapján. *Magyar Közlöny* 2014/184 (2014.12.29.) <http://kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14184.pdf> pp. 25582-25760.

⁴⁸ Az NGM közlése szerint a támogatás mértékét a következőképpen számolják ki:

Támogatás összege adott településen = $[0,4 * (\text{település lakosságszáma} * \text{adóerőképességi kategória szorzója}) / \text{Magyarország összlakossága településenként az adóerőképességi kategóriák szorzóival súlyozva} + 0,6 * (\text{a településen az FHT-hoz és RSZS-hez kifizetett önrész} * \text{adóerőképességi kategória szorzója}) / \text{Magyarországon FHT-hoz és RSZS-re összes településen kifizetett önrész összesen az adóerőképességi kategóriák szorzóival súlyozva}] * \text{kompenzációs keret teljes összege}$.

A számítás módja 2016-ban és a 2017-es évre vonatkozóan is változott.

⁴⁹ 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, 2. melléklet, III/2. *Magyar Közlöny* 2014/184 (2014.12.29.) <http://kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14184.pdf> pp. 25582-25760.

2015-ben, amikor még februárig (illetve az év végéig azután kifutó jelleggel) normatív LFT-ben és adósságcsökkentésben is részesülhettek a háztartások, egyes alacsony iparűzési adó-bevétellel rendelkező önkormányzatok 2015-ben akár magasabb összeget is kaphattak a költségvetésből, mint a korábban erre fordított kiadásuk. A 3177 település túlnyomó többsége (2628 darab, azaz 83%-a) a legalacsonyabb adóerő-képességet jelentő A kategóriába esik, 166 (5%) a B kategóriába tartozik, 123 (4%) a C-be, míg 260 településnek (az összes 8%-a) 2015. március 1-jétől teljes egészében saját forrásból kell helyettesítenie a megszűnő ellátásokat (D kategória).⁵⁰

2015 júliusában a Habitat Magyarország 31 önkormányzat települési támogatásokról szóló rendeletét vizsgálta meg, amely, ha a vizsgált önkormányzatok alacsony száma miatt nem is nyújt átfogó képet az új rendszerről, a főbb trendek megismerésére lehetőséget adott. A 31 önkormányzatból 26 folyósított márciust követően is lakásfenntartási támogatást, és csupán 5-ben van adósságkezelési szolgáltatás. A lakásfenntartási támogatást továbbra is folyósító 26 önkormányzat közül csupán egy tartotta meg a korábbi normatív LFT jogosultsági szabályait és a támogatás összegét meghatározó képletet, a többi önkormányzat jellemzően egyszerűsített a korábbi, elsősorban a sokgyermekes, alacsony jövedelmű háztartások számára kedvező szabályokon. A szabályok egyszerűsödése azzal járt együtt, hogy a települési támogatások jellemzően kevésbé differenciálnak a támogatottak között jövedelmüket és háztartásuk mérete szerint, mint a korábbi normatív LFT szabályai. Ennek eredményeképpen a normatív LFT településivé alakulása az önkormányzatok elsőprő többségében **a legszegényebb jövedelmi tizedben minden háztartás számára alacsonyabb támogatási összeggel járt együtt, míg a 2-3. jövedelmi tizedbe tartozó háztartások önkormányzatonként változó módon jártak jól vagy rosszul** a változásokkal. Mivel a rendeletek háztartásméret szerint is kevésbé tesznek különbséget a támogatás összegét tekintve a háztartások között, minél több taggal rendelkezik a háztartás, annál kevesebb lakásfenntartási támogatásra jogosult 2015. március után, mint a változás előtt.

A 26 önkormányzat közül 22 alacsonyabb jogosultsági jövedelemhatárt határozott meg a korábbinál, ezért a 60 és 70 ezer forint közötti egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartások is a változások veszteseinek tekinthetők. A 26 önkormányzat több mint fele az egyedül élők számára magasabb jövedelemhatárt állapít meg, ezzel a támogatási összeg szabályok egyszerűsítéséből adódó növekedése mellett egyéb szempontból is kedvez az **egyedül élők számára, akik a változtatások egyértelmű nyertesei**.

A 31 vizsgált település közül a 40 ezer főnél magasabb lakosságszámmal rendelkező, azaz az adósságkezelési szolgáltatást 2015 márciusa előtt kötelezően nyújtó önkormányzatok közül 2 (Hódmezővásárhely és Miskolc) teljesen megszüntette az **adósságkezelési szolgáltatást**. A támogatást továbbra is nyújtó 5 önkormányzat majdnem mindegyike csökkentette a támogatás összegét és megnövelte a jövedelemhatárt, így **a legalacsonyabb jövedelműeknek az alsó középosztály csoportjaival kell versenyezniük a szűkösebb támogatásokért**.

A lakhatási szegénységben élők szempontjából a legkedvezőtlenebb fejlemény, hogy az önkormányzatok települési támogatásokat szabályozó rendeleteikben a támogatás feltételeként a **támogatásért folyamodók lakóköörülményeinek vizsgálatát is meghatározták**. A 26-ból 7 önkormányzat határozott meg olyan, a rászorultsággal semmilyen viszonyban nem álló, a lakhatási szegénységben élők zaklatására alkalmas és szubjektív szelekciójának alapját megteremtő feltételeket, mint az udvar, a kert, illetve a lakás és egyes helyiségei rendezettsége.

A 31 önkormányzatból álló minta túl kicsi ahhoz, hogy vizsgálatukból általános következtetéseket vonjunk le terület és településméret szempontjából. Azonban a mintában a lakókönyezet rendezettségére vonatkozó feltételek meghatározása inkább a hétezer fő alatti lakosságszámú településekre jellemző, míg a lakásfenntartási támogatást egyáltalán nem folyósító települések túlnyomó többsége olyan település, ahol

⁵⁰ NGM 2015

március előtt az országos átlag több mint kétszerese volt a támogatásban részesülő lakosok száma és települési támogatásuk finanszírozásához jelentős állami támogatásban részesülnek.

Összességében a normatív LFT és az adósságkezelési szolgáltatás helyébe lépő települési támogatások rendszere az előző rendszerénél **kiszámíthatatlanabb és átláthatatlanabb**. A vizsgált 31 település példájából kiindulva a lakhatási szegénységben élő soktagú családok számára a változások egyértelműen kedvezőtlenek és a nagyfokú diszkrecionalitás megteremti a családok szubjektív szempontok szerinti kizárásának veszélyét.

A családi csődvédelem intézményének bevezetése

Az év lakhatás megfizethetőségét érintő további intézkedése a természetes személyek adósságrendezését szabályozó törvény⁵¹ elfogadása, azaz a **családi csődvédelem** (tulajdonképpen a magáncsőd) intézményének létrehozása. A családi csődvédelem bevezetése a devizahitel-válság kezdetétől, 2009 óta van napirenden. Ekkortól kezdték el szorgalmazni az intézmény bevezetését az akkori ellenzéki és kormánypártok egyaránt. A fizetéseképtelenné vált adósok, köztük a deviza-lakáshitelek adósságának rendezését célzó intézkedés kidolgozása elhúzódott, végül 2015. szeptember 1-jén lépett életbe. A több országban évek óta alkalmazott magáncsőd általában kétféle eszköz kombinálásával teszi lehetővé az adósság elengedését. Az egyik eszköz az adós teljes vagyonának, a másik az adós jövedelmének meghatározott ideig történő lefoglalása útján elégíti ki a hitelezői követeléseket. Az első esetben az adós, a csődgondnok közreműködésével - pár kivétellel – az összes vagyontárgyát eladja és a teljes befolyt összeget az adósság törlesztésére fordítja, ezáltal megszabadulva adósságától. A másik esetben az adós egy meghatározott ideig befolyó összes jövedelmét az adósság törlesztésére köteles fordítani, csupán a létfenntartáshoz szükséges minimális összeggel rendelkezhet. Az Egyesült Államokban az adós választhat, hogy az egyik vagy a másik eszközt veszi igénybe tartozása törlesztéséhez, az országok többségében azonban az adósnak vagyonáról és bizonyos ideig jövedelméről egyaránt le kell mondania.

A magyar szabályozás a legszigorúbbak, azaz az adósok számára legkedvezőtlenebbek közé tartozik. A hazánkban családi csődvédelemnek nevezett eszközben részt vevő adós ugyanis nemcsak összes értékes vagyontárgyát, köztük lakását köteles adósságrendezés céljából eladni (vagy a lakásra felvett hitelt átutemezve visszafizetni), hanem öt évig köteles a jövedelmének nagyon magas arányát is adóssága törlesztésére fordítani, miközben a hitelezőnek döntő szava van abban, hogy az adós megtarthatja-e lakását, illetve hogy jövedelme mekkora arányát kell adóssága törlesztésére fordítania. A hitelezők beleegyezése szükséges ugyanis ahhoz, hogy az adósságrendezés három lépcsőjéből az adós számára kedvezőbb feltételeket biztosító első két lépcső – a bíróságon kívüli adósságrendezési eljárás, vagy a bírósági adósságrendezési eljárás – szabályai szerint valósuljon meg a törlesztés, így a hitelezők megakadályozhatják a kedvezőbb feltételek melletti törlesztést.

Az adósságrendezés három szintje a bíróságon kívüli adósságrendezési eljárás (bíróságon kívüli ARE), a bírósági adósságrendezési eljárás (bírósági ARE) és az adósságtörlesztési eljárás (ATE). A törvény szerint jelzáloghitel esetén az adós és a hitelező először **bíróságon kívüli ARE** keretében köteles megkísérelni a megállapodást a törlesztésről. Ebben a szakaszban az adós és a hitelező megállapodhatnak bármilyen ütemezésű adósságtörlesztésről, azonban az eljárás megindulásának előfeltétele, hogy az adós megkezdje a törlesztést a jelzáloghitel alapjául szolgáló ingatlan forgalmi értéke – vagy amennyiben az adósság kisebb, mint az ingatlan forgalmi értéke, az adósság - 7,8%-ának tizenketted részének megfelelő havi összeggel, amely rendkívül magas összeg. (Egy 10 millió forint forgalmi értékű ingatlan esetén például kb. havi 65 ezer forint, azaz a KSH adatai alapján az egy főre eső nettó átlagjövedelem kétharmada.)

Ha a felek között nem születik megállapodás, **bírósági ARE-ra** kerül sor, melynek során a Családi Csődvédelmi Szolgálat (CSCSSZ) aktív közvetítésével próbál az adós megállapodni a hitelezővel.

⁵¹ 2015. évi CV. törvény a természetes személyek adósságrendezéséről, *Magyar Közlöny* 2015/100. (2015.07.08.)

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15100.pdf>, pp. 17308-17388.

Amennyiben ebben a szakaszban az adós megállapodik a hitelezővel, bírósági adósságrendezési egyezség jön létre. Ennek szabályai szerint az adós családtagonként csupán a nyugdíjminimum (azaz havi 28 500 forint) másfélszeresének (3 főnél nagyobb háztartások esetén a nyugdíjminimumnak) megfelelő összeget használhat fel szabadon, valamint a lakás közműköltisége, a társasházi közös költség, a tartásdíj és biztosítás fizetését fedezheti jövedelméből. Mindemellett az adós köteles folyamatosan fizetni az ingatlan forgalmi értékének (vagy adósságának) bíróságon kívüli ARE-ban meghatározott részét. A bírósági ARE keretében az adós lakását akkor tarthatja meg, ha lízing- vagy zálogtárgy-elkülönítési egyezség keretében megállapodik a hitelezővel a lakáshitele tőkerészesének átutemeztett törlesztéséről.

Ha bírósági ARE keretében sem állapodnak meg a felek, a CSCSSZ **ATE-ra** kötelezi az adóst. Ebben a fázisban az adós, a hitelező és a családi vagyonfelügyelő kötelesek együttműködni az adósságtörlesztési terv elkészítésében. Az adósságtörlesztési terv szerint az adós már családtagonként csak a nyugdíjminimummal megegyező összeget, 28 500 forintot használhat fel szabadon, a fennmaradó jövedelméből fizetheti a bírósági ARE-ban meghatározott költségeket és az ingatlan eladása és bérlakásba költözés esetén a lakbért, de csak a törvényhez kapcsolódó kormányrendeletben meghatározott nagyon alacsony felső határig. Lakását az adós csak abban az esetben tarthatja meg, ha a háztartásában él kiskorú, fogyatékos vagy 70 év feletti személy, az ingatlant terhelő adósság nem magasabb annak forgalmi értékénél, amennyiben az ingatlan megfelel a kormányrendeletben megszabott „méltányolható lakásigény” feltételeinek és amennyiben a hitelező beleegyezik. Az ATE értelmében az adós a munkavégzéshez szükséges eszközeit is megtarthatja meghatározott összeghatárig.

Sok szigorú feltételt kell teljesítenie az adósnak eredeti lakása megtartásához, ezért különös jelentőséggel bír, milyen szabályok gátolják meg a feltételeket nem teljesítő adósok utcára kerülését. A külön kormányrendeletben szabályozott „méltányolható lakásigény” tartalmazza azokat a lakásjellemzőket (háztartásméretre eső szobaszám, valamint forgalmi érték vagy lakbér), amelyeknél kedvezőbb tulajdonságokkal rendelkező ingatlanba az adós nem költözhet az ATE keretében.⁵²

A lakás méretére vonatkozó feltételek megfelelőnek mondhatók, ugyanis az Eurostat túlzásfoltyságra vonatkozó definíciójánál kedvezőbb lakásjellemzőket állapítanak meg. Azonban a forgalmi értékre vonatkozó feltételek a 2015-16-os nagymértékű (leginkább a jobb gazdasági helyzetben lévő területekre jellemző) lakásár-emelkedés előtti, 2014-es lakásáraknak felelnek meg, ezért a 2016-os árakon jobb gazdasági helyzetű településeken csak nagyon nehezen lehet a törvény által megengedett összegből lakást vásárolni.⁵³ Még rosszabb azok helyzete, akik számára a kisebb cserelakásba költözést sem teszi lehetővé az adósságrendezés. A kormányrendeletben meghatározott legmagasabb lakberek ugyanis a piaci árnál annyi alacsonyabban vannak megszabva, hogy kérdéses, a meghatározott összeghatárig egyáltalán lehetséges-e piaci árú bérlakást bérelni,⁵⁴ szociális bérlakás pedig csak nagyon korlátozottan elérhető az önkormányzatoknál (ld. 1. fejezet).

A szabályok az adós számára rendkívül kedvezőtlenek, ugyanis **nagyon magas minimális összeg törlesztését írják elő, az adós megélhetésének biztosítására rendkívül alacsony összeg felhasználását engedélyezi, miközben az adós lakhatását sem garantálja, hanem annak megtartását minden esetben a hitelező beleegyezéséhez köti.** Noha lehetősége van az adósnak és a hitelezőnek az adós számára nagyon kedvezőtlen ATE-nál kedvezőbb feltételekben is megállapodni, azonban a törvény erre nem ösztönzi különösebben a hitelezőt, hiszen az ATE-ban sokkal magasabb mértékű az adósság megtérülése, ezért a hitelező inkább abban érdekelt, hogy a folyamat az ATE-ig jusson.

⁵² 241/2015. (IX. 8.) Korm. rendelet a természetes személyek adósságrendezési eljárásában a méltányolható lakásigény, továbbá lakásbérleti vagy lakáshasználati díj meghatározásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1500241.KOR

⁵³ Uo. 1. melléklet.

⁵⁴ Uo. 2. melléklet.

További probléma, hogy **a túl nagy adóssággal rendelkező adósokat kizárja a szabályozás az adósságrendezésből.** Az intézmény csak az ingatlan forgalmi értékének dupláját nem meghaladó adósság rendezésére vehető igénybe, ezért a legjelentősebb mértékben eladósodott háztartásokon nem segít. Az adósok szempontjából lényegesen megnehezítheti az adósságrendezést a hitelezők és adósok közötti közvetítést bonyolító, az adósságrendezési tervet összeállító családi vagyongazdálkodók kötelezően előírt képesítése. Míg a törvény előírja számukra a közgazdasági és jogi képesítést, szociális szakemberek nem lehetnek vagyongazdálkodók, megnehezítve ezáltal az adósságrendezéssel rossz anyagi helyzetbe kerülő adósok sikeres adósságtörlesztését és megakadályozva tartós deklasszációjukat a folyamat lezárulása után. A méltányolható lakásigény mereven meghatározott, nem a lakáspiaci árakhoz indexált alacsony lakásai és lakbérei tovább növelik az adósságrendezésben részt vevő háztartások utcára kerülésének veszélyét.

A túl szigorú belépési feltételeket vélhetően a jogalkotók is tudomásul vették, ugyanis egy 2015. október 1-jétől hatályos kormányrendelet törlesztési támogatás bevezetésével próbálta vonzóbbá tenni a magáncsődöt és kiterjeszteni a résztvevők körét. A meglehetősen nagyvonalú állami támogatás a tőketartozás évi 3,8 %-a, de nem több mint havi 25 000 forint mértékig nyújt segítséget az adósságrendezésben részt vevőknek. A rendelet különösebb megkötéseket nem tartalmaz, ezért az ingatlanukat megtartó adósok számára hozzáférhető a támogatás. Ennek ellenére 2016. március végén a Magyar Államkincstárnak egyetlen támogatási esetről sem volt tudomása.⁵⁵

Habár a Magyar Nemzeti Bank kezdeti becslése szerint a magáncsődöt mintegy 25 ezer adós veheti igénybe,⁵⁶ a valós adatok ennél sokkal szerényebb érdeklődést mutatnak és később az MNB által megrendelt tanulmány is már csak 15 ezerre teszi azon nem teljesítő adósok számát, akik egyáltalán megfelelnek a magáncsőd feltételeinek.⁵⁷ **2016. március 8-áig 299 adós kezdeményezett adósságrendezési eljárást. Ebből 179 2015 utolsó 4 hónapjában és 120 2016. március 8-áig,** ami enyhe növekvő tendenciára utal.

Lakosságszámra vetítve a Közép-dunántúli régióban adták le a legtöbb igénylést, míg a Nyugat- és Dél-dunántúli régiókban feleannyi igénylést adtak le. Érdekes, hogy a nemteljesítő devizahitelek területi megoszlásától némileg eltér az adósságrendezési eljárásban részt vevők megoszlása. A Közép-magyarországi régióban található a nemteljesítő devizaadósok 27%-a, de a magáncsődöt igénybe vevő adósok 32 %-a, az Észak-magyarországi régióban és a Közép-Dunántúlon ugyanakkor lényegesen kisebb a magáncsödben részt vevők aránya, mint a nemteljesítő devizaadósoké.

⁵⁵ A Magyar Államkincstár adatszolgáltatása a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére 2016.03.29. KSO-42/1/2016

⁵⁶ Nagy Márton, az MNB ügyvezető igazgatójának nyilatkozata az M1 Ma Reggel című műsorában 2015. május 22-én.

⁵⁷ Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmanyok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzése.pdf> p. 61.

5. táblázat: Adatok a magáncsődért folyamodó háztartások megoszlásáról

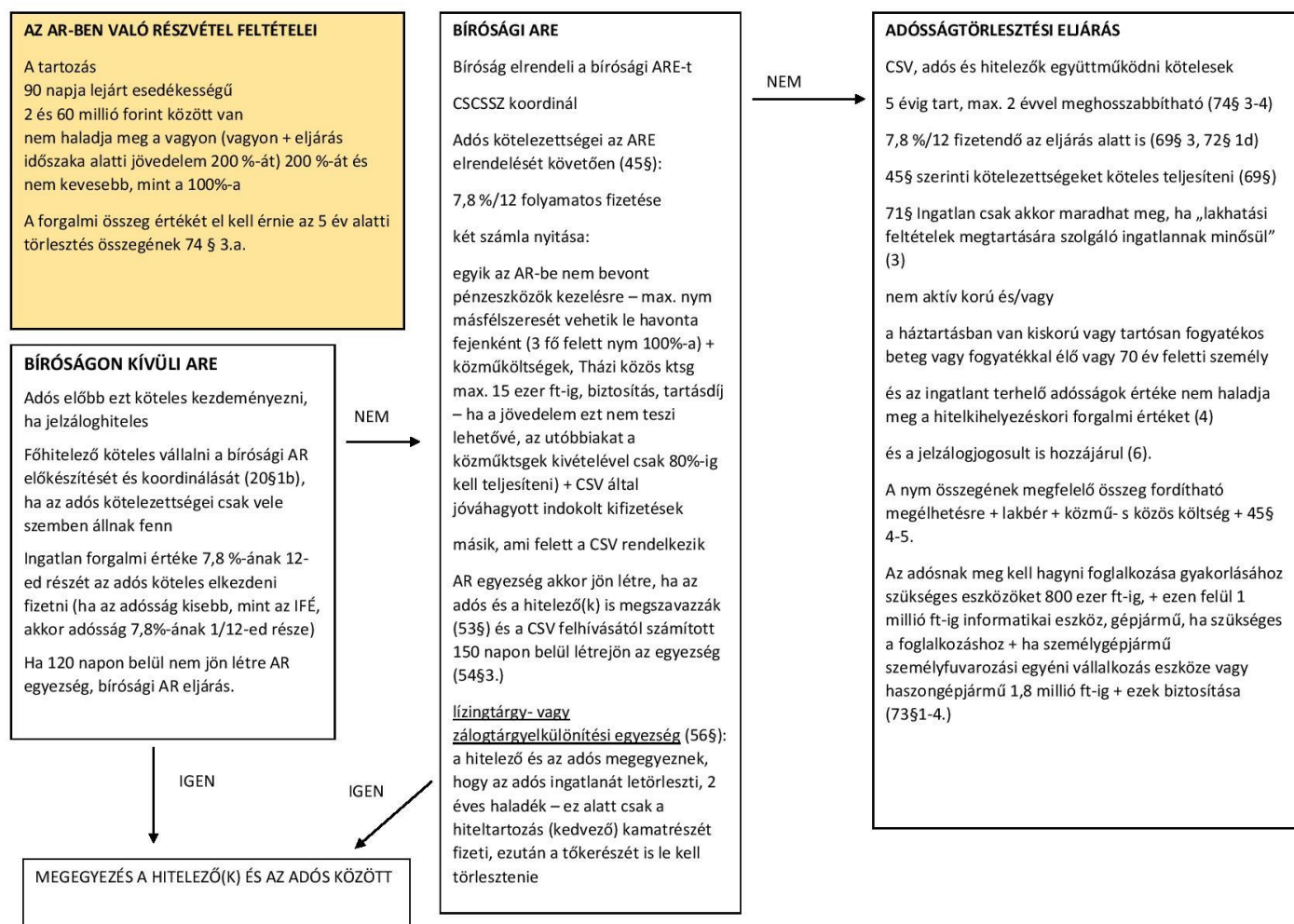
	2015. szeptemb er 1. és december 31. között benyújtott kérelmek a.	2016. január 1. és március 8. között benyújtott kérelmek a.	2016. március 8- áig benyújtott kérelmek száma a.	2016. március 8- ig benyújtott kérelmek száma 100 ezer háztartásr a vetítve a,b.	Az eljárásban részt vevők megoszlá sa régiók szerint (az országos %-ában) a	Nemteljesí tő hiteladóso k megoszlá s a,c.	Nem teljesítő adósok megoszlá sa és magáncső dben résztevő k megoszlá sa közötti eltérés %- ban a,c.
Budapest	27	35	62	7,7	20,7%		
Pest	22	11	33	7,1	11,0%		
Közép- Magyarors zág	49	46	95	7,5	31,7%	27,2%	4,5%
Közép- Dunántúl	29	18	47	10,9	15,7%	11,8%	3,9%
Nyugat- Dunántúl	17	2	19	4,8	6,4%	7,2%	-0,8%
Dél- Dunántúl	12	6	18	4,6	6,0%	9,6%	-3,6%
Észak- Magyarors zág	24	9	33	6,9	11,0%	15,4%	-4,4%
Észak- Alföld	18	22	40	6,8	13,4%	16,2%	-2,8%
Dél-Alföld	30	17	47	8,4	15,7%	12,6%	3,1%
Összesen	179	120	299	7,3	100,0%	100,0%	

További érdekesség, hogy ugyan az adós és a hitelező számára a törvény 120 napot biztosít arra, hogy bíróságon kívüli ARE keretében állapodjanak meg az adósság rendezéséről, a 176 bíróságon kívüli ARE kezdeményezése iránt benyújtott kérvényből 52 még 2015-ben (azaz a határidő lejártá előtt) bírósági szakaszba lépett.⁵⁸ Ez azt jelzi, az **adósok jelentős része nem tud megegyezni a hitelező pénzügyi intézetével** és a bírósági ARE vagy ATE kedvezőtlen feltételei mellett kell törleszteniük tartozásukat.

⁵⁸ Igazságügyi Hivatal: Közérdekű adatigénylés teljesítése 2016.03.17., ikt.sz. CSODVED/55-5/2016.

A Magyar Nemzeti Bank számára készült, a nemteljesítő jelzáloghitel-portfóliót elemző tanulmány a kormány becsléseinél alaposabban, a Magyar Nemzeti Bank jelzáloghitel adatbázisát felhasználva 15 ezer főben határozta meg azon adósok számát, akik a magáncsöd feltételeinek megfelelnek, azaz elméletben részt vehetnek az adósságrendezésben.⁵⁹ Ez a szám lényegesen kisebb a kormány korábbi becsléseinél. A magáncsöd iránti érdeklődést várhatóan fokozza majd, hogy 2016. március 1-jén lejárt a téli kilakoltatási moratórium, ezért sok adós próbál meg inkább az adósságrendezési eljárás keretében megszabadulni adósságától, mint végrehajtás útján. Kérdéses azonban, hogy a jelenlegi feltételek mellett a magáncsöd a kilakoltatásnál vonzóbb-e az adósok számára. Mivel nincs garancia arra, hogy az adós lakhatását megtarthatja a magáncsöd keretében és lakásbérletre felhasználható összeg maximuma a piaci átlagártól jelentősen elmarad, a **magáncsöd sokkal kevésbé az adósok, mint az alacsony megtérülést biztosító végrehajtással elégedetlen hitelezők szempontjából vonzó.**⁶⁰

1. ábra: A családi csődvédelem-eljárás folyamata:



⁵⁹ Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmányok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzése.pdf> p. 61.

⁶⁰ Uo.

2.1 Lakástulajdon-szerzést támogató új intézkedések

Átolt Dorottya

Már az Új Széchenyi Terv 2011-ben meghirdetett Otthonteremtési Programjában és az ahhoz kapcsolódó kormányhatározatban jól kirajzolódnak a kormány lakhatást érintő, ám valójában inkább gazdaságpolitikai és részben népességpolitikai célokat szolgáló intézkedéseinek főbb irányai.⁶¹ A program elindítása érdekében szükséges intézkedések között elsősorban a lakáspiac élénkítésére, a lakástulajdon-szerzés segítésére koncentrálni feladatokat fogalmazott meg a kormány, szociális szempontok nélkülözésével. Az ezek mentén 2015. július 1-től bevezetett **családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK)** illetve annak 2015 decemberi kiterjesztése, a 2015 végén elfogadott, új építésű lakóingatlanokra vonatkozó **ÁFA-csökkentés**, a magánérős lakás- és házépítés esetében igénybe vehető, 5 millió forintig terjedő **adóvisszatérítés** és az **építésügyi eljárás egyszerűsítése**, valamint a Nemzeti Otthonteremtési Községek (NOK) már 2016-ban bejelentett létrehozása a legfőbb elemei a kormány „otthonteremtési programcsomagjának”, amelyek deklarált célja a **gazdaság, az építőipar élénkítése és a népesedésnövekedés beindítása**.⁶² A felsorolt kormányzati intézkedésekben közös, hogy nagyrészt a jobb anyagi helyzetben lévők lakhatását támogatják, lakóingatlan-tulajdonszerzésre ösztönöznek (előnyben részesítve az új építésű ingatlanokat), és tovább növelhetik a területi egyenlőtlenségeket.

Családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK)

A közismert nevén „szocpolnak” (eredeti elnevezése után: „szociálpolitikai támogatás”) nevezett támogatás, a gyermekek után járó, vissza nem térítendő állami lakásteremtési támogatás koncepciója már a rendszerváltás előtt is létezett. A „szocpolt” először csak (jórészt lakótelepi) társasházi lakások építéséhez vagy ennek megfelelő új lakások vásárlásához lehetett igénybe venni, majd a nyolcvanas évek második felében terjesztették ki családi házépítésre is.⁶³ 1994-ben változtatták meg a nevét szociálpolitikai támogatásról lakásépítési kedvezménnyé, tekintettel arra, hogy a támogatás célja szociálpolitikai helyett elsősorban az építés támogatása volt.⁶⁴ Ugyanakkor jelentősen megnövelték a támogatás összegét, különösen a három vagy több gyermekkel rendelkező igénylők számára.⁶⁵ A megnövelt összegű támogatással tömegesen szereztek lakástulajdont többgyermekes családok az ország kedvezőtlen gazdasági helyzetű, rossz munkaerőpiaci és társadalmi mobilitási esélyeket kínáló területein (1995 és 1998 között becslések szerint összesen mintegy 10 ezer „szocpolos” lakás épült fel),⁶⁶ a lakások gyakran rossz minőségben készültek el, sokszor területileg koncentráltan, új szegregátumokat létrehozva. 2009-ben aztán a válság hatására felfüggesztették a lakásépítési kedvezményt (amely közben kiegészült a használt lakás-vásárlásra is fordítható „félszocpollyal”). 2011-ben új lakás vásárlására vagy építésére újból bevezették,⁶⁷ azonban feltételrendszerében számos olyan elemmel, amely az alacsony státuszú háztartásokat kizárta a hozzáféréstől (pl. csak olyan igénylők illetve házaspár-, és élettársak számára, akik (házaspár- illetve élettársak esetén legalább az egyik fél) legalább 180 napot elérő társadalombiztosítási jogviszonnyal

⁶¹ 1331/2011. (X. 12.) Korm. határozat Az Otthonteremtési Program elindításához szükséges intézkedésekről, <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk11117.pdf>

⁶² Novák Katalin: Szinte bárki igényelheti a támogatást, *csalad.hu* 2016. 04.01., <http://csalad.hu/2016/04/01/csök-novak-katalin-szinte-barki-igenyelheti-a-tamogatast/>

⁶³ Hegedűs J (2006) Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai, *Esély*, 2006/5. pp. 65-100. http://www.esely.org/kiadvanyok/2006_5/HEGEDUS.pdf; Lengyel, I (1991) A házépítések (anti)szociális támogatásának krónikája, *Tér és társadalom* 1991/1 pp. 1-22. <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/193/385>

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ Eörsi, J-Solt, O (1995) Lakás(le)építés, *Beszélő*, <http://beszelo.c3.hu/cikkek/lakasleepites-0>

⁶⁶ Hegedűs J (2006) Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai, *Esély*, 2006/5. pp. 65-100. http://www.esely.org/kiadvanyok/2006_5/HEGEDUS.pdf

⁶⁷ 256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet a lakásépítési támogatásról, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140112.269288

rendelkeztek).⁶⁸⁶⁹ Ezt a konstrukciót a vátrnál sokkal kevesebben, mindössze évente néhány ezer háztartás vette igénybe.

A családi otthonteremtési kedvezményre (**CSOK**) keresztelt, átalakított támogatási formát végül 2015 júliusától vezették be.⁷⁰ A 2015-ös CSOK gyermekek után járó vissza nem térítendő állami támogatást nyújt új lakás építéséhez vagy vásárlásához, és jelentős újításként már **használt lakás vásárlásához⁷¹ vagy bővítéséhez** is. Egy másik jelentős engedmény a támogatás korábbi formájához képest, hogy már **egy gyermek után is** lehetett igényelni. Sőt **gyermektelen párok is** igényelheték, azzal a feltétellel, hogy mindketten negyven éves kor alattiak és házasok (fiatal házaspárok kategória), és **vállalják**, hogy a következő négy évben egy, vagy a következő nyolc évben kettő gyermekük születik. Amennyiben a gyermekvállalás valamilyen okból (pl. a kapcsolat felbomlása miatt) nem valósul meg, akkor a pár köteles a támogatás összegét a Polgári törvénykönyv szerinti államot megillető késedelmi kamattal visszafizetni. Ez alól csak akkor mentesülnek, ha a támogatási szerződésben vállalt gyermek azért nem születik meg, mert a házastársak egyike elhunyt vagy megváltozott munkaképességű személlyé vált, illetve a gyermek a terhesség 24. betöltött hetét követően halva született vagy fogyatékos a megszületett gyermek, és ezeket egészségügyi dokumentumokkal és egyéb hatósági dokumentációval bizonyítják. Mind az újépítés, mind a használt lakás vásárlása, vagy bővítése esetén fontos feltétel volt, hogy az ingatlan **legalább „B”-s energetikai minősítéssel** rendelkezzen.

A 2015. júliustól igényelhető CSOK a tekintetben is kedvező változtatást jelentett a korábbi hasonló támogatásokhoz képest, hogy már **kisebb alapterületű ingatlanokra is igényelhető volt**: egy gyermek esetén 40m²-től elérhető (korábban csak 60m²-től lehetett igényelni). További kedvezmény **az összeghatárok megemlése**: családonként 550 ezer és 3,25 millió forint között lehetett támogatást igényelni. Megmaradt azonban a hozzáférés szigorú korlátjaként, hogy az igénylőnek, vagy a pár egyik tagjának legalább 180 nap társadalombiztosítási jogviszonnyal kell rendelkeznie.

Az Állami Számvevőszék 2015-ben készített előrejelzése szerint a CSOK 4 milliárd forintos kiadást jelent a központi költségvetésnek induló évében, ami a számítás szerint körülbelül tízezer család támogatását fedezné. A Nemzetgazdasági Minisztérium által szolgáltatott adatok alapján a központi költségvetés CSOK-hoz kapcsolódó kiadásai valójában ennek több mint kétszeresét, 9,9 milliárd forintot tettek ki 2015-ben, és valamivel **kevesebben mint ötezren (4973) kérvényezték** a támogatást az év végéig.

2015 végén a kormány **átfogó változtatásokat** jelentett be a támogatási konstrukcióban. **Megemelték a CSOK összegét**: minden tétel nőtt, de különösen jelentősen a 3 vagy több gyermekkel rendelkezők számára, akiknek **10 milliós forintos állami támogatás** jár azzal a feltétellel, hogy azt **újépítésű ingatlan** vásárlására vagy építésére használják fel. A 10 milliós állami támogatáshoz – de kizárólag ahhoz – igényelhető egy **kedvezményes (3%-ban fixált) kamatozású, 10 millió forintos 25 éves lejáratú hitel**, abban az esetben, ha nem hátralékos hiteles az igénylő. A 10 millió forintos állami otthonteremtési támogatás igénybevétele esetében nem csak az a megkötés, hogy új ingatlant kell venni vagy építeni, hanem az is, hogy a 180 napos **TB jogviszony** helyett legalább az egyik félnek **2 éves jogviszonyt** kell felmutatnia, illetve a benyújtást közvetlen megelőző 180 napnak kereső tevékenység alapján biztosított jogviszonyban töltött időnek kell lennie. Az egyébként biztosítottaknak minősülő **közfoglalkoztatotti jogviszony** a jelenlegi szabályozás szerint **nem elégséges** a fenti feltételeknek való megfeleléshez. Megmarad az a lehetőség, hogy gyermektelen, vagy éppen az egy vagy két gyermekkel rendelkező fiatal

⁶⁸ 71/2012. (IV. 12.) Korm. rendelet az otthonteremtéssel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról, <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12043.pdf>

⁶⁹ Ld. még Habitat for Humanity Magyarország (2012) Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2011. pp. 34-35. http://www.habitat.hu/files/Eves_jelelentes_a_lakhatasi_szegenysegről_2011_Habitat_for_Humanity_Magyarország.pdf

⁷⁰ A Kormány 331/2014. (XII. 18.) Korm. rendelete a családok otthonteremtési kedvezményével összefüggésben az egyes kormányrendeletek módosításáról, Magyar Közlöny 2014/179. (2014.12.18.), <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk14179.pdf> pp. 24662-24676.

⁷¹ Amennyiben annak vételára nem haladja meg a 350 ezer Ft/m²-t.

házaspárok kettő vagy egy gyermeket a jövőre nézve vállaljanak (gyermekenként 4-4 éven belül), és így igényeljék a 10 milliós támogatást. Míg a CSOK-ot egyedülálló szülők és élettársi kapcsolatban élő gyerekes párok is igényelhetik, gyermeket előre csak házaspárok vállalhatnak, a korábbiakhoz képest azzal a könnyítéssel, hogy elég a házaspár egyik tagjának 40 éves kor alatt lennie. A CSOK 2015 végi módosításával kikerült a szabályozásból a korábbi minimum „B” minősítésű energetikai alapfeltétel.

Bár a 2015-ben bevezetett változtatások, amelyek értelmében már használt lakás vásárlására és bővítésére is igénybe lehet venni a CSOK-ot, valamelyest hozzáférhetőbbé tették a támogatást a rosszabb anyagi helyzetben lévők számára is, összességében azonban a támogatási konstrukció **inkább elérhető és kedvező a jobb anyagi helyzetben lévőknek, ugyanúgy, mint** a lényegében ugyanezekkel a feltételekkel elérhetővé tett, magánérs lakás- és házépítésekre vonatkozó **adó-visszatérítés**.⁷² Ezek a támogatások ugyanis elsősorban azoknak a gyerekes vagy gyermeket vállaló családoknak hasznosak, akik megfelelő anyagi helyzetben vannak ahhoz, hogy lakóingatlanot vásároljanak vagy építsenek, vagy meglévő otthonukat bővítsék. Különösen azok a támogatási formák, így a 10 millió (+10 millió) forintos CSOK nehezen hozzáférhető a rosszabb anyagi helyzetűek számára, amelyek csak úépítésű ingatlan vásárlása vagy építése esetén érhetők el.

Ráadásul a CSOK-nak egy sor olyan **feltétele van, amely a szegényebbeket megakadályozza a támogatáshoz való hozzáférésben**: ilyen például az előírt kötelező társadalombiztosítási jogviszony, a közfoglalkoztatottak kizárása, valamint a támogatással épített új lakások teljes közművesítettségére és kötelező biztosítására vonatkozó előírás. A CSOK-ot igénylőnek nem lehet köztartozása, és nem lehet büntetett előéletű (bizonyos tényállások: vagyon, szellemi tulajdon elleni, költségvetést károsító bűncselekmények tekintetében – sajátos módon más bűncselekmények, például hivatali vesztegetés, pénzmosás, emberölés nem járnak kizárással).⁷³

A 2015-ös CSOK-kal kapcsolatos, a Magyar Államkincstár által szolgáltatott adatok alapján, a 2015-ös változtatások óta sokkal **nagyobb az igény a használt lakás megvételére vagy bővítésére nyújtott állami támogatásra**.⁷⁴ 2015 során 4627 CSOK-igénylés érkezett használt lakások vásárlására és bővítésére (nagyreszt az előbbire), míg új ingatlanok vásárlására vagy építésére csak 346 darab. Bár 2015-ben még nem volt igényelhető a 3 vagy több gyermek esetén a 10 millió forintos támogatás új építésű lakóingatlanok esetén, és az új épületeknek energiahatékonysági feltételeknek is meg kellett felelniük, 2016 első két hónapjában – amikor az új konstrukció már lényegében igényelhető volt - hasonlóan elenyésző az új építésű otthonokra igényelt támogatások aránya a használtakhoz képest. 2015 júliusától 2016. februárig az igénylések 93%-ban használt ingatlanokra kérték a támogatást. A tavalyi és 2016. első két hónapja adatai alapján tehát jelentős lehet a kereslet CSOK-ra használt lakások vásárlásához. Idővel feltehetően az új építésű ingatlanok iránti CSOK-hajtotta kereslet is meg fog nőni, de ezek magas áruk miatt továbbra sem lesznek elérhetőek a szociálisan rászorulóbb rétegek számára.

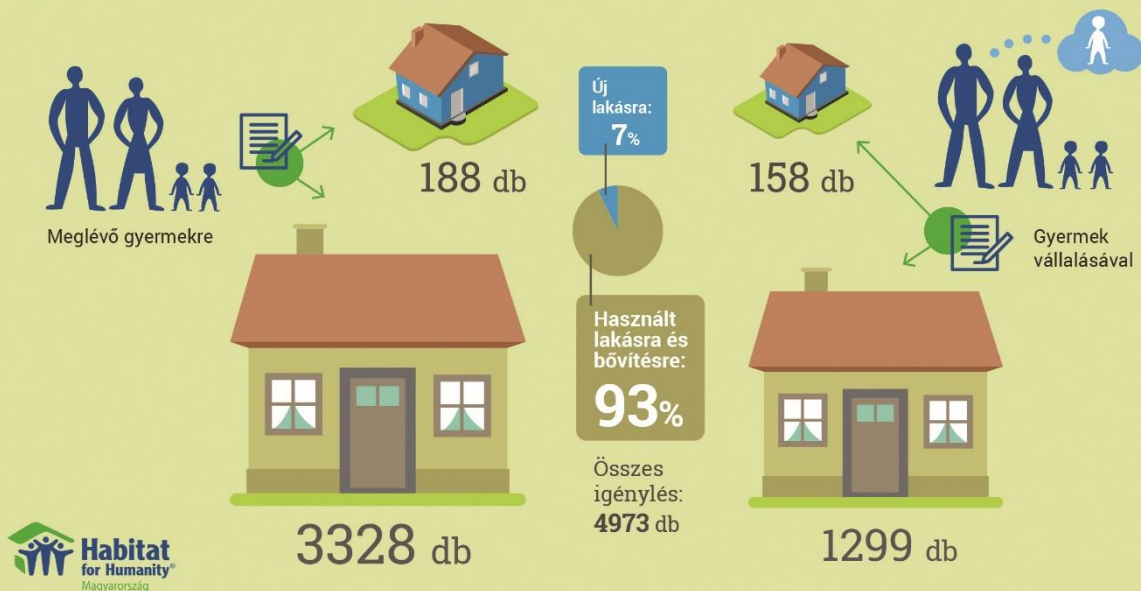
⁷² Nemzetgazdasági Minisztérium: Tájékoztató lakásépítéshez igényelhető állami támogatásokról /legalább három gyermek után támogatást igénylők részére/ (Érvényes 2016. január 1.-jétől) <http://www.kormany.hu/download/a/d3/a0000/Lak%C3%A1s%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9s%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3le%20gal%C3%A1bb%C3%A1romgyermek20160211.pdf>; Így kaphatod meg az 5 millió forintos támogatást, *portfolio.hu* 2016.01.13. http://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/igy_kaphatod_meg_az_5_millio_forintos_tamogatast.225340.html

⁷³ CSOK-os otthonteremtés csak fehérgallérosoknak <http://igyirnankmi.atlatszo.hu/> 2016.01.07. <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2016/01/07/csok-os-otthonteremtes-csak-fehegallerosoknak/>

⁷⁴ A Magyar Államkincstár adatszolgáltatása a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére 2016.03.29. KSO-42/1/2016

CSOK támogatási szerződések száma az igénylés célja szerint, 2015

A családi otthonteremtési kedvezményt 2015-ben döntő részben használt lakásokhoz igényelték, főként már meglévő gyermekek után.



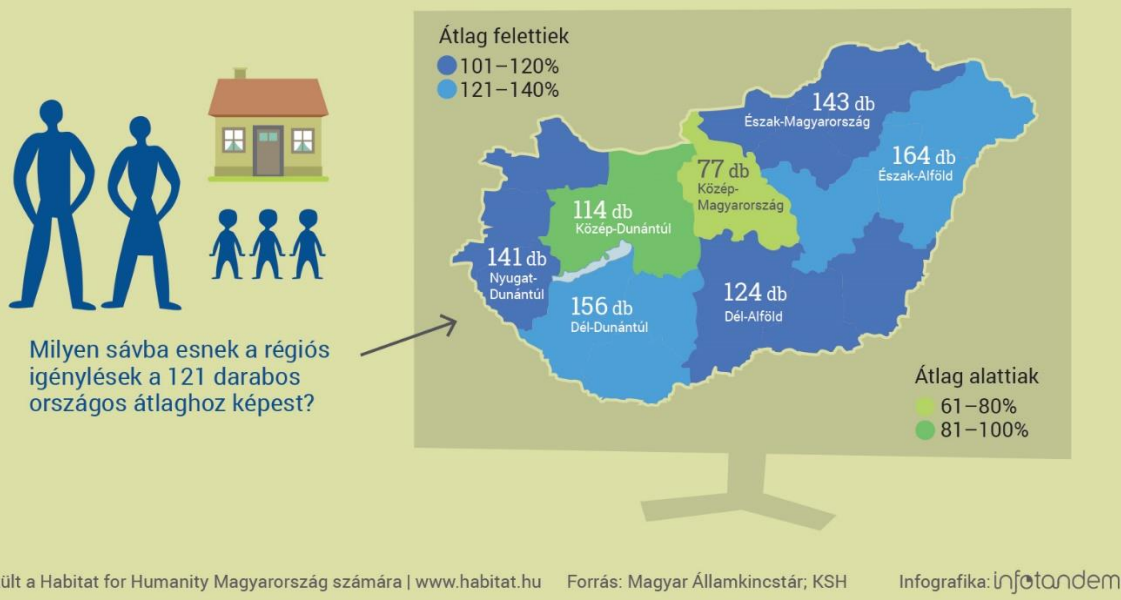
Készült a Habitat for Humanity Magyarország számára | www.habitat.hu Forrás: Magyar Államkincstár

Infografika: infotandem

A CSOK amellett, hogy nem kínál megoldást a legrosszabb jövedelmi helyzetben lévők lakhatási problémáira, más szempontból is növelheti az egyenlőtlenségeket. A 2015 júliusától 2015 végéig rendelkezésre álló adatokból kirajzolódik, hogy az ország hátrányosabb helyzetű régióiban, Észak-Alföldön, Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon többen vették igénybe a CSOK-ot, mindenekelőtt használt ingatlanra. Eközben a legfejlettebb régióknak számító Közép-Magyarországon volt a háztartások számához mérten a legalacsonyabb a CSOK-igénylés aránya. Ez ugyan azt is jelentheti, hogy ezt a támogatási formát akár viszonylag rosszabb anyagi helyzetben lévők is igénybe tudják venni - döntően használt lakások relatíve alacsonyabb összegekkel támogatott bővítéséhez és vásárlásához –, jelez azonban egy igazán súlyos problémát is: a CSOK – a kilencvenes években futó elődjéhez hasonlóan – **nagymértékben erősítheti a területi egyenlőtlenségeket**. A munkalehetőségben gazdag településeken az ingatlanárak is magasak, ezért a jogosultsági feltételeknek még megfelelő, kevesebb megtakarítással rendelkező háztartásokat a támogatás arra ösztönzi, hogy kevés munkalehetőséggel bíró és rossz közlekedési kapcsolattal rendelkező, hátrányosabb helyzetű területeken szerezzenek lakóingatlant. A munkalehetőségek hiánya pedig ahhoz vezethet, hogy számos háztartás lakása fenntartását nem fogja tudni jövedelméből kigazdálkodni, megszerzett lakástulajdona pedig gátja lesz további munkaerőpiaci és társadalmi mobilitásának.

100 ezer háztartásra jutó CSOK-igénylések száma régiónként, 2015

Az ország rosszabb helyzetű területein általában nagyobb arányban vásároltak, építettek vagy bővítettek lakást a családok a CSOK segítségével 2015-ben, mint a gazdagabb régiókban.



A CSOK 2015 decemberi átalakításának további jelentős problémája, hogy teljesen **kimaradt belőle** a 2015. júliusi szabályozásban még szereplő **energiatahatékonyági feltétel** (minimum „B”-s minősítésűnek kellett lennie a vásárolt, épített vagy bővített ingatlan). A magyar állam ezzel egy jelentős, a lakásállomány energiatáhatékonyágának javítását célzó ösztönzöt „enged el”,⁷⁵ miközben, ahogy egyebek mellett a 2015-ben elfogadott Nemzeti Épületenergetikai Stratégia is rögzíti, a magyarországi lakásállomány jelentős része energetikai szempontból elavult, az energiatáhatékonyág javítása pedig az energiaszegénység csökkentésére is hatásos eszköz, tehát különösen indokolt lenne az energiatáhatékonyági beavatkozások támogatása. Így várhatóan **nem lesz megfelelően érvényesíthető az energiatáhatékonyág szempontja**, amely az alacsony jövedelmű háztartások esetében különösen fontos, mint a rezsicsökkentés egyetlen fenntartható módja. Ugyanezt a negatív tendenciát erősíti, hogy a kormányzat az eredeti, a vonatkozó Operatív Programban is szereplő tervekkel ellentétben nem tervez vissza nem térítendő EU-s forrásokat fordítani **lakossági energiatáhatékonyági fejlesztésekre (erről részletesebben ld. a fejezet korábbi részét).**⁷⁶

A 2016-ra jelentősen átalakított, megnövelt összegű CSOK 2016-ban a Magyar Nemzeti Bank szerint kb. **100 milliárd forintba kerülhet a központi költségvetésnek**,⁷⁷ és a 2017-es központi költségvetés tervezete szerint a következő évre is megközelítőleg ennyit, **94,9 milliárd forintot** fordít majd a központi költségvetés a támogatásra.⁷⁸

⁷⁵ A CSOK-programot más szakmai szervezetek és szakértők is bírálják klímavédelmi szempontból, ld. pl. Energiaklub Új lakásépítési forradalom – zöld forradalom nélkül? 2016.04.07. <http://www.energiaklub.hu/hir/uj-lakasepitesi-forradalom-%E2%80%93-zold-forradalom-nelkul>

⁷⁶ A Környezeti- és Energitáhatékonyági Operatív Program 1. sz. módosítása KEHOP Monitoring Bizottság 2016.04.27-i ülése

⁷⁷ MNB: több mint 100 milliárd mehet el idén a CSOK-ra, [portfolio.hu](http://www.portfolio.hu/finanszirozasi/hitel/mnb_tobb_mint_100_milliard_mehet_el_iden_a_csok-ra.229141.html) 2016. 03. 24. http://www.portfolio.hu/finanszirozasi/hitel/mnb_tobb_mint_100_milliard_mehet_el_iden_a_csok-ra.229141.html

⁷⁸ T/10377. számú törvényjavaslat Magyarország 2017. központi költségvetéséről, Fejezeti indokolások, A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet <http://www.parlament.hu/irom40/10377/adatok/fejezetek/42.pdf>

Szintén 2015 decemberében fogadta el a parlament azt a jogszabálmódosítási csomagot, amelynek részeként jelentős mértékben, **27%-ról 5%-ra csökkent az új építésű lakások** - illetve a két évnél nem régebben épült ingatlanok – **után fizetendő általános forgalmi adó (ÁFA)** 2016-tól négy éven keresztül.⁷⁹ A törvény indokolása szerint a nemzetgazdaság élénkítése miatt van szükség az új lakások építésének elősegítésére.

Ugyan uniós összehasonlításban a 27%-os ÁFA-szint messze a legmagasabb volt az építőiparban (összhangban azzal, hogy Magyarországon általánosságban is a legmagasabb az ÁFA-szint a tagállamok között), a **csökkentés után az egyik legalacsonyabb lett** - csak Olaszországban, Spanyolországban és Luxemburgban van arra lehetőség, hogy még ennél is kedvezményesebb ÁFA-t alkalmazzanak az újépítések esetében.⁸⁰ Kétségtelen az is, hogy a válság óta hullámvölgyben van a magyar építőipar, különösen a lakásépítések száma volt mélyrepülésben, hisz a 2008 előtti 30-40 ezres épített lakásszámhoz képest a mélypontnak számító 2013-ban csak alig több mint 7000 lakást építettek. Mindazonáltal, ha kis mértékben is, de **2014-ben már növekedni kezdett az épített lakások száma**, nyolcezer fölé ment, és több volt a kiadott építési engedély is, miközben rég látott áremelkedés indult meg a lakáspiacon, különösen a jobb gazdasági mutatókkal rendelkező területeken. Az ÁFA-csökkentés további lökést adhat a lakásépítésnek, a keresletnövelő támogatások (mint a CSOK) pedig tovább növelhetik az árakat azokon a területeken, ahol a kereslet eddig is összpontosult, azonban az intézkedéscsomag ezzel egyáltalán nem oldja meg a lakhatási válságot, különösen nem a lakhatási szegénységben élők súlyos helyzetét.

Az ÁFA-csökkentés elsősorban azoknak kedvez, akik új lakásokat építtetnek és építenek, vagyis leginkább az ingatlanfejlesztőknek, építőipari vállalatoknak, és közvetetten az újépítésű lakások árát megfizetni képes tehetősebb rétegnek. Egyáltalán nem profitál majd belőle az a társadalmi réteg, amely nem hogy új építésű lakást, de még használtat sem tud vásárolni, sőt gyakran még a piaci bérlakás árát sem tudja kaucióval együtt megfizetni.

A CSOK és az ÁFA-csökkentés illetve -visszatérítés nem csak azért problematikusak, mert inkább a jobb anyagi helyzetben lévőknek kedvezőek és az ő lakhatásukat támogatják – ezzel tulajdonképpen forrásokat elvonva azoktól a még nem létező intézkedésektől, amelyek a lakhatási szegénység felszámolására kellene megszületniük -, hanem mert olyan újabb állami eszközök, amelyek a **lakástulajdon-szerzést támogatják**. Ez azért kedvezőtlen irány, mert Magyarországon az ingatlantulajdonlás aránya már így is nagyon magas, az önkormányzati bérlakás-állomány, és különösen a szociálisan kiadott bérlakások aránya pedig vészesen kicsi (1,4%). Ez nagyon megnehezíti, az ország egyes területein ellehetetleníti az alacsony jövedelmű háztartások számára azt, hogy méltányos lakhatáshoz jussanak (ld. 1.1 fejezet).

Építésügyi eljárás egyszerűsítése

A 2015 decemberi jogszabálmódosítás-csomag további problematikus elemei az építésügyi eljárás egyszerűsítésére vonatkozóak. Egyrészt, a legfeljebb 300 négyzetméter összes hasznos alapterületű új lakóépületek esetében 2016. január 1-től az építés megkezdéséhez csak egyszerű bejelentés szükséges, tehát **nincs szükség építésügyi hatósági engedélyezési eljárásra**. Másrészt, ezeknél az épületeknél nem szükséges a Helyi Építési Szabályzatban (HÉSZ) foglaltak betartása, néhány elem kivételével.⁸¹ Ennek

⁷⁹ 2015. évi CCXII. törvény Egyes törvényeknek a gazdasági növekedéssel összefüggésben történő módosításáról, *Magyar Közlöny* 2015/197. (2015.12.16.), pp. 26291-26297. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15197.pdf>

⁸⁰ European Commission: VAT rates applied in the member states of the European Union, as of 1st January 2016, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

⁸¹ A 2015 decemberi szabályozás szerint figyelembe veendő paraméterek a következők voltak: az építési telek megengedett legnagyobb beépítettsége, építménymagassága vagy beépítési magassága, szabályozási vonala, a beépítés módja vagy építési helye. A HÉSZ kötelezően figyelembe veendő elemei között nem szerepelt például az építhető önálló rendeltetési egységek száma, így elvileg elképzelhetővé vált, hogy egy 300 négyzetméter hasznos alapterületű új lakóépületbe akár kilenc garzonlakást zsúfoljon az építető,

jóhatása lehet, hogy csökkennek az adminisztrációs terhek, de egy sor, műszaki, építészeti, és településrendezési követelményt támasztó garancia érvényesítése gyengülhet, amely visszaélésekre adhat lehetőséget, és rendezetlen lakhatási körülményeket és települési viszonyokat is eredményezhet.⁸² Az egyszerűsített eljárás az építettöt is kiszolgáltatott helyzetbe hozza: mivel ez nem számít hatósági eljárásnak, formális jogorvoslat sem érvényesíthető vele kapcsolatban, és előzetes kontroll híján az esetlegesen felmerülő műszaki biztonsági, településképi, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi problémák pedig később, akár már kezelhetetlen, vagy csak komoly erőforrásokkal (idő, pénz stb.) kezelhető módon merülhetnek fel.⁸³ Ezeknek a problémáknak egy részét az Építési Törvény 2016 májusi módosítása igyekezett kezelni, egyebek mellett a Helyi Építési Szabályzat legfeljebb 300 négyzetméter összes hasznos alapterületű új lakóépületek esetében figyelembe veendő elemeinek kibővítésével, és az építészeti-műszaki tervezők felelősségének a növelésével.⁸⁴ Szakmai kritikák szerint ugyanakkor a fenti rendszerszintű problémák továbbra is fennállnak.⁸⁵

A lakhatási szegénységben élők legnagyobb része számára - akik nem terveznek lakásváltoztatást, illetve bár terveznek, nincs rá módjuk, hogy a törvényi feltételekben foglalt új lakást építsenek - a fenti módosítások nem hoznak érzékelhető változásokat. Azon kis részük számára azonban, akik - akár CSOK-kal, akár anélkül - új lakásépítést terveznek, az adminisztrációs terhek csökkentése veszélyeket is hordoz. Az építésügyi hatósági eljárás által biztosított előzetes kontroll híján rossz minőségű (akár lakhatatlan) lakások épülhetnek. A rossz minőségben megépülő új lakások esetleges területi koncentrációja az érintett területek fizikai, társadalmi leértékelődéséhez, vagy további leromlásához vezethet.

2.2 További fontos lakáspolitikai intézkedések

Kőszeghy Lea

A Nemzeti Eszközkezelő Zrt. programjának kibővítése

Az elmúlt évtizedek mértékét tekintve legjelentősebb közösségi bérlakásállomány-bővülése a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. (NET Zrt.) programja révén valósul meg.⁸⁶ 2015. december 31-ig összesen 21 474 ingatlant vásárolt meg az Eszközkezelő (ebből mintegy 7500 darabot 2015-ben).⁸⁷ A program különös jelentőségét adja továbbá, hogy **jelenleg gyakorlatilag ez az egyetlen eszköz, amellyel a nemteljesítő, és a háztartás kedvezőtlen jövedelmi, vagyoni helyzete miatt „menthetetlennek” tűnő jelzáloghitel (rövidtávú) lakásvesztés nélkül konszolidálhatók.**⁸⁸ 2013 és 2015 második negyedévének vége között

tekintet nélkül azok élhetőségére, és a sűrű beépítés lakóköznyezetre gyakorolt hatására. Az utóbbi problémát érzékelve a kormányzat 2016 januárjában törvénymódosítást kezdeményezett amelyben egyebek mellett kibővíti a HÉSZ figyelembe veendő elemeinek körét egyebek mellett az önálló rendeltetési egységek számával, ezt 2016 májusában fogadta el a parlament.

⁸² Ld. pl. A Magyar Építész Kamara elnökségének közleménye 2016.01.08. http://mek.hu/index.php?link=A_Magyar_Epitesz_Kamara_elnoksegenek_kozlemenye_20160108

⁸³ Varga Illés Levente: Egyszerű-e a bejelentés? <http://vargailles.hu/epitesugy/120-egyszeru-e-a-bejelentes> 2016.01.16.

⁸⁴ Párdi, Zs: Elfogadták az építési törvény módosítását http://www.igylakunk.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=837:elfogadtak-az-epitesi-torveny-modositasat&Itemid=703 2016.04.29.

⁸⁵ Ld. pl. Koós, M: Az Építési Törvény (Étv.) kritikája 1. rész: az egyszerű bejelentés 2016.05.14. <http://koos.hu/2016/05/14/az-epitesi-torveny-etv-kritikaja-1-resz-az-egyszeru-bejelentes/>; Koós, M: Az Építési Törvény (Étv.) kritikája 2. rész: kinek jó a kötelező tervezői művezetés? <http://koos.hu/2016/05/17/az-epitesi-torveny-etv-kritikaja-2-resz-kinek-jo-kotelezo-tervezoi-muvezetes/>; Koós, M: Az Építési Törvény (Étv.) kritikája 3. rész: a helyi építési szabályzat (HÉSZ) <http://koos.hu/2016/05/19/az-epitesi-torveny-etv-kritikaja-3-resz-hesz-helyi-epitesi-szabalyzat/>

⁸⁶ A program részletekről ld. pl. Habitat for Humanity Magyarország (2014) Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013 http://www.habitat.hu/files/Lakhatasi_Jelentes_2013_hosszu.pdf pp. 47-49.

⁸⁷ Nemzeti Eszközkezelő Zrt.: Válaszok a Habitat for Humanity kérdéseire 2016.04.20.

⁸⁸ Az érintett háztartások esetleg fennálló közüzemi tartozásait ugyanakkor továbbvizik, a közös-költségtartozások esetében az érintettek egy részénél végül a NET állt helyt a társasház felé. Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmanyok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzese.pdf> p. 58.

a pénzügyi intézmények körülbelül 18 500 fedezeti ingatlant értékesítettek, ennek 78%-át, 14 500 darabot a NET vásárolt fel.⁸⁹ Ebben nyilvánvalóan szerepet játszott a kényszerértékesítési kvóta 2014 végi megszűnése után is fennmaradó kilakoltatási moratórium (amely 2015. szeptember 16-án, illetve gyakorlatilag a téli kilakoltatási moratórium végével, 2016. március 1-jén szűnt meg). Ugyanakkor szorosan összefügg azzal is, hogy a nemteljesítő jelzáloghitelek mögötti ingatlanfedezetek felülreprezentáltak az ingatlanpiaci szempontból kedvezőtlen helyzetű területeken, ahol a hitelezők számára is vonzóbb - esetenként az egyetlen reális - lehetőség a menthetetlennek tűnő jelzáloghitelek kezelésére a NET programjába történő belépés.

A programban fontos változások történtek 2015-ben. A kormány tízezer lakással, 35 ezerre **bővítette a NET Zrt. által 2017 végéig maximálisan megvásárolható lakások számát** (2017 végéig).⁹⁰ A 2015. december 31-ig megvásárolt lakások számából kiindulva ez azt jelenti, hogy 2016-17-ben a NET körülbelül 13 500 lakást vásárolhat meg. Emellett jelentősen bővült a programba bevonható háztartások köre. **Jelentősen megnövekedett a rászorultnak tekintett háztartások köre** (minden olyan háztartás rászorulónak számít, ahol az egy háztartási egységre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíjminimum 250%-át, 71 250 forintot), emellett a korábbiaknál magasabb értékű ingatlanokat is megvásárolhat az Eszközkezelő (így Budapesten és a megyei jogú városokban a korábbi 20 helyett 25 millió forint lett az összeghatár, ugyanez vonatkozik a budapesti agglomeráció lakásaira).⁹¹

A fizetésektelenné vált jelzáloghitel-adósokat célzó jelenlegi eszköztárból gyakorlatilag csak a **NET programjával menthető adósok száma ugyanakkor lényegesen meghaladja a program tervezett bővítésének a mértékét.** Az MNB megbízásából készült, a nemteljesítő jelzáloghitel-portfólióra vonatkozó jelentés szerint az elemzés alapjául szolgáló adatbázisban szereplő mintegy 144 ezer nemteljesítő jelzáloghitel-szerződéséből körülbelül 70-80 ezer lenne a hitel átstrukturálásával kezelhető, és elvileg körülbelül 15 ezer szerződés felelne meg egyáltalán a családi csődvédelem feltételeinek.⁹² Ez azt jelenti, hogy legalább körülbelül 50-60 ezer szerződés ezek közül egyik eszközzel sem menthető. Tekintettel azonban arra, hogy a hivatkozott tanulmány szerint a fentiekhez egy a jelenleginél lendületesebb banki átstrukturálási gyakorlat szükséges (a legfrissebb pénzügyi stabilitási jelentés pedig utal arra, hogy a jelenlegi átstrukturálási gyakorlat nem hatékony)⁹³, a családi csődvédelemmel kapcsolatos tapasztalatok szerint pedig a várt háztartásszám töredéke (alig néhány száz háztartás) él a konstrukcióval, a jelenlegi eszköztárból gyakorlatilag csak a NET programjával menthető háztartások száma ennél vélhetően lényegesen magasabb. Az MNB legfrissebb pénzügyi stabilitási jelentése szerint 2016 nyarára kimerülhet az eszközkezelő által megvásárolható ingatlan-keret, így tovább bővítés válhat szükségessé.⁹⁴

Ugyanakkor a 2015-ben bejelentett bővítés gyakorlati megvalósításával kapcsolatban is kételyekre ad okot az, hogy a 2016. évi költségvetésben az előző évekhez képest jelentősen, körülbelül felére csökkent az az összeg, amelyet a NET Zrt. részére ingatlanvásárlásokra, és -beruházásokra szánt a törvényalkotó.⁹⁵ A

⁸⁹ Uo.

⁹⁰ 128/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet A Nemzeti Eszközkezelő Zrt. működésével kapcsolatos egyes szabályokról *Magyar Közlöny* 2012/77. (2012.06.26.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12077.pdf> pp. 12122-12125.

⁹¹ Megmutatjuk, kinek segíthet mostantól az Eszközkezelő, *azenpenzem.hu* 2015.09.11. <http://www.azenpenzem.hu/cikkek/mutatjuk-kinek-segithet-mostantol-az-eszkozkezelo/2733/>

⁹² Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmanyok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzese.pdf>

⁹³ Magyar Nemzeti Bank (2016) Pénzügyi stabilitási jelentés 2016 május <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2016-majus.PDF> p. 38.

⁹⁴ Uo. p. 37.

⁹⁵ 2015. évi C. törvény Magyarország központi költségvetéséről, *Magyar Közlöny* 2015/97. (2015.07.03.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk15097.pdf> pp. 16824-16999. 2015-ben erre a célra 30,3, 2016-ban 15,5 milliárd forintot szánt a költségvetés. Habitat for Humanity Magyarország (2015) A 2016-os költségvetés lakhatási szempontból [http://www.habitat.hu/files/Habitat for Humanity 2016 os koltsegvetes lakhatasi szempontbol 1.pdf](http://www.habitat.hu/files/Habitat%20for%20Humanity%202016%20os%20koltsegvetes%20lakhatasi%20szempontbol%201.pdf) pp. 7-9.

2017-re előirányzott, ismét a korábbihoz hasonló (annál valamivel alacsonyabb, 33 milliárd forint)⁹⁶ összeggel együtt sem biztos, hogy a NET ki fogja tudni használni a maximálisan megvásárolható ingatlankezelését.

Szintén **bővültek a NET számára bérleti díjfizetéssel elmaradt háztartások konszolidációjának lehetőségei**.⁹⁷ Az 5 hónapot elérő, vagy meghaladó lakbérfizetés-elmaradásban levők esetében 2014. március 1. óta a NET Zrt. a határozatlan idejű szerződés felmondása mellett határozott idejű szerződést kínál fel, amennyiben a háztartás együttműködik a kijelölt segítő szolgálatokkal és a NET Zrt.-vel. A korábbi 12 hónap helyett 2015. szeptembere óta azokban az esetekben, ahol van esély a fizetőképesség helyreállítására, hosszabb futamidővel is lehetőség van a bérletidíj-adósság rendezésére.⁹⁸

2015. december 31-én a NET Zrt. bérleti szerződéseinek több mint 70%-a volt problémamentes, és 5% körül alakult az 5 hónapot elérő, vagy meghaladó lakbérfizetés-elmaradásban levők aránya. Az MNB számára készült, a nemteljesítő jelzáloghitelesekre vonatkozó elemzés szerint a nemteljesítő háztartások aránya a program indulása óta növekszik.⁹⁹ A 2015. december 31-ig megkötött 21 474 szerződés mintegy 6,5%-át, 1365 szerződést mondott fel az Eszközkezelő nemfizetés miatt. Ezek közül 1044 háztartás jelezte, hogy élni szeretne a határozott idejű szerződéskötés lehetőségével, közülük 757 kötött ilyen szerződést. 307 határozott idejű szerződés év végére már lejárt. 2015. december 31-ig 157 esetben került sor végrehajtói kiűrésre a NET által átvett lakásokban, az esetek túlnyomó többségében a lakást a bérlő korábban már elhagyta.¹⁰⁰

Energiahatékonyság

2015 tavaszán a kormány elfogadta a **Nemzeti Épületenergetikai Stratégiát (NÉeS)**,¹⁰¹ amely explicit tartalmazza az **épületek energetikai korszerűsítését, mint a lakossági rezsiköltségek mérséklésének módját**, valamint az energiaszegénység által érintett háztartások bevonását az épületenergetikai felújítási programokba, mint az energiaszegénység csökkentésének egyik eszközét.¹⁰² A specifikus célkitűzések között rögzíti, hogy az iparosított technológiával épült lakásokra, társasházakra, és a családi házakra egyaránt kiterjedjenek a felújítások, és a 2014-20 közötti (EU-s) tervezési időszakban minél nagyobb számban induljanak energetikai lakásfelújítások.¹⁰³ A NÉeS konkrét célértékeket rendel a különféle lakóépület-típusok felújításához, 2020-ig eszerint 130 ezer családi ház, 380 ezer iparosított technológiával épült társasház, és 190 ezer hagyományos társasház felújítását tűzi ki célul, melyek becsült összes ráfordítási igénye 1608 milliárd forint.¹⁰⁴ A Stratégia szerint a támogatásoknak az energiamegtakarítással

⁹⁶ A Város Mindenkié csoport (AVM) és a Habitat for Humanity Magyarország (HfHM) elemzése a 2017-es központi költségvetés lakhatási típusú kiadásairól 2016. május 18. <http://feleloskoltsegyetes.hu/media/2016/05/Lakhatas.pdf>

⁹⁷ További részleteket ld. pl. Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmanyok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzese.pdf> pp. 59-60. ill. Habitat for Humanity Magyarország (2015) Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014 http://www.habitat.hu/files/HABITAT_2014_lakhatasi_jelentes_hosszu_1109.pdf p. 36.

⁹⁸ Megmutatjuk, kinek segíthet mostantól az Eszközkezelő, [azenzem.hu](http://www.azenzem.hu) 2015.09.11. <http://www.azenzem.hu/cikkek/mutatjuk-kinek-segithet-mostantol-az-eszkozkezelo/2733/>

⁹⁹ Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmanyok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzese.pdf> p. 58.

¹⁰⁰ Nemzeti Eszközkezelő Zrt.: Válaszok a Habitat for Humanity kérdéseire 2016.04.20.

¹⁰¹ 1073/2015. (II. 25.) Korm. határozat A Nemzeti Épületenergetikai Stratégiáról, *Magyar Közlöny* 2015/22 (2015. 02. 25.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15022.pdf> pp. 1733-1734.; Nemzeti Épületenergetikai Stratégia (2015) <http://www.kormany.hu/download/d/85/40000/Nemzeti%20E%CC%81pu%CC%88letenergetikai%20Strate%CC%81gia%20150225.pdf> p. 65.

¹⁰² Uo. p. 65.

¹⁰³ Uo. p. 66.

¹⁰⁴ Uo. p. 68.

kell arányosnak lenniük,¹⁰⁵ szociális szempontok tehát specifikusan nem jelennek meg. A kormány által 2015 augusztusában elfogadott, a NÉES-re is hivatkozó aktuális Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervben¹⁰⁶ ugyanakkor az Energiaklub elemzése szerint¹⁰⁷ számos ponton hiányoznak a konkrétumok, például az épületfelújítások finanszírozási forrása tekintetében is.

2015 októberében a kormány bejelentette,¹⁰⁸ hogy a 2014-20-as EU-s programozási ciklusban lakossági energetikai korszerűsítésekre **csak visszatérítendő forrás áll majd rendelkezésre**, erről novemberben kormányhatározat is született.¹⁰⁹ Ez lényeges eltérés a korábbi hivatalos kormányzati állásponttól. Az Európai Bizottságnak a kormány által 2014 őszén benyújtott, a Bizottság által 2015 februárjában elfogadott Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) ugyanis helyzetelemzésében egyebek mellett kiemeli, hogy a 4,3 milliós magyarországi lakásállomány legalább 70%-a felújításra szorul,¹¹⁰ és csaknem 88,7 milliárd forint vissza nem térítendő forrással számol lakossági energetikai felújításokra,¹¹¹ amelynek segítségével csaknem 52 ezer háztartás energiafogyasztási besorolásának javítását vállalta.¹¹²¹¹³

A kormányzat 2016 elején a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program módosítását kezdeményezte az Európai Bizottságnál. A módosítás Monitoring Bizottsághoz benyújtott indoklása egyrészt az intézményrendszer felkészületlenségéből adódó lebonyolítási és pénzügyi kockázatokra hivatkozik. Emellett az indoklás szerint a szociálisan rászoruló lakásállományának értékéhez képest aránytalanul magas lenne a beruházás értéke, amely azonban az ingatlanérték növekedésében nem jelenne meg megfelelően. Továbbá az indoklás szerint a hátrányos helyzetűek gyenge teherviselő képességük miatt még 50-60%-os vissza nem térítendő támogatási arány mellett sem tudnának élni a lehetőséggel, 30-40%-os arány mellett (a KEHOP lakossági energetikai beruházásaihoz kapcsolódó Gap-elemzés 30-50% közötti arányt irányoz elő) pedig a konstrukció inkább a tehetősebbek számára lenne vonzó, miközben az Európai Bizottság részéről elvárásként jelent meg, hogy vissza nem térítendő források lakossági energetikai beruházásokhoz csak különösen indokolt esetben, így például a szociálisan rászoruló támogatása érdekében legyenek adhatók.¹¹⁴¹¹⁵ Ez azon túl, hogy a két érvben önmagában is ellentmondó elemek vannak, szembemegy azokkal a nemzetközi és hazai vállalásokkal (pl. Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra, NÉES), amelyek éppen a rossz energiahatékonyságú lakóépületállomány energetikai fejlesztését tekintik az energiafelhasználás-

¹⁰⁵ Uo. p. 70.

¹⁰⁶ 1601/2015. (IX. 8.) Korm. határozat Magyarország III. Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervéről, *Magyar Közlöny* 2015/125. (2015.09.08.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15125.pdf> p. 19313., Magyarország Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terve 2020-ig 2015. augusztus

http://www.kormany.hu/download/1/25/80000/IIIINemzeti%20Energiat%C3%A9konys%C3%A1gi%20Cselekv%C3%A9si%20Terv_HU.PDF

¹⁰⁷ Az ENERGIACLUB Szakpolitikai Intézet álláspontja a III. Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv tervezetéről 2015.07.15. http://www.energiaklub.hu/sites/default/files/energiaklub_nhcst_allaspon_20150715.pdf

¹⁰⁸ November 16-án kezdődnek a földárverések, *kormany.hu* 2015.10.15. <http://www.kormany.hu/hu/ministerelnokseg/hirek/november-16-an-kezdodnek-a-foldarveresek>, Lázár: fontos döntések szülehetnek ma, *portfolio.hu* 2015. 10.15. http://www.portfolio.hu/gazdasag/lazar_fontos_dontesek_szulehetnek_ma.221041.html

¹⁰⁹ A Kormány 1831/2015. (XI. 24.) Korm. határozata a 2016. évi gazdaságnövekedés érdekében szükséges fejlesztéspolitikai intézkedésekről <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15181.pdf> p. 22735

¹¹⁰ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program <https://www.palyazat.gov.hu/node/56574>

¹¹¹ A Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programban visszatérítendő támogatásként tervezett 130 milliárd forint mellett.

¹¹² Lázár: fontos döntések szülehetnek ma, *portfolio.hu* 2015. 10.15. http://www.portfolio.hu/gazdasag/lazar_fontos_dontesek_szulehetnek_ma.221041.html; Magyar Energiahatékonysági Intézet-Magyar Környezettudatos Építés Egyesülete: Energiahatékonyságot Magyarországnak! http://mehi.hu/sites/default/files/n6_magyarorszagnak.pdf

¹¹³ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program indikátorok

¹¹⁴ A Környezeti- és Energiahatékonysági Operatív Program 1. sz. módosítása KEHOP Monitoring Bizottság 2016.04.27-i ülése

¹¹⁵ A Környezeti- és Energiahatékonysági Operatív Program 1. sz. módosítása KEHOP Monitoring Bizottság 2016.04.27-i ülése

csökkentés egyik kulcs-elemének, és figyelmen kívül hagyja azt a saját, épületenergetikával kapcsolatos stratégiai dokumentumában (NÉeS) is rögzített tényt, hogy az energetikai felújításoknak az energiaszegénység csökkentésében is fontos szerepe van.

Amennyiben a KEHOP módosítása megtörténik, a **lakosság a teljes programozási ciklusra** (azaz 2020-ig) **eleshet a vissza nem térítendő EU-s támogatásoktól**. A kormányzati szándékkal összhangban a KEHOP 2015 folyamán (és 2016 első négy hónapjában) meghirdetett energiahatékonysági pályázatainak között nem szerepelnek lakossági vissza nem térítendő forrásokat biztosító pályázatok.

A Magyar Energiahatékonysági Intézet elemzése szerint ugyanakkor **állami ösztönző programok nélkül nem várhatók érdemi lakossági energetikai felújítások**. Az Energiaklub egy korábbi vizsgálata szerint a háztartások 22%-a, körülbelül 836 ezer háztartás tervezett valamilyen energiamegtakarító felújítást a következő években (hőszigetelés, nyílászáró-csere, fűtési rendszer felújítása),¹¹⁶ a felújítást tervező háztartások 60%-a ugyanakkor vissza nem térítendő források nélkül nem fogja felújítani lakását a következő három évben.¹¹⁷ A fentiek **alapján legalább 500 ezer háztartás esetében lehetetleníti el az energiamegtakarító, rezsicsökkentő felújítást az állami támogatás hiánya**. A felújítást tervező háztartások mindössze 11%-a jelezte, hogy hitelt venne fel a tervezett energiamegtakarító felújításhoz.

A 2014 őszén meghirdetett, a **széndioxid-kvótakereskedelem bevételeire épülő Otthon Melege program** két alprogramja (homlokzati nyílászárócseré alprogram, háztartási nagygépek energiamegtakarítást eredményező cseréje alprogram) benyújtási időszaka zárult 2015-ben, és két további alprogram (társasházak energia-megtakarítást eredményező korszerűsítésének, felújításának támogatása alprogram, háztartási nagygépek (mosógép) energia megtakarítást eredményező cseréje alprogram) került 2015-ben meghirdetésre.¹¹⁸ A pályázatok **lakásfenntartási költségek csökkentését célzó, vissza nem térítendő forrásokat** biztosítanak. A lakásminőségi problémák kezelése szempontjából relevánsabb pályázatok közül a homlokzati nyílászárócseré alprogram 1,1 milliárdos keretösszeggel, maximum 40%-os támogatásintenzitással nyújtott támogatást 2258 pályázatnak. A társasházak energia-megtakarítást eredményező korszerűsítésének, felújításának támogatása alprogram 10 milliárd forintos keretösszeggel indult, amelyet 2015 decemberében körülbelül 11,8 milliárd forintra emelt a szakminisztérium, ebből maximum 50%-os támogatásintenzitással 447 pályázat kapott támogatást.

A pályázatok nagyságrendje ugyanakkor **jelentősen elmarad a kereslettől**, így a program keretében megnyitott pályázati keretek napok, vagy hetek alatt kimerültek. Emellett a MEHI elemzése¹¹⁹ a társasházi pályázatok esetében rámutat, hogy a **pályázati feltételek rendre a jobb helyzetű társasházaknak kedveznek**. A társasházi program esetében például csak azok a társasházak tudták a pályázati dokumentációt összeállítani és időben beadni, amelyek a pályázattól függetlenül legalább 4-6 hónappal korábban elkezdték az előkészületeket, az előre tervezés mellett anyagi terheket is vállalva. Azok a társasházak lehettek eredményesek, ahol volt lejáró lakástakarék-pénztár vagy megtakarítás, valamint korábban elvégeztek legalább egy-két felújítási munkanemet. További anyagi terheket jelentenek a nem elszámolható költségek (pl. projektmenedzsment), és komoly korlátot jelent a kapcsolódó hitelek havi törlesztőrésze. Tehát az alacsony státuszú, megfizethetőségi problémákkal, energiaszegénységgel jobban érintett háztartások szisztematikusan rosszabb eséllyel férnek hozzá a forráshoz.

¹¹⁶ Energiaklub (2011) Negajoule 2020 A magyar lakóépületekben rejlő energiahatékonysági potenciál http://negajoule.eu/sites/default/files/nega_kiadvany.pdf

¹¹⁷ Magyar Energiahatékonysági Intézet: A magyarok szerint szükség van uniós támogatásra otthonaik korszerűsítéséhez 2016.01.21. http://mehi.hu/sajtokozlemeny/a-magyarok-szerint-sz%C3%BCKs%C3%A9g-van-uni%C3%B3s-t%C3%A1mogat%C3%A1sra-otthonaik-korszer%C5%B1s%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9hez#_ftn1

¹¹⁸ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium adatközlése 2016. május 17., iktatószám KOM/12909-1/2016-NFM

¹¹⁹ Magyar Energiahatékonysági Intézet: Gyakorlati észrevételek és javaslatok az Otthon Melege Program 2015 évi társasházi alprogram kiírása kapcsán 2016.04.05. <http://www.mehi.hu/projekt/gyakorlati-eszrevetelek-es-javaslatok-az-otthon-melege-program-2015-evi-tarsashazi-alprogram>

Mindez különösen annak a fényében aggályos, hogy a magyar lakásállomány jelentős része felújításra szorul, a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program¹²⁰ maga emeli ki, hogy a lakásállomány 70%-a esetében (ez 3 millió lakást jelent) lenne indokolt a felújítás (ezt az Operatív Program módosításra javasolt változata sem vitatja).¹²¹ A helyzetet tovább rontja, hogy – ahogyan az például a kormány által 2015 februárjában elfogadott¹²² Nemzeti Épületenergetikai Stratégia lakástípusonkénti elemzése is mutatja¹²³ – **az alacsony státuszú háztartások felülreprezentáltak a rossz energiahatékonyságú lakásokban.** Éppen ez az az csoport, ahol különösen fontos lenne a rezsiköltségek fenntartható csökkentése, miközben saját forrásaik egy energetikai felújításra, illetve kapcsolódó hitelviszafizetésre nagyon korlátozottak.

Új adósságfék-szabályok

2015 január 1.-től hatályba lépett a hitelviszafizetési képtelenség megelőzésére hivatott **adósságfék-szabályozás.** A jövedelemarányos törlesztőrészlet-mutató (JTM az ügyfél rendszeres, legális jövedelmének meghatározott arányában korlátozza az új hitel felvételekor maximálisan vállalható törlesztési terheket, a hitelfedezeti mutató (HFM) amely a fedezett hiteleknel a fedezetek arányában korlátozza a felvehető hitelek nagyságát a 200 ezer forintot meghaladó hitelek esetében.¹²⁴

A szabályozás **lehetséges hatása az alacsony státuszú háztartásokra kétélű.** Egyrészt, **érdemben hozzájárulhat** a háztartások fizetési képtelenséghez vezető eladósodásának megelőzéséhez. Másrészt, a beszámítható igazolt havi nettó jövedelem szabályozása egy, egyébként esetleg fizetőképessé részüket **kizárhatja** a hitelhez való hozzáféréstől. A beszámítható jövedelmek közé nem tartoznak bele például a rendszeresen kézhez kapott, de nem legális jövedelmek, amelyeknek számos alacsony státuszú háztartás gazdálkodásában fontos szerepe van.¹²⁵ A tapasztalatok fényében később megválaszolható kérdés továbbá, hogy az **alacsony igazolt havi nettó jövedelmű, de a szabályozási küszöbnek még épp megfelelő háztartásoknál megfelelőek lesznek-e a vonatkozó MNB-rendeletben meghatározott¹²⁶ JTM és HFM korlátok,¹²⁷ pl. a forinthiteleknel megadott az 50%-os maximális jövedelemarányos törlesztőrészlet-mutató, vagy a forintalapú jelzáloghitelekre alkalmazott 80%-os hitelfedezeti arány. Alacsonyabb jövedelem mellett ugyanis, ahogy azt az MNB számára készült, a nemteljesítő jelzáloghitelekre vonatkozó elemzés is megállapítja¹²⁸ ugyanaz a JTM-arány abszolút értelemben nagyobb pénzügyi terhet jelent a háztartás számára. Az MNB legfrissebb elérhető pénzügyi stabilitási jelentése alapján az adósságfék-szabályok érdemben nem korlátozták a hitelkiáramlást, a megkötött hitelszerződések nagy része jóval a megállapított korlátok alatti mutatókkal bírt.¹²⁹**

¹²⁰ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program <https://www.palyazat.gov.hu/node/56574>

¹²¹ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program 2014-2020 2016 április

¹²² Nemzeti Épületenergetikai Stratégia (2015)

<http://www.kormany.hu/download/d/85/40000/Nemzeti%20E%CC%81pu%CC%88letenergetikai%20Strate%CC%81gia%20150225.pdf>,

¹²³ [Uo.](#) pp. 36-38.

¹²⁴ Magyar Nemzeti Bank: A jövedelemarányos-törlesztőrészlet korlátozás adósságfékként védi a lakosságot

2014.08.27.

https://www.mnb.hu/archivum/Sajtoszoba/mnbhu_pressreleases/mnbhu_pressreleases_2014/mnbhu_pressrelease_0827

¹²⁵ Hitel használt lakás vagy ház megvásárlásához, *bankracio.hu* 2015.09.29. <https://www.bankracio.hu/cikkek/utmutatopdf/104-hitel-hasznalt-lakas-vagy-haz-megvasarlasahoz> p. 5.

¹²⁶ A Magyar Nemzeti Bank elnökének 32/2014. (IX. 10.) MNB rendelete a jövedelemarányos törlesztőrészlet és a hitelfedezeti arányok szabályozásáról <https://www.mnb.hu/letoltes/32-2014mnbrendelet.pdf>

¹²⁷ Magyar Nemzeti Bank (2016) Pénzügyi stabilitási jelentés 2016. május <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2016-majus.PDF> p. 31.

¹²⁸ Dancsik, B-Fábián, G-Fellner, Z-Horváth, G-Lang, P-Nagy, G-Oláh, Zs, Winkler, S (2015) A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. MNB-tanulmányok különszám <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulmanyok-kulonszam-a-nemteljesito-lakossagi-jelzaloghitel-portfolio-atfogo-elemzese.pdf> p.32.

¹²⁹ Magyar Nemzeti Bank (2016) Pénzügyi stabilitási jelentés 2016 május <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-stabilitasi-jelentes-2016-majus.PDF> p. 31.

A közterületi hajléktalanság rendészeti eszközökkel történő visszaszorításával kapcsolatos, 2010 óta zajló intézkedéssorozat újabb állomásaként 2015 őszén az **Alkotmánybíróság elutasította¹³⁰ az Alapvető Jogok Biztosának 2013. októberi indítványát¹³¹** az önkormányzati törvény¹³² azon rendelkezéseinek Alaptörvény-ellenessé nyilvánítása vonatkozásában, amelyek lehetővé teszik, hogy a **helyi önkormányzat képviselőtestülete rendeletben szankcionálja a „közösségi együttélés” szintén általa meghatározott „alapvető szabályait” sértő magatartást.**¹³³ Ezek a rendelkezések 2013. január 1-jén léptek hatályba, azután, hogy 2012 novemberében az Alkotmánybíróság Alaptörvénnyel ellentétesnek találta, és megsemmisítette¹³⁴ egyebek mellett az önkormányzati törvény azon rendelkezéseit, amelyek lehetővé tették a helyi önkormányzatok számára a „közösségellenes magatartás” formáinak meghatározását és azok szankcionálását,¹³⁵ de még azelőtt, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása 2013 márciusában lehetővé tette, hogy törvény, vagy helyi önkormányzati rendelet bizonyos esetekben jogellenessé minősítse az „életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást”.¹³⁶

Az ombudsmani indítvány a jogállami garanciák hiányára hivatkozott, és kiemelte, hogy az önkormányzati törvény kifogásolt rendelkezései nem az új alaptörvényi kivételes „felhatalmazáson”¹³⁷ alapulnak. Az indítvány szerint az Alaptörvény negyedik módosítása nem tartalmaz olyan változást, amely a korábbi, a „kirívóan közösségellenes magatartás” meghatározásával és szankcionálásával kapcsolatos alkotmánybíróági álláspontot felülírná, vagy átértékelését indokolná. Az AB egyebek mellett mégis a **negyedik alkotmánymódosításra hivatkozva** utasította el a beadványt, indoklása¹³⁸ szerint az „megteremtette a jelenlegi szabályozás alkotmányos alapját”, illetve „kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját”, így az AB-nak a korábbi, hasonló szabályozásra vonatkozó korábban tett megállapításai ebben az ügyben nem vehetők figyelembe. A határozat a felhatalmazást az **önkormányzatok jogalkotási autonómiájára** hivatkozva életben tartja. ¹³⁹A TASZ jogi szakértőinek kritikája szerint ugyanakkor az AB ezzel **félreértelmezi az önkormányzati autonómia fogalmát, és egy**

¹³⁰ 29/2015. (X. 2.) AB határozat

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F058635124A8C31BC1257BE3001B8DC3?OpenDocument>

¹³¹ Az Alapvető Jogok Biztosának indítványa, ügyszám: AJB-5350/2013

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/\\$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf)

¹³² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV

¹³³ A beadvány, és az AB elutasító határozata érintette továbbá a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény egy rendelkezését is, amely a helyi önkormányzati rendeletekkel kiszabott, pénzfizetési kötelezettséggel járó közigazgatási bírság közérdekű munkával történő megváltása vonatkozik (131. § (1a)).

¹³⁴ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1C19F4D0CFDE32FBC1257ADA00524FF1?OpenDocument>

¹³⁵ Erre az önkormányzatoknak 2012 április 15-e óta volt lehetőségük, miután az új Szabálysértési Törvény (2012. évi II. törvény A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről, Magyar Közlöny 2012/2. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12002.pdf> pp. 317-379.) megszüntette a lehetőségeket szabálysértési rendeletek alkotására, például a közterületek életvitelszerű használata vonatkozásában. A további előzményeket ld. pl. a Habitat korábbi éves jelentéseiben Hegedüs, J-Horváth, V: Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012 (készült a Habitat for Humanity Magyarország számára) http://www.habitat.hu/files/jelentes_vegliszoveg_web.pdf pp. 59-61., Habitat for Humanity Magyarország: Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013 http://www.habitat.hu/files/Lakhatasi_Jelentes_2013_hosszu.pdf pp. 29-31., Habitat for Humanity Magyarország: Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014 http://www.habitat.hu/files/HABITAT_2014_lakhatasi_jelentes_hosszu_1109.pdf pp. 26-27.

¹³⁶ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) Magyar Közlöny 2013/49. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13049.pdf> pp. 6400-6409.

¹³⁷ Uo. 8. cikk „Az Alaptörvény XXII. cikke helyébe a következő rendelkezés lép: (...) XXII. cikk (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

¹³⁸ 29/2015. (X. 2.) AB határozat

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F058635124A8C31BC1257BE3001B8DC3?OpenDocument>

¹³⁹ Társaság a Szabadságjogokért: Felfoghatatlan döntés az Alkotmánybíróstól 2015. 10.08.

http://ataszjelenti.blog.hu/2015/10/08/onkenyes_alkotmanybirosag

olyan helyzetet tart fenn, amely tág teret enged az önkényes szabályalkotásnak, ezen túlmenően az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére hivatott szervek munkáját is akadályozza.

Mélyszegénységben élők, romák társadalmi integrációja

A kormány 2015 szeptemberében **elfogadta a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiát.**¹⁴⁰

A stratégia egyebek mellett áttekinti az elmúlt években hazai és uniós forrásból finanszírozott telepprogramok és szociális városrehabilitációs projektek tapasztalatait.¹⁴¹ Kiemeli, hogy a komplex jellegű programok alkalmasak a szegregált környezetben élő roma háztartások integrált lakókörnyezetbe való mobilizációjára, de számos problémát fogalmaz meg az elmúlt évek programjaival kapcsolatban, amelyek alapvetően befolyásolják ezek eredményességét és fenntarthatóságát. Ilyen egyebek mellett a projektek rövid időtávja, a stratégiai tervezés és több évre kiszámítható forrás hiánya, a tényleges komplexitás és integráltság hiánya számos programban. Specifikusan a lakhatási programelemek fenntarthatóságát veszélyeztető probléma, hogy a létrejövő szociális bérlakások működtetésére sem az önkormányzatok, sem a programban résztvevő civil szervezetek nem rendelkeztek megfelelő erőforrásokkal. A szociális városrehabilitációs programok esetében megállapítja, hogy a programok jelentős része **nem a legrosszabb helyzetű településrészekben, hanem azoknál kevésbé leromlott területeken** valósult meg. Jellemző volt a szoft elemek háttérbe szorulása, gyenge kapcsolódása a tényleges problémákhoz, szükségletekhez és a helyi ellátórendszerhez. A **lakhatási beavatkozások** jellemzően **nem támogatták** a szegregátumban élők **mobilizációja révén megvalósuló deszegregációt.** A deszegregációs megközelítés egyértelmű hangsúlyának hiányát más szakértői értékelések is hangsúlyozzák.^{142 143}

A szakpolitikai stratégia elfogadásáról szóló kormányhatározat elrendelte, hogy a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II (MNTFS II) 2015-17 évekre szóló kormányzati intézkedési tervébe épüljenek be a stratégia végrehajtását szolgáló intézkedések. A novemberben elfogadott **intézkedési terv**¹⁴⁴ a területi hátrányok csökkentésével és lakhatási problémákkal összefüggésben **kizárólag** a hátrányos helyzetű, leszakadó térségekre, településrészeket és településeket célzó **komplex programokkal kapcsolatban** fogalmaz meg intézkedéseket, egyebek mellett célul tűzve komplex programok indítását a telepszerű lakókörnyezetben élők társadalmi és területi integrációját szolgáló humánfejlesztések támogatására, valamint a kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések, lakhatási beruházások biztosítására. A 2012-14 évekre vonatkozó intézkedési tervhez képest **kikerült a lakhatással összefüggő feladatok közül a szociális bérlakások kialakítására vonatkozó keretfeltételek meghatározását célzó intézkedés, valamint a lakáscélú állami támogatások rendszerének felülvizsgálata** a lakásvesztés kockázatának, a lakásfenntartási terhek csökkentése érdekében. Történt **ez annak ellenére, hogy az MNTFS II a lakáshelyzet javítására tett megoldási javaslatok között sorolja**

¹⁴⁰ 1686/2015. (IX. 25.) Korm. határozat A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia elfogadásáról <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15138.pdf> p. 19907.

¹⁴¹ A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia http://www.kormany.hu/download/e/4d/70000/Lakhat_Strat.pdf p. 41-52.

¹⁴² Katalizátor Hálózat: Köszociológiai műhelybeszélgetés a telepfelelőszámlások tanulságairól/lehetőségeiről 2016. 02.15. <https://www.youtube.com/watch?v=kPmEYcDzrhU>

¹⁴³ Uo.; A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia http://www.kormany.hu/download/e/4d/70000/Lakhat_Strat.pdf p. 41-52.; Teller, N et. al. (2013) A társadalmi befogadást szolgáló fejlesztések (TÁMOP 5. prioritás) értékelése

https://www.palyazat.gov.hu/a_tarsadalmi_befogadast_szolgalo_fejlesztések_tamop_5_prioritas_ertekelese; Decade of Roma Inclusion 2005-2015 Secretariat (2013) Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012. http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file9_hu_civil-society-monitoring-report_hu.pdf

¹⁴⁴ 1672/2015. (IX. 22.) Korm. határozat a Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. végrehajtásának a 2015-2017. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről, Magyar Közlöny 2015/135. (2015.09.22.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15135.pdf> pp. 19768-19779.

fel a komplex teleprehabilitációs és -felszámolási projektek mellett a szociális bérlakásrendszer kiterjesztését, valamint a lakhatási támogatási és adósságkezelési rendszer fejlesztését is.

A 2014-20-as programozási ciklusban a városi rangú települések esetében a Terület- és Településfejlesztési Operatív program, a nem városi rangú települések esetében az Emberi Erőforrás Operatív Program, a közép-magyarországi régió esetében a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programjaiból folytatódnak a leszakadó településrészekben élők helyzetének javítását célzó programok.

3 LAKHATÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK

Átol Dorottya

A központilag koordinált és koherens lakáspolitikai hiányát jól tükrözi a lakhatással kapcsolatos tételek megjelenésének módja a költségvetési törvényben.¹⁴⁵ A **lakhatáshoz kapcsolódó állami intézkedések, programok és hozzárendelt források nem jól azonosíthatóak és áttekinthetőek**. Csakúgy, mint a megelőző években, 2015-re vonatkozóan is egy összegben került feltüntetésre a „lakástámogatások” tétel (erről részletes adataink csak utólagos minisztériumi adatkérés révén vannak), négy további, lakhatáshoz kapcsolódó állami kiadás több fejezetben elszórtan szerepel a törvényben.

Jelentősebb probléma a lakhatási kiadások elosztása. Tovább folytatódott az a trend, hogy a központi lakhatási kiadások nagyobb része a jobb jövedelmi helyzetben élők lakhatását támogatta, míg a lakhatási szegénységben élők helyzetének segítésére jóval kevesebbet szánt az állam, és csak meghatározott csoportoknak juttatta azt.

Lakástámogatások címen nyilvántartott kiadásokra a 2015. évre vonatkozó költségvetési törvény még 128,9 milliárd forintot szánt, de a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Magyar Államkincstár által szolgáltatott adatok¹⁴⁶ alapján valójában csak 107,5 milliárd forintot költöttek el az év során ezekre a célokra. Ezen felül további 53,6 milliárd forintot költött a központi költségvetés lakhatással összefüggő, más fejezetekben szereplő támogatásokra. Így **összesen 161 milliárd forintot** tettek ki a lakhatással összefüggő költségvetési kiadások 2015-ben.

A „lakástámogatások” tételen belül a legjelentősebb részösszeg a központi költségvetés lakhatási támogatásain belül **a lakás-takarékpénztárak támogatására ment (47 milliárd Ft)**, amelyekben a tagok rendszeres havi befizetését az állam egészíti ki, és az így összegyűlt pénzt lakásvásárlásra vagy felújításra tudják felhasználni a takarékpénztártagok. A havi rendszeres fizetési kötelezettség miatt ezt döntően a jobb anyagi helyzetben lévő emberek tudják igénybe venni. Egy másik jelentős tétel, több mint **40 milliárd forint**, a 2000-es évek eleje óta folyamatosan számottevő állami kiadást jelentő **lakáshitel-támogatás**, amellyel a hitelképes háztartások lakás-tulajdonszerzését támogatja az állam.

Emellett a devizahitelek árfolyamrögzítéséhez kapcsolódó állami támogatás kb. 10 milliárd forintot vett igénybe.¹⁴⁷ Az árfolyamrögzítés azonban - bár a programba való belépés korlátai többször enyhültek - csak azoknak a devizahiteleknek tud érdemben segíteni, akik a rögzített árfolyamon képesek a törlesztő részleteiket fizetni (valamint később a gyűjtőszámlán összegyűlt tőketartozásra vonatkozó forinthalallal kiegészített fizetési kötelezettséget is képesek teljesíteni).¹⁴⁸ Tehát ez is egy olyan támogatási forma, amely a hitelfelvevőkön belül is a jobb fizetőképességűeknek tudott támogatást nyújtani.

2015. július 1.-től volt igényelhető a korábbi szociálpolitikai kedvezmény („szocpol”), majd lakásépítési kedvezmény módosított formája, a **családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK)**. A 2015. július 1.-től az év végéig leadott kérelmekre, és az új rendszer beindítására 2015-ben **9,9 milliárd** forintot költött az állam (a CSOK társadalmi és területi egyenlőtlenségeket növelő hatásáról részletesebben ír a 2.2 fejezet).

¹⁴⁵ 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, *Magyar Közlöny* 2014/184 (2014.12.29.) <http://kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14184.pdf> pp. 25582-25760.

¹⁴⁶ A Nemzetgazdasági minisztérium adatszolgáltatása a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére 2016.03.16. NGM/9487/2016, a Magyar Államkincstár adatszolgáltatása a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére 2016.03.29. KSO-42/1/2016

¹⁴⁷ A tényleges és rögzített árfolyamon számolt törlesztési különbözet kamatrészét az állam és a bank fele-fele arányban állja.

¹⁴⁸ Habitat for Humanity Magyarország (2014) Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013 http://www.habitat.hu/files/Lakhatasi_Jelentes_2013_hosszu.pdf p. 47.

3. táblázat: A 2015-ös költségvetés lakhatáshoz kapcsolódó kiadásai

Tulajdonszerzést és/vagy magasabb jövedelműeket támogató lakhatási kiadások		
Támogatási jogcím		milliárd Ft
Lakásépítési kedvezmény/CSOK, és az ehhez kapcsolódó kiadások	CSOK 2015. július 1-től igényelhető használt és új lakás vásárlására, építésére, bővítésére	9,9
Kamat- és hiteltámogatások		40,6
Devizahitelek támogatása	A devizahitelek árfolyamrögzítéséhez kapcsolódó állami kiadás	9,9
Lakás-takarékpénztári megtakarítások támogatása		47,0
67%		107,4
Szociális célzású, inkább lakhatási szegénységben élőknek szóló támogatások*		
Hajléktalan-ellátás támogatása	Normatíva alapú juttatás a hajléktalanellátó intézmények részére.	8,0
Gyermekvédelmi Lakás Alap	Állami gondozásból kikerült fiatalok lakhatásának egyszeri támogatására.	1,5
Nemzeti Eszközkezelő Zrt.	A NET Zrt. által ingatlanvásárlásra, -fenntartásra, karbantartásra költött összegek, a tulajdonosi jogok gyakorlásához kapcsolódó és működési kiadások.	35,2
Lakásfenntartási támogatás	2015. február 28-ig igényelhető központi lakásfenntartási támogatás	8,9
33%		53,6
Összesen		161 milliárd Ft

* Szerepel még a 2015-ös központi költségvetésben egy, az alacsonyabb adóerő-képességgel rendelkező (kb. 2900) önkormányzatnak nyújtott 30 milliárd forintos keretösszeg, amelyet a megszüntetett központi szociális támogatások, így egyebek mellett a lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési szolgáltatás helyébe lépő „települési támogatásra” költhetnek (ld. 2.2 fejezet). Mivel azonban ezt az összeget nemcsak lakhatási célú, hanem számos egyéb jogcímen nyújtott települési támogatásra is költhetik az önkormányzatok, ezt az összeget nem tekintjük lakhatási célúnak, és nem szerepeltetjük a táblázatban.

forrás: a Magyar Államkincstár adatszolgáltatása a Habitat for Humanity Magyarország közérdekű adatigénylésére 2016.03.29. KSO-42/1/2016; a Nemzetgazdasági minisztérium által a Költségvetési Felelősségi Intézet Budapestnek nyújtott, a Habitat for Humanity Magyarországnak átadott adatszolgáltatás

Összesen tehát 107,4 milliárd forintot, vagyis az **összes központi lakhatási kiadás több mint kétharmadát (67%-a) szánt az állam olyan lakhatási támogatásokra, amelyeket döntően a jobb anyagi helyzetben lévők tudtak igénybe venni.** Ráadásul ezek legnagyobb részét az ingatlan-tulajdonszerzést ösztönzik. A magánlakás-tulajdonszerzés támogatására koncentráló, s ezzel párhuzamosan a bérletrendszer fejlesztésében érdemi előrelépéseket elhanyagoló szakpolitika az alacsony státuszú háztartások méltányos lakhatáshoz jutását tömegével lehetetleníti el (ld. 1.1. fejezet), miközben a lakáspiaci árbuborékok kialakulásának, a lakások ingadozásának esélyét és mértékét is növeli.

A központi költségvetésből lakhatásra költött összeg mindössze egyharmadát (33%-ot), 53,6 milliárd forintot költött a magyar állam olyan lakhatási támogatásokra, amelyek odaítélésében valamely szociális szempont jelentős szerepet játszik. A 2015. március 1-jével megszüntetett (de később kifutó)¹⁴⁹ központi lakásfenntartási támogatáson és adósságkezelési szolgáltatáson kívül (amelyre 2015 során még 8,9 milliárd forintot költöttek) **nem volt** más olyan állami intézkedés vagy program, amely **általánosságban a lakhatási szegénységben élő embereknek segített volna.** A többi támogatás **csak jól körülhatárolható csoportokat érint, ráadásul az ő esetükben sem feltétlenül kifejezetten a lakhatásukat segíti.**

A szociális szempontúnak mondható állami lakhatási kiadásokon belül a legjelentősebb tétel a **Nemzeti Eszközkezelő Zrt. (NET)** működtetésére, ingatlanvásárlásaira és fenntartására költött összeg, 35,2 milliárd forint. A devizahitelek helyzetét rendezni célzó kormányzati beavatkozások közül a NET az egyetlen, amely a legrosszabb helyzetbe került eladósodottak lakhatásának megtartását célozza. Ugyanakkor a program 2015-ben történt bővítése ellenére is csak az érintettek egy szűkebb rétegének tud segítséget nyújtani (ld. részletesebben a 2. fejezetet). Emellett a NET lakásvásárlásai főként korlátozott munkalehetőséget nyújtó térségekre koncentrálódnak, így nem segíti elő az eladósodott háztartások gazdasági helyzetének mobilitás útján való javítását.

A hajléktalan-ellátás 8 milliárd forintot kitevő állami támogatása a **hajléktalan-ellátó intézmények fenntartását**, a nappali melegedők, éjjeli menedékek, átmeneti szállók és egyéb hajléktalan-ellátó intézmények működtetését finanszírozza, míg arra, hogy a hajléktalan emberek számára a hajléktalanságból kivezető utat kínáljanak tartós lakhatási lehetőség biztosításával nem biztosított külön költségvetési forrás. A **Gyermekvédelmi Lakásalap 1,54 milliárd forintját** az állami gondozásból kikerülő fiatalok lakhatásának támogatására nyújtják. Korábban volt róla szó, hogy ebből az alapból 4000 lakást vásárol az állam, amelyben az állami gondozásból kikerülők 30 éves korukig lakbér fizetése nélkül élhetnek.¹⁵⁰ Ez azonban 2012 óta nem valósult meg.

A 2015 végén bejelentett, lakástulajdon-szerzést támogató intézkedések egyértelműen a lakhatással összefüggő támogatások magasabb státuszú háztartások felé irányuló további átrendezését, és jelentős növelését jelentik. Ez világosan mutatja, hogy a szektor legnagyobb problémája nem a forráshiány.

¹⁴⁹ Az LFT-t jellemzően egy évre ítélték meg, és kifutó ellátásként a megállapított jogosultság időtartamára a segély megmaradt, 2015-ben még sok háztartás egész évben, a támogatás megszüntetése után is részesült a támogatásban, ld. 2.1 fejezet.

¹⁵⁰ Négyezer lakást vesz az állam az intézetis fiataloknak, *kozzsolga.hu* 2012. 05.10. <http://www.kozszolga.hu/hirek/gyermekv%C3%A9delmi-lak%C3%A1salap>

Lakhatási támogatások a 2015-ös költségvetésben

Az állam több mint kétszer annyit költött tavaly a jobb jövedelmi helyzetben lévő lakhatásának támogatására, mint a lakhatási szegénységben élők megsegítésére.



*2015. március 1-jétől nem igényelhető; **Állami gondozásból kikerült fiataloknak
Készült a Habitat for Humanity Magyarország számára | www.habitat.hu Forrás: Magyar Államkincstár

Infografika: infotandem

4 ÖSSZEFOGLALÓ: LAKHATÁSI SZEGÉNYSÉG ÉS KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK

Kőszeghy Lea

Az alábbiakban megvizsgáljuk, hogy a 2015-ös év főbb szakpolitikai fejlemények mennyiben adtak megfelelő választ a helyzetelemzésben azonosított lakhatási szegénységi problémákra.

A lakhatási szegénység egyik legnagyobb - a milliót közelítő - tömeget érintő problémájával, a **lakásfenntartási költségek megfizethetőségével kapcsolatban lényeges szakpolitikai változások történtek** 2015-ben. Ezek közé sorolható mindenekelőtt a **központi normatív lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési szolgáltatás megszüntetése, a települési támogatás bevezetése**.

A jogos szakmai kritikák ellenére¹⁵¹ mind a központi normatív lakásfenntartási támogatás, mind az adósságkezelési szolgáltatás fontos szerepet játszott a megfizethetőség javításában, és megfelelő átalakítással érdemi segítséget nyújthattak volna a megfizethetőségi problémák által érintett háztartásokban. A 2015. március 1-jétől bevezetett átalakítás hatásairól egyelőre nem lehetséges átfogó képet adni a változtatások életbe lépése óta eltelt rövid idő miatt, azonban néhány tényező a Habitat helyi önkormányzati rendeleteket elemző kutatása alapján kiemelhető. A legtöbb vizsgált önkormányzat a települési támogatás lehetséges jogcímei között valamilyen formában fenntartotta a lakhatási költségek megfizethetőségének javítását célzó támogatást. Az adósságkezelési szolgáltatást jellemzően azok a települések tartják fent ahol ez korábban is elérhető volt, bár a fenntartási kötelezettség eltörlésével több település megszüntette azt. Ahol korábban nem nyújtott az önkormányzat adósságkezelési szolgáltatást, ott jellemzően most sem élnek vele. Az adósságkezelési szolgáltatást nyújtó települések köre tehát nem bővült, inkább valamelyest szűkült. A **jogosultság feltételrendszerét és az ellátás összegét tekintve nagy különbségek alakultak ki** az egyes települések között, amelyek nem feltétlenül a rászorulóknak közöti helyi különbségekre reflektálnak. **Nagyobb a diszkrecionális döntések szerepe**, ami teret nyithat az önkényességnek. Mivel települési támogatás a lakásfenntartás és adósságkezelés mellett számos más támogatási célra is megállapítható, **nem lehet pontosan megmondani, hogy** az önkormányzatok által települési támogatásban részesített háztartások közül **hány háztartást ért el** lakásfenntartásra, adósságkezelésre vonatkozó segítség, és az erre fordított **források mértéke sem látható** egyelőre világosan. Tovább romlott tehát a lakhatásra fordított költségvetési források átláthatósága is.

A **központi normatív lakásfenntartási támogatással** kapcsolatos legfontosabb szakmai kritika a **támogatás alacsony összege volt**. Ez a települések többségében **nem változott nagyságrendileg**, tehát ezt a problémát nem orvosolta a módosítás. A központi normatív lakásfenntartási támogatás **előnye volt**, hogy a jogosultság és a támogatási összeg **normatív** alapon került meghatározásra, **ez a módosításokkal megszűnt**. Igaz, az ilyen típusú támogatások helyi önkormányzatokhoz utalása elvileg alkalmat ad a helyi sajátosságok figyelembevételére a támogatás feltételeinek kialakításakor, de a tapasztalatok szerint a **helyi rendeletekben foglaltakat elsősorban nem a rászorultság helyi körülményei**, hanem az önkormányzat anyagi helyzete és helyi szegényekkel kapcsolatos attitűdjei **határozzák meg**. Az **adósságkezelési szolgáltatással** kapcsolatos legfontosabb szakmai kritika az volt, hogy az csak a 40 ezer főnél nagyobb településeken volt kötelezően biztosítandó, a **kisebb településeken** jellemzően nem működött ilyen szolgáltatás, így az ott **élők kisebb eséllyel juthattak hozzá**, ez a rendszer átalakításával **nem változott érdemben**. A szolgáltatás legfontosabb előnye a **komplexitás**: a pénzbeli támogatások (adósságcsökkentési támogatás, a szolgáltatáshoz kapcsolódóan nyújtott lakásfenntartási támogatás) és

¹⁵¹ Ld. pl. Bényei Zoltán (2011) Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására I rész, II. rész, *Kapocs* 2011 július, december; Győri Péter – Maróthy Márta (2008) Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére http://www.hajlektalanokert.hu/dokumentumok/tanulmanyok/MERRE_TOVABB_hajlektalanugyi_strategia.pdf

tanácsadás (lakásfenntartási tanácsadás) kombinációja volt, az új rendszerben **nincsenek garanciák arra, hogy ez továbbra is érvényesüljön.**

Tehát a központi normatív lakásfenntartási támogatás és adósságkezelési szolgáltatás megszüntetése, és a helyettük bevezetett települési támogatás rendszere **nem kezelte a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó támogatási rendszer korábban meglevő problémáit, de sok elveszett a korábbi előnyeiből.** Az átalakítás **nem járult hozzá érdemben a megfizethetőségi problémák enyhítéséhez, sőt, számos háztartás esetében súlyosbíthatja azt.**

Szintén a megfizethetőséghez tartozik a nemteljesítő jelzáloghitelek problémája. A megelőző évek banki és kormányzati „adósmentő” intézkedései ellenére 2015-re még mindig megmaradt a jelzáloghitellel rendelkező háztartásoknak egy olyan, a százezret lényegesen meghaladó köre, amelynek potenciálisan a lakhatását is veszélyeztető jelzáloghitel-tartozása van. **A magáncsőd bevezetése, valamint a NET program kiterjesztése** 2015-ben ezt a csoportot érintette.

A szigorú feltételekkel bevezetett **családi csődvédelem** a várt 15-25 ezer háztartás helyett egyelőre **mindössze néhány száz háztartás** számára volt vonzó.

2015 folyamán a kormány a **NET programjának jelentős bővítéséről** döntött, ám a bővítés mértéke jelentősen **elmarad a nemteljesítő jelzáloghitelek azon, legrosszabb helyzetű csoportjától,** amelyek számára a jelenlegi lakáspolitikai eszköztárból ez az egyetlen lehetőség arra, hogy jelzáloghitel-adósságuktól megszabaduljanak, **gyakorlati megvalósítását pedig kétségessé teszi,** hogy a 2016-os költségvetésben a korábbi évekhez képest körülbelül felére csökkent a NET számára ingatlanvásárlásokra, -beruházásra allokált összeg (még a 2017-re előirányzott, ismét magasabb összegű költségvetési támogatással sem biztos, hogy a NET ki fogja tudni használni megemelt ingatlanvásárlás-keretét). Tekintettel arra, hogy a NET kezelésébe került bérlakás-portfólióban **felülreprezentáltak az ország hátrányos helyzetű térségeiben, kistelepüléseken** található lakások, külön kérdés továbbá, hogy az ország gazdaságilag leszakadó térségeiben, településein **NET-bérlővé vált korábbi lakástulajdonosok munkaerőpiaci, társadalmi mobilitására és végső soron lakásfenntartási képességére milyen hatással lesz** az, hogy egy ilyen, korábbi kedvezőtlen elhelyezkedésű lakóhelyüket megtartó konstrukció segítségével szabadultak meg jelzálog terhüktől.

Összességében a **magáncsőd-program a jelenlegi feltételekkel nem, a NET programja részben** tekinthető megfelelőnek és arányosnak a nemteljesítő jelzáloghitelek helyzetének konszolidálásában.

Az év másik, nagy visszhangot kapott lakáspolitikai intézkedés-csoportja – a Családok Otthonteremtési Kedvezményének bővítése, az új építésű lakóingatlanok ÁFA-terhének 5%-ra csökkentése, az építésügyi eljárás egyszerűsítése a legfeljebb 300 m² hasznos alapterületű új lakóépületeknél – **a lakástulajdonhoz jutás megkönnyítését** célozta, kiemelt figyelemmel a gyermekes családokra. Az **intézkedések évek óta nem látott forrásmennyiséget vonnak be a lakásszektorba** közvetlenül vagy közvetve, ám **lakhatási szegénységi szempontból hatásuk több szempontból ellentmondásos, vagy aggályos.**

A hozzáférés feltételrendszere **több támogatás** esetében – CSOK, adóvisszatérítés – **kizárja a lakhatási szegénységben élők egy részét. Több támogatási forma – ÁFA-csökkentés, adóvisszatérítés, építési eljárás egyszerűsítése – csak azon háztartások számára lesz hozzáférhető, amelyek képesek egy újépítésű lakás megvásárlására vagy építésére.** Ezzel együtt, a támogatások **el fognak érni lakhatási szegénységben élő családokat,** ezért részben **hozzájárulhatnak a helyzetelemzésben is azonosított túlzásúfoltási, lakásminőségi problémák egy részének kezeléséhez.** Ugyanakkor a források **nagy része magasabb státuszú háztartásokat fog szolgálni, és nem fog érdemi változást hozni a többszázezer (pl. WC hiánya), adott esetben (túlzásúfoltás, beázó, nyirkos lakás) többmillió embert érintő súlyos lakásminőségi problémák kezelésében.**

A CSOK és az ÁFA-csökkentés mellett **hozzájárul a lakásárak további emelkedéséhez** elsősorban a kedvezőbb gazdasági helyzetű településeken, ami **tovább ronthatja** a méltányos lakhatáshoz való hozzáférést az alacsony státuszú családok **azon része esetében, amelyek nem férnek hozzá** ezekhez a kedvezményekhez.¹⁵² Félő, hogy a CSOK-ot kihasználva **számos, kedvezőtlenebb jövedelmi helyzetű család fog az ország gazdaságilag hátrányos helyzetű területein, településein lakást vásárolni vagy építeni** (a 2015-ös igénylési adatok már mutatnak egy ilyen mintázatot), ami gátja lesz a további munkaerőpiaci, társadalmi mobilitásuknak. Ezt elősegítheti számos kedvezőtlen helyzetű település (saját szempontjukból érthető) törekvése arra, hogy fiatal családokat vonzzanak a területre pl. ingyenes építési telek biztosításával, de az is, ha – hasonlóan ahhoz, ahogy ez az 1994-ben megemelt összegű lakásépítési kedvezmény esetében történt – szisztematikus visszaélések történnek a kedvezménnyel, amelyet tovább könnyít az építésügyi eljárás egyszerűsítése. Mindez **új lakásmínőségi problémákat** is generálhat. Fontos kiemelni, hogy a jelenlegi konstrukcióban **nem érvényesíthető megfelelően energiahatékonyság szempontja**, amely az alacsony jövedelmű háztartások esetében különösen fontos, mint a rezsicsökkentés egyetlen fenntartható módja.

Ez utóbbi az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési programjával sem illeszkedik. A program prioritásai között szerepel a lakókörnyezet minőségének javítása, a lakásállomány korszerűsítése, ennek alprogramjaként pedig a lakásépítés- és felújítás támogatása (a bővítés nem szerepel), melynek eszköze egy komplex lakásépítési- felújítási támogatási rendszer. Az alprogram kiemelt speciális célrendszerében ugyanakkor energiahatékonysággal összefüggő célok szerepelnek, ennek megfelelően a lakásépítési, felújítási támogatási rendszer alapjaként is az energiahatékonyság jelenik meg, azzal együtt, hogy „a támogatási rendszernek érvényre kell juttatnia egyéb lakáspolitikai célokat, és a fenntarthatósági, környezetvédelmi, minőségi, szociális, demográfiai szempontokat is”.¹⁵³

A megfizethetőség mellett a lakásállomány állapotával is összefüggő probléma, a csaknem milliós tömeget érintő **energiaszegénység hatékony kezelésének esélyei nem javultak, sőt bizonyos tekintetben romlottak** 2015-ben. A megfizethetőség javítását célzó támogatási rendszer átalakításának problémáiról már volt szó a fentiekben. Az energiafelhasználás csökkentését segítő támogatások közül az **Otthon Melege program** pályázati forrásai ugyan hozzájárulhattak a támogatást elnyert háztartások lakásmínőségi problémáinak megoldásához és rezsiköltségeik csökkentéséhez, azonban a kereslethez képest a program nagyon **kevés forrást** tettek elérhetővé, a lakhatási szegénységben élő **alacsony státuszú háztartások pedig szisztematikusán rosszabb esélyekkel** férhettek hozzá ezekhez. A **vissza nem térítendő EU-s fejlesztési források megvonása a lakossági energetikai fejlesztésektől** általában is korlátok közé fogja szorítani a lakossági energiahatékonysági fejlesztéseket. Nemcsak a kifejezetten alacsony státuszúak esetében igaz, hogy vissza nem térítendő támogatás nélkül nincs elég önerejük ilyen fejlesztések megvalósításához, és a hosszú megtérülési idő miatt (amelyet a rezsicsökkentés tovább hosszabbított)¹⁵⁴ nem is feltétlenül érdekeltek benne. Az **alacsony státuszú háztartások esetében** a vissza nem térítendő források hiánya azonban **még nagyobb eséllyel lehetetleníti el az energiahatékonyságot javító beruházásokat** a saját erő és hitelképesség hiányában. Ez különösen annak a fényében problémás, hogy ezek a háztartások nagyobb arányban élnek rossz energiahatékonyságú épületekben.

Magyarországon a legutóbbi átfogó felmérés szerint megközelítőleg 300 ezer ember él szegény- és cigánytelep, településszövetbe ágyazódott szegregátumokban (a becslésben nem szerepelnek a szegregálódó települések).¹⁵⁵ **A 2007-13-as fejlesztési ciklus telepszerű lakhatást érintő és szociális**

¹⁵² Ld. pl. A fejlesztők a CSOK-ot is benyelhetik az ÁFA-val együtt *portfolio.hu* http://www.portfolio.hu/ingatlan/lakas/a_fejlesztok_a_csok-ot_is_benyelhetik_az_afaval_egyutt.225351.html

¹⁵³ Új Széchenyi Terv 3. Otthonteremtés http://www.terport.hu/webfm_send/538 p. 175.

¹⁵⁴ Magyar Energhatékonsági Intézet: Gyakorlati észrevételek és javaslatok az Otthon Melege Program 2015 évi társasházi alprogram kiírása kapcsán 2016.04.05.

¹⁵⁵ Domokos Veronika – Herczeg Béla (2010): Terra Incognita, Szociológiai Szemle, 2010/3. http://www.szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_3_all.pdf pp. 82-100.

városrehabilitációs programjai legfeljebb részben nyújtottak segítséget az itt élőknek. Sok esetben nem a legrosszabb helyzetű célcsoporttagokat célozták, hiányzott a tényleges, a helyi szükségleteknek megfelelő komplexitás, **nem volt bennük egyértelmű a deszegregációs megközelítés, az eredmények közép- és hosszútávú fenntarthatósága pedig kérdéses.**¹⁵⁶ A 2014-20-as ciklusra vonatkozóan 2015-ben fogadta el a kormány a **telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiát.** A **Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II-hez kapcsolódó,** de a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiát is beépítő intézkedési **tervben csak a komplex programokkal kapcsolatos intézkedések** jelennek meg, **a szociális bérlakásrendszer, valamint a lakásfenntartási támogatás, adósságkezelés rendszerének fejlesztése** a 2012-14 évekre vonatkozó intézkedési tervvel ellentétben **nem szerepel,** miközben a szociális bérlakásrendszer fejlesztésére az elmúlt években nem történt érdemi lépés, a központi lakástámogatások megszüntetése, települési támogatás bevezetése, amint jelen elemzés is rámutatott, pedig inkább kedvezőtlen hatású a megfizethetőségi problémák kezelésében.¹⁵⁷

A **hajléktalanság kezelésében nem történtek olyan rendszerszintű változtatások, amelyek a hajléktalan élethelyzetből történő kivezetést támogatnák,** miközben becslések szerint az elmúlt években Magyarországon mintegy ötvenezer tapasztalták meg közvetlenül a hajléktalan élethelyzetet. Korábban **több, ezt célzó program** is működött az országban, részben EU-s, részben egyéb forrásokból, ám ezek **nem épültek be a szakpolitikai eszközrendszerbe,** amelyben továbbra is a hajléktalanellátó **intézményrendszerre fókuszáló, illetve rendészeti megközelítés** dominál szemben a lakhatási megoldásokra fókuszáló ellátásokkal (Elsőként Lakhatást, külső férőhely).

A **lakhatás jogi bizonytalansága többszázezer embert érint** különféle formákban, az ő helyzetük javításában **nem történt érdemi előrelépés** 2015-ben, például a bérlakásszektor szabályozási, szervezeti, adózási kereteinek újragondolása, a laccímekártyákkal összefüggő problémák rendezése, a kilakoltatás szabályozásának újragondolása, illetve a vonatkozó jogi szabályozás következetes betartatása terén.

A lakhatásra fordított központi **költségvetési kiadások szerkezete nem jól átlátható,** a tételek egy része „lakástámogatások” címszó alatt összevonva, mások több fejezetben elszórtan szerepelnek a költségvetési törvényben. **2015 folyamán a központi költségvetés 161 milliárd forintot fordított lakhatással összefüggő kiadásokra, melyek kétharmada, 107,4 milliárd forint túlnyomórészt a jobb anyagi (és vélhetően lakhatási) helyzetben levőket segítette. Feleannyi forrást,** az össz-lakhatási kiadások egyharmadát fordította az állam olyan támogatásokra, amelyekben a **szociális szempontok központi szerepet** kapnak. Ezek **legnagyobb részét három szűkebb, lakhatási szempontból hátrányos helyzetű csoportnak,** az eladósodott **devizahitelek** egy kisebb részének, a **hajléktalan embereknek** (pontosabban az őket ellátó intézményeknek), és **állami gondozásból kikerülő fiataloknak** nyújtották. Az utolsó olyan támogatásokat (lakásfenntartási támogatás, adósságkezelés) is kivezették, amelyek általában jövedelmi és lakhatási rászorultság révén támogatták a szegény háztartásokat.

¹⁵⁶ Katalizátor Hálózat: Közsociológiai műhelybeszélgetés a telepfejszámolások tanulságairól/lehetőségeiről 2016. 02.15. <https://www.youtube.com/watch?v=kPmEYcDzrhU>; A 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia http://www.kormany.hu/download/e/4d/70000/Lakhat_Strat.pdf p. 41-52.; Teller, N et. al. (2013) A társadalmi befogadást szolgáló fejlesztések (TÁMOP 5. prioritás) értékelése https://www.palyazat.gov.hu/a_tarsadalmi_befogadast_szolgalo_fejlesztések_tamop_5_prioritás_ertekelese; Decade of Roma Inclusion 2005-2015 Secretariat (2013) Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012. http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9270_file9_hu_civil-society-monitoring-report_hu.pdf

¹⁵⁷ A jelentés elkészítéséhez a Habitat az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságához is közérdekű adatigényléssel fordult, egyebek mellett az MNTFS II.-ben a lakhatás területén rögzített prioritások, és a kapcsolódó Intézkedési Tervben foglalt intézkedések megvalósulásáról. A vonatkozó kérdésekkel kapcsolatban azonban a minisztérium arra hivatkozva, hogy az EMMI 2016 május 31-ig állítja össze jelentését a Kormány részére az Intézkedési tervben foglalt feladatok megvalósításáról, a jelentés pedig várhatóan 2016. I. félévben kerül társadalmi egyeztetésre, nem szolgáltatott információkat (EMMI Jogi és Személyügyi Helyettes Államtitkár: válasz közérdekű adatigénylésre 2016.03.21. iktatószám: 18433-1/2016/JISZOC). Éves jelentésünk szerkesztésének lezárultáig a dokumentum nem vált hozzáférhetővé, ezért a nyilvános adatforrásokból rendelkezésre álló információk alapján összegezzük a történeteket.

Folytatódott tehát a több évtizede tartó irány, amelyben az állam **elsősorban az anyagi és lakhatási szempontból jobb helyzetben lévőknek juttat** a központilag lakhatásra szánt összegekből. Ráadásul a **szociális szempontok figyelembevételével nyújtott források szerkezetén belül is kedvezőtlen elmozdulás** történt. Az állam e források jelentős részét a fizetéseképtelenné vált jelzálog-hitelek egy részének segítséget nyújtó NET programjára fordítja, **a megfizethetőségi problémákat általánosságban enyhítő intézkedésekre fordított források összege és részaránya** pedig a támogatások (lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési szolgáltatás) eltörlésével **lecsökkent**.

Összességében a 2015-ös év lakáspolitikai intézkedései egyértelműen a lakhatással összefüggő támogatások magasabb státuszú háztartások felé irányuló további átrendezését, és – a CSOK, ÁFA-csökkentés esetében – jelentős növelését mutatják. Ez világosan mutatja, hogy a szektor legnagyobb problémája nem a forráshiány, és jól leképezi a különféle lakhatási kérdésekre irányuló – különféle társadalmi csoportokat érintő – (szak)politikai figyelem és érzékenység aránytalanságait.