

Éves jelentés a lakhatási szegénységről



2021



SZERZŐK:

Bajomi Anna Zsófia, Politecnico di Milano, Urban Planning, Design and Policy szak

Czirfusz Márton, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont; Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont

Jelinek Csaba, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont

Sebály Bernadett, CEU Politikatudományi és Közpolitikai Doktori Iskola

SZERKESZTETTE:

Vankó Lili, Habitat for Humanity Magyarország

KÖZREMŰKÖDÖTT:

Dobos Balázs, Habitat for Humanity Magyarország

Feldmár Nóra, Habitat for Humanity Magyarország

Kiss Eszter, Habitat for Humanity Magyarország

ADATVIZUALIZÁCIÓ:

Feldmár Nóra, Habitat for Humanity Magyarország

MŰSZAKI SZERKESZTÉS, TÖRDELÉS:

Rochlitz Vera

IMPRESSZUM:

Felelős kiadó: Szegfalvi Zsolt ügyvezető igazgató
Habitat for Humanity Magyarország
(HFH International Hungary Nonprofit Kft.)
1027 Budapest, Margit krt. 26.

ISSN: HU ISSN 2732-3439

A szerkesztés 2021. augusztus 31-én lezárult.

Munkánkat figyelemmel kísérheti honlapunkon, és Facebook oldalunkon:
www.habitat.hu

www.facebook.com/habitathungary
Habitat for Humanity Magyarország, Budapest, 2021.

Borítóképek

Csoszó Gabriella @ FreeDoc (40. o.);

Fülöp Dániel Mátyás @ Habitat for Humanity Magyarország (1.; 80. o.);

Markus Spiske @ Unsplash (8. o.)

Tartalom

Köszöntő	6	2. Az Európai Unió lakhatással kapcsolatos szakpolitikái	23
A szerzőkről	7	2.1. Szociális ügyek és társadalmi befogadás	23
Bajomi Anna Zsófia		2.2. Regionális- és várospolitikai	24
A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei	9	2.3. Energia- és klímapolitika	24
1. Lakhatási problémák az Európai Unióban és Magyarországon	11	2.3.1. Tiszta energiát minden európainak csomag	24
1.1. Megfizethetőség	12	2.3.2. Európai Zöld Megállapodás	25
1.2. Az épületek kora és energiafogyasztása	15	2.4. A lakáspolitikai formálása	26
1.3. Energiaszegénység	16	2.4.1. Szakmai szervezetek	26
1.4. Lakásminőség	18	3. Pénzügyi támogatások	27
1.5. Szegregáció	20	3.1. Többéves Pénzügyi Keret 2021-2027	28
1.6. Hajléktalanság	21	3.2. Európai Helyreállítási Eszköz (NextGenerationEU)	29
1.7. Lakhatási problémák az Európai Parlament állásfoglalásaiban	21	4. Európai uniós lakhatással kapcsolatos szakpolitikák magyarországi alkalmazása	30
1.8. Lakhatási problémák az országjelentésekben és országspecifikus ajánlásokban	22	4.1. 2014-2020	30
1.9. Összegzés	23	4.2. 2021-2027	31
		5. Következtetések	36
		6. Javaslatok	37
		6.1. EU	37
		6.2. Magyarország	38

Sebály Bernadett

„Lakni kell!” A magyar lakhatási mozgalom elmúlt 30 éve – alulnézetből

1. Menteni, ami menthető (1989–1995)	43
1.1. Lakásbérlők Egyesülete – a biztos státuszú bérlők szervezete	43
1.2. Gettóellenes Bizottság – a bizonytalan státuszú roma bérlők és lakásfoglalók szervezete	45
1.3. Tetőt a Fejünk Főlé, ESZIK és SZETA – a lakásfoglalók, lakásigénylők és szövetségeseik szervezetei	46
1.4. A Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság és a Nemzet Szegényeinek Frontja – a hajléktalan emberek és szövetségeseik szervezetei	49
1.5. Az első korszak tanulságai	52
2. Az intézményesülés kora (1995–2002)	53
2.1. Roma Polgárjogi Alapítvány – a bizonytalan státuszú roma bérlők és lakásfoglalók szervezete	54
2.2. Habitat for Humanity és elődje, a Házat-Hazát Alapítvány – a lakásigénylők szervezetei	57
2.3. A második korszak tanulságai	58
3. Globalizációkritikusok és helyi újtók (2002–2008)	59
3.1. Az Utca Embere, a Centrum Csoport és a Food Not Bombs – a hajléktalan emberek szövetségesei	60
3.2. Magyar Szociális Fórum – a lakhatási szegények szövetségese	62
3.3. A Négy Ház és a Zöld Fiatalok – a bérlők és szövetségeseinek szervezetei	62
3.4. A Szomolyai Cigányokért Szervezet, a SZETA Eger és a Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége – a roma lakhatási szegények szervezetei	62
3.5. A harmadik korszak tanulságai	63
4. A kisemmizettek és szövetségeseik (2009–)	64
4.1. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Habitat for Humanity, Közösségfejlesztők Egyesülete, Bagázs, NMCKKSZSZ, Autonómia Alapítvány – a mélyszegénységben vagy telepi körülmények között élő lakhatási szegények szervezetei	66

4.2. A Város Mindenkié – a hajléktalan emberek, lakásfoglalók és bizonytalan státuszú bérlők szervezete	69
4.3. Az Utcajogász Egyesület, a Közélet Iskolája és a Nyugodt Szív Alapítvány – a lakhatási szegények szövetségeseinek szervezetei	71
4.4. Utcáról Lakásba! Egyesület, Habitat for Humanity és a Szolidáris Gazdaság Központ – a rászoruló lakásigénylők, lakásban élők szövetségesei	73
4.5. Városkutatás Kft. és Periféria Központ – a lakhatási szegények szövetségesei	75
4.6. Otthonvédők – a devizaadósok és kilakoltatás előtt állók szervezetei	75
4.7. A negyedik korszak tanulságai	77

5. Zárógondolatok

Czirfusz Márton, Jelinek Csaba

Lakhatási közpolitikák és a lakhatás megfizethetősége az elmúlt három évtizedben

1. A lakáspolitikai korszakok	82
1.1. Rendszerváltás és válságkezelés (1980-as évek vége – 1995)	82
1.2. Pénzügyi liberalizáció és új lakásfinanszírozási intézmények (1996–2001)	84
1.3. Az első lakáspiaci boom és az európai uniós eszközök (2002–2008)	84
1.4. Devizahitel-válság (2009–2014)	85
1.5. A második lakáspiaci boom (2015–)	85
2. Fontosabb lakáspolitikai eszközök 1990–2021 között	86
2.1. Lakásprivatizáció	86
2.2. Az 1990-es évek lakáshitelválságát kezelő beavatkozások	87
2.3. A magántulajdonszerzést támogató közpolitikai eszközök	89
2.3.1. Szocpol, lakásépítési kedvezmény és CSOK	89
2.3.2. A magánlakásépítés támogatása a hitelezésen keresztül	90
2.3.3. Adók, illetékek elengedése és visszatérítése	91
2.3.4. A lakás-takarékpénztári megtakarítások támogatása	92
2.4. Lakásfenntartási támogatás	93

2.5. Adósságcsökkentési támogatás	94	4. Lakáscélú költségvetési kiadások	108
2.6. Rezsitámogatás	96	4.1. A „Lakástámogatások” költségvetési cím	109
2.7. A köztulajdonban lévő bérlakásállomány bővítése	97	4.2. Lakáscélú kiadások a kormányzati szektor funkcionális kiadásai szerint	111
2.8. A devizahitel-válságot kezelő közpolitikai csomag	99	4.3. A kormányzat lakhatási kiadásainak részletes bontása	113
2.9. Lakásfelújítási támogatások	100	5. A lakhatás megfizethetősége	121
2.10. Szociális városrehabilitáció és telepfelszámolási programok	100	5.1. A lakásvásárlás megfizethetősége	122
2.11. Hajléktalan emberek támogatása	101	5.2. A lakhatási költségek megfizethetősége	124
3. A lakásügy helye a kormányzatban és a lakáspolitikai intézményrendszere	102	5.3. Energiaszegénység	125
3.1. Lakáspolitikai logikák az elmúlt három évtizedben	102	5.4. A lakbérek megfizethetősége	127
3.2. A lakáspolitikáért felelős minisztériumok és feladatköreik	103	5.5. A háztartások eladósodottsága és a megfizethetőség	129
3.3. Lakáspolitikai stratégiai dokumentumok	106	5.6. Kilakoltatások	131
3.4. Egyéb állami intézmények a lakáspolitikai megvalósításában	107	6. Összefoglalás	133

Köszöntő

Nagy szeretettel üdvözlöm a Habitat for Humanity Magyarország *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2021* minden kedves olvasóját! Idén készítettük el tizedik alkalommal jelentésünket, egyben szervezetünk idén ünnepli 25 éves fennállását. Ezen jeles alkalmak okán mostani elemzésünk kicsit más, mint az eddigiek.

Az első fejezetben az Európai Unió lakhatáshoz kapcsolódó szakpolitikáit és a nemzeti szinten lakhatási fejlesztésekre elérhető források rendszerét vizsgáltuk meg Bajomi Anna Zsófia segítségével.

Második fejezetünk a rendszerváltás óta eltelt bő 30 év metszetében vizsgálja a civil szervezetek, lakhatási mozgalmak hatását a magyarországi lakhatás helyzetére. Szerzőnk és szakértőnk ebben Sebály Bernadett.

És végül, de nem utolsó sorban, a novemberben publikált harmadik fejezetünk, amely szintén a rendszerváltástól napjainkig vizsgálja a lakhatási szakpolitikák, állami költségvetés és a megfizethetőség viszonyait. Itt partnerünk a Periféria Kutatóközpont volt az adatok összeszedésében, rendezésében és a fejezet elkészítésében.

2021-es jelentésünk három fejezetét három, külön eseményen mutattuk be, szeptember, október és november folyamán. Minden alkalommal kiváló, szakértő szerzőink közreműködésével, és további lakhatással foglalkozó ikonikus személyek és szervezetek közreműködésével, interaktív formában.

Fantasztikus volt látni és hallani az elmúlt bő 30 év civil és mozgalmi történeteit azok szájából, akik meghatározták a rendszerváltás óta eltelt idő korszakait. Vagy a szakértő civil szervezetek képviselőinek értékelését az elmúlt 30 év, kiemelten a mögöttünk álló 12 éves kormányciklus lakáspolitikáiról, egyben a jövőben szükséges intézkedésekről.

Ha változtatni akarunk a jelenlegi, közel 3 millió embert érintő lakhatási válságon, akkor a múlt tapasztalatait beépítve, együtt kell dolgoznunk egyéni és társadalmi, civil szervezeti, szakértői és döntéshozói szinteken. Nagy reményekkel tölt el, hogy a 2021-es évben lakhatási civil szervezetek a 2022-ben felálló kormány számára közösen megfogalmaztak egy [20 pontból álló javaslatcsomagot](#). Ez az, ami alapvetően szükséges ahhoz, hogy tartósan javítsunk a lakhatás jelenlegi helyzetén, és létrejöhessen egy hosszú távú, szociális különbségeket csökkentő, országos lakásstratégia.

Remélem, Éves jelentésünk Önöket is olyan izgalmas utazásra viszi, amelyet mi éltünk át az elkészítés és a bemutató események során. Kérem, tartsanak velünk továbbra is és járuljanak hozzá egyéni szinten is a lakhatási szegénységben élők megsegítéséhez!

Üdvözlettel,
Szegfalvi Zsolt

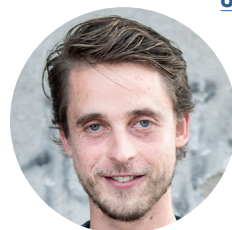
A szerzőkről



Bajomi Anna Zsófia szociálpolitikus, energiaszegénység szakértő. Jelenleg a Politecnico di Milano doktori hallgatója, kutatása során azt vizsgálja, hogy EU-s energiaátállási szakpolitikák képesek-e javítani a magyarországi fával fűtő, energiaszegény háztartások helyzetén. Több Lakhatási jelentés energiaszegénységet bemutató fejezetének szerzője. Korábban dolgozott szociális városrehabilitációs programok előkészítésén és lakhatási problémákat enyhítő uniós projekten. Európai Parlamenti gyakornoksága során többek között az [Energiaszegénység Kézikönyvön](#) dolgozott.



Czirfusz Márton geográfus. A Periféria Központ társalapítója, a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont külső munkatársa, a Helyzet Műhely tagja. Kutatási területe elsősorban a magyarországi társadalmi-térbeli egyenlőtlenségek elemzése, ezen belül lakáspolitikai és a lakhatással összefüggő témákkal is foglalkozik. Egyetemi és doktori tanulmányait az Eötvös Loránd Tudományegyetemen végezte.



Jelinek Csaba városszociológus, a Periféria Központ társalapítója. Doktori fokozatát a Közép-európai Egyetemen (CEU) szerezte 2017-ben. Fő kutatási területe a városi átalakulások (városrehabilitációk, dzsentrifikáció, stb.), a lakáspolitikák és az innovatív lakhatási megoldások, valamint a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek. 2021-2024 között az NKFIH támogatásával posztdoktori kutatást végez a magyarországi lakásszövetkezetek elmúlt 150 évének történetéről. Társadalomtudományos kutatásai mellett tanácsadói és szervezői feladatokat is végez a hazai non-profit lakásszektor kialakításával kapcsolatban.



Sebály Bernadett kulturális antropológus, közpolitikus, közösségsszervező. Jelenleg a Közép-európai Egyetem (CEU) doktori hallgatója, kutatási területe a társadalmi mozgalmak szakpolitikai hatása. Az 1989-2020 közötti magyar lakhatási mozgalom hálózatelemzésén dolgozik. A Város Mindenkié lakhatási érdekvédelmi csoport egyik alapítója, a Közélet Iskolája oktatója. Évekig a Civil Kollégium Alapítvány munkatársaként mentortált és képzett közösségsszervezőket.

BAJOMI ANNA ZSÓFIA



A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei

A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei

A szerzőről: PhD hallgató, Politecnico di Milano, Urban Planning, Design and Policy szak

Az Európai Unió elődje, az Európai Gazdasági Közösség a második világháború után hat tagállam gazdasági együttműködéseként jött létre 1958-ban. A kezdeti gazdasági szövetséghez egyre több állam csatlakozott. A gazdasági együttműködés számos szakpolitikai területen való együttműködésre is kiterjedt. A gazdasági és politikai közösség óta 1993-ban Európai Unió (EU) nevet viseli. 2020-ban az Egyesült Királyság kivált az EU-ból, azóta 27 tagállam vesz részt az egyesülésben. Az EU gazdasága az egységes belső piacon alapul. Az EU fontos alapelve az áruk, szolgáltatások, a tőke és az emberek szabad mozgása. Ez például abban nyilvánul meg, hogy az EU-s állampolgárok szabadon eldönthetik, hogy melyik tagállamban szeretnének tanulni, munkát vállalni vagy nyugdíjba vonulni. Az EU-ban a gazdasági együttműködés mellett a közös alapértékek is meghatározóak, mint például a befogadás, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a megkülönböztetésmentesség.¹ Az emberi jogokat (méltóság, szabadság, szolidaritás, polgári jogok és az igazságszolgáltatáshoz való jog) az [Európai Unió Alapjogi Chartája](#) foglalja össze és ismeri el.

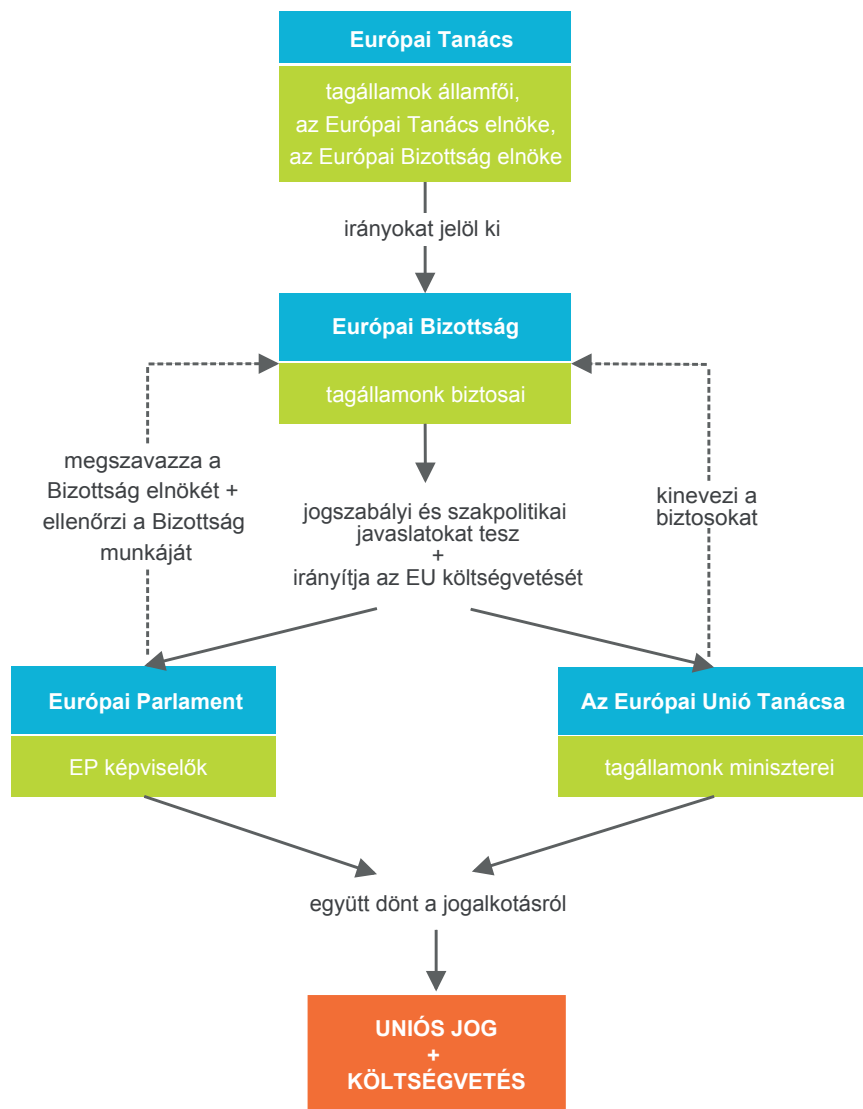
Az együttműködésnek számos hatása van a polgárok életére, mint a külföldi tanulást, az önkéntes munkát és a szakmai tapasztalatot támogató programok, az egységes európai segélyhívószám (112) és az uniós egészségbiztosítási kártya, a roaming díjak csökkentése, vagy, hogy a háziállatok is utazhatnak külföldre a tulajdonosaikkal chip és útlevél birtokában.

Az EU alapszerződései határozzák meg, hogy milyen területeken van az Uniónak kizárólagos [jogköre](#) (pl. vámunió, euroövezet monetáris politikája), milyen területeken működik együtt a tagállamokkal megosztott jogkörök mentén (pl. energiaügyek, társadalmi és területi kohézió), és melyek azok a területek, ahol a tagállamoknak kizárólagos jogköre van, és az unió maximum javaslat-tétellel élhet (pl. közegészségügy, oktatás).

Az EU prioritásait, általános politikai irányvonalát az **Európai Tanács** határozza meg. Az Európai Tanács tagjai az állam- és kormányfők, valamint az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsának elnöke, akik négyhavonta ülnek össze. Az Európai Tanács által meghatározott irányok alapján az **Európai Bizottság** felelős az EU-s jogszabály- és költségvetés-tervezetek kidolgozásáért. A Bizottság egyes szakpolitikai területeiért a tagállamok által delegált, egy-egy biztos felel. A jogszabály-tervezeteket az állampolgárok által közvetlenül választott **Európai Parlament** és a tagállamok szakminisztereiből álló **Európai Unió Tanácsa** tekinti át, módosításra tehet javaslatot, elfogadja. Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa döntése után az Európai Bizottság felel a szakpolitikák és az EU-s költségvetés végrehajtásáért is. Az EU működéséről szóló Lisszaboni szerződés alapján az Európai Parlament felkérheti az Európai Bizottságot jogszabályjavaslat előterjesztésére.

Az Európai Unió [tevékenységei](#) között nem szerepel a lakáspolitikai, ez tagállami hatáskör. Ezért a tagállamok saját maguk alakítják ki a lakhatással kapcsolatos jogszabályi, közpolitikai kereteket. Annak ellenére, hogy az EU-nak

¹ Europa.eu (2016). [Az Európai Unió Története](#).



1. ábra: Az Európai Unió intézményei. Készült a [BBC 'EU Power Structure'](#) ábrája alapján; a fejezetben megjelenő ábra kizárólag Habitat for Humanity szellemi terméke. Az Európai Unió intézményeiről további információk [ezen](#) az oldalon találhatóak, az uniós jogi aktusokról (mint például rendeletek, irányelvek, határozatok) pedig [ezen](#) az oldalon tájékozódhat az olvasó.

nincs közvetlen lakáspolitikája, mégis hatással van a lakhatásra, elsősorban a lakóépületek energiahatékonyságának növelésén, illetve a marginalizált körülmények között élők helyzetének javításán keresztül. Az EU különböző szakpolitikái közül az energiapolitika, a regionális- és várospolitikai, a foglalkoztatási és szociális ügyek, vagy akár a gazdaságpolitikai koordináció közvetlen vagy közvetett hatással vannak a lakhatásra.² Ezeken a területeken a szakpolitikák megvalósítását jogszabályok alkotásával és [pénzügyi források biztosításával](#), valamint ajánlások, vélemények megfogalmazásával, technikai segítségnyújtás formájában, vagy országokon átívelő szakmai együttműködéssel, tapasztalatcserék támogatása révén segíti elő az EU.

Az EU-s pénzügyi forrásokat a hét éves ciklusok (többéves pénzügyi keret) során vehetik igénybe a tagállamok, az operatív programjaikba meghatározott célok mentén, melyeknek tükröznie kell az EU-s [pénzügyi alapok](#) fő céljait.

2020 után az EU kiemelt célja a klímavédelmi célok megvalósítása, a klímasemleges működésre való társadalmi-gazdasági áttérés támogatása. A zöld átálláson belül az EU kifejezetten ösztönzi a lakóépületek energiahatékony, komplex felújítását, és az energiaszegénység elleni küzdelmet, pénzügyi és jogi keretek biztosításával.

Mielőtt részletesen bemutatjuk az EU lakhatással összefüggő szakpolitikáit, az alábbiakban áttekintjük az Európai Unióban jelentkező legfontosabb lakhatási problémákat, és azt, hogy azok hogyan érintik Magyarországot. Ezt követően azt vesszük sorra, hogy az EU milyen jogi, pénzügyi és szakmai eszközökkel tud javítani a lakhatási helyzeten, és hogy Magyarország mennyiben él ezekkel az eszközökkel.

² Ezek a területeket [megosztott hatáskörbe](#) tartoznak, vagyis az EU és a tagállamok szabályozzák az adott területet, de a tagállamok csak abban az esetben hozhatnak törvényeket, ha az EU nem szabályozta vagy nem kívánja szabályozni azt.

1. Lakhatási problémák az Európai Unióban és Magyarországon

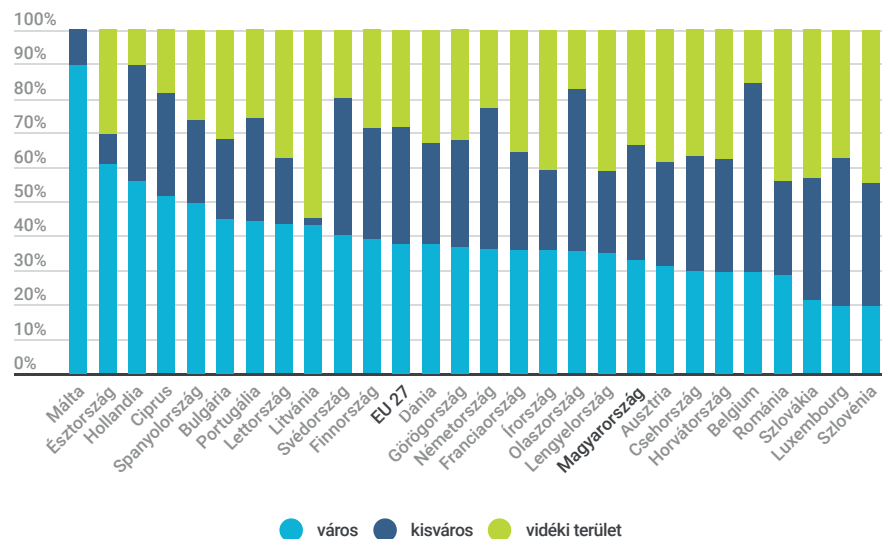
Az Európai Unióban eltérőek a lakáspolitikai irányvonalak, támogatási rendszerek. A lakhatási problémák terén vannak olyanok, amelyek a legtöbb országban egyaránt jelen vannak (lakásárak és lakbérek növekedése, hajléktalanság) és vannak problémák, melyek mentén jelentős különbségek vannak az EU-n belül, főként strukturális, gazdasági, történelmi okokból fakadóan (pl. energiaszegénység, lakásminőség, szociális bérlakások hiánya). Az országokon belül is, – akár a régiók, településtípusok vagy települések szintjén – különbségek jelentkezhetnek a társadalmi, ezen belül is a lakhatási problémák tekintetében.

Ahhoz, hogy a lakhatási problémákat az EU és a tagállamok érdemben csökkenteni tudják, szükség van arra, hogy a problémák okait és fő jellemzőit ismerjük. Ezért az alábbiakban bemutatjuk az európai országok lakásállományát, és a jelentősebb lakhatási problémákat, illetve azt, hogy Magyarországon mi a helyzet EU-s összehasonlításban.

Az Európai Unió lakosságának többsége városias környezetben él (37,7% városokban, 33,9% kisvárosban vagy elővárosában), és kevesebb, mint harmada él falusias környezetben. Az egyes országokat tekintve jelentős különbségeket láthattunk: Máltán például kirívóan magas az urbanizált területeken élők aránya, és Hollandia, Belgium és Olaszország esetében is alacsony a vidéki területeken élők aránya. A legmagasabb arányú vidéki lakossággal négy kelet-európai ország rendelkezik (Szlovákia, Románia, Szlovénia és Litvánia). Magyarországon a lakosság harmada (32,8%) él városban, harmada kisvárosban és harmada falusias környezetben. Az EU-s átlaghoz képest 5 százalékkal kisebb a városi és 5 százalékkal nagyobb a falusias környezetben élők száma³ (lásd 2. ábra).

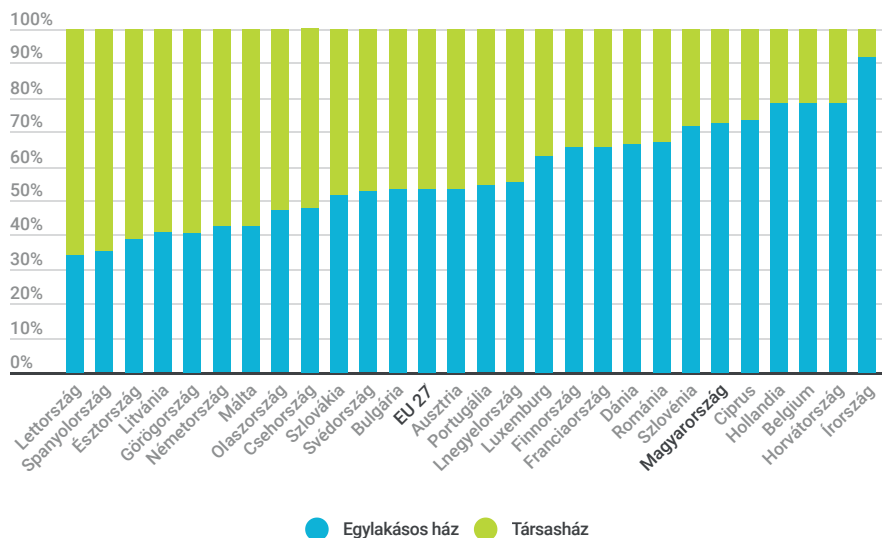
Az Európai Unió lakosainak 53,3 százaléka lakik egylakásos házban és 46 százaléka többlakásos lakóházban. Írországban élnek a legtöbb házában, míg

³ Eurostat (2021). [Distribution of population by degree of urbanisation, dwelling type and income group – EU-SILC survey](#).



2. ábra: Népesség megoszlása urbanizációs szint szerint, 2019.

Adatok forrása: [Eurostat, EU-SILC](#).



3. ábra: Népesség megoszlása az épület típusa szerint, 2019.

Adatok forrása: [Eurostat, EU-SILC](#).

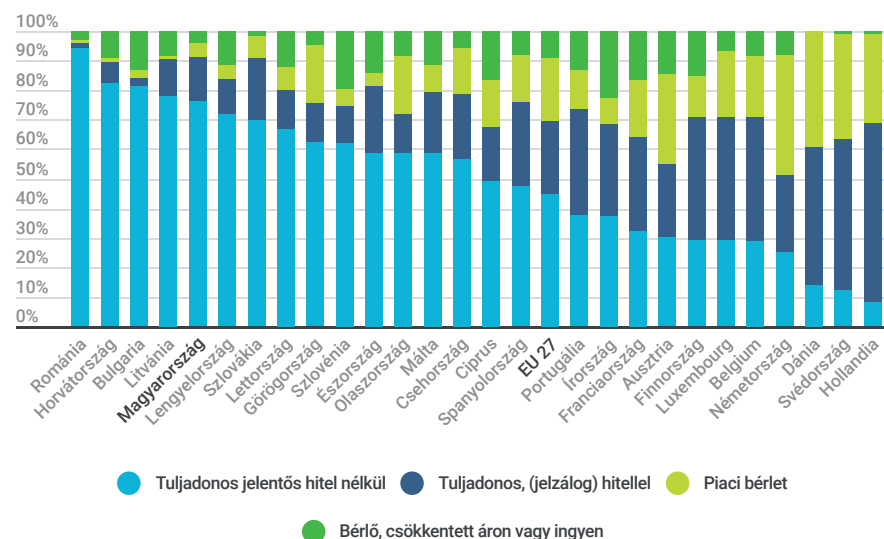
a lakások aránya Lettországból a legmagasabb. Magyarországon a lakosság több, mint kétharmada (71%) lakik házban, és kevesebb, mint 30 százaléka lakásban⁴ (lásd 3. ábra).

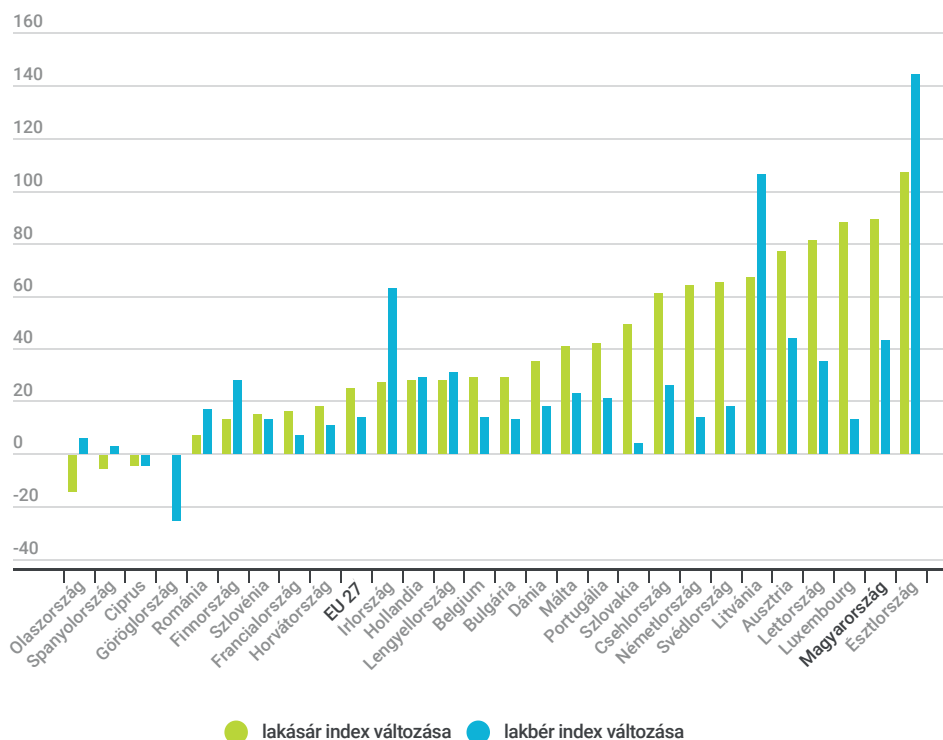
Az európai országokban eltérő mértékű a lakástulajdonosok és a bérlők aránya, és vannak országok, ahol a lakáshoz jutásban nagyobb szerepe van a hiteleknek, másutt inkább a családi támogatás nyújt szerepet. A népesség több, mint kétharmada tulajdonosként él a lakásában, és kevesebb, mint harmada bérlő a lakását. Az egyes országok között azonban jelentős eltérések mutatkoznak (lásd 4. ábra). **A keleti – és néhány déli – tagállam esetében kiemelkedően magas a magántulajdon aránya, de alacsony a lakáshitelek szerepe, ami a családi rendszerek (öröklés, támogatás) lakáshoz jutásban való fontos szerepét is mutatja.** A nyugati és északi országokban magasabb arányú a piaci bérleményekben élők aránya, ezekben az országokban a bérleti szektor jellemzően intézményszerűbb, mint Kelet-Európában. A keleti tagállamok piaci bérleti szektora – a térségben a szektorra jellemző informalitás miatt – a statisztikában megjelenő aránynál feltehetőleg magasabb.⁵ A csökkentett árú vagy ingyen bérlők kategóriája a szociális bérlakásban élőket, illetve a nem piaci, szívésségi alapon bérlőket takarja. A rendszerváltás utáni privatizáció eredményeként a szociális bérlakásszektor aránya alacsony a kelet-európai országokban.

1.1. Megfizethetőség

Az elmúlt évtizedben a lakásárak és bérleti díjak folyamatosan növekedtek az Európai Unióban, a lakásárak 25,9 százalékkal,⁶ a bérleti díjak pedig 13 százalékkal.

A **lakásár**-emelkedés mértéke Észtországban volt a legmagasabb (107,81%), és a **lakbérindex** is Észtországban nőtt a legdrasztikusabban, 144,95 százalékkal.





5. ábra Lakásár- és lakbérindex változása az EU tagállamaiban, 2010-2020.

Adatok forrása: [Eurostat House Price Index](#) és [Eurostat HICP](#) (referenciaév: 2015=100).

A magyarországi 89,68 százalékos lakásárindex növekedés a második legmagasabb a 2010 és 2020 közötti időszakban.⁷ Ezzel szemben a jövedelmek ennél kisebb mértékben, 70 százalékkal nőttek.⁸ Az OECD számításai szerint Magyarországon a lakásár jövedelemhez viszonyított aránya a 2015-ös szinthez képest 2020-ra 26 százalékkal emelkedett,⁹ a Nemzeti Bank számításai alapján pedig a „2020. év végén 4 évvel több átlagjövedelem volt szükséges egy tipikus lakás megvásárlásához, mint 2013-ban”.¹⁰ A Nemzeti Bank szerint „az állami támogatások a lakásvásárlás elérhetőségét jelentősen javítják, legnagyobb mértékben a három gyermeket vállaló családok esetében”,¹¹ ugyanakkor ezek a lakástámogatások élénkítő hatással bírnak a lakáspiacon, hozzájárulva a lakásárak növekedéséhez, tovább rontva azon alacsony jövedelmű családok helyzetén, akik nem, vagy csak nehezen férnek hozzá a támogatásokhoz.

Az Eurostat adatai alapján Magyarország a lakbérék növekedése terén negyedik a sorban, 43,49 százalékkal. Budapesti albérléshirdetések adatai alapján 2011 és 2019 között „országosan és a megyeszékhelyeken nyolc év alatt majdnem 90 százalékkal nőttek a lakbérék, míg Budapesten közel 130 százalékkal”,¹² tehát a lakásbérlet megfizethetősége jelentősen romlott. 2020-ban a koronavírus járvány hatására drasztikusan visszaeső turizmus miatt megnőtt a hosszútávra kiadó lakások száma Budapesten. Többek között emiatt sok évnyi növekedés után 2020 február és 2021 márciusa között Budapesten 13,3 százalékkal, országosan pedig átlagosan 9,8 százalékkal csökkentek a lakbérék.¹³ A csökkenés feltehetőleg átmeneti volt, hiszen 2021 elején már stagnáltak, majd újbóli növekedésnek indultak az árak.¹⁴ 2021 májusában egy budapesti egyszobás lakás bérleti díja a havi nettó átlagkereset 43 százalékát tette ki.¹⁵

Az Európai Unióban 2018-ban a háztartások átlagosan a jövedelmük 21 százalékát költötték lakhatásra, míg az átlagjövedelem 60 százalékánál kevesebb

⁷ Központi Statisztikai Hivatal (2020). [18.1.1.3. Lakáspiaci árindex.](#)

⁸ Magyar Nemzeti Bank (2020). [Lakáspiaci jelentés 2020. június.](#)

⁹ OECD (2021). [Housing prices \(indicator\).](#)

¹⁰ Magyar Nemzeti Bank. [Lakáspiaci jelentés 2021. május.](#) 19.o.

¹¹ Magyar Nemzeti Bank. [Lakáspiaci jelentés 2021. május.](#) 7.o.

¹² Habitat for Humanity Magyarország (2020). [Feketelakás – problémák.](#)

¹³ Magyar Nemzeti Bank (2021). [Lakáspiaci jelentés 2021. május.](#)

¹⁴ Központi Statisztikai Hivatal (2021). [KSH-Ingatlan.com-lakbérindex, 2021. április.](#)

¹⁵ Magyar Nemzeti Bank (2021). [Lakáspiaci jelentés 2021. május.](#)

jövedelemmel rendelkezők esetében ennek általában megközelítőleg a kétszeresét, 41 százalékot tettek ki a lakhatási költségek a jövedelemből.¹⁶ Az országok között is jelentős eltéréseket figyelhetünk meg: Máltán a háztartások csupán a jövedelmük 7,8 százalékát költötték lakhatásra, Görögországban pedig a 40 százalékát.¹⁷

A lakásárak és bérleti díjak jelentős emelkedésének következménye, hogy egyre több ember számára válik elérhetetlenné a megfizethető és méltó lakhatás. **Az Európai Unióban a népesség 10 százaléka, és a bérlők több, mint negyede a jövedelmének legalább 40 százalékát költi lakhatásra.**¹⁸ 2018-ban a magyar háztartások jövedelmük valamivel több, mint ötödét (21,2%) költötték lakhatásra, ez az uniós átlaggal megegyezik (21%), és 14,5 százalékkal kevesebb, mint amennyit 2008-ban költöttek.¹⁹ A magyarországi alacsony jövedelmű háztartások azonban már jövedelmük 45,8 százalékát voltak kénytelenek lakhatásra fordítani 2018-ban, 4,8 százalékkal többet, mint tíz évvel korábban.²⁰

A növekvő lakásárak egyik kiváltó oka a [pénzügyi szereplők befektetéseinek mértéke](#). A lakáspiacra érkező jelentős pénzügyi befektetés felhajtja a lakásárakat, veszélybe sodorva az alacsony jövedelműek lakáshoz jutásának és lakásfenntartásának megfizethetőségét.²¹ A lakások egyre nagyobb mértékben válnak árucikké, és kevésbé szolgálják a közjót jó minőségű, de megfizethető otthonok formájában. A turizmus tömegessé válásának következményeként a lakások turisztikai célú hasznosítása is hozzájárul a lakás- és albérletárak növekedéséhez, hiszen egyrészt növeli a lakások befektetési értékét, másrészt pedig kivon a hosszú távú bérleti piacról lakásokat.

A megfizethető lakások elérhetőségét az is rontja, hogy a tagállamok jellemzően egyre kevesebb forrást fordítanak a szociális bérlakásszektorra.²²

¹⁶ Eurostat (2021). [Share of Housing Costs in Disposable Household Income, by Type of Household and Income Group ilc_md01](#).

¹⁷ Eurostat (2021). [Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group ilc_md01](#).

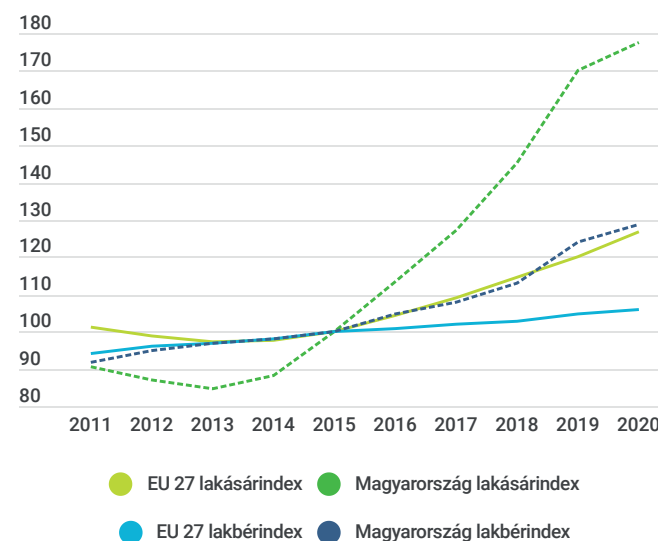
¹⁸ Eurostat (2021). [Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group ilc_md01](#).

¹⁹ Eurostat (2021). [Housing cost overburden rate by tenure status – EU-SILC Survey ILC_LVHO07C](#).

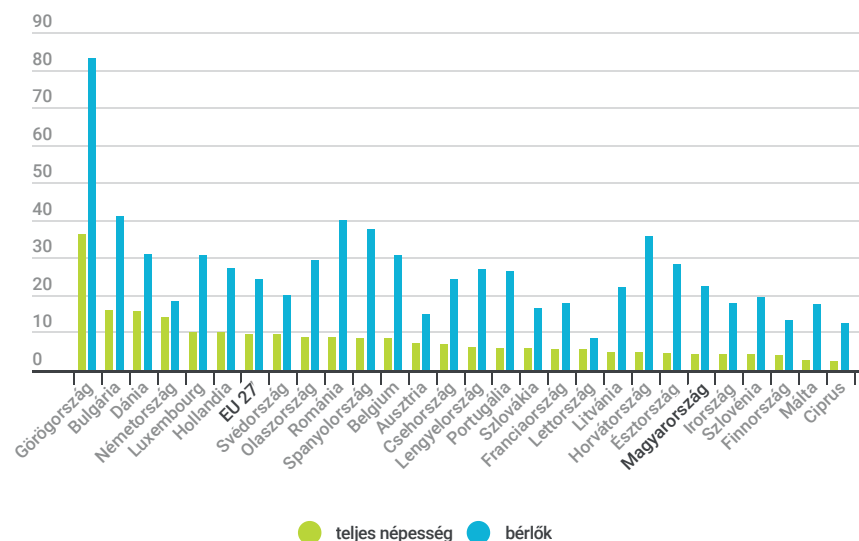
²⁰ Eurostat (2021). [Housing cost overburden rate by tenure status – EU-SILC Survey ILC_LVHO07C](#).

²¹ European Commission – Joint Research Centre. [The Future of Cities](#).

²² Európai Parlament (2021). [A mindenki számára elérhető tisztességes és megfizethető lakhatás](#).



6. ábra: Lakásár- és lakbérindex változása az EU-ban és Magyarországon, 2011-2020. Adatok forrása: [Eurostat House Price Index](#) és [Eurostat HICP](#). (referenciaév: 2015=100).



7. ábra: Lakásköltség-túlterheltségi arány az egyes tagállamokban lakáshasználati jogcím szerint, 2019. Adatok forrása: [Eurostat, EU-SILC](#).

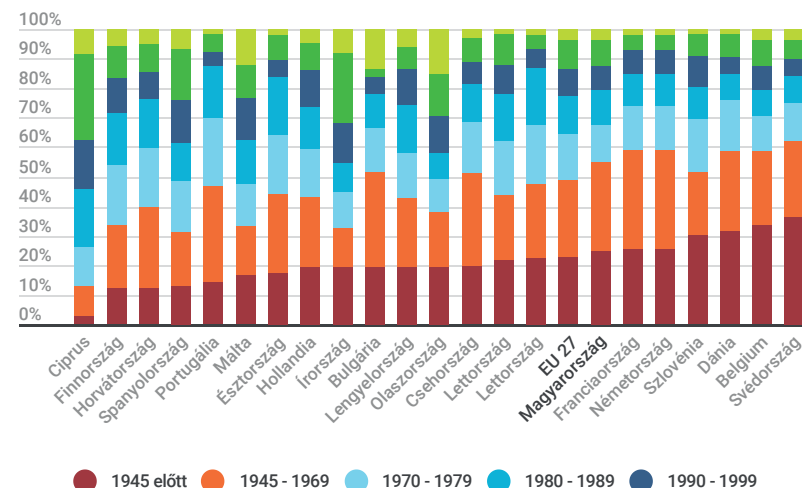
1.2. Az épületek kora és energiafogyasztása

Az európai országok lakásai korukat tekintve változatos képet mutatnak. Az Egyesült Királyságban és Franciaországban legmagasabb az 1969-ig épült épületek aránya, míg Cipruson és Írországban az újabb építésű épületek aránya átlagon felüli. Az épületek korából következtethetünk a lakásállomány energiahatékonyságára is: minél újabb egy épület, annál szigorúbb energetikai követelményeknek kellett megfelelnie az építésekor. Az európai lakóépületek fele az első épületenergetikai szabályok bevezetése (1970) előtt épült,²³ tehát ezek energiahatékonysága jellemzően alacsonyabb. A kelet-európai tagállamokban ráadásul az épületenergetikai szabályozások később, a rendszerváltás és az uniós csatlakozás után váltak szigorúbbá.

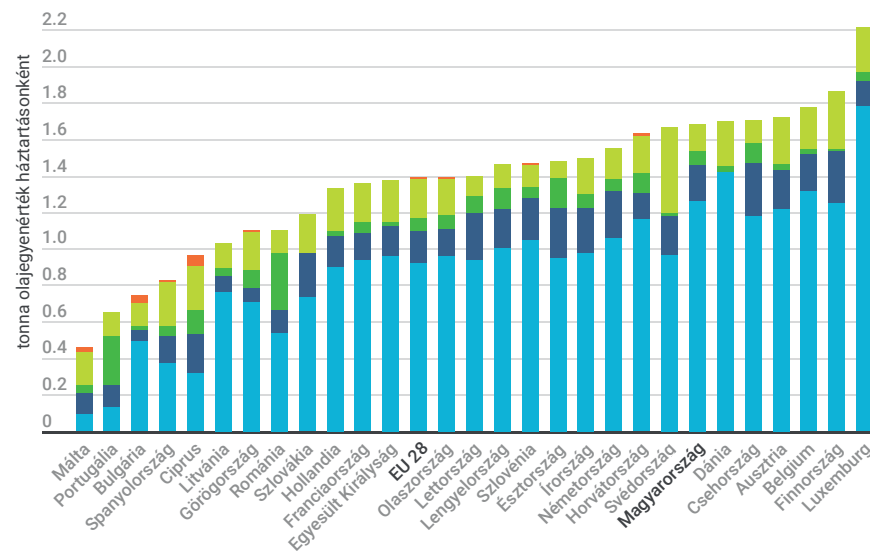
A magyarországi épületek több, mint fele 1970 előtt épült (lásd 8. ábra), és az idős épületek aránya az épületállományon belül magasabb, mint az uniós átlag. A magyarországi lakások 60 százaléka családi ház (vagy sorház), 81 százaléuk 1990 előtt épült, és 63 százaléuk nincs szigetelve.²⁴ Összességében a lakásállomány 70-90 százaléka szorul felújításra.²⁵

A háztartások energiafogyasztása Európában a végső energiafelhasználás 23 százalékát teszi ki,²⁶ ebből 63 százalék a lakóépületek fűtésére szolgál.²⁷ A lakások átlagos energiafogyasztása terén jelentős, akár 2,7-szeres különbséget figyelhetünk meg az egyes országok között. A luxemburgi, belgiumi, olaszországi és magyarországi lakások fogyasztják a legtöbb energiát.²⁸

A magyar épületek az elsődleges energiafelhasználás 40 százalékáért felelősek.²⁹ Míg a legtöbb tagállamban csökkent az energiafelhasználás 2000 és 2018 között, addig Magyarországon nem változott a lakások átlagos energia-



8. ábra: Lakások megoszlása építési év szerint, 2014.
Adatok forrása: [Európai Bizottság, EU Buildings Database](#).



9. ábra: Háztartások végső energiafelhasználása felhasználási célok szerint az EU-ban, 2016.
Adatok forrása: [Európai Környezetvédelmi Ügynökség](#).

²³ Európai Bizottság. [EU Buildings Factsheets | Energy](#).

²⁴ MultiContact Consulting Kft. (2020). [Hungary: Modernisation of Public and Residential Buildings – Identification and Elaboration of Support Programmes – Executive Summary](#).

²⁵ MultiContact Consulting Kft. (2020). [Hungary: Modernisation of Public and Residential Buildings – Identification and Elaboration of Support Programmes – Executive Summary](#).

²⁶ Eurostat (2019). [Final energy consumption by sector, EU, 2019](#).

²⁷ Eurostat (2019). [Energy consumption and use by households](#).

²⁸ Odyssee-Mure (2018). [Sectoral Profile – Households Energy Consumption](#), 5.o.

²⁹ MultiContact Consulting Kft. (2020). [Hungary: Modernisation of Public and Residential Buildings – Identification and Elaboration of Support Programmes – Executive Summary](#).

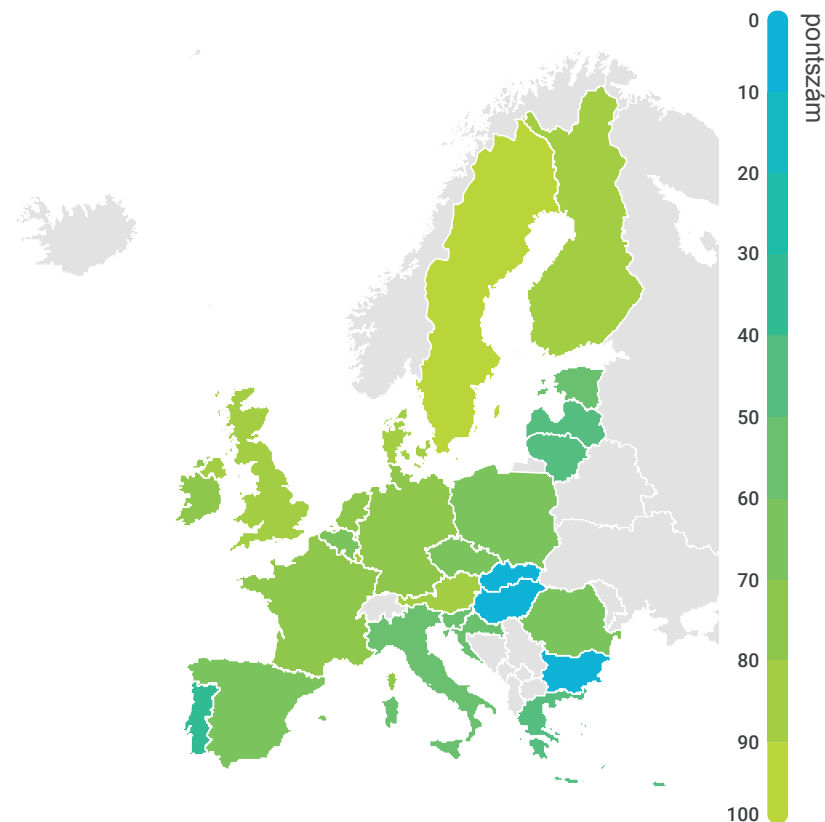
fogyasztása, és míg 2008 és 2014 között csökkent a fogyasztás, 2014 után megnőtt. Az országok közötti összehasonlításban (a klimatikus adottságokkal kiigazított adatok alapján) Magyarországon az ötödik legmagasabb a háztartások energiafogyasztása.³⁰ Míg Lengyelország és Magyarország kivételével 2000 és 2018 között az összes uniós tagállamban csökkent a fűtésre használt energia mennyisége, addig Magyarországon 2000 és 2014 között jelentősen emelkedett, majd 2018-ra ez enyhén csökkent.³¹

1.3. Energiaszegénység

Az energiaszegénységben élő háztartások számára nehézséget okoz a tisztességes életminőséghez szükséges energiaszükségletük fedezése. Az energiaszegénység hátterében többek között a lakóépületek és a berendezések alacsony energiahatékonysága, az alacsony jövedelmek, a magas energiaárak, valamint az energiához való hozzáférés nehézsége áll. Európában egyre nagyobb szakpolitikai figyelmet kap az energiaszegénység problémája, ami egyes becslések szerint 50 millió európai embert érint.³²

Több kutatás is alátámasztotta, hogy éles különbség van Európa centrum és periféria országai között az energiaszegénység mértékben:³³ a kelet- és dél-európai tagállamok (periféria) lakosságát nagyobb mértékben érinti az energiaszegénység, mint a nyugati és északi (centrum) tagállamokat.

A fenti térképeken az EU tagállamai láthatók aszerint, hogy a legalsó jövedelmi ötöd energiaszegénységi mutatói³⁴ alapján készült indexnek megfelelően



10. ábra: Európai háztartási energiaszegénységi index, 2017-es adatok.

Adatok forrása: [openexp.eu, EEPI Index, 2019](https://openexp.eu/EEPI-Index-2019).

(A skálán 0 a legrosszabb, 100 a legjobb pontszámot jelenti).

³⁰ Odyssee-Mure (2018). [Sectoral Profile – Households Energy Consumption](#), 5.o.

³¹ Odyssee-Mure (2018). [Sectoral Profile – Households Energy Consumption](#).

³² Energy Poverty Observatory: [What Is Energy Poverty? | EU Energy Poverty Observatory](#).

³³ Bouzarovski, S. (2018). [Energy Poverty \(Dis\)Assembling Europe's Infrastructural Divide](#); OPENEXP. [European Energy Poverty Index \(EEPI\)](#).

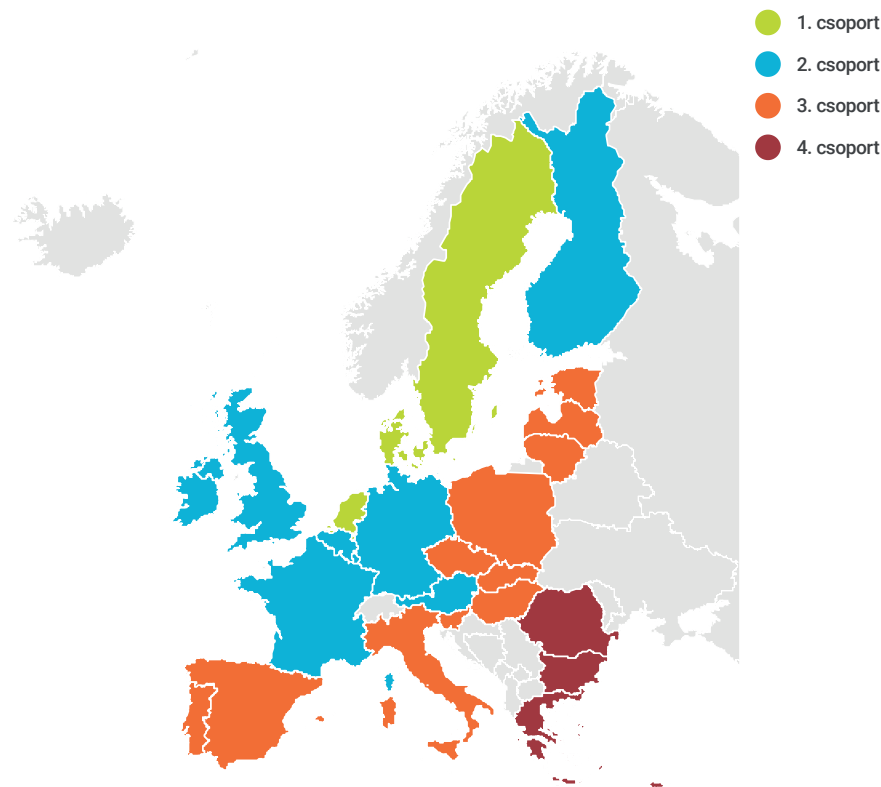
³⁴ A felhasznált mutatók: „a háztartási energiakiadások a jövedelmek magas %-át teszik ki; háztartások aránya, akik télen nem képesek megfelelő szinten kifűteni lakásukat; háztartások aránya, akik nyáron nem képesek megfelelő szinten hűteni lakásukat; háztartások aránya, akik rosszul szigetelt, nedves, penészes lakásban élnek” (Feldmár Nóra fordítása, Elosztó Projekt).

milyen mértékben érintettek az energiaszegénység által, és hogy mennyire sebezhetőek az energiaszegénység szempontjából.³⁵

Az országokat rangsoroló mindkét index élén kelet- és dél-európai államok állnak, tehát mindkét mutató alapján ezekben az országokban okoz jelentősebb problémát az energiaszegénység.

A magyar energiahatékonysági törvény³⁶ azokat a háztartásokat tekinti energiaszegénység által érintettnek, akiknek a lakásuk 20 °C fokra való fűtéséhez és melegvíz készítéséhez szükséges éves energiaköltsége meghaladja a háztartásuk éves jövedelmének 25 százalékát. Egyes számítások szerint a lakosság 8,5 százaléka költi a jövedelme 25 százalékánál nagyobb részét energiára aktuálisan.³⁷ Ebből a számításból azonban nem derül ki, hogy sikerült-e megfelelően kifűtenie a lakást (nem volt se túl hideg, se túl meleg), illetve, hogy a háztartások mekkora hányadának haladnák meg az energiaköltségek a háztartás jövedelmének negyedét, ha a lakás hőmérséklete ténylegesen elérné a 20 fokot.

A közműdíj-hátralékokkal rendelkező háztartások arányát gyakran használják az energiaszegénység egyik indikátorának. 2019-ben az uniós tagállamokban a háztartások 6,2 százalékának volt rezsihátraléka. A hátralékok leginkább a déli és keleti tagállamokban érintik nagyobb arányban a háztartásokat. A magyarországi háztartások 10,2 százalékának volt rezsihátraléka 2019-ben, ez az uniós átlagnál 64 százalékkal magasabb arány. A magyarországi medián jövedelem 60 százalékánál kevesebb jövedelemből élők 22 százalékának, és a gyermeket nevelő egyedülállók több, mint harmadának (38.2%) voltak hátralékai.³⁸ 2010 óta a rezsihátralékkal rendelkezők aránya jelentősen, 55, illetve 60 százalékkal csökkent az átlagos és az alacsony jövedelmű háztartások körében, többek között a 2013-ban bevezetett rezsicsökkentés



11. ábra: Tagállamok sebezhetősége energiaszegénység szempontjából.

Adatok forrása: [Recalde, M. et al. 2019.](#), Eurostat.

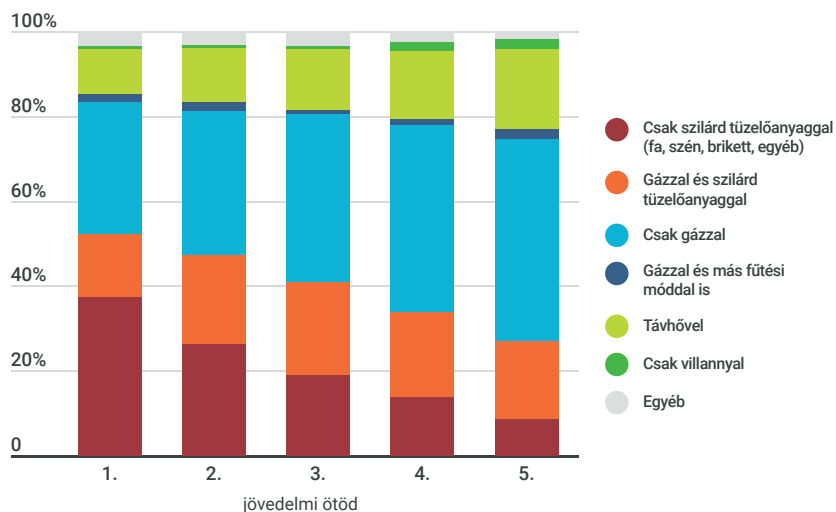
(A négy csoport közül az 1. az energiaszegénység szempontjából legkevésbé sérülékeny, a 4. a leginkább sérülékeny tagállamokat foglalja magába).

³⁵ Recalde, M. et al. (2019). [Structural Energy Poverty Vulnerability and Excess Winter Mortality in the European Union](#). Az, hogy mennyire sebezhető egy ország energiaszegénység szempontjából olyan strukturális tényezők határozzák meg, mint munkaerőpiac és a jóléti állam helyzete, a lakásállomány állapota (energiahatékonyság, épületek kora, lakásárak stb.) és az energiaárak.

³⁶ [2015. évi LVII. törvény az energiahatékonyságról.](#)

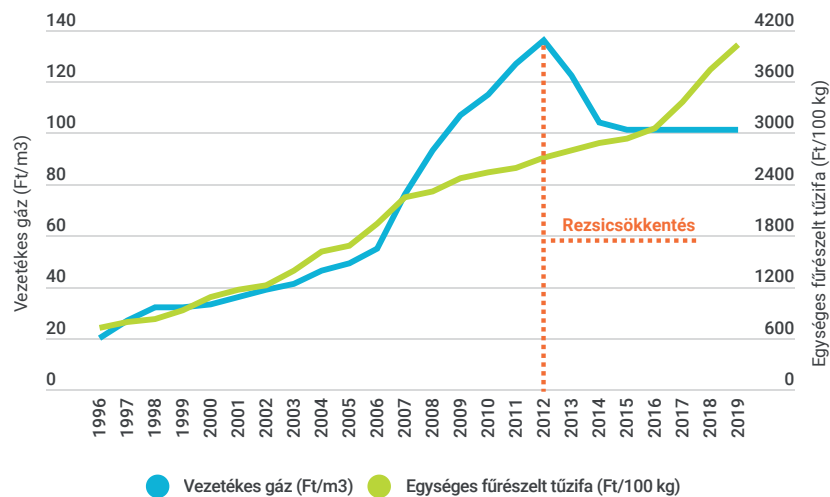
³⁷ A KSH 'Miben élünk?' adatfelvétele (2015), a számítás az Energiahasználat társadalmi kihívásai c., a Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézetében zajló kutatása alapján, [Elosztó Projekt](#).

³⁸ Eurostat (2021). [Arrears on utility bills – EU-SILC Survey ILC_MDES07.](#)



12. ábra: Háztartások megoszlása fűtőanyag szerint.

Adatok forrása: A Központi Statisztikai Hivatal HKÉF 2019 (ref. év 2018) adatállománya felhasználásával készült. A dokumentumban foglalt számítások és az azokból levont következtetések kizárólag Habitat for Humanity szellemi termékei.



13. ábra: Vezetékes gáz és tűzifa ára, 1996-2020.

Adatok forrása: [Központi Statisztikai Hivatal](#).

eredményeképpen. A rezsicsökkentés azonban jelentősebb megtakarítást eredményezett a magasabb jövedelműek körében, és nem érintette a fával fűtő háztartásokat.³⁹ A rezsihátralékkal rendelkező háztartásokkal kapcsolatos adatok nem tükrözik pontosan a fával fűtő háztartások helyzetét. A háztartási energiafelhasználáson belül a fűtési energiának van a legnagyobb súlya.

Magyarországon a lakások ötödét (21%) csak fával fűtik, és további 21 százaléka esetében használnak vegyesen szilárd tüzelőt és gázt. A legalacsonyabb jövedelmű (legalsó jövedelmi ötöd) háztartások 37,3 százaléka fűt csak szilárd tüzelőanyagokkal, további 14 százaléka használ vegyesen gázt és fát, tehát a legalsó jövedelmi ötödben élők több, mint fele fűt részben vagy egészben fával, és kevesebb, mint egyharmaduk (31,2%) használ kizárólag gázt. Ezzel szemben a legfelső jövedelmi ötödben a háztartások közel fele (47,7%) fűt kizárólag gázzal, és kevesebb, mint tizede (8,5%) használ csak szilárd tüzelőanyagot.⁴⁰

A gáz ára 2013 óta 26 százalékkal csökkent, míg a jellemzően az alacsonyabb jövedelműek által használt fa ára több, mint egy évtizede folyamatosan növekszik (lásd 13. ábra).

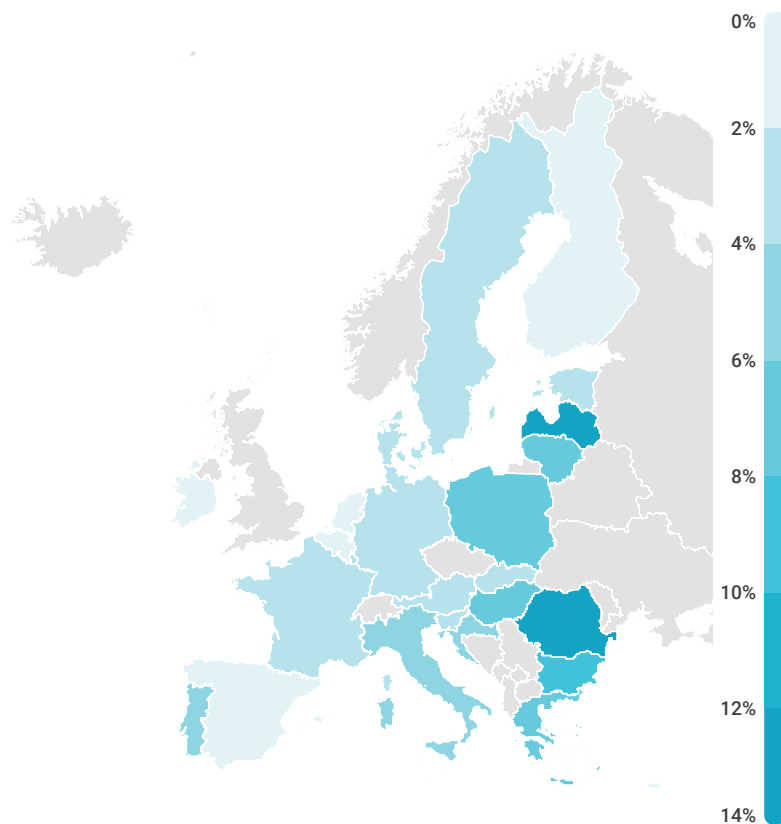
A fatüzeléssel fűtők esetében, ha nem tudják fedezni a fűtés költségeit, az közvetve egyéb felhalmozott közműhátralék, a kelleténél kevesebb fűtőanyag-felhasználás, illetve egyéb, nem feltétlenül megfelelő fűtőanyag-felhasználás formájában okozhat problémát.

1.4. Lakásminőség

Az elavult épületállomány nem csak az energiafogyasztás területén okoz problémákat. A kelet-európai és a magyarországi népességet az uniós átlagot jelentősen meghaladó mértékben érintik a lakásminőségi problémák.

³⁹ Elosztó Projekt, [Támogatások](#).

⁴⁰ A Központi Statisztikai Hivatal HKÉF 2019 (ref. év 2018) adatállománya felhasználásával készült. A dokumentumban foglalt számítások és az azokból levont következtetések kizárólag Habitat for Humanity szellemi termékei.



14. ábra: Komoly lakhatási deprivációban élők aránya az EU tagállamaiban, 2019.
Adatok forrása: [Eurostat](#).

A kelet- és dél-európai országokban nagyobb arányban érintettek a háztartások a lakhatási deprivációban,⁴¹ vagyis élnek olyan túlszűfolt lakásban, amelyik legalább egy további lakásminőségi problémával rendelkezik (beázik a tető, nincs wc vagy fürdőszoba, túl sötét a lakás). A periférián lévő országokban a beázó tető alatt, vagy a vizes, penészes falak között élő háztartások aránya is magasabb, mint a nyugati és északi országokban (lásd 14. ábra). Magyarországon a teljes népesség 7,8 százaléka (az uniós átlag 1,8-szorosa), és a gyermeket egyedül nevelők 19,8 százaléka élt olyan lakásban, ami túlszűfolt, sötét, nem volt WC és fürdőszoba, esetleg szivárgott a tető. 2019-ben a teljes népesség 2,8 százaléka, a gyermekek 4,7 százaléka élt WC és fürdő nélküli lakásban, ez utóbbi az EU-s átlag 2,7-szerese.

Az Európai Unióban a népesség 12,7 százaléka élt olyan lakásban, melynek beázott a teteje, vagy nedvesek voltak a falai. Ez a probléma elsősorban a déli és keleti tagállamokat érintette erőteljesen, bár az ötödik és hatodik helyen az egyébként tehető Luxenburg és Belgium áll.

Magyarországon 2019-ben a teljes népesség több, mint ötöde (22,3%) élt olyan lakásban, **amelynek beázik a teteje vagy nedvesek, vizesek a falak**, ez a harmadik legmagasabb arány az EU-ban. A 18 éven aluliak több, mint negyede (27,9 százaléka) élt beázó, vizesedő vagy penészes lakásban.⁴² A teljes népesség 1,7-szer, a gyermekek pedig kétszer nagyobb arányban érintettek az uniós átlagnál. 2010-hez viszonyítva a teljes népesség esetében 7,9 százalékkal, a gyermekek körében 3,8 százalékkal csökkent az érintettek köre. A beázó, vizesedő lakás egészségtelen lakókörülményeket jelent és megnöveli az asztmás és felső légúti betegségek kialakulásának kockázatát.

⁴¹ Eurostat (2021). [Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty Status – EU-SILC Survey ILC_MDHO06A](#).

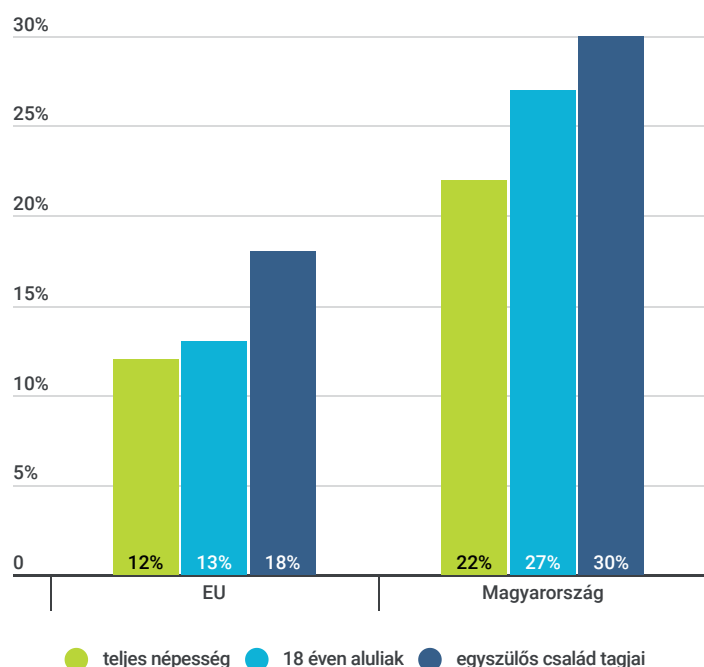
⁴² Eurostat. [Total population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames or floor – EU-SILC survey \[ilc_mdho01\]](#).

1.5. Szegregáció

Lakhatási szegregáció alatt a társadalmi csoportok egyenlőtlen eloszlását értjük, például jövedelmi, etnikai, oktatási vagy foglalkoztatási helyzet alapján. Ez városok esetében gyakran úgy jelentkezik, hogy a nagyon magas jövedelmű csoportok elzárt, a külvilág számára nem elérhető lakókörnyezetben laknak, míg a város más területein az átlagosnál jóval magasabb az alacsony jövedelmű, alacsony iskolai végzettségűek vagy az etnikai csoportok aránya. Ez utóbbi területeken jellemzően rosszabbak a lakhatási körülmények, és kevesebb, rosszabb minőségű (köz)szolgáltatás érhető el.⁴³ Szegregátumnak tekinthetők az ideiglenes vagy állandóvá váló telepek, például menekülttáborok vagy régebben ilyenek voltak a városszéli szükséglakások.

A társadalmi kirekesztettség a nyugat- és észak-európai tagállamokban főként városi probléma, a nagyvárosokban kirívó társadalmi különbségek az alacsony jövedelmű csoportok lakhatási kirekesztettségében is megjelenik.⁴⁴ Ezzel szemben Kelet- és Dél-Európában a társadalmi kirekesztettségnek kitett emberek inkább vidéki, periférikus területeken élnek.⁴⁵

Magyarországon a roma és a nagyon alacsony jövedelmű háztartások jelentős része él sok összetevős lakhatási problémák közepette. A roma háztartások harmada olyan lakásban él, ahol nincs folyóvíz vagy fürdőszoba, 81 százalékuk fűt szilárd tüzelővel.⁴⁶ 2011-ben a roma népesség 44 százaléka élt olyan lakásban, amelynek beázik a teteje, nedvesek a falai, és ötödük szembesül szennyezéssel a környezetében.⁴⁷ Ezek a problémák gyakran koncentrálnak térben faluszéli roma telepeken, városi régi munkáskolóniákon, vagy egyéb gyakran fizikailag is elkülönülő településrészekben.



15. ábra: Beázó, nyirkos lakások aránya az EU-ban és Magyarországon, 2019.
Adatok forrása: [Eurostat](#), [EU-SILC](#).

⁴³ European Commission – Joint Research Centre. [The Future of Cities – Social Segregation](#).

⁴⁴ European Commission – Joint Research Centre. [Proportion of the Population at Risk of Poverty or Social Exclusion, by Degree of Urbanisation, JRC Elaboration Based on Eurostat Data](#)

⁴⁵ European Commission – Joint Research Centre. [The Future of Cities – Social Segregation](#).

⁴⁶ UNDP Europe and CIS (2012). [The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011](#).

⁴⁷ UNDP, E. U. A. for F. R. (2013). [The situation of Roma in 11 EU Member States: Survey results at a glance](#).

Magyarországon 709 településen, 1384 szegregátumban él a népesség 2,8 százaléka, azaz 276 244 fő, 30 százalékuk gyermek.⁴⁸ A szegregáció által érintett települések több, mint fele falu.⁴⁹ Kutatások alapján legalább 17 olyan falu van Magyarországon, ahol nem csak egy-egy szegény- vagy roma telepet találunk, hanem az egész település „gettósodott”, sőt ezek a falvak már-már térséggé szerveződése is lezajlott.⁵⁰ Egy terület akkor tekinthető hivatalosan szegregátumnak, ha az ott élők között a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya az aktív korúakon (15-59 év) belül nagyobb, mint 20-50% (településtípustól függően).⁵¹ Ez a mutató bár lakóhelyi szegregációt mér, nem tartalmaz lakásminőségi adatokat, és etnikai adatokra sem tér ki.

1.6. Hajléktalanság

Szakértők szerint egy adott éjszakán 700 ezer hajléktalan ember lehet az Európai Unióban, és évente 4,1 millió embert érinthet a hajléktalanság.⁵² A hajléktalanságban élők számának mérésére nem létezik egyetlen egységes mérőszám. A szakértők az alábbi kategóriákat javasolják: a) az utcán alvók, b) az éjjeli menedékhelyen, átmeneti szállón élők, c) valamint azok, akik tovább kényszerülnek egészségügyi intézményben maradni, mert nincs hova menniük, vagy azok, akik börtönbe kerülésük előtt nem rendelkeztek lakhellyel, illetve akik kényszerből nem konvencionális módon laknak (pl. lakókocsi, mobilház), vagy ismerősnél kénytelenek meghúzni magukat. Kutatások alapján elmondható, az elmúlt évtizedben 24 tagállamban nőtt a hajléktalan emberek száma, míg egyedül Finnországban csökkent érdemben a hajléktalanság mértéke.⁵³ Ennek egyik strukturális oka a lakáspiacokra és a szociális bérlakásszektorra nehezedő nyomás, valamint a szűkülő megfizethető lakhatási megoldások (lásd 1.1.

Megfizethetőség).⁵⁴ A hajléktalanná váláshoz hozzájárulhatnak továbbá olyan tényezők, mint a szegénység és a szociális védőháló hiánya. Ezekhez további intézményes okok adódhatnak hozzá, mint például a kilakoltatások szabályozása, vagy az, hogy az intézményekből (kórház, állami gondozás, börtön) való kiengedés során kap-e figyelmet a lakhatás. Végül pedig párkapcsolati és személyes problémák (mentális betegség, függőség, alacsony iskolai végzettség) is növelik a hajléktalanná válás esélyét.⁵⁵

A magyarországi hajléktalan emberek számáról pontos számadat nem érhető el. A 2020. évi hajléktalan-adatfelvétel adatai alapján 2020. február 3-án „legalább 2100 ember aludt fedél nélkül az országban”.⁵⁶ Az adatfelvétel és a szállások forgalmi adatai alapján 2020 elején, mintegy 15 ezerre becsülték hajléktalan helyzetben lévő emberek számát, tehát ennyien aludtak hajléktalanszálláson, vagy közterületen.⁵⁷ További emberek élnek azonban például családok átmeneti otthonában vagy laknak rendkívül bizonytalan, szívésségi alapú körülmények között.

1.7. Lakhatási problémák az Európai Parlament állásfoglalásaiban

[Kim Van Sparrentak](#) európai parlamenti zöld párti képviselő „[A mindenki számára elérhető tisztességes és megfizethető lakhatásról](#)” című jelentése részletesen bemutatja a lakhatással kapcsolatos legfontosabb problémákat: növekvő lakás- és lakbérárak, csökkenő beruházás az alapvetően szűkös szociális bérlakásrendszerbe, megfizethető lakhatási megoldások szükségessége, a lakhatási terhek súlya, – különösen sérülékeny csoportoknál –, a térbeli és lakhatási kirekesztettség a kisebbségi és sérülékeny csoportok körében, a hajléktalan emberek számának növekedése, valamint az épületállomány rossz minősége és alacsony energiahatékonysága. A jelentés kiemeli a lakhatás alapvető szerepét a szociális jogok területén, szót emel a lakhatáshoz való jogért, és a lakhatás biztonságért, illetve a lakáspiacok inkluzivitásáért

⁴⁸ Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság. [Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030](#), 103.o.

⁴⁹ Balog, I. (2017). [Szegregátumok a Statisztika és a Mindennapok Tükrében](#).

⁵⁰ Virág, T. (2006). [Gettósodó Térség](#).

⁵¹ [314/2012. \(XI. 8.\) Korm. Rendelet a Településfejlesztési Konceptióról, Az Integrált Településfejlesztési Stratégiáról És a Településrendezési Eszközökről, Valamint Egyes Településrendezési Sajátos Jogintézményekről](#).

⁵² FEANTSA, [About Homelessness](#).

⁵³ Európai Bizottság (2019). [Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe](#).

⁵⁴ Európai Bizottság (2019). [Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe](#).

⁵⁵ FEANTSA, [About Homelessness](#).

⁵⁶ Február Harmadika Munkacsoport (2020): [Jelentés a 2020. Évi Hajléktalan-Adatfelvétélről](#).

⁵⁷ Február Harmadika Munkacsoport (2020): [Jelentés a 2020. Évi Hajléktalan-Adatfelvétélről](#).

(például a lakáshoz jutás támogatása, ingatlanspekuláció elleni fellépés, kilaoltatásokkal szembeni védelem).

2020 szeptemberében pedig Ciarán Cuffe [jelentését](#) fogadta el a Parlament „az uniós épületállomány energiahatékonysági potenciáljának maximalizálásáról”, melyben felszólítja a Bizottságot és a tagállamokat számos, az épületek energiahatékony felújításához szükséges beavatkozásra, és kiemeli az alacsony jövedelmű és energiaszegény háztartások bevonásának szükségességét.⁵⁸

1.8. Lakhatási problémák az országjelentésekben és országspecifikus ajánlásokban

Az Európai Szemeszter keretében kiadott Országjelentésekben és országspecifikus ajánlásokban is megjelentek a fent bemutatott lakhatással és energiaszegénységgel összefüggő problémák.

A Szemeszter keretében Magyarországnak adott ajánlás és az országjelentés egyaránt kiemeli a komplex lakhatás minőségével, megfizethetőségével, illetve az energiaszegénységgel kapcsolatos problémákat. Az [Európai Unió Tanácsának ajánlása](#) megállapítja, hogy a „kevés önkormányzati szociális bérlakás és a bérlők pénzügyi támogatásának hiánya gátolja a mobilitást”.⁵⁹ A dokumentum arra is felhívja a figyelmet, hogy alacsony a lakások energiahatékonysága, a háztartások által elégetett szilárd tüzelőanyagok is hozzájárulnak a légszennyezéshez, valamint, hogy a levegőminőségi előírások folyamatos megsértése súlyos egészségügyi és környezeti következményekkel jár. Említésre kerül a súlyosan szennyező biomassza magas, 10 százalékos és az alacsony széndioxid kibocsátású megújuló energiaforrások alacsony, csupán 1 százalékos aránya a bruttó energiafogyasztásban.⁶⁰

A Bizottság 2020-as [Országjelentése](#) megállapítja, hogy a lakosság jelentős része, – a gyerekes családok és a romák pedig kiemelkedően magas arányban – élnek rossz lakáskörülmények között. Felhívja a figyelmet a drasztikusan emelkedő lakásárakra, a megfizethető bérlakások hiányára, és a szociális bérlakások rendkívül alacsony arányára is. Kiemeli, hogy a bőkezű lakástámogatások a középosztályt célozzák, míg nincsenek az alacsony jövedelműek lakásbérletét megkönnyítő támogatások, illetve, hogy az aluszabályozott és informális bérlakásszektor kockázatos mind a bérlők mind a tulajdonosok számára.

Mindezek gátolják a hajléktalanságból való kilépés lehetőségét, miközben a közterületen élő hajléktalanokat kriminalizálja a jogszabályi környezet.⁶¹

Felhívja a figyelmet arra is, hogy alacsony a lakóépületek energiahatékonysági szintje, és az alacsony jövedelmek ellenére az egy főre jutó energiafogyasztás az uniós átlagnál 12 százalékkal magasabb,⁶² valamint arra is, hogy nem sikerül tartani a levegőminőséggel kapcsolatos előírásokat.⁶³ Mindeközben a mesterségesen alacsonyan tartott energiaárak nem ösztönözik az energiahatékonyság javítására.

Az Európai Szemeszter az EU-s tagállamok gazdaság- és szociálpolitikájának összehangolását szolgálja. Ennek keretében minden tavasszal a tagállamok nemzeti reformprogramot és 3 éves konvergenciaprogramot készítenek, ezeket az Európai Unió Tanácsa véleményezi és ajánlásokat fogalmaz meg. Ezeket az ajánlásokat a tagállamok a következő évi költségvetés készítéskor veszik többek között figyelembe. Az Európai Bizottság a következő év elején Országjelentésekben értékeli a tagállamok gazdasági helyzetét, és az előző évi ajánlások megvalósítása terén elért előrehaladás mértékét.

⁵⁸ Cuffe, C. (2020): [Jelentés az uniós épületállomány energiahatékonysági potenciáljának maximalizálásáról](#).

⁵⁹ Európai Bizottság (2020). [A Tanács ajánlása Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi Konvergenciaprogramját](#), 7.o.

⁶⁰ ibid.

⁶¹ Európai Bizottság (2020). [2020. évi országjelentés – Magyarország](#)

⁶² Kormány. Beszámoló Jelentés. Az 1330/2011. (X.12.) Korm. Határozattal Elfogadott Kisméretű Szálló Por (PM10 Részecske) Csökkentés Ágazatközi Intézkedési Programjának Végrehajtásáról 2017”; Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala, “Sajó Völgye” Levegőminőségi Zóna Levegőminőségének Javítására Készült Intézkedési Program Levegőminőségi Terv Felülvizsgálata.

⁶³ Európai Bizottság (2020). [2020. évi országjelentés – Magyarország](#), 60.o.

1.9. Összegzés

Összefoglalásképp elmondható, hogy a növekvő lakásárak Európa-szerte megnehezítik a megfelelő lakáshoz jutást, különösen a fiatalok és az alacsony jövedelműek körében, növelik az eladósodottság mértékét.⁶⁴ A magas lakásbérleti díjak pedig jelentős anyagi terhet rónak a háztartásokra hónapról hónapra. A megfizethetőségi problémák végső soron a hajléktalanság kockázatát is növelik. A lakásminőséggel és energiaszegénységgel kapcsolatos problémák erős törésvonalakat mutatnak Európán belül: a kelet- és dél-európai országok lakói nagyobb arányban szembesülnek lakásminőséggel kapcsolatos súlyosabb problémákkal, vagy ezzel részben összefüggésben az energiaszegénységgel. A rossz minőségű, alacsony energiahatékonyságú lakások nemcsak a háztartások életminőségét rontják, hanem negatív hatással vannak az emberek (különösen a gyermekek és az idősek) fizikai és mentális egészségi állapotára, valamint magasabb energiafogyasztásuk miatt a környezetet is terhelik.

2. Az Európai Unió lakhatással kapcsolatos szakpolitikái

Az EU különböző szakpolitikái közül a szociális és foglalkoztatási ügyek, a társadalmi befogadást illető szakpolitikák, a regionális- és várospolitikák, illetve az energia- és klímapolitika közvetlen vagy közvetett hatással vannak a lakhatásra, melyeket az alábbi szekcióban tekintünk át.

2.1. Szociális ügyek és társadalmi befogadás

A [szociális jogok európai pillére](#) 20 alapelv mentén kívánja garantálni, hogy az európai munkaerőpiacok és a szociális védelmi rendszerek méltányosak legyenek, és jól működjenek.⁶⁵ A pillér 19., lakhatásról szóló alapelve rögzíti, hogy

- „A rászorulóknak számára hozzáférést kell biztosítani a jó minőségű szociális lakásokhoz vagy lakhatási támogatáshoz.
- A kiszolgáltatott személyeknek joguk van a kényszer-kilakoltatással szembeni megfelelő segítségnyújtáshoz és védelemhez.
- A hajléktalanok számára megfelelő menedékhelyet és szolgáltatásokat kell biztosítani társadalmi befogadásuk előmozdítása érdekében.”⁶⁶

A pillér lakhatással kapcsolatos alapelveinek megvalósítása érdekében 2020 júniusában megkezdte működését a hajléktalanság elleni küzdelem európai platformja. Ennek célja, hogy 2030-ra megszüntessék a hajléktalanságot Európában, hogy senkinek se kelljen az utcán aludnia, hogy ne kelljen a szükségesnél több időt eltölteni szükséglakásban vagy átmeneti szálláson, hogy ne bocsássanak újtárra senkit úgy intézményből (kórház, börtön, állami gondozás), anélkül, hogy legyen hova mennie, hogy a kilakoltatásokat megelőzzék, illetve, hogy a kilakoltatottak számára legyen elérhető lakhatási alternatíva, valamint, hogy ne érjen senkit diszkrimináció azért, mert hajléktalan.⁶⁷ A hajléktalanság megszüntetését elősegítendő, az Európai Szociális Alap pénzügyi támogatást

⁶⁵ Európai Bizottság. [Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására.](#)

⁶⁶ Európai Bizottság. [A szociális jogok európai pillérének 20 alapelve.](#)

⁶⁷ Európai Bizottság (2021). [Megkezdte működését a hajléktalanság elleni küzdelem európai platformja.](#)

⁶⁴ Európai Bizottság. [Futurium | Housing – EU Urban Agenda.](#)

nyújt innovatív, hajléktalanságból kivezető szolgáltatások létrehozására. Az InvestEU pedig megfizethető lakások építését, illetve a szociális bérlakásokba való befektetést támogatja.

Szintén a pillér lakhatási céljainak elérése érdekében meghirdették a „Megfizethető lakások” kezdeményezést, amelynek keretében 100 körzetben indul kísérleti jellegű felújítási projekt.

2.2. Regionális- és várospolitikai

A lakhatás fontos eleme az EU regionális- és várospolitikájának, hiszen a városi problémák, illetve a térbeli egyenlőtlenségek egyik meghatározó tényezője a lakhatás.

Az EU-s többéves pénzügyi keret forrásain keresztül célzott támogatást biztosítanak többek között a leromlott városi, illetve leszakadó vagy szegregáció által sújtott területeken élők helyzetének javítására. A regionális- és várospolitikai támogatások keretében többek között a marginalizált, például szegregátumokban élők számára komplex programok valósultak meg. A programok során [infrastrukturális](#) és [szociális elemeket ötvöznek](#). Az infrastrukturális beruházások során lakhatási és épületenergetikai beavatkozásokra is sor kerül, például a háztartások integrált környezetbe költözésének elősegítése, vagy az energiahatékony felújítások révén.

2.3. Energia- és klímapolitika

Az energiapolitika első ránézésre távol áll a lakhatástól. Azonban az EU energiaügyi szakpolitikái egyrészt támogatják az épületek energiahatékony felújítását, illetve a megújuló energiaforrások lakossági hozzáférésnek növelését. Másrészt az energiaszegénységben élők helyzetének javítására, és a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztók védelmére ösztönzik a tagállamokat. Az alábbiakban röviden áttekintjük azokat a szakpolitikákat, melyek elősegítik a lakóépületek megújítását, és az energiaszegénység csökkentését.

2.3.1. Tiszta energiát minden európainak csomag

Az EU-s [energiapolitika](#) egy integrált belső energiapiac létrehozását, az energiahatékonyság növelését, az energiaforrások diverzifikálását, a szénkivezetés előmozdítását, és a karbonszegény tiszta energiával kapcsolatos kutatásokat támogatja. **A Tiszta energiát minden európainak csomag az EU legfontosabb [energia jogszabály-csomagja](#), mely a tiszta energiaátállást kívánja úgy facilitálni, hogy megőrizze az uniós energiapiac versenyképességét.** A részét képező [Energiahatékonysági](#), illetve [Épületek energiahatékonyságáról](#) szóló rendeletek jelentős mértékben hozzájárultak az újjépítésű lakások energiahatékonyságának növeléséhez, illetve a meglévő épületek felújítására ösztönzik a tagállamokat. A [megújuló energiaforrásokról](#) szóló direktíva pedig a megújuló energiaforrások, illetve az energiaközösségek lakossági elterjesztésében játszik fontos szerepet. Az energiaszegénységgel kapcsolatos európai érdekérvényesítésnek is köszönhetően az energia jogszabálycsomag összes eleme tartalmaz az energiaszegénységre, illetve a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztók védelmére vonatkozó elvárásokat a tagállamok felé. A tagállamoknak [Nemzeti Energia és Klímatervet](#) (NEKT) kell készíteniük, amelyben bemutatják, milyen célkitűzésekkel járulnak hozzá az EU-s klímacélokhoz, és ezeket milyen szakpolitikák mentén fogják megvalósítani. A NEKT-ben külön alfejezetben kell bemutatniuk az energiaszegénység csökkentése érdekében meghatározott céljaikat, és a kapcsolódó szakpolitikákat. A további energiával kapcsolatos szabályozások terén is figyelembe kell venniük az energiaszegénység által érintett emberek érdekeit, számukra is biztosítani kell az energiaátállás előnyeit. Például az energiamegtakarítások egy részét rászoruló háztartások körében kell elérni,⁶⁸ illetve elő kell segíteni, hogy az alacsony jövedelmű háztartások is bekapcsolódhassanak az energiaközösségekbe. Az, hogy az energiaszegénységgel kapcsolatos uniós jogszabályelemek milyen mértékben érvényesülnek a gyakorlatban, nagyban a tagállamokon is múlik, hiszen ezek jórészt a Bizottság és a tagállamok közötti párbeszéd útján érvényesíthetőek, nem pedig jogi úton kikényszeríthető elemek.

⁶⁸ Európai Parlament and Európai Tanács. [AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS \(EU\) 2018/2002 IRÁNYELVE \(2018. December 11.\) Az Energiahatékonyságról Szóló 2012/27/EU Irányelv Módosításáról](#). 7. Cikk Energiamegtakarítási Kötelezettség.

2.3.2. Európai Zöld Megállapodás

Az éghajlatváltozás és a környezet károsodása okozta veszélyek, illetve problémák kezelése érdekében az [Európai Zöld Megállapodás](#), az EU klímapolitikai csomagja, az EU gazdaságát modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággá kívánja átalakítani. Mindezt úgy, hogy 2050-re az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke nettó nullára csökkenjen, és a gazdasági növekedés függetlenné váljon az erőforrás-felhasználástól, az átalakulás során az egyének és térségek szintjén keletkező veszteségeket korlátok között tartva.⁶⁹ Az Európai Zöld Megállapodás egy komplex klímapolitikai csomag, ami lefedi a klíma-, természet-, és környezetvédelem számos területét. A Zöld Megállapodás keretén belül többek között felülvizsgálják a Tiszta Energia Csomag (az EU energiapolitikai céljaival kapcsolatos rendeletek) energiahatékonsággal, épületenergetikával és megújuló energiával foglalkozó jogszabályait, hogy azok jobban szolgálják a klímavédelem ügyét.

Felújítási Hullám

A Zöld Megállapodás keretében meghirdették a [Felújítási Hullám stratégiát](#), melynek célja az **épületfelújítási arány megduplázása** a kibocsátások csökkentése, a helyreállítás előmozdítása és az energiaszegénység mérséklése érdekében. A Felújítási Hullám többek között **jól célzott finanszírozási forrásokat** kíván biztosítani az **energiatakarékos felújításoknak** az EU-s többéves pénzügyi keret forrásai, valamint a [NextGenerationEU](#) „Renovate” és „Power Up” kiemelt kezdeményezései révén.⁷⁰

A Felújítási Hullám mellett az **„Igazságos átmenet mechanizmus”** eszközt is a Zöld Megállapodás keretében jelentették be. Ez utóbbi a klímasemleges gazdaságra való átállás negatív társadalmi-gazdasági hatásait kívánja enyhíteni, például a széntermelésről és felhasználásról nagyban függő térségekben a munkavállalók átképzése, vagy a megújuló energiahasználatra való áttérés elősegítése révén.

Irány az 55 %

Az Európai Zöld Megállapodásban foglalt célkitűzések [megvalósítása](#) érdekében az Európai Bizottság 2021 nyarán elfogadott „Fit for 55” nevű javaslatcsomagja 2030-ra az 1990-es szinthez képest **55 százalékkal** kívánja csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását. A javaslat szerint az EU már létező kibocsátáskereskedelmi rendszere révén tovább csökkentik a kibocsátási határértékeket, illetve a légi-és vízi közlekedés is a rendszer részét képezné.

Emellett új rendszer jönne létre a közúti közlekedés és az épületek kibocsátásainak szabályozására. A kibocsátáskereskedelmi rendszer bevételeinek egészét energetikai és éghajlatpolitikai célokra kell fordítani, ezen belül pedig biztosítani kell, hogy a bevételek egy részét „a kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartásokra, a mikrovállalkozásokra és a közlekedési eszközöket használókra gyakorolt lehetséges társadalmi hatásokkal kapcsolatos kiadásokra”⁷¹ kell fordítani. A javaslatcsomag növeli a megújuló energiára és energiahatékonságra vonatkozó célszámokat, foglalkozik a fenntartható bioenergia-termeléssel, ezen belül is a fakitermeléssel. A javaslat további elemei közé tartozik hárommilliárd fa ültetése és az autók elektrifikációja is.⁷²

A [EU kibocsátáskereskedelmi rendszere](#) egy évente csökkenő felső határt szab a kibocsátásokra, és lehetővé teszi, hogy az kibocsátásért felelős létesítmények kereskedjenek a kibocsátási egységekkel. A rendszer így nemcsak a kibocsátások csökkentésére kötelezi az érintetteket, hanem ösztönzőleg hat arra, hogy a kibocsátáscsökkentés ott valósuljon meg, ahol a legköltséghatékonyabb. A kibocsátás-kereskedelemből származó bevételeket a tagállamok kibocsátás csökkentést eredményező beruházásokra fordítják. Magyarországon például a lakossági energiahatékonsági beruházásokat támogató Otthon Melege Programot a kibocsátás-kereskedelem bevételeiből finanszírozzák.

⁶⁹ Európai Bizottság. [Európai Zöld Megállapodás](#).

⁷⁰ Európai Bizottság. [Épületkorszerűsítési program: a felújítási arány megkétszerezése a kibocsátások csökkentése, a helyreállítás előmozdítása és az energiaszegénység mérséklése érdekében](#).

⁷¹ Európai Bizottság. [Az EU gazdaságának és társadalmának átalakítása az éghajlatváltozással](#).

⁷² Európai Bizottság. [Az EU gazdaságának és társadalmának átalakítása az éghajlatváltozással](#).

2.4. A lakáspolitikai formálása

Bár jelenleg a lakáspolitikai nem uniós hatáskör, felismerve a lakhatási nehézségek súlyosságát, léteznek olyan irányba mutató kezdeményezések, hogy az Európai Uniónak határozottabban kellene fellépni a lakhatási problémák megoldása érdekében. A „Lakhatási problémák az Európai Parlament állásfoglalásaiban” című alfejezetben már bemutatott, Kim Van Sparrentak európai parlamenti zöld párti képviselő Európai Parlament által elfogadott [saját kezdeményezésű jelentése](#) felszólítja a Bizottságot és tagállamokat, hogy lépjenek fel a lakhatási problémák kezelése érdekében. A dokumentum többek között tartalmazza, hogy tegyenek a „megfelelő lakhatáshoz való jog alapvető emberi jogként történő”⁷³ elismeréséért és érvényesíthetőségéért, hogy ruházzanak be a szociális, állami, megfizethető és energiahatékony lakhatásba, csökkentsék a megfizethetőséggel kapcsolatos nehézségeket, hogy valósítsák meg a hajléktalanság 2030-ra való felszámolásának célját, illetve, hogy ne lehessen uniós forrásból kirekesztéshez vezető lakhatási, városfejlesztési beruházásokat megvalósítani.

A saját kezdeményezésű jelentések az Európai parlamenti képviselők egyik eszköze arra, hogy témák széles körében befolyásolják az EU agendáját és hatással legyenek a jogalkotói ciklus korai szakaszára, többek közt azáltal, hogy javaslatot tesznek a Bizottságnak arra, hogy milyen területen és milyen tartalommal kellene jogszabályokat alkotni. A Bizottság elkötelezte magát, hogy választ ad a felvetett jogalkotási szabályokra.⁷⁴

A Bizottság, a [dokumentum vitáján során elhangzó álláspontja](#) alapján, elkötelezett a hajléktalanság felszámolása, valamint az energiahatékonyság javítása és az energiaszegénység csökkentése irányában, illetve támogatja a szociális, megfizethető lakásépítésbe való beruházást. Az Európai szemeszter országspecifikus ajánlásainak is részét képezi a hajléktalanság és a lakhatás megfizethetőségének témája.

Azonban egyelőre a Bizottság részéről nem látszik szándék arra, hogy **lakhatás területén bővítse hatáskörét**: hogy például hatékonyabban tudjon fellépni a lakhatási szegregáció, vagy a növekvő lakásárakat- és lakbérek okozó olyan tágabb problémák terén, mint a lakhatás finanszírozása, a rövidtávú, turisztikai célú lakáskiadás térnyerése, és a csökkenő állami lakhatási költségek⁷⁵ – részben a szigorú EU-s fiskális politikával összefüggésben. Részleges eredmény, hogy a koronavírus járvány hatásainak tompítása érdekében hozott fiskális politikai engedmények nagyobb teret engednek az EU-s tagállamoknak a szociális lakhatásba való befektetéshez.⁷⁶ Kérdés azonban, hogy azokban a tagállamokban, – például Kelet-Európában – ahol nincsen erős intézményi háttere a szociális, megfizethető lakhatásnak, ez az engedmény fogja-e éreztetni a hatását.

Az [Európai polgári kezdeményezés](#) révén az unió polgárai felkérhetik az Európai Bizottságot arra, hogy tegyen javaslatot uniós jogszabályra. Ahhoz, hogy a Bizottság mérlegelje, hogy fog-e intézkedéseket hozni válaszul, egymillió aláírást kell összegyűjteni hét tagállam területéről.

2.4.1. Szakmai szervezetek

Az Európai Unió több olyan szakmai szervezetet és együttműködést is támogat, amelyek hatással lehetnek a tagállamok lakhatással összefüggő szakpolitikai gyakorlataira.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból működik az [URBACT program](#), mely a városok közti együttműködést segíti elő, annak érdekében, hogy integrált megoldásokat fejlesszenek ki városi problémákra. A lakhatás területén például [feltérképezték](#), milyen lakáspolitikai eszközök és gyakorlati eszközök léteznek a lakhatáshoz való jog érvényesítésére. A [hajléktalansággal foglalkozó munkacsoport](#) pedig az “Elsőként lakhatást” elvének alkalmazásában, illetve az adatgyűjtés területén nyújt támogatást a városoknak azért, hogy ténylegesen megszüntessék, és ne csak kezeljék a hajléktalanságot.

⁷³ Európai Parlament. [A mindenki számára elérhető tisztességes és megfizethető lakhatás](#), 14.

⁷⁴ Šefčovič, M. [Answers to the European Parliament Questionnaire to the Commissioner-Designate](#), 3–4.; Siön, S. (2016) [Efficacy of Own-Initiative \(INI\) Reports](#).

⁷⁵ OECD (2020). [Social Housing: A Key Part of Past and Future Housing Policy](#).

⁷⁶ Housing Europe (2021). [The State of Housing In Europe 2021](#).

Az uniós regionális- és várospolitikai részeként több, különböző szakterületet és kormányzati szintet mozgósító együttműködés segíti elő a városok közti tapasztalatcserét, illetve az EU regionális- és várospolitikájának fejlesztését. Az [EU Urban Agenda](#) keretében például 12 városi témával kapcsolatos akciótervet hoztak létre a jobb szabályozásra, tudásra és finanszírozásra fókuszálva. Az akciótervek megvalósítása során elsősorban szakmai anyagok készültek. Az 12 akcióterv közül [a lakhatással foglalkozó](#) elsősorban az állami támogatás szabályozás javítására (a szociális bérlakásokra irányuló befektetések növelése érdekében), illetve a megfizethető lakhatással kapcsolatos jó gyakorlatok elterjesztése koncentrált. A városi szegénységi munkacsoport többek között a hajléktalanságra és a leromlott városi területek fejlesztésére koncentrált. Az energiaátállás akciótervben pedig az épületek felújítását segítő egyablakos ügyintézés lett az egyik kiemelt terület.

Az Európai Bizottság által kezdeményezett és támogatott [Energy Poverty Observatory](#) a tagállamokat igyekszik segíteni az energiaszegénység elleni küzdelemben, információk, adatok és jó gyakorlatok bemutatása révén.

A hajléktalan-ellátó szervezeteket tömörítő [FEANSTA](#) egy olyan szakpolitikai intézet, amely érdemi munkát végez a hajléktalansággal kapcsolatos uniós szintű kutatások terén, és részt vesz a szakpolitikák formálásában is.

Az EU által támogatott szakmai együttműködések és szervezetek mellett több olyan érdekérvényesítő szervezet is működik, amely azért is küzd, hogy javuljon a lakhatási helyzet. A [Housing Europe](#) a szociális, kooperatív és köztulajdonú bérlakás-üzemeltető szervezeteket képviseli Brüsszelben, míg az [International Union of Tenants](#) a bérlők érdekeit képviseli.

Az [Eurocities](#) egy európai városokat tömörítő szövet, mely a városok hangját képviseli az EU-s szakpolitikák formálása során, emellett elősegíti a városok közti tapasztalatcserét, és információval látja el őket az EUS-s források, lehetőségek terén. A [lakhatás területén](#) azt várják az EU-tól, hogy fektessen be a szociális lakásszektorba, növelve az állományt, vonja felelősségre a magánlakás-fejlesztőket, valamint ösztönözzék az innovációt az új, megfizethető lakhatási formák területén.

3. Pénzügyi támogatások

Az Európai Unió a jogszabályi keretek megteremtése és átültetése mellett elsősorban pénzügyi források biztosításával támogatja az uniós célkitűzések megvalósulását. **A legtöbb lakhatással szorosan összefüggő szakpolitikai célkitűzésnek jelenleg nincsen jogi úton kikényszeríthető eleme, ezért a szakpolitikai koordináció mellett ezeken a területen az egyik legfontosabb eszköz a pénzügyi támogatások nyújtása.** Az EU-s pénzügyi támogatásokat jórészt [a többéves pénzügyi kereten](#) keresztül osztják el, meghatározott elvek mentén, 7 éves periódusokra. A 2021-2027-es időszakra jutó források mellett, 2021 és 2024 között az [Európai Helyreállítási Eszköz \(NextGenerationEU\)](#) támogatásai is a tagállamok rendelkezésére állnak, válaszként a koronavírus járvány okozta gazdasági és társadalmi problémákra. Ezek a koronavírus járvány okozta társadalmi és gazdasági károk enyhítését és a zöld és digitális átállást kívánják támogatni, közös [témakörök](#) mentén. A két pénzügyi keret támogatásai bizonyos területeken kiegészítik egymást, a források 30 százalékát pedig a klímaváltozás elleni harcra kell felhasználni.

A korábbi programozási időszakban megszokott energiahatékonysági, városfejlesztési és szociális célok mentén a jelenlegi finanszírozási időszakban is fordíthatnak forrásokat a tagállamok az épületek energiahatékony felújítására, a marginalizált városi és vidéki területeken élők (lakhatási) helyzetének javítására, vagy a hajléktalanság felszámolására (ideértve az említett "Elsőként lakhatást" programokat is). **Az erős klímacélok, – és azon belül is az energiahatékonysági célok, többek között a Felújítási Hullám céljainak megvalósítása érdekében – az épületek energiahatékony felújítására a korábbinál várhatóan jelentősebb forrásokat lehet majd fordítani a 2021-től elérhető támogatási formák révén.** Azonban ahhoz, hogy a meg is valósuljanak a beruházások, szükséges, hogy a tagállamok is fontosnak találják az energiahatékonyság ügyét a források tervezésekor. Az alábbiakban a főbb EU-s forrásokat vesszük sorra, melyek épületfelújításra, illetve a sérülékeny társadalmi csoportok lakhatási lehetőségeinek javítására használhatóak fel.

3.1. Többéves Pénzügyi Keret 2021-2027

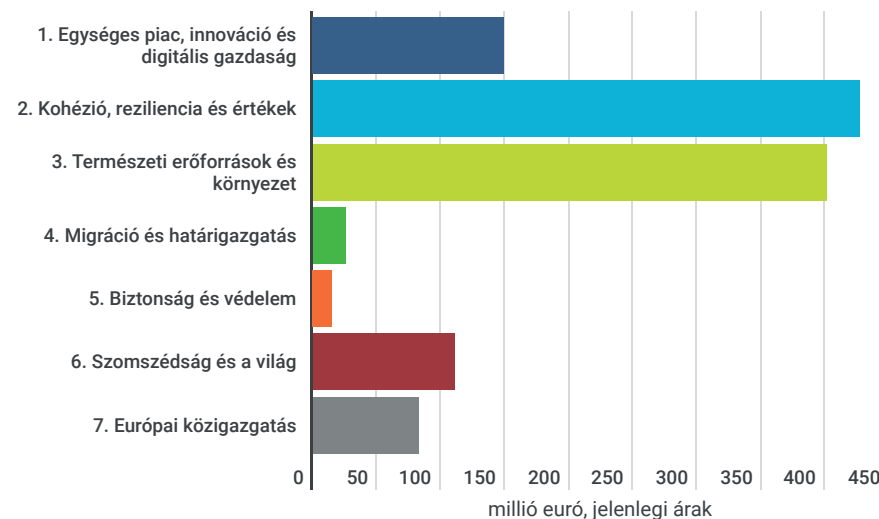
A 2021-2027 közötti pénzügyi keret összege 1210,9 milliárd euró. A források nagyobbik része a „kohézió, reziliencia és értékek”, valamint a természeti erőforrások és környezet témakörökre összpontosul.

Az uniós források 76 százaléka [öt strukturális és befektetési alapon](#) keresztül, a nemzeti és regionális irányító hatóságokkal közreműködésével érkezik meg a kedvezményezettekhez.⁷⁷ A tagállamok [operatív programjaikban](#) határozzák meg, hogyan tervezik elkölteni a 7 éves időszak alatt az országba érkező forrásokat. Az EU öt alapja közül a lakhatás szempontjából [Európai Regionális Fejlesztési Alap \(ERFA\)](#) és az [Európai Szociális Alap \(ESZA\)](#) játszik jelentős szerepet.

Az **ERFA** az EU gazdasági, társadalmi és térbeli egyenlőtlenségeinek csökkentését szolgálja. A lakhatási körülmények javításához elsősorban a lakóépületek energiahatékony felújításán, illetve a marginalizált körülmények között élők helyzetének javítását célzó projektek finanszírozásán keresztül járul hozzá, például a városi és vidéki szegregálódott vagy teletszerű környezetben élők integrációja révén.⁷⁸

Az **ESZA** elsősorban a foglalkoztatás és oktatás, illetve a képzés fejlesztését célozza, de emellett a források egy része a szegénység elleni küzdelem és a társadalmi befogadás erősítését tűzi ki céljául. A 2021-2027-es időszakban az alap kiemelt célja a gyermekszegénység csökkentése, amely keretében a gyermekek megfelelő lakhatási körülményeinek előteremtése is támogatható. Az alap 25 százalékát társadalmi befogadásra kell fordítani, ennek keretében hajléktalan emberek számára kínált szolgáltatások és támogatott lakhatási megoldások is nyújthatóak.

Az ERFA és ESZA aktív befogadás témaköre alá tartozó forrásokhoz való hozzáférés érdekében a tagállamoknak áttekintést kell adniuk a hajléktalanságról és a legsérülékenyebb emberek számára nyújtott minőségi szolgáltatásokról.⁷⁹



16. ábra: A 2021-2027-es Többéves Pénzügyi Keret forrásai területenként.
Adatok forrása: [Európai Bizottság](#).

⁷⁷ Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission) et al. [Housing Investments Supported by the European Regional Development Fund 2007-2013](#).

⁷⁸ Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission) et al. [Housing Investments Supported by the European Regional Development Fund 2007-2013](#).

⁷⁹ FEANTSA (2021). [FEANTSA Statement: Social Fund Agreement: Opportunities for investing in addressing homelessness](#).

3.2. Európai Helyreállítási Eszköz (NextGenerationEU)

A NextGenerationEU egy 806,9 milliárd eurós helyreállítási alap a koronavírus járvány utáni talpra állás, a digitális és zöld átalakulás, valamint a munkahelyteremtés érdekében.

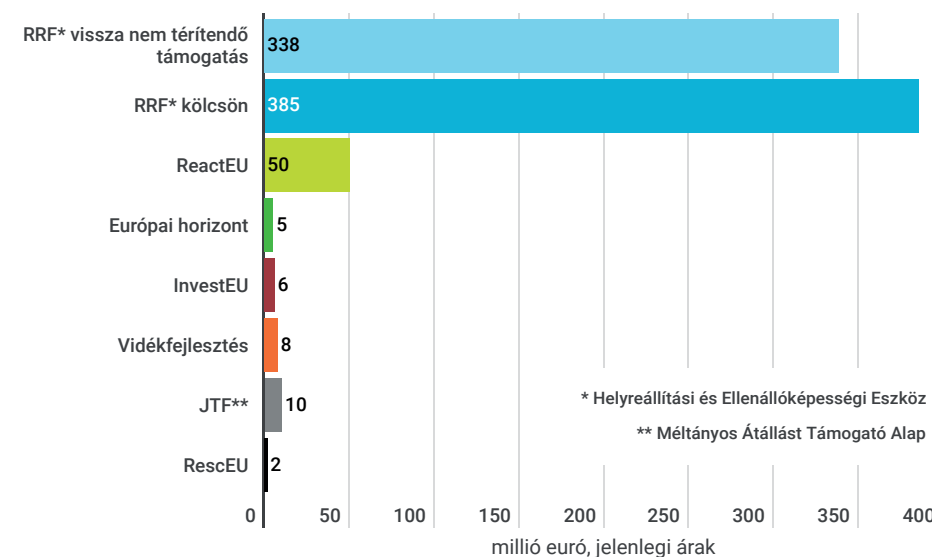
Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF)

Ez az alap a NextGenerationEU központi és egyben legnagyobb eleme, 723 milliárd eurónyi forrással, melyből 338 milliárd euró vissza nem térítendő támogatás, a fennmaradó összeg pedig kölcsön. Az alap prioritásai között szerepel az épületek energiahatékony felújítása és a megújuló energiaforrások elterjesztése, valamint egyebek mellett a digitalizáció, a képzés és a fenntartható közlekedés is.⁸⁰ Az alap forrásainak 30 százalékát klímavédelemre kell fordítani.

A tagállamok Helyreállítási és Ellenállóképességi Terveik alapján, illetve az Európai Szemeszter országspecifikus ajánlásaiban megfogalmazott kihívásokra reagálva hívhatnak le támogatást a COVID utáni befogadó és fenntartható helyreállítást elősegítő projektek megvalósítására.

A tagállamok egy része jelentős lakossági energiahatékonysági beruházásokat tervez megvalósítani a Helyreállítási Alapból, de több tagállam, így Magyarország terveiben is minimális az energiahatékony épületfelújításra fordított összeg.⁸¹

A NextGenerationEU további forrásai is lehetőséget biztosítanak lakhatási beavatkozásokra. A már említett **Méltányos Átállás Mechanizmus** a klímasemleges átállás által leginkább érintett térségek, elsősorban a szénrégiók, számára nyújt támogatást az átállás társadalmi-gazdasági következményeinek enyhítésére. A lakossági energiahatékonysági beruházások például kiváló eszközként szolgálnak az átállás megkönnyítésére, hiszen csökkentik az épületek energiaigényét (tehát a függőségét is a fosszilis energiaforrásoktól), munkahelyet teremtenek, és elősegíthetik a tiszta fűtési módokra való átállást.



17. ábra: A NextGenerationEU pénzeszközeinek megoszlása.

Adatok forrása: [Európai Bizottság](#).

⁸⁰ Európai Bizottság. [Recovery and Resilience Facility | Európai Bizottság](#).

⁸¹ Lakatos, E. (2021). Overview of relevant parts in the national Recovery Plans

A mechanizmus részeként az EU a **Méltányos Átállást Támogató Alapon** (MÁTA) keresztül 17,5 milliárd eurót ad közvetlenül az érintett régióknak. Ezen felül egy költségvetési garanciaprogram, illetve a közsféra számára nyújtott hitelprogram is hozzájárul a méltányos átállás megvalósításához.⁸² Az **InvestEU** uniós költségvetési forrásból **garanciaalapot** biztosít bizonyos finanszírozási és beruházási igényekhez, többek között az energiahatékony épületfelújításhoz, illetve szociális beruházásokon belül megfizethető, szociális lakhatáshoz.⁸³ Végül pedig a **LIFE Tiszta energiaátállítás** 1 milliárd eurós alprogramja a fenntartható energiára való társadalmi-gazdasági átállás akadályait leküzdő beavatkozásokat támogat.

A 7 éves költségvetés, valamint a NextGenerationEU forrásain túl egyéb pénzügyi eszközök is rendelkezésre állnak az energiahatékonyág előmozdítására. Például az EU **Modernizációs Alapja** az uniós kvótakereskedelmi bevételek 2 százalékát a 10 legalacsonyabb jövedelmű EU tagállam (többek között Magyarország) javára fordítja, melyből többek között energiahatékonyági beruházásokat lehet megvalósítani.

Az Európai Befektetési Bank által menedzselt és a Bizottság által finanszírozott **ELENA program** pedig helyi és regionális önkormányzatoknak segít előkészíteni nagyszabású energiahatékonyági és megújuló energia projekteket,⁸⁴ a JESSICA Innovatív programok kidolgozása kutatási projekteken keresztül (energiaszegénység, lakhatás).

4. Európai uniós lakhatással kapcsolatos szakpolitikák magyarországi alkalmazása

Magyarországon jelentős problémát okoz a rossz lakásminőség, mely különösen érinti a gyermekes és roma háztartásokat. Magas az épületek átlagéletkora, és alacsony az energiahatékonyáguk. Az alacsony energiaárak ellenére relatíve magasak az energiakiadások, melynek következtében a csökkentett energiaárak ellenére is problémát okoz a rezsihátralékosság. Ezzel összefüggésben jelentős az energiaszegénység problémája is, mely a szennyező és dráguló biomassza használatával is párosul az alacsony jövedelműek körében. Jelentősen, az uniós átlagnál nagyobb mértékben nőttek a lakásárak- és bérleti díjak az elmúlt évtizedben. Nő a lakáspiacon befektetők szerepe, ami az intenzív középosztályt célzó, lakásvásárlást támogató forrásokkal együtt további lakásdrágulást eredményezhet, miközben az alacsony jövedelműek lakásfenntartási támogatása elenyésző, a szociális bérlakásszektor pedig jelentéktelen, fejlesztések, bővítések helyett pedig privatizáció veszélyezteti. Emellett jelentős szakpolitikai kihívást jelent a lakhatási szegregált élethelyzetek, valamint a hajléktalanság felszámolása, vagy legalábbis jelenetős mértékű csökkentése.

Az alábbiakban azt mutatjuk be, hogy a fenti problémákkal összefüggésben a 2014-2020-as programozási időszak alatt milyen lakhatási beavatkozások történtek EU-s forrásból. Ezt követően pedig felvázoljuk, hogy a 2020 utáni időszakot előkészítő stratégiák tervezeteiből milyen kép rajzolódik ki a lakhatás területén, elsősorban az energiahatékony felújításokra és az energiaszegénységre fókuszálva.

4.1. 2014-2020

Társadalmi integrációt célzó programok

A 2014-2020-as programozási időszak alatt Magyarország az **Operatív Programok** keretében a városi leromlott településrészekben, illetve a telepszerű lakhatási helyzetben élők problémáinak kezelését célzó, komplex programokat valósított meg, az ERFA és ESZA alapok felhasználásával. Ezek a programok a szegregáció által érintett területeken, foglalkoztatási, oktatási és

⁸² Európai Bizottság. [The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind.](#)

⁸³ Az Európai Unió Tanácsa (2020). [InvestEU Program: A Tanács Jóváhagyta a Parlamenttel Elért Ideiglenes Megállapodást.](#)

⁸⁴ European Investment Bank (2013). [Promoting Energy Efficiency.](#)

közösségfejlesztési eszközök révén egyszerre kezelik az olyan infrastrukturális és szociális problémákat, mint például a lakások energiahatékony felújítása, a háztartások integrált lakókörnyezetbe mobilizálása, valamint a közterületek élhetőbbé tétele. 2014 és 2020 között nagyságrendileg száz településen valósultak meg a szegregált élethelyzetek felszámolását célzó komplex programok, és további településeken városrehabilitációs programok célozták a szegregált városi területeket. Ezek összességében azonban csak minimális mértékben képesek csökkenteni az egyébként jelentős méretű lakhatási hiányokat, problémákat, hiszen az érintett családok számára képest nagyon kevesek lakhatása javult érdemben. A szegregált lakókörülmények felszámolása ráadásul a helyi konfliktusok okozta félelmek, nehézségek miatt is.⁸⁵

Energiatahatékonyasági programok

A 2015-ös Nemzeti Épületenergetikai Stratégia a 2020-as energiamegtakarítási célértékek elérése érdekében 700 000 lakás felújítását tervezte 2020-ig.⁸⁶

Az operatív programokból eredetileg lakóépületek energiatatahatékony felújítására nyújtottak volna vissza nem térítendő támogatást, végül azonban a kormány az energiatatahatékony felújításra fordítandó összegeket a középületek felújítására fordította, illetve egy energiatatahatékonyasági hitelprogramot indított.

Az energiatatahatékonyasági hitelprogram keretében négy és fél év alatt 23 869⁸⁷ felújításhoz nyújtottak kedvezményes hitelt, így 2017 és 2021 között a lakásállomány nagyságrendileg 0,5 százaléka újult meg. A program keretében 71 milliárd forint értékben helyeztek ki hitelt, az igénylések átlagos összege 3,2 millió forint volt, 415 525 forintnyi önrésszel.⁸⁸ A kihelyezett hitelek kölcsönigénylőinek átlagos nettó jövedelme a hitelkérelem időszaka (20217-2021 első negyedéve) alatt 289 489 forint volt.⁸⁹

Azáltal, hogy nem vált elérhetővé vissza nem térítendő forrás az energiatatahatékony felújításra, számos háztartás esett el a felújítás megvalósításának

lehetőségétől. Továbbá az operatív programok keretében intézményekben, fogyatékkal élő, illetve pszichiátriai beteg, intézményi férőhelyek kiváltását célzó, közösségi lakhatási,⁹⁰ valamint a hajléktalan emberek számára Elsőként lakhatási programok⁹¹ is megvalósultak.

Magyarország kvótakereskedelmi bevételeinek egy részét az Otthon Melege Programon keresztül lakossági energiatatahatékonyasági beruházásokra fordította. A Program keretében komplex épületfelújításokat, gáz-és távfűtési rendszerek modernizálását, nyílászáró- és háztartási nagygépek csereprogramokat támogattak. A háztartási nagygépek csereprogram kivételével a nagyobb beruházási igényű támogatások utófinanszírozásos formában történtek, ezért az alacsony jövedelmű családok számára nem volt megfelelő ez a támogatási forma. A támogatás szűkössége miatt a keretek hamar kimerültek. A programban a felújításra szoruló épületállomány mértékéhez képest elenyésző számú komplex energiatatahatékonyasági beavatkozás valósult meg.

Az energiatatahatékonyasági hitelprogram és az Otthon Melege Program kivételével nem jöttek létre központi támogatású energiatatahatékonyasági beruházások. A két lakossági program, a többi állami lakástámogatáshoz hasonlóan, nehezen vagy nem volt elérhető az alacsony jövedelműek. A 2015-ös épületenergetikai stratégiában kitűzött felújítási célszámmal kapcsolatban még nem készült pontos kimutatás, de az elmondható, hogy a központi energiatatahatékonyasági programok érdemben nem járultak hozzá a kitűzött célok megvalósításához.

4.2. 2021-2027

Az alábbiakban áttekintjük, hogy a rendelkezésre álló stratégiai és tervezési dokumentumok (Nemzeti Energia és Klímaterv, Hosszú Távú Felújítási Stratégia, Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv, operatív programok tervezetei) alapján mi várható a 2021-2027-es időszakban lakásfelújítás, energiaszegénység terén.

⁸⁵ Autonómia Alapítvány et al. (2019). [Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák megvalósulásáról Magyarországon](#), 89.o

⁸⁶ ÉMI Kft. and Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (2015) [Nemzeti Épületenergetikai Stratégia](#).

⁸⁷ Magyar Fejlesztési Bank (MFB) adatszolgáltatása.

⁸⁸ Magyar Fejlesztési Bank (MFB) adatszolgáltatása.

⁸⁹ Magyar Fejlesztési Bank (MFB) adatszolgáltatása.

⁹⁰ [Megjelent Az Intézményi Ellátásról a Közösségi Alapú Szolgáltatásokra Való Áttérés Fejlesztése – Intézményi Férőhely Kiváltás Című Felhívás](#) | Széchenyi Terv Plusz.

⁹¹ [VEKOP-7.1.5-16 Elsőként Lakhatás | Széchenyi Terv Plusz](#).

Nemzeti Energia és Klímaterv

A magyar [Nemzeti Energia és Klímaterv](#) bemutatja, hogy Magyarország hogyan járul hozzá 2030-ig az EU-s klímavédelmi és energetikai célkitűzések megvalósításához (bővebben lásd 2.3.1. Tiszta energiát minden európainak csomag). A dokumentum alapján a lakossági épületenergetikai beruházások 2020 után piaci alapon, az Energiahatékonysági Kötelezettségi Rendszer keretén belül fognak megvalósulni.⁹²

A megújuló energiaforrások lakossági használata kapcsán cél, hogy „2030-ra legalább 200 ezer háztartás rendelkezzen átlagosan 4 kW teljesítményű, tetőre szerelt napelemmel”.⁹³ A hatékony lakossági hűtés és fűtés támogatása érdekében ösztönzik majd „a hőszivattyúk használatát, valamint a hatékony egyedi fűtőberendezésekben a biomassza égetését”, valamint a közösségi decentralizált közösségi fűtőművek létesítését, vissza nem térítendő támogatásból.⁹⁴ Az nem derül ki, hány háztartást terveznek elérni a fűtőrendszereket érintő beruházásokkal. Arra sincs utalás, hogy a napelemek telepítéséhez és a fűtőberendezések cseréjéhez kapcsolódóan további energiahatékonysági beruházások (szigetelés, nyílászáró csere) támogatásban részesülnek-e majd.

A magyar NEKT kevés konkrétumot tartalmaz az energiaszegénységet csökkentő, illetve a lakossági energiahatékonyságot elősegítő célokkal és szakpolitikákkal kapcsolatban. A NEKT-nek tartalmaznia kell(ene) energiaszegénység csökkentésével kapcsolatos célkitűzéseket, és ahhoz kapcsolódó teljesítési időszakokat, az erről szolgáló alfejezetben a magyar NEKT nem említ sem célkitűzéseket, sem időtávot, de meghatározza energiaszegénységi elleni beavatkozások célcsoportjaként kistéleplésen élő nagycsaládosokat és egyedülálló nyugdíjasokat. Ezen túl a rezsi-csökkentés sikereiről és a mátrai erőmű átalakításáról esik még szó ebben a fejezetben.

A NEKT öt beavatkozást sorol fel az energiaszegénység csökkentésére. Az alacsony jövedelmű háztartások energiaköltségeinek növekedését szolgáltatási csomagok létrehozása révén kívánják biztosítani. Továbbá a kiszolgáltatott

helyzetben lévő felhasználók helyzetének javítására egy felmérését követően célzott programok kidolgozását tervezik.

A legkézzelfoghatóbb eszköz „a leromlott és felújításra alkalmatlan épületállományban élő háztartások esetében az előfizetős áramvételezési rendszer kiterjesztését”⁹⁵ célozza, annak érdekében, hogy a kisgyermekes családokban legalább egy szoba elektromos fűtése biztosítva legyen. Ez vélhetően a [Felzárkózó Települések program keretében indult naperőműves beruházás](#) kiterjesztését jelentené, melynek keretében a leghátrányosabb helyzetű településeken élő kisgyermekes családok számára, a településen lévő közösségi napelem által termelt bevételből egy bizonyos keretet töltenek a családok előrefizetős órájára. Ebből egy helyiséget tudnának fűteni a program keretében biztosított fűtőpanellel.

További elemként jelenik meg, hogy az Energiahatékonysági Kötelezettségi Rendszer a rászoruló háztartásokat is kívánja majd támogatni korszerűsítések, a decentralizált fűtési megoldások és áramtermelés penetrációjának révén. Ez utóbbi két elem, bár részletek nem derülnek ki róla, a Felzárkózó Települések program keretében, a már alkalmazott fűtési megoldásokra, illetve a [Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközben](#) is megjelenő programra utalhat. Ennek keretében támogatandó háztartásoknak nyújtanak segítséget napelemes rendszer, illetve hőszivattyú vagy elektromos fűtőpanelek telepítésre és ablakcserére. Bár a magyar NEKT-ben megemlítik a korszerűsítés szót, az angol változatában ez már nem jelenik meg. További részletek itt sem derülnek ki.

Ezen kívül még információs programokat kívánnak indítani, melyek kis költségű energiahatékonysági beruházásokkal párosulhatnak.

Az energiaszegénység egyik fő oka az épületek alacsony energiahatékonysága, azonban a NEKT-ben az energiaszegénység csökkentését célzó szakpolitikák között nem jelenik meg energiahatékonyságot növelő épületfelújítási program elem. Az energiaszegénységgel foglalkozó alfejezetek nem tesznek érdemi megállapításokat az energiaszegénység okairól (épületállomány, energia-hordozók bemutatása, energiaszegénység mértéke stb.), nem támasztják

⁹² ITM (2020): [Nemzeti Energia és Klímaterv](#), 50.o

⁹³ ITM (2020): [Nemzeti Energia és Klímaterv](#), 82.o

⁹⁴ *ibid.* 84.o

⁹⁵ *ibid.*

alá a meghatározott célcsoportok kiválasztását, a bemutatott szakpolitikák, beavatkozások felszínesek, csak részben, és felületesen kezelik az energiaszegénység problémáját, és nem nyújtanak érdemi megoldást.

Hosszú Távú Felújítási Stratégia (HTFS)

Az energia- és klímacélok elérése érdekében a tagállamoknak [Hosszú Távú Felújítási Stratégiát \(HTFS\)](#) is kell készíteniük, melyben bemutatják, hogyan fogják felújítás révén elérni, hogy az épületeik rendkívül hatékonyak és karbonmentesek legyenek 2050-re. Ezek a stratégiák a Nemzeti Energia- és Klímatervek szerves részét fogják képezni. A Hosszú Távú Felújítási Stratégiában a tagállamok bemutatják az épületállományukat, illetve azokat a szakpolitikákat és beavatkozásokat, amelyekkel ösztönzik többek között a költséghatékony mélyfelújításokat, a legrosszabbul teljesítő épületek felújítását, az energiaszegénység felszámolását, illetve a bérlők és tulajdonosok közötti felújítással kapcsolatos érdekellentét feloldását. A stratégiában további részek foglalkoznak az okos technológiákkal, illetve az energiahatékonysági és építőipari szektorral kapcsolatos képzési feladatokkal. A stratégiának részét kell képeznie mérésre alkalmas mutatókat tartalmazó ütemtervek, és indikatív mérföldköveket, amelyek jelzik az előrehaladást a 2050-re dekarbonizált épületállomány felé.

A magyar [Hosszú Távú Felújítási Stratégiát](#) több, mint egy évvel az eredeti határidő után, 2021 júniusában fogadta el a kormány.⁹⁶ A Stratégia 2030-ra a jelenlegi évi 1 százalékról 3 százalékra szeretné növelni a lakóépületek felújítási arányát. Az alábbiakban a dokumentum lakóépületek felújításáról és a legrosszabbul teljesítő épületekről szóló fejezetével foglalkozunk.

A **költséghatékony mélyfelújításokat bemutató fejezet** felsorolja a lakóépületek felújítása során alkalmazandó elemeket. A mélyfelújítást ösztönző beavatkozások között a már működő Otthonfelújítási Programot említik, mely jelenlegi formájában nem ösztönzi kifejezetten a mélyfelújítást. Ezen felül diszkriminatív, mert az alacsony jövedelműek számára nehezen vagy nem vehető igénybe, és kizárja a gyermektelen háztartásokat a támogatottak köréből. A dokumentum ugyan említi, hogy megvizsgálják majd a támogatható tevékenységek körének

bővíthetőségét az „épületek energiahatékonyságának javítását célzó pénzügyi ösztönzők és támogatások” esetében, azonban ez a vállalás nem eléggé konkrét, nehezen számonkérhető. További ösztönző eszközként említik a szemléletformálást, a Nemzeti Energetikusok Hálózat működtetését, és egy zöld pénzügyi termékkereső felállítását. A HTFS azonban nem tartalmaz irányszámokat arra vonatkozóan, hogy mennyibe kerülnek ezeknek a felújítási csomagok, hány darab lakást kellene ilyen felújításban részesíteni a kitűzött 2030-as éves 3%-os felújítási ráta elérése érdekében, és hogy miből fedeznék az ezzel járó (szintén meg nem határozott) beruházási igényt. Kifejezetten energiahatékony felújításokat támogató pénzügyi alap vagy program létrehozását nem említi a dokumentum.

A **legrosszabbul teljesítő épületekkel foglalkozó fejezet** egy táblázatban kódszámokkal jelölve bemutatja a legrosszabbul teljesítő épületeket, majd szövegesen részben kifejti, hogy ezek a kódszámok mely épülettípust takarják. A legrosszabbul teljesítő épületeknek a vályogházak, illetve az 1989-ig épült családi házak számítanak;⁹⁷ az épületekben lakó háztartásokról sem tudunk meg semmilyen információt. **A vályogházakat nem tartja felújításra érdemesnek a dokumentum, alacsony piaci értékük, speciális felújítási technikai igényük miatt, és mert „feltehetően a NEEr2 vizsgálata”⁹⁸ óta ezek egy jó részét már elhagyták, nem lakják”.**⁹⁹ **Az a feltételezés, hogy a vályogházakat elhagyták, nincs számokkal alátámasztva.** A 2016-os mikrocenzus adatai alapján a lakóépületek 13 százaléka, nagyságrendileg 500 000 vályogház volt lakott. Kérdéses, hogy a legrosszabbul teljesítő lakóépületek egy jelentős szeletéről, nagyságrendileg félmillió háztartásról miért mond le a stratégia, anélkül, hogy alternatívát (pl. mobilitási terv) nyújtana számukra, ha már felújításra nem tartja érdemesnek a házaikat.

A rászoruló háztartások helyzetével kapcsolatban a dokumentum felsorolja az energiaszegénység három fő okát (jövedelmi problémák, magas energiára és alacsony energiahatékonyság), és megállapítja, hogy ezek a problémák leginkább a kistelepeken családi házakban együtt lakó nagycsaládosokat, valamint

⁹⁷ A dokumentum által az épülettípusok besorolására használt kódszám alapján nem minden esetben azonosítható be az épülettípus.

⁹⁸ Nemzeti Épületenergetikai Rendszer 2 (NEEr2) 2015 – ÉMI Nonprofit Kft.

⁹⁹ ITM (2021): [Hosszú Távú Felújítási Stratégia Az \(EU\) 2018/844 Számú Irányelve Alapján a 2021–2027 Közötti Kohéziós Célú Támogatások Kifizetését Lehetővé Tévő Feljogosító Feltételek Teljesítése Céljából](#).

⁹⁶ eGov Hírlevél (blog) (2021): 1343/2021. (VI. 2.) [Korm. határozat az \(EU\) 2018/844 számú irányelve alapján a 2021–2027 közötti kohéziós célú támogatások kifizetését lehetővé tevő feljogosító feltételek teljesítése céljából szükséges Hosszú Távú Felújítási Stratégia elfogadásáról](#).

a társasházban, vagy családi házban egyedül maradt nyugdíjasokat érintik.¹⁰⁰

Az energiaszegénység kifejezés nem szerepel a dokumentumban.

A dokumentum nem számszerűsíti, hogy a legrosszabbul teljesítő épületek mekkora hányadát, milyen ütemben, és milyen forrásból, milyen támogatásintenzitás mellett kívánja felújítani.

Energiahatékonysági Kötelezettségi Rendszer

Az EU energiahatékonysági irányelve előírja, hogy a tagállamok energiahatékonysági kötelezettségi rendszer vagy alternatív szakpolitikák bevezetése révén segítsék elő az energiahatékonysági célok elérését. Magyarország 2020-ban vezette be a 2021-től életbe lépő Energiahatékonysági Kötelezettségi Rendszert (EKR),¹⁰¹ amely a villamosenergia- és földgáz-kereskedők és -szolgáltatók, valamint az üzemanyag értékesítők számára olyan intézkedési kötelezettségeket ír elő, amelyek az ipari és lakossági végfelhasználóknál eredményeznek energiamegtakarítást. A kötelezettséget energiahatékonysági járulék megfizetése révén is teljesíthetik. A járulékból származó bevételeket elsősorban olyan kiszolgáltatók háztartásai körében végzett energiahatékonysági beavatkozásra kell fordítani, akiknek a lakásuk 20 °C fokra való fűtéséhez és melegvíz készítéséhez szükséges éves energiaköltsége meghaladja a háztartásuk éves jövedelmének 25 százalékát.¹⁰² Az EKR révén az állam a piaci szereplőkre bízta az energiahatékonysági beruházások finanszírozását, és a rendszer várhatóan jelentős mértékű energiahatékonysági beruházásokat fog eredményezni.¹⁰³ Nem látható azonban egyelőre, hogy a kötelezettek milyen arányban ruháznak majd be a lakossági fogyasztók épületeibe, és az sem, hogy mekkora lesz a járulékokból befolyó, és a rászoruló háztartásokra fordítandó keret, valamint, nem egyértelmű, hogy milyen formában részesülnek majd ezekből a beruházásokból. **A keretből megvalósulhatna az alacsony jövedelműek által lakott épületek komplex, jelentős energiamegtakarítását célzó, akár szakaszos felújítása, ugyanis jelenleg nincs olyan forrás, mely ezt támogatná.** Megvalósulhatna továbbá az alacsony jövedelmű háztartások háztartási

gépeinek hatékonyabbra való cseréje, kiegészítendő a jelenleg futó háztartási gépcseréprogramokat, melyek nem segítik elő hátrányos helyzetű háztartások részvételét, vagy akár közösségi megújuló energiaforrások telepítése, ami fedezhetné a háztartások villamos-energia szükségletét.

Operatív Programok

A 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó magyar Operatív Program tervezetek közül a **Környezeti És Energiahatékonysági Operatív Program Plusz (KEHOP+)** tervezet tartalmazza az energiahatékonysági programelemeket. A lakossági épületek kapcsán a KEHOP+ keretén belül fűtőberendezések cseréjét, valamint az egyéni és közösségi fűtés-hűtés megújuló energia alapra való áthelyezését tervezik.¹⁰⁴ Emellett az EKR-en belül kötelezett, illetve az ESCO cégek számára nyújt támogatást¹⁰⁵ lakossági épületenergetikai beavatkozások megvalósításához. A fűtőkorszerűsítés által elért háztartások számára azonban nincs célérték meghatározva, az energiahatékonysági beruházások célszámai alapján 2029-re összesen 31 865 háztartás¹⁰⁶ lakásának energiateljesítménye javulna a KEHOP+ beavatkozásai révén. Ez azt jelentené, hogy a legfontosabb energiahatékonysági EU-s támogatásból a lakásállomány 0,7 százaléka újulna meg 9 év alatt. Ez azt jelenti, hogy éves szinten a lakásállomány kevesebb, mint a 0,1% százaléka újulna meg, miközben a Hosszú Távú Felújítási Stratégia 2030-ra évi 3 százalékos felújítási rátát kíván elérni.

A KEHOP+ keretén belül a Méltányos Átmenetet Támogató Alap Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye esetében segíti a klímasemleges gazdaságra való átállás társadalmi költségeinek csökkentését, többek között a lakossági széntüzelés kiváltását környezetbarát tüzelési módszerekkel és kiegészítő energiahatékonysági beavatkozásokkal. Ennek a programelemnek még nincsenek meg a célszámai.

Az **Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatívprogram Plusz** keretén belül, a marginalizált közösségek számára nyújtott támogatásként 2029-ig 4 ezer fő részére¹⁰⁷

¹⁰⁰ ibid.

¹⁰¹ 2015. Évi LVII. Törvény Az Energiahatékonyságról – Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye.

¹⁰² 2015. Évi LVII. Törvény Az Energiahatékonyságról – Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye.

¹⁰³ Felsmann, B. (2020): *Olyan rendszer jön januártól, amely pár év múlva energiaár-emelést feltételez* | G7 – Gazdasági sztorik érthetően.

¹⁰⁴ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz (KEHOP Plusz) | Széchenyi Terv Plusz.

¹⁰⁵ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz (KEHOP Plusz) | Széchenyi Terv Plusz.

¹⁰⁶ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program Plusz (KEHOP Plusz) | Széchenyi Terv Plusz, 61.o.

¹⁰⁷ Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz) | Széchenyi Terv Plusz 61.o.

terveznek lakáskorszerűsítést, illetve bérlakás-juttatás. Ezen kívül fiatalok kollégiumi elhelyezését kívánja biztosítani még a program.

Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz

A tagállamoknak 2021 tavaszán kellett benyújtaniuk **Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervüket (HET)**. Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve a Felzárkózó Települések komponens keretében 2500 lakás felújítását és 600 új szociális lakás építését tervezi 2026-ig, valamint a közösségi megújuló energiatermelés és felhasználás révén 26 500 KWp megújuló közösségi energiatermelési kapacitást tervez telepíteni a leghátrányosabb helyzetű településeken.¹⁰⁸

A lakossági energetikai beavatkozások keretében a források felhasználása révén 34 920 háztartás¹⁰⁹ részesülhetne napelemekből és/vagy újulna meg a fűtési rendszere. Ezek a beavatkozások azonban rendkívül drágák, az elektromos fűtőtestek esetében még csak nem is hatékonyak épületkorszerűsítés nélkül.¹¹⁰ A program keretében nyílászárócserét leszámítva nem javítanának érdemben az épületek energiahatékonyságán.

A HET-ben felvázolt támogatási rendszer azért, hogy nem támogatja a komplex felújítást, nemcsak kihagy egy lehetőséget arra, hogy jelentősen csökkenjen az épületek energiaigénye, hanem belakatól hatással is bír: kicsi az esélye, hogy a támogatott beruházás után a háztartás egy következő szakaszban végrehajtsa a kimaradt épületszigetelést. Az épületfelújítási programokat vizsgáló tanulmányok kiemelik, hogy a lakóépületek,¹¹¹ és ezen belül a családi házak¹¹² esetében a mélyfelújítások hozzák a legtöbb megtérülést, ezek a leginkább költséghatékonyak, illetve, hogy az épületburok szigetelése messze a legtöbb energiamegtakarítást eredményező beruházás, bár anyagi megtérülése kisebb.¹¹³ A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközben tervezett beruházásból pont a legnagyobb megtakarítást hozó elem támogatása maradt ki. Ráadásul

a tervezett fűtési módok közül a hőszivattyú bekerülési költsége rendkívül magas, a fűtőpanelek hatékonysága pedig nem kifejezetten jó. A hőszivattyúk beépítése akkor lenne gazdaságos, ha az épület energiaigénye is jelentősen csökkenne. Ráadásul az elektrifikált fűtési rendszer anyagi kockázatot is rejt magában, hiszen a nyáron megtermelt napenergiát a háztartások alacsonyabb áron tudják eladni, mint a télen hálózatról, magasabb áron vásárolt energiát.¹¹⁴ A komplex felújítás az alacsony jövedelmű háztartások költségkockázatát is jelentősen csökkentené. A javasolt beavatkozás továbbá nem veszi figyelembe az épületek adottságait: a javasoltnál akár egy olcsóbb technológia alkalmazásával, szigeteléssel kiegészítve jelentősebb kibocsátáscsökkentés és energiamegtakarítás válhatna elérhetővé.

¹⁰⁸ [Helyreállítási És Ellenállóképességi Eszköz \(RRF\) | Széchenyi Terv Plusz.](#)

¹⁰⁹ [Helyreállítási És Ellenállóképességi Eszköz \(RRF\) | Széchenyi Terv Plusz.](#)

¹¹⁰ MTVSZ (2021). [Fájó hiányok a magyar költségvetési tervben energetikai-éghajlatvédelmi szemmel.](#)

¹¹¹ Ürge-Vorsatz, D. et al. (2010). [Employment Impacts of a Large-Scale Deep Building Energy Retrofit Programme in Hungary.](#)

¹¹² Szórádi, T. (2020). [Lakóépületek Felújítási Konceptiói.](#)

¹¹³ Szórádi, T. (2020). [Lakóépületek Felújítási Konceptiói.](#)

¹¹⁴ MTVSZ (2021). [Fájó hiányok a magyar költségvetési tervben energetikai-éghajlatvédelmi szemmel.](#)

5. Következtetések

Az Európai Unióban és Magyarországon is a számos, a lakások megfizethetőségével és minőségével kapcsolatos probléma érinti a háztartások jelentős részét: a lakásárak és a bérleti díjak jóval gyorsabban nőnek, mint a jövedelmek, számos ingatlan energiahatékonysága alacsony, ezért drága kifűteni, illetve a túlszűfolttság, az alacsony komfortfokozat, vagy a beázás is sokak életét nehezíti meg.

A lakáspolitikai az Európai Unióban tagállami hatáskör, az EU mégis több területen tud hatni a háztartások helyzetére. Az energiahatékonyság, a terület- és városfejlesztés, valamint a szociális szakpolitikákkal kapcsolatos szabályozási és támogatási eszközök érdemben hozzájárulnak a lakóépületek energiahatékonyságának növeléséhez, a sérülékeny, marginalizált csoportok lakhatási helyzetének javításához, – például telepfelszámolási és városrehabilitációs, vagy előremutató hajléktalanok lakhatáshoz juttató programokkal. Az energiahatékonyság, az energiaszegénység, a város- és területfejlesztés, illetve a társadalmi integráció kérdésében is elsősorban párbeszéd révén, valamint források biztosításával tudja az Európai Unió a tagállamokat cselekvésre ösztönözni. A klímaváltozás elleni küzdelem jegyében 2021-től több forrás áll rendelkezésre épületfelújításokra, és 2018 óta (az EU és a tagállamok közötti párbeszéd során érvényesíthető) energetikai jogszabályokban elvárásaként jelentik meg az energiaszegénység elleni küzdelem. Azonban a növekvő lakásárak és bérleti díjak kiváltó okainak kezelését (pl. finanszírozás, makrogazdasági hatások), bár vannak erre irányuló törekvések, egyelőre az EU nem vállalja fel érdemben, a lakhatási jogkör hiányára hivatkozva.

Magyarországon uniós összehasonlításban kimagasló mértékben növekedtek a lakásárak, a lakások energiafogyasztása az egyik legmagasabb az EU-ban, – és az uniós trendekkel ellentétben még növekedett is az utóbbi években, – illetve a rossz minőségű lakások aránya is magas. Ennek ellenére az energiahatékonyságra is felhasználható EU-s forrásokból Magyarország semennyit sem fordít a lakóépületek komplex energiahatékony felújításra, hanem a lakossági felújítások kivitelezését a piacra bízva, anélkül, hogy garantálná, hogy ezek a beruházások ténylegesen megvalósulnak a lakosság körében.

Jelenleg nem látszik, hogy a szakma által is javasolt komplex épületfelújításokra rendelkezésre fognak-e állni központi források. A stratégiák alapján nem látszik biztosítotttnak a legrosszabbul teljesítő és általánosságban a lakóépületek kellő arányú felújítása, valamint az energiaszegénység által érintett háztartások számának csökkentése sem. A magyar operatív programtervek a sérülékeny csoportok lakhatási helyzetének javítására nyíló lehetőségeket sem aknázzák ki. A stratégiák és programtervek lakhatással, energiahatékony felújítással kapcsolatos részei felületesek, nagyon alacsony ambícióval bírnak, a célkitűzések általánosak, vagy nincsenek, a tervezett beavatkozásokról szóló szinte minden részlet hiányzik (forrásigény, finanszírozás, felelős, ütemezés). Ez alapján elmondható, hogy Magyarország nem él azzal a lehetőséggel, hogy energiahatékonysági és egyéb felújítási programokkal érdemben javítson az EU-s összehasonlításban rossz lakáshelyzetén.

6. Javaslatok

6.1. EU

Megfizethetőség

A megfizethetőség területén több eszköz is rendelkezésre állhat a lakásárak és bérleti díjak növekedésének mérséklésére. Ezeket az eszközöket érdemes úgy kidolgozni, hogy azok választ adjanak az árak növekedését okozó makró- és mikrogazdasági folyamatokra is. A rövidtávú kiadásról vagy befektetési célú lakásvásárlásról szóló adatgyűjtés például segítheti a helyi és országos közintézményeknek jobban átlátni az adott helyzetet, és ennek megfelelő szabályozásokat hozni. A lakáspiaci befektetések vagy a lakbérnövekedés keretek között tartásával kapcsolatos már működő és további jövőbeli tapasztalatcserék segíthetik a megfelelő szabályok kialakítását. Ezen kívül szükséges ösztönözni és növelni az EU-s és állami beruházásokat a szociális, megfizethető lakhatás területén. Ehhez meg kell teremteni és erősíteni az intézményi kereteket ott, ahol szűkös és rosszul menedzselte a (szociális) bérlakás szektor.

Energiahatékonyság

Ahhoz, hogy minden tagállamban megvalósuljanak az épületfelújítással kapcsolatos ambiciózus célok, szükséges, hogy a jelenleginél konkrétabb és kikényszeríthetőbb célszámok vonatkozzanak az lakóépületek, különösen a legrosszabbul teljesítő lakóépületek felújítására. A jelenlegi szabályozás ugyanis nehezen teszi számonkérhetővé az alacsony felújítási ambícióval rendelkező országokat. Ahhoz, hogy a felújítások ne csak a magas jövedelmű háztartások körében valósuljanak meg, szükséges, hogy az épületfelújítási célszámok teljesítéséhez igénybe vett EU-s források egy részét a legrosszabbul teljesítő épületek felújítására kelljen fordítani.

Energiaszegénység

Az energiaszegénység érdemi csökkentéséhez szükséges, hogy a már létező (és üdvözlendő) jogszabályi elvárások jogilag kikényszerítővé váljanak, mintegy garanciaként az igazságos energiaátállásra. A jelenleginél erősebb garanciák szükségesek ahhoz, hogy az energiaszegénység problémáját megoldják

a tagállamok az energiaátállás adta lehetőségeket kihasználva. Szükséges továbbá, hogy az uniós támogatások igénybevételének feltétele legyen, hogy a releváns források felhasználása részben az energiaszegénység enyhítését szolgálja. Például az általános energiahatékonysági és a megújuló energia használatát célzó források felhasználásának legyen számonkérhető feltétele, hogy azok egy arányos része energiaszegénységben élő háztartásokhoz jusson, és hogy a klímaváltozás elleni beavatkozások (karbonadó, kvótakereskedelem kiterjesztése) társadalmi hatásait ellensúlyozzák. A Habitat for Humanity Magyarország és a romániai Center for the Study of Democracy [javaslatcsomagot](#) állított össze arról, hogyan kellene az Európai Uniónak kezelnie a kelet-közép-európai energiaszegénységet a közös európai klímacélok eléréséhez.

Lakásminőség

A legrosszabbul teljesítő épületek energiahatékony felújítása révén jelentősen csökkennének a lakásminőségi problémák is. Ezért szükséges, hogy a jelenleginél erőteljesebb elvárásokat támasszon az EU a tagállamokkal szemben a legrosszabbul teljesítő épületek felújítása kapcsán (számonkérhető és kikényszeríthető vállalások révén). A felújítások megvalósulásához szükséges, hogy a források fedezzenek olyan alapvető, infrastrukturális beavatkozásokat is, melyek nélkül nem kivitelezhetők az energiahatékonysági beavatkozások. A finanszírozás útján is elősegíthető lenne a rossz minőségű lakások megújítása, például azáltal, hogy az általános energiahatékonysági támogatások egy részét célzottan és kötelezően a legrosszabbul teljesítő épületek körében kelljen elkölteni.

Szegregáció

A lakhatási szegregáció felszámolása legyen kiemelt területe mind a szociális, mind a regionális fejlesztéspolitikának. A szegregált, telepi körülmények felszámolása, integrált és megfelelő lakhatás biztosítása legyen kimondott szakpolitikai cél, és feltétele az egyéb város- és területfejlesztési beavatkozásoknak. Az oktatási szegregációhoz hasonlóan érdemben fel kell lépni az aktív területi kirekesztéshez vezető és azt fenntartó várospolitikai döntések és gyakorlatok ellen. Nyomon kell követni a tagállamok előrehaladását a területi szegregáció felszámolása terén. Nagyobb mértékű pénzügyi és szakmai támogatás szükséges ahhoz, hogy a helyi és országos szereplők érdemben tudják csökkenteni a szegregált körülmények között élők számát.

Hajléktalanság

Ösztönözni kell az olyan szakpolitikák megvalósítását, melyek csökkentik a lakásárak és lakbérek növekedését, növelik a megfizethető lakások számát általánosságban, és különösen a magas rizikójú csoportok számára. Továbbá csökkentik a hajléktalanná válás esélyét intézményi (kórházak, börtönök, állami gondozás) és egyéni szinten (mentális problémák, függőségek megfelelő kezelése), és hajléktalanságból kivezető lakhatási megoldásokat részesítik előnyben. Uniós szinten fel kell lépni az elhelyezés nélküli és jogszerűtlen kilakoltatások ellen.

6.2. Magyarország

A magyar lakáspolitikai beavatkozások a középosztálybeli gyermekes családok lakáshoz jutását és lakásfelújítását támogatják bőkezűen. Az elérhető támogatások az alacsony jövedelműek lakáshoz jutással és lakásfenntartással kapcsolatos nehézségeit nem, vagy csak elenyésző mértékben enyhítik. A lakóépületek energiahatékony felújításához nem állnak rendelkezésre kiszámítható, széles körben elérhető támogatások, annak ellenére, hogy az EU-s forrásokból kialakítható lenne egy támogatási rendszer. A szegregált lakóközösségek felszámolása a probléma méretéhez képest lassú ütemben halad. A hajléktalanság terén pedig sem a megelőzés, sem a kivezető utak terén nem történt jelentős előrelépés, miközben a hajléktalan emberek kriminalizációját törvénybe iktatták.

Megfizethetőség

A lakások megfizethetőségével kapcsolatos nehézségek enyhítése érdekében a középosztályt célzó lakásvásárlási támogatásokról át kell helyezni a hangsúlyt az alacsony jövedelműek lakáshoz jutását és lakásfenntartását támogató konstrukciókra, továbbá keretek közé kell szorítani a befektetési célú lakásvásárlást. A hosszútávra kiadó lakások kínálatának növelése lassíthatja, csökkentheti a lakbéreket. A kínálat növelésére alkalmas többek között a rövid távú szálláshely-szolgáltatás (pl. Airbnb) ésszerű korlátozása, a nem hasznosított, valamint a nem lakhatási céllal hasznosított lakóingatlanok adóztatása, és az előbbiek bevonása a piacra. A szociális bérlakások, nonprofit szereplők által üzemeltetett lakások és kollégiumi férőhelyek számának növelése csökkenti a piaci lakások iránti kínálatot, és növeli a megfizethető lakbéreket kínáló

megoldások számát. A bérleti szektor problémáira a Feketelakás kampány keretében a Habitat for Humanity Magyarország részletes javaslatcsomagot állított össze, mely [itt](#) olvasható.

Energiahatékonyság

A lakóépületek energiahatékony felújításának felépítéséhez meg kell teremteni azok állami keretfeltételeit. A kitűzött 3 százalékos felújítása ráta eléréséhez a stratégiai dokumentumnak be kell mutatnia, hogy ez évente hány épület felújítását jelenti, mekkora befektetést igényel, és a lakók anyagi helyzetéhez mérten milyen finanszírozási formából kivitelezhető. Felújítási alapot és egyablakos ügyintézési rendszert kell létrehozni, mely állami és EU-s források elosztása révén megfelelő finanszírozási konstrukciókat tud nyújtani a különböző élethelyzetű háztartások számára. Szükséges, hogy a rendszer egyaránt tartalmazzon a magasabb jövedelműek felújításait ösztönző visszatérítendő támogatásokat, míg az alacsony jövedelműek esetében ezt vissza nem térítendő támogatásokkal kell ötvözni olyan módon, hogy a beruházás kezdeti, magas költségeit mindenképpen fedezzék a támogatások.

Lakásminőség

A lakásminőséggel kapcsolatos problémák jelentős része orvosolhatóvá válna, ha a legrosszabbul teljesítő épületek felújítására a kormány nem úgy tekintene, mint egy, az EU-nak megküldendő dokumentum kipipálandó alfejezetre, hanem egy lehetőségre. Egy jól kidolgozott és célzott épületfelújítási programhoz számos uniós forrás lenne elérhető, melyek esetleges kiegészítése megvalósítható akár kvótakereskedelmi bevételekből vagy visszatérítendő forrásokból. A legrosszabbul teljesítő épületek komplex felújításával nemcsak energiát takaríthat meg az ország, hanem számos lakásminőségi probléma is megoldódna. Ennek köszönhetően pedig többek között csökkennének az ország egészségügyi költségei azáltal, hogy a lakosság, különösen a gyerekek és az idősek egészségesebb lakóköörülmények között élhetnek, és így kisebb eséllyel betegszenek meg, vesznek igénybe orvosi ellátást, vagy hiányoznak az iskolából, munkából.

Energiaszegénység

Az energiaszegénység felszámolása érdekében ki kell használni az energiaátálláshoz kapcsolódó forrásokat. Ehhez első körben fel kell mérni

az energiaszegénység által érintett háztartásokat, és a problémáikra olyan célzott beavatkozásokkal kell szolgálni, melyek az energiaszegénység okait is kezelik.

Az energiahatékony beruházások megvalósítása révén garantálni kell, hogy a legrosszabbul teljesítő épületek felújítása vagy alacsony fogyasztású lakásokkal való kiváltása megvalósuljon. A legrosszabbul teljesítő épületállomány felújítása során garantálni kell, hogy a vályogházakban élő háztartások helyzete is javuljon. Az elavult és egészségtelen tüzelőberendezésekkel fűtők számára olyan fűtőkorszerűsítési programokat kell kidolgozni, melyek költséghatékony megoldást nyújtanak a rendkívül rossz állapotú berendezéseket használó háztartásoknak, lehetőleg komplex, akár lépcsőzetes felújítások részeként. Emellett figyelembe veszik az adott épülettípus jellemzőit.

Az alacsony jövedelmű háztartások energiaköltségeinek csökkentésére van szükség, az energiahatékony beruházások mellett megújuló energiaforrások alkalmazásával. Például napelemek telepítése fedezheti az elektromos áram költségének egy részét. A stratégiákban tervezett fűtés-elektifikációs programok esetében azonban meg kell vizsgálni, hogy a telepített napelemek adott felvásárlási rendszer mellett valójában fedezik-e az elektromos fűtés energiaigényét, költségét.

Az energiaszegény háztartások jövedelme közvetve növelhető azáltal, hogy a munkaerőpiaci szempontból kevésbé erős területeken is munkaerő-igényes, komplex energiahatékony felújítások valósulnak meg, munkahelyeket teremtve ezzel a helyi lakosoknak, kis- és közép vállalkozásoknak.

Ahhoz, hogy az energiaszegény háztartásokat is elérjék a felújítási programok, biztosítani kell a háztartások célzott tájékoztatását és aktív bevonását a helyi szereplők révén, majd a helyzetük felmérése alapján kell támogatni a munkálatok kivitelezését is. A felújítási programok megvalósításának egyik fontos eszköze az egyablakos felújítási ügyintézési pontok létrehozása, ahol a tervezés, finanszírozás, megvalósítás és nyomonkövetés hatékony intézésére.

Szegregáció

A 2021-2027-es programok kimondott célja kell, hogy legyen a lakhatási szegregáció érdemi és mérhető csökkentése. A megvalósuló deszegregációs projektek által elért háztartások számát nagyságrendileg növelni kell. A 2021-27-es programok kidolgozása során figyelembe kell venni korábbi programozási időszak alatt megvalósult projektekkal kapcsolatos problémákat, tanulságokat. A kiküszöbölésükre módszertani támogatást kell nyújtani a projektetek megvalósítóinak.

Hajléktalanság

A hajléktalanság területén elsősorban el kell törölni a hajléktalan emberek kriminalizálást célzó jogszabályokat. Meg kell szüntetni az elhelyezést és a nem jogszerű kilakoltatásokat, különösen családok, intézmények esetében. Ki kell terjeszteni az Elsőként lakhatás típusú szolgáltatásokat. Bővíteni kell a szociális bérlet-hálózatot, és növelni kell a megfizethető lakások kínálatát.

SEBÁLY BERNADETT



„Lakni kell!”
A magyar lakhatási mozgalom elmúlt 30 éve –
alulnézetből

„Lakni kell!”¹

A magyar lakhatási mozgalom elmúlt 30 éve – alulnézetből

A szerzőről: PhD hallgató, CEU Politikatudományi és Közpolitikai Doktori Iskola

Ez a fejezet a magyar lakhatási mozgalom elmúlt 30 évét foglalja össze – alulnézetből. Abba enged betekintést, hogy a hátrányos helyzetű embereket képviselő szervezetek milyen válaszokat adtak a korszak szakpolitikai kihívásaira. A történet a forrongó '90-es évektől indul, amikor – magyar viszonylatban – rengeteg hátrányos helyzetű csoport állt ki a lakhatásáért. A '90-es évek második felében a mozgalom intézményesül; kiépül az ellátórendszer, elindul a jogvédelem. A 2000-es években elkezdődnek a településfelmérési programok, és új szint hoznak a globalizációkritikus fiatalok. 2008 után megint felerősödik a kisemmizettek hangja. A mozgalom baloldali szárnyában a hajléktalan emberek, az önkormányzati bérlők és szövetségeseik szerveződnek, míg a devizahitelesek jellemzően jobboldali kötődésű szervezetekben gyakorolnak nyomást. A fejezet célja, hogy a mozgalmi hagyomány feldolgozásával segítse a most aktív szervezetek önreflexiós képességét, eredményességét, és a közöttük lévő lehetséges együttműködéseket.

Kontextus

Ma Magyarországon megközelítőleg 3 millió embert érint a lakhatási szegénység.² Közéjük tartoznak azok, akiknek jövedelmük jelentős részét felemésztik a lakhatási költségek (lakbér, közüzemi díjak, lakáshitel stb.), akik alacsony minőségű, egészségre káros, nehezen felfűthető lakásokban élnek, vagy más

szempontból vannak az átlagosnál rosszabb, kiszolgáltatottabb helyzetben. Ez az adat nem sokban különbözik a 30 évvel ezelőtti állapottól, amiről a rendszerváltás körüli egyik első lakhatási szervezet, a Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság számolt be 1989-ben. Az 1980-as népszámlálás adatait összesítő jelentésükből az derül ki, hogy a lakhatási szegények száma 2-3 millió közé tehető, élethelyzetükben pedig megmutatkoztak a területi, társadalmi és etnikai alapú egyenlőtlenségek.³

A rendszerváltást követően a lakásszektor piacosítása ráerősített ezekre a kezdeti hátrányokra. Az 1990-es években Magyarországon is a Világbank által kidolgozott lakáspolitikai koncepció, „a lakáspiac működésbe hozása” élvezett politikai támogatást, miközben a szociális célú beavatkozások alárendelődtek a költségvetési megszorításoknak.⁴ Azzal, hogy az állam kivonult a lakhatási költségek támogatásából, a lakáskiadások egyre nagyobb szerepet játszottak a szegénység kialakulásában. A drasztikus privatizáció következtében ráadásul a szociális lakásszektor lehetőségei is beszűkültek.

A nemzetközi irányokkal összhangban Magyarország – az összes többi kelet-európai országgal egyetemben – fokozatosan a piac felé fordult, és banki kölcsönökkel segítette a lakástulajdonhoz jutást. A bérlakáshiány és a globalizált pénzpiacok sérülékenysége azonban megfelelő állami szabályozás

¹ Ez a felkiáltás visszatérő eleme a magyar politikai és művészeti életnek. Álljon itt egy korai példa: „Akárhogyan, de pénz kell, mert lakni kell és enni kell!” *Színházi Élet* 1930/1. sz. 57.

² Habitat (2020). *Éves lakhatási jelentés. Bevezető*.

³ HTB (1989). *Helyzetjelentés 2.*, gyoripeter.hu, 5-7.

⁴ Hegedüs J. (2021). Lakásrendszer és társadalmi egyenlőtlenségek. In: Köllő J. (szerk.). *Kertesi Gábor 70 éves: Írások neki és róla*. Budapest, Magyarország: Magánkiadás, 143.

hiányában kiszolgáltatottá tette a kelet-európai, köztük a magyar háztartásokat is, amelyek végül a 2008-as hitelválság elszenvetőivé váltak.⁵ A globális gazdasági megrázkódtatás azonban nem vezetett igazságosabb lakáspolitikához Magyarországon. A válság után az első jelentősebb mentőakcióra három évet kellett várniuk a károsultaknak, és az intézkedések az alacsony jövedelemből élő devizahitelesek számára korlátozott kiutat kínáltak. A 2015 utáni lakáspolitiká pedig egyre inkább alárendelődött a családpolitikának, amelyből szisztematikusan ki lettek szorítva a lakhatási szegénységben élők.⁶

Ebből a madártávlati áttekintésből is látszik, hogy az elmúlt bő három évtizedben komoly ellenszélben dolgoztak azok, akik az igazságosabb lakhatás ügyét tűzték zászlajukra. Ez a fejezet az ő küzdelmeikről szól. Történeteik egyrészt a fordulatokkal teli demokratikus-kapitalista átalakulásnak az ellentmondásait leplezik le: a városképet és a lakosság összetételét megváltoztató beruházások emberi életre gyakorolt hatását, a családok kiszolgáltatottságát a pénzpiacok és cégek uralkodó helyzete miatt, illetve a hajléktalan és a szegény emberek érdekeinek totális figyelmen kívül hagyását, vagy éppen kiszorításukat a tőkeberuházások számára fontos városrészekből. Küzdelmeik azonban egy kívánt demokratikus társadalmi működés emancipatorikus kifejeződési formái is: roma és nem roma bérlők, hajléktalan emberek, lakásfoglalók, szegregátumokban élők, kilakoltatás előtt állók, devizahitel károsultak, fogyatékosok, szociális és lakhatási szakemberek, globalizációkritikus és emberi jogi aktivisták – közvetve vagy közvetlenül – mind-mind az önös gazdasági-politikai érdekekkel szemben képviselik magukat és sorstársaikat, vagy állnak ki az érintettek mellett.

Noha ezek a szerveződések sokszor nem ápolnak egymással kapcsolatot, illetve esetenként érdekeik vagy értékrendjük is ütközik, egy dolog mégis összeköti őket: a lakhatás ügye. Küzdelmeikben a lakhatási válság más-más vetületét érintik, és sokszor ugyanannak a politikai szereplőnek a befolyásolása érdekében lépnek fel. Ebben a fejezetben ezeknek a szervezeteknek az összességét

hívjuk lakhatási mozgalomnak.⁷ A mozgalom kifejezés arra is rámutat, hogy a lakhatás ügyén dolgozó szereplők potenciális szövetségesei egymásnak.

Az, hogy a magyar lakhatási mozgalom mennyire tudja képviselni az igazságos lakhatás ügyét, többek között attól is függ, hogy milyen szereplők alkotják. Noha egy mozgalom több, mint az azt alkotó szervezetek összessége, szervezeti összetétele alapvetően meghatározza a mozgalom anyagi erőforrásait és tudását, illetve azt, hogy milyen háttérű emberek vesznek részt benne; befolyásolja, hogy milyen ügyeket vállal fel a mozgalom, és hatással van arra is, hogy milyen stratégiákat alkalmaz.⁸ Egy mozgalom összetétele azonban nem állandó. A magyar lakhatási mozgalom is egészen más képet mutatott a rendszerváltást követő időszakban, mint a 2000-es években, vagy az azt követő évtizedben. Ez az áttekintés a lakhatási mozgalomnak ezt a dinamikus változó jellegét ragadja meg a szakpolitikák tükrében, levonva a korszakokban rejlő tanulságokat. Az elmúlt 30 év történetét négy korszakra osztottam, a határokat a mozgalom szervezeti összetétele és a szakpolitikák változása alapján határoztam meg. A középpontban a hátrányos helyzetű embereket képviselő szervezetek állnak.

Módszertan

⁷ Diani, M. (1992). The Concept of Social Movement. *The Sociological Review* 40(1), 1–25. „Több személy, csoport és/vagy szervezet közötti informális kölcsönhatások hálózata, amelyben a szereplők valamilyen közös identitás alapján egy politikai vagy kulturális konfliktusban vesznek részt” (13.). Ebben a tanulmányban tehát a lakhatás ügyében dolgozó civil szervezetek összességét (hálózatát) tekintem mozgalomnak (függetlenül szakpolitikai vagy politikai irányultságuktól). Ez eltér a mozgalom köznyelvben használt értelmezésétől, miszerint minden nagyobb volumenűnek szánt kezdeményezésre gyakran az elejétől mozgalomként hivatkoznak.

⁸ Minkoff, D. C. (2002). Macro-Organizational Analysis. In: Klandermans, B., Staggenborg, S. (eds). *Methods of Social Movement Research*. University of Minnesota Press, 260–285. (261.)

⁵ Bohle, D. (2014). Post-socialist housing meets transnational finance: Foreign banks, mortgage lending, and the privatization of welfare in Hungary and Estonia. *Review of International Political Economy* 21(4), 913–948.

⁶ Habitat (2019). [Éves lakhatási jelentés. Bevezető.](#)

Küzdelmeink 30 éve

1. Menteni, ami menthető (1989–1995)

Lakásbérlet Egyesülete • Gettóellenes Bizottság • Tetőt a Fejünk Fölé • Erzsébetvárosi Szükséglakásigénylők Köre • Szegényeket Támogató Alap • Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság • Nemzet Szegényeinek Frontja⁹

Az államszocialista rezsim legitimitásának egyik legfontosabb forrása a lakhatás volt. A pártvezetés az államilag támogatott bérlakásrendszerrel és lakásépítési programokkal, illetve a közüzemi költségek alacsonyan tartásával igyekezett elfogadható körülményeket biztosítani. Az 1980-as évek elejétől a gazdasági teljesítmény romlásával a szocialista állami lakásépítés fokozatosan visszaszorult, és egyre fenntarthatatlanabbá vált a bérlakásszektor működtetése is.¹⁰ A központilag alacsonyan tartott lakbérek egyre drágább volt finanszírozni az államnak, és az évek óta elmaradt felújítások miatt a bérlakásállomány jelentős részének leromlott (vagy nem korszerűsödött) az állapota.¹¹ Több tízezer bérlakás állt üresen, és egyre gyakoribbá váltak a lakbéremelések is.¹² Ez nem csak a bérlet elégedetlenségét váltotta ki, hanem azokét is, akiknek lakásra lett volna szükségük. Látni fogjuk, hogy az 1980-as évek végétől látványos szerveződésekkel képviselték magukat romák, nem romák, bérlet, lakásfoglalók és hajléktalan emberek. Noha érdekeik sokszor ütköztek egymással, követeléseikből az olvasható ki, hogy az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején sokan a bérlakásszektor megerősítésében és reformjában látták a kiutat.

Ennek a kapitalista városfejlesztés és az ezt is kiszolgáló lakásprivatizáció vetett véget. A belső városrészekben zajló tökeberuházások tiszta tulajdonviszonyokat kívántak meg, és ehhez a bérlakások értékesítésén keresztül

vezetett az út.¹³ A lakásprivatizációs láz a bérlet szervezeteit is utolérte, igyekeztek kiharcolni tagjaiknak a vásárlás minél előnyösebb feltételeit. Eközben a bérlakáshoz jutást követelő, lakhatásukat saját erőből megoldani nem tudó, szegény emberekből álló szerveződések kevés szakmai, eszmei és politikai támogatást kaptak. Erőforrások híján nem tudtak megszaporozódni és minden erőfeszítésük ellenére elsodorta őket a kapitalista-demokratikus gazdasági-politikai átalakulás.

1.1. Lakásbérlet Egyesülete – a biztos státuszú bérlet szervezete

A szocializmus alatt a tanácsai ellenőrzésű Ingatlankezelő Vállalatok (IKV-k) felügyelték a lakásállományt, azaz döntöttek a felújítási keretek felhasználásáról, illetve az üres lakások hasznosításáról. Működésük sok kivetnivalót hagyott maga után, többek között nem fordítottak kellő gondot a lakások állagának megőrzésére vagy a felújítások minőségére sem.¹⁴ Az elégedetlen bérlet táborát fogta össze a Lakásbérlet Egyesülete (LBE). A többbezes taglétszámmal bíró országos érdekvédelmi szervezet jellemzően a biztos státuszú – de nem feltétlenül jó anyagi helyzetű – bérlet érdekeit képviselte. Előfutárának tekinthetők azok a bérlet közösségek, amelyek a diktatúra enyhülésével az 1980-as évektől kezdve szerveződtek, hogy az IKV-kat „leváltva” saját kezükbe vegyék lakóépületeik fenntartását.¹⁵

A LBE-t 1988. szeptember 12-én olyanok alapították, akik maguk is szenvedtek az IKV-k rossz működésétől.¹⁶ Az alapító kör többnyire jómódú, jó kapcsolati hálóval rendelkező emberekből állt (fogorvos, mérnök, régi párttag, filmrendező, újságíró, jogász), akik azonban úgy döntöttek, mások érdekeiért is kiállnak, és országos szervezetet építenek.¹⁷ A LBE nagy erővel robbant

¹³ Zolnay J. (1993). Terézinvestitúra. Változatok tömbrehabilitációra a Terézvárosban. *Beszélő*, 4(15):17-19.; Zolnay J. (1994). Lakásprivatizáció a fővárosban. *Világosság* 35(4):32-43.

¹⁴ Györi P., Matern É. (1995). *Lakásügyi szerveződések a 90-es évek elején Magyarországon*. OTKA beszám. 12-14.

¹⁵ Pl. Csengery u. 48. 1984-ben, illetve a Vörösmarty u. 46. és a Kőrösi Csoma Sándor park 36. 1989-ben. Ld. *Ibid.*

¹⁶ Magyar Hírlap, 1988. szept. 13., 21(219):7.

¹⁷ Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 12-15. Ezzel együtt a szervezet első elnöke, Szabó Miklós már kezdetől fogva meg akarta vásárolni az általa lakott paszetti ingatlant (12.). A döntéshozókkal folytatott

⁹ A cím alatt a szekcióban bemutatott szervezetek szerepelnek. Ennél természetesen jóval több szervezet dolgozik lakhatási szegénységben érintett emberekkel.

¹⁰ Hegedüs J., Tosics I. (1993). *A lakásrendszer szociológiai és közgazdasági elemzése*. Kandidátusi ért., Bp. 26-32.

¹¹ Zolnay J. (1993). *A lakástörvény és a tulajdonviszonyok*. *Esély* 4(6):97-108.

¹² Matern É. (1990). Önkényes lakásfoglalók, kilakoltatottak. *Szociálpolitikai értesítő* 2:45-146. (79-99.)

be a közéletbe, a bérlakások ügye mozgósító erő volt. A megalakulást követő néhány hónapban nagyon gyorsan több ezer főre emelkedett a taglétszám. Az egyesület rendszeres ügyfélfogadást tartott, rovatot indított egy hetilapban, jogsegélyszolgálatot nyújtott.¹⁸ Létrejöttek Budapesten a kerületi csoportok, és sorra alakultak a vidéki csoportok is.¹⁹ Ezek a helyi csoportok vitték a konkrét ügyeket (felújítások, lakbéremelés), és népszerűsítették azt az elképzelést, hogy a bérlők „önkormányzó lakásbérlő egyesület” formájában átveszik a lakások fenntartását az IKV-ktől.²⁰ A „központ” feladata pedig a szakpolitikán keresztüli érdekérvényesítés, azaz a rendszerszintű változás kiharcolása volt.²¹ Véleményezték a kormányzat által elkészített lakáskonceptciókat és törvénytervezeteket, beleszóltak az IKV-k átszervezésébe, illetve tiltakoztak az ellen, hogy a rossz lakásgazdálkodás anyagi következményeit a lakosságra hárítsák megemelt lakbérek, illetve magasabb víz- és csatornadíj formájában.²² Fogytékosokkal, nyugdíjasokkal és szakszervezetekkel összefogva nagykoalíciók létrehozásával is próbálkoztak.²³

A LABE egy igazságosabb bérlakásgazdálkodás érdekében jött létre. Az egyesület vezetői következetesen képviselték, hogy a piacosítás, a bérlakásvagyon felszámolása mind a bérlőkre, mind a lakásra szorulóakra nézve végzetes következményekkel járna.²⁴ 1990 után azonban felgyorsult a privatizáció, ami alapjaiban változtatta meg a LABE működésének a körülményeit. *„Kezdetben a legértékesebb lakások „találtak” bérlőikben vevőkre. Később pedig a rosszabb helyen lévő, értéktelenebb lakások bérlőit semmiféle észérvm nem győzhette*

*meg arról, hogy vajon ők miért nem válhatnak szerencsésebb polgártársaikhoz hasonlóan tulajdonosokká. A privatizációs hólabda politikailag leállíthatatlannak bizonyult, a folyamat pedig egyre zsugorította a kiutalható bérlakásállományt.”*²⁵ Csak 1990-1992 között 210 ezer bérlakás került magántulajdonba.²⁶ Természetesen a LABE tagság jelentős része is érdekelt lett a vásárlásban. Noha ekkor lett volna a legnagyobb szükség arra, hogy egy országos szervezet egységesen kiálljon a bérlakásrendszer védelmében, akkora volt a társadalmi nyomás, hogy a LABE a tagszervezeteire bízta a döntést.²⁷ A vezetők, Vészits Ferenc és Battha Pál nyilatkozataikban sokáig következetesen elutasították a piacosítást,²⁸ de az eladással kapcsolatos visszasságok miatt 1993-tól végül az egyesület vezetése is felvállalta a lakáseladásokkal kapcsolatos érdekvédelmet.²⁹

A LABE nagyon szerény költségvetéssel rendelkezett és túlnyomórészt önkéntes munkára épült. Szakpolitikai hatása és célja így nagyban függött a helyi tagság képességeitől és önértékétől.³⁰ 1991-ben nem tudta megakadályozni a bérlakásvagyon koncepciótlan átadását az önkormányzatoknak, és csak nagyon minimális befolyása volt a bérlakások eladásáról rendelkező 1993-as lakástörvényre.³¹ Pedig a szervezetnek volt alternatívája a privatizációra. Az alakulástól kezdve képviselte a lakások fenntartását átvállaló „önkormányzó lakásbérlő egyesület” modellt.³² Ez azonban nem bizonyult elegendőnek, talán azért, mert az „önkormányzó egyesületek” konkurenciát jelentettek az ingatlankezelő cégekké avanszáló IKV-knak,³³ és mert végül ezek a bérlők is érdekeltek lettek lakásaik megvásárlásában.³⁴

lakáspolitikai egyeztetéseken is javasolta a lakások megvásárlását mint lehetőséget. Fővárosi Közlöny, 1989. dec. 31., 39(12):69.

¹⁸ Pl. Népszabadság, 1989. szept. 16., 47(219):5; Népszava, 1988. okt. 4., 116(237):5.

¹⁹ A LABE hálózata a teljes országot lefedte, többek között Debrecen, Dunaújváros, Eger, Győr, Kaposvár, Kecskemét, Keszthely, Pilisvörösvár, Százhalombatta, Szeged, Szolnok, Tata, Vác. Fórumokat, rendszeres közgyűléseket tartottak. Debrecenben jogsegélyszolgálat működött, Kaposváron 1993-ban tüntetést szerveztek, Vácott 1994-ben polgári engedetlenségre – a megemelt lakbérek nem fizetésére – szólították fel a bérlőket (Arcanum).

²⁰ Ország-Világ, 1988. júl.-dec., 32(49):7.; Százhalombattai Hírtűkör, 1990. jún. 20. 3(13):2.

²¹ Tót É. (1989). A Lakásbérlők Egyesületéről. *Eszmélet* 1(1):113-117., Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 15.

²² Vészits Ferenc főtitkár ismerteti, 1989. jan. 7., *nava.hu*, videó; Magyar Nemzet, 1989. jan. 9., 52(7):3.; Népszava, 1989. márc. 3., 117(57):5.; Heti Budapest, 1989. szept. 2., 1(26):11.

²³ Többek között 1989-ben a Lakosság Érdekvédelmi Tömörülése (LÉT), melyet az Ingatlankezelési és Városgazdálkodási Dolgozók Független Szakszervezete, a Mozgássérültek Egyesületeinek Országos Szövetsége, a Nyugdíjas Klubok és Idősek „Életet az éveknek” Országos Szövetsége és a Szakszervezetek Budapesti Tanácsa kezdeményezett. Népszava, 1989. szept. 11., 117(214):9.

²⁴ Pl. Tót, *A Lakásbérlők Egyesületéről*, 115. vagy Népszava, 1992. jan. 25., 120(21):9.

²⁵ Zolnay, *A lakástörvény és a tulajdonviszonyok*, 98.

²⁶ Dániel Zs. (1996). A bérlakás-privatizáció paradoxona. Nemzeti ajándék vagy ráfizetés? *Közgazdasági Szemle* XLIII., márc., 204-230. (205.)

²⁷ Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 18-20.

²⁸ Pl. Népszava, 1992. jan. 25., 120(21):9 (Battha P.) vagy Vasárnapi Hírek, 1992. márc. 22., 8(12):4 (Vészits F.).

²⁹ Pl. Magyar Nemzet, 1993. dec. 27., 56(301):1. vagy Magyar Nemzet, 1994. okt. 3., 57(231):4

³⁰ Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 20.

³¹ A szervezet saját eredményének tekintette, hogy a lakástörvénybe végül bekerült lakbérstop (az önkormányzati tulajdonban lévő lakások bérét 1994. jún. 30-ig tilos volt megemelni), hogy kiterjesztették a vételi jogot, és a vételárat a piaci érték maximum 50 százalékában határozták meg. Kelet-Magyarország, 1993. júl. 5., 53(154):9.

³² Magyar Nemzet, 1990. aug. 14., 53(190):3., Magyar Hírlap, 1991. máj. 20., 24(116):3.

³³ Magyar Nemzet, 1990. aug. 14., 53(190):3., Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 31.

³⁴ Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 18.

A társadalmi folyamatokkal együtt tehát a LABE is megváltozott. Csökkent a szervezet bázisa – a bérlők százezreiből tulajdonosok lettek, akiknek a problémái is megváltoztak. Egyre több tulajdonosi megkeresés érkezett az egyesülethez az elmaradt felújításokról, a magas fenntartási költségekről, illetve a társasházi működésről.³⁵ A bérlakásokban pedig a rosszabb helyzetű bérlők maradtak, akiknek a megszervezését a LABE nem vállalta fel.³⁶ A tagszervezetek közül többen elindultak az 1994-es önkormányzati választásokon is.³⁷ A LABE idővel – különösen a privatizációs ügyek kifutása után – elvesztette közösségi érdekképviselői jellegét. Tevékenységével a mozgalom későbbi szakaszában fogunk még találkozni.

1.2. Gettóellenes Bizottság – a bizonytalan státuszú roma bérlők és lakásfoglalók³⁸ szervezete

Az 1980-as évek elején a romló gazdasági teljesítmény következtében az ország majdnem fizetéseképtelenné vált, így számos kötött áras termék árát feloldották. Másfélszeresére emelkedett a kenyér ára, nőttek a lakbérek, drágább lett a táplálkozás, a ruházkodás és a lakásfenntartás. Ez rövidesen oda vezetett, hogy megnőtt a hátralékosok száma, amelyre a rendszer egyre inkább behajtási eljárással, végső esetben kilakoltatással válaszolt.³⁹ A romló társadalmi helyzet fokozottan sújtotta a roma népességet, akik elsőként veszítették el munkahelyüket, és akiknek jelentős része rosszul ellátott, csökkenő népességű falvakban élt, vagy a nagyvárosi nyomortelepekre kényszerült.⁴⁰

Ilyen nagyvárosi nyomortelepről kerültek az 1970-es évek elején Miskolc belvárosának leromlott bérházaiba azok a roma családok, akiknek a kilakoltatását két évtizeddel később egy roma önszerveződés, a Gettóellenes Bizottság akadályozta meg. Először az árvizek következtében felszámolt, városszéli

roma telepeken élő családok kaptak itt lakást, majd később kiutalással, rokoni alapon vagy lakásfoglalással további roma családok költöztek a városrészbe.⁴¹ Ezek a családok – sok esetben hátralékosok és lakásfoglalók – az 1980-as évek közepén váltak kényelmetlenné a tanácsnak. A döntéshozók érdekei hirtelen úgy kívánták, hogy felújítsák a városközpontot, amivel évtizedekig mit sem törődtek. Először megpróbálták a város más részein lakást vagy építési területet biztosítani az ott lakó roma családoknak, azonban ez a lakosság tiltakozásába ütközött. A helyi vezetés – szítva és egyetértve a romaellenes megnyilvánulásokkal – ezután döntött úgy, hogy a város határán kívül, minden infrastruktúrától távol húz fel számukra egy méltó lakhatásra alkalmatlan – gettóra emlékeztető – telepet.⁴²

Ezt a kitelepítést akadályozta meg az 1989-ben megalakult Gettóellenes Bizottság, amelyet többek között Horváth Aladár szervezett meg. A fiatal roma tanító 1988 végén Budapestre utazott, ahol a Raoul Wallenberg Egyesületben⁴³ és a köré tömörülő – roma és nem roma – értelmiségiek kis csoportjában talált szövetségeseire. A budapesti segítők tényfeltáró bizottságot hoztak létre, és 1989 februárjában Miskolcon részt vettek a helyi romák első, nagyszabású gyűlésén. Ladányi János szociológus, aki a tényfeltáró bizottság tagja volt, így emlékszik vissza a találkozóra:

„Igen meglepő volt, hogy a potenciálisan fenyegetett családok milyen világosan látták és értették a helyzetet. Érvelésükben a lakások kis mérete és alacsony komfortfokozata csak másodlagos szerepet játszott, s kivétel nélkül a teljes elszigeteltség és diszkrimináció veszélyeire hivatkoztak. [...] a cigányok 1944-es deportálásával és elpusztításával való analógiák is gyakran felmerültek az akció által fenyegetett cigányok érvelésében.”⁴⁴

A találkozó végére a résztvevők úgy döntöttek, megszervezik a helyi tiltakozást, kidolgoznak egy alternatívát a lakhatás megoldására, és mozgósítják az országos közvéleményt.⁴⁵

³⁵ Magyar Hírlap, 1998. okt. 6., 31(234):6., Győri, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 21. Idővel a szervezet neve is Lakásbérlők és Lakástulajdonosok Egyesületére változott.

³⁶ Győri, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 18, 21.

³⁷ Győri, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 20., Magyar Nemzet, 1994. nov. 10., 57(264):4.

³⁸ Ez alatt az „önkéntes” lakásfoglalókat értem, azonban nyelvpolitikai okokból a lakásfoglaló kifejezést használok.

³⁹ Győri P., Gábor L. (1994). *Díjhátralékosok- díjhátralékoság*. Kandidátusi értekezés. gyoripeter.hu

⁴⁰ Ladányi J. (1991). A miskolci gettóügy. *Valóság* 4:45-54. (45-46.)

⁴¹ F. Havas G. (1990). Hány ember fér el egy szobában? *Beszélő* 1(2):22-23.

⁴² Ladányi, A miskolci gettóügy 46-47.; F. Havas, *Hány ember fér el* 22.

⁴³ A *Raoul Wallenberg Egyesület* 1988-ban alakult a demokrácia védelmére, a toleráns közélet és a kisebbségek védelmére érdekében.

⁴⁴ Ladányi, A miskolci gettóügy, 49.

⁴⁵ *Ibid.* 47-49.

Ugyanezen a napon – 1989. február 2-án – azonban a helyi tanács elfogadta a „gettótervet”. A szerveződésnek pontosan egy hónap alatt innen sikerült fordítani. A szociológusok által vezetett tényfeltáró bizottság feltérképezte a kilakoltatással fenyegetett családok nagy részét, és azt találta, hogy senki nem akar kiköltözni a város szélére. Sőt, a legtöbb családnak konkrét elképzelése volt arról, hogyan tudna javítani a lakhatási helyzetén, ha kapna hozzá szociális vagy adminisztratív támogatást. Ezen felül a telep megépítésének költségeit is alaposan kielemezték. A tényfeltáró bizottság 1989. február 20-án megjelent jelentésében végül a legfontosabb gettóellenes érv az lett, hogy a terv költségei irracionálisan magasak.⁴⁶

Az építkezés pénzügyi tervéről 1989. március 2-án szavazott a tanács. A Gettóellenes Bizottság néhány nappal korábban, február 27-én vitára invitálta a tanácsstagokat, ahol már a tényfeltáró bizottság jelentését is felhasználták. A vidéki és budapesti összefogás közben mozgósította a helyi és az országos médiát is. A stratégia sikeres volt, a pártvezetésnek kényelmetlenné vált a csatározás, és a tanácsülésen végül nem szavazták meg a gettótervet. A szerveződés sikerét Horváth Aladár ezzel magyarázza: „*Miskolcon a kommunista rezsim saját válságát akarta elfeledni, csökkenteni azzal, hogy a „problémás cigányokat” két kilométerre a várostól gettósítja. [...] Akkoriban az apartheid-terv megvalósulását meg tudtuk akadályozni, mert a rendszer omladozott, az új elveivel pedig összeegyeztethetetlen volt.*”⁴⁷ A tanács a cigány aktivisták és tanácsadók részvételével felállított egy szakértői bizottságot, majd elindult a többlépcsős lakáscserék rendszere. Kiköltöztek és anyagi támogatást kaptak azok, akik készek voltak saját házat építeni, és beköltözhetek azok, akik lakásra vagy komfortfokozat-emelésre vártak. A lakások elosztásában is részt vett a közösség, ők választották ki a várólistáról a rászorulókat, a Szegényeket Támogató Alap (SZETA) pedig pénzügyi támogatással segített.⁴⁸ Azonban már rövid távon is látszott, hogy a tanács társadalmi nyomás hiányában igyekszik megkerülni az egyezséget.⁴⁹

A Gettóellenes Bizottság a szegény roma emberek és a – roma és nem roma – értelmiség együttműködésének emancipatorikus formája volt. A szervezők – a LABE-hoz hasonlóan – itt is megpróbálták tudásukat a politikai pályán hasznosítani. 1989 áprilisában megalakult az első független roma szervezet, a Phralipe, amelynek társalapítója, Horváth Aladár aztán az SZDSZ támogatásával 1990-94 között országgyűlési képviselőként dolgozott. A Gettóellenes Bizottságot később, 1995-ben szervezi újra, akkor már a Roma Polgárjogi Alapítvány színeiben. Az alapítvány tevékenységére a mozgalom következő szakaszában visszatérünk.

1.3. Tetőt a Fejünk Fölé, ESZIK és SZETA – a lakásfoglalók, lakásigénylők és szövetségeseik szervezetei

A szegények – köztük a szegény romák – belső kerületekből való kiszorítása Budapesten is az 1980-as évek második felében kezdett fokozódni. Azoknak, akiknek nem volt lakásuk, évtizedeken át reális alternatíva volt az üresen álló – bőségesen rendelkezésre álló – bérlakások elfoglalása.⁵⁰ Ezek sok esetben vizes, koszos, leromlott állagú lakások voltak, amelyek senkinek sem kellett. A gyakorlat évtizedekig az volt, hogy a tanács elhelyezés nélkül nem lakoltatta ki a lakásfoglalókat, az 1980-as évek közepétől azonban egyre gyakrabban nyúltak ehhez az eszközhöz.⁵¹ Ez részben a megnövekedett lakásfoglalások visszaszorítása érdekében történt. A munkásszállók felszámolása és a fővárosban is emelkedő munkanélküliség tovább növelték azok számát, akik máshogy nem tudták megoldani lakhatásukat, ráadásul az 1980-as években megugrott azok száma is, akik az egyre nyomasztóbb vidéki szegénység elől Budapestre menekültek.⁵² A szegénység a belső városrészekben – Józsefvárosban, Erzsébetvárosban, Terézvárosban, Ferencvárosban, valamint Kőbánya és Angyalföld kapcsolódó részein – koncentrált. Noha a lakásfoglalók

⁴⁶ Ladányi, A *Miskolci gettóügy* 50-51.; Horváth A. (2017). *Indulás. Roma polgárjogi mozgalom I.* Bp.: Wesley Kiadó.

⁴⁷ Bányai Gy. (2009). Ettől még nem változik semmi. Horváth Aladár a cigányellenesség okairól. Interjú. 168 óra, aug. 27., 21(35):20-21.

⁴⁸ Ladányi, A *Miskolci gettóügy* 52-54.; Horváth, *Indulás*

⁴⁹ F. Havas, *Hány ember fér el egy szobában?*; Ladányi, A *Miskolci gettóügy* 53.

⁵⁰ 1990-ben országosan 19.000 bérlakás állt üresen. Farkas J., Székely G. (2006). [Helyzetkép a lakásviszonyokról 1999-2005.](#) KSH.hu, 13.

⁵¹ Matern, *Önkényes lakásfoglalók* 73-75.

⁵² *Ibid.* 83-89.

különböző társadalmi háttérrel rendelkeztek, a kilakoltatásoknak volt egy etnikai színezete: aránytalanul nagy mértékben sújtották a – romló gazdasági helyzet miatt a vidékről a fővárosba költöző – roma családokat. Az 1980-as évek egyik első és látványos kilakoltatási akciója volt, amikor 1987-ben Angyalföldről – szisztematikusan, tucatjával – lakoltattak ki főleg roma családokat.⁵³

A rendszerváltás sem enyhítette a lakásínségben szenvedők gondjait. A kapitalista városfejlesztés erős érdekképviselőt kívánt volna meg a rászorulókról és érdekében, hiszen kulcskérdés volt, hogyan alakul a bérlakásállomány sorsa, illetve az, hogy a privatizációból befolyt nyereséget visszaforgatja-e a kerületek vezetése a lakásszektorba. Azonban a kerületek 1991 után saját hatáskörükben dönthettek a fejlesztési tervekről, amit nem voltak kötelesek megvitatni sem a fővárosi vezetéssel, sem a többi kerülettel.⁵⁴ Ez nem ösztönözte a helyi vezetőket arra, hogy a szegénységre és a lakhatási problémákra átfogó megoldást találjanak. A nem kívánt lakókat egyszerűbb volt kiszorítani egyik kerületből a másikba. A **Szegényeket Támogató Alap (SZETA)**⁵⁵ aktivistái ekkor több budapesti kilakoltatásnál próbáltak közbenjárni a rászorulókról, és alternatív forgatócsoportok segítségével a kamera nyilvánossága előtt tárgyaltak a lakókkal együtt az önkormányzat felelős vezetőivel.⁵⁶ A helyzetet tovább súlyosbította, hogy a vezetők a politikai felelősségüket bünbakképzéssel hártották. A sajtó így írt a városban uralkodó légkörről: *„Márpedig a fővárost már ma is egy destruktív, szegényellenes közhangulat uralja [...] a rendparti igények önmagukban teljesen érthetőek és méltánylandóak, a velük szimbiózisban élő szegényellenesség, cigányellenesség, lengyelelenség, menekültellenesség, idegenellenesség már a legkevésbé sem.”*⁵⁷

Ilyen körülmények között 1991-ben alakult – a lakásfogalók egy kis csoportját képviselő – Tetőt a Fejünk Főlé, és 1993-ban – a lakásigénylők képviselői – az Erzsébetvárosi Szükség-lakásigénylők Köre. Mindkét szervezet létrejöttében, megerősítésében kiemelkedő munkát végzett az ELTE „ESÉLY” Erzsébetvárosi Családsegítő és Közösségfejlesztő Szolgálat.

Az Erzsébetvárosban becslések szerint 150 lakásban éltek lakásfogalók.⁵⁸ 1991. április 15-ig „moratórium”⁵⁹ védte őket a kilakoltatástól, vagy más szóval, eddig kellett valahol máshol szállást találniuk. A helyi családsegítő munkatársai a tömeges kilakoltatások megakadályozása érdekében döntöttek úgy, hogy elősegítik a szerveződésüket. *„Egyenkénti megkereséssel mintegy harminc önkényes lakásfogalót hívtak meg teázni, azzal a céllal, hogy tárgyalási pozícióba hozzanak olyan embereket, akik illegálisan, bujkálva éltek már hosszabb-rövidebb ideje, amióta kétségbeesésükben üresen álló lakásokat törtek fel, és beköltöztek.”*⁶⁰ Így alakult meg a **Tetőt a Fejünk Főlé**. A lakásfogalók megosztották egymással történeteiket, és kiderült, hogy jó részük fizeti a lakbért és a rezsit, és sokan lakhatóvá tették, felújították a lakásokat. A családsegítők úgy gondolták, hogy ezeknek az embereknek az életstratégiája kitartást és leleményességet takar, amire tudnának építkezni az érdekérvényesítésben. A 27 lakásfogaló a családsegítővel közösen kiáltványt tett közzé a sajtóban, majd együttes erővel a formális szervezetté alakuláson kezdtek dolgozni.⁶¹ A szerveződés azonban három hónap múlva széthullott, amelyet a kilakoltatások elhalasztása – azaz az azonnali fenyegetettség eltűnése – is befolyásolt. Ezzel együtt még egy ilyen rövid életű kezdeményezésnek is lett valamennyi hatása: az Erzsébetvárosi Önkormányzat egy ideig többé-kevésbé következetesen kezdett el méltányossági szempontokat érvényesíteni a lakásfogalókra, amelyeket részlegesen 1992-ben a kilakoltatások beindulásakor is alkalmazott.⁶²

⁵³ *Ibid.* 73-77., 83-89., 95-96.

⁵⁴ Zolnay J. (1993): Lakásprivatizáció, városfejlesztés, helyi politizálás Erzsébetvárosban. *Esély* 4(1):8-13.

⁵⁵ A SZETA 1979 végén jött létre, hogy a nyilvánosság előtt nem látható szegénységre hívja fel a figyelmet. Működésében keveredtek a karitatív és a politikai elemek. A SZETA alapította 1990-ben a Kivert Anyák Otthonát, mely egy megvásárolt nagyobb családi házban működött, és bántalmazott nőknek és gyerekeknek biztosított rövid, ill. közép távú átmeneti lakhatást. Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések* 22-23.

⁵⁶ OSA Archívum, Fekete Doboz. Kilakoltatás a IX., Vaskapu utcában 1991, call no.: 305-0-3:195/2, Kilakoltatás a IX., Angyal utcában 1990, call no.: 305-0-3:234/1, 305-0-3:234/2, 305-0-3:249/3.

⁵⁷ Magyar Hírlap, 1991. márc. 5., 24(54):6.

⁵⁸ Madlena, E., Zolnay J. (1992). „Lakáspolitikai” és közösségi szociális munka. *Esély* 4:85-92. (91.)

⁵⁹ A főpolgármester ajánlást fogalmazott meg a kerületek felé, hogy azok tartózkodjanak a lakásfogalók kilakoltatásától. Erre a kerületek eltérő módon reagáltak, de az ajánlás valamennyire fékezte a kilakoltatásokat. Ld. Zolnay, *Lakásprivatizáció* 9.

⁶⁰ Madlena, Zolnay, „Lakáspolitikai” 91.

⁶¹ Magyar Nemzet, 1991. ápr. 30., 54(100):6., Madlena, Zolnay, „Lakáspolitikai” 91.

⁶² Madlena, Zolnay, „Lakáspolitikai” 92.

Az Erzsébetvárosi Családsegítő Szolgálat segítségével útjára indult másik önszervező csoport az **Erzsébetvárosi Szükségsegítségnyelők Köre (ESZIK)** volt. A 20-30 tagból álló, etnikailag vegyes szervezet tagjainak évek óta bent volt a lakásigénylése a VII. kerületi önkormányzatnál. Voltak köztük olyanok, akik tízen laktak egy szobában, volt olyan, aki albérlésben élt, de munkanélkülivé válva a hajléktalanság fenyegette, és volt, aki hajléktalanszállóról járt a találkozókra.⁶³ Gosztonyi Géza a családsegítő munkatársaként így emlékszik vissza 1993 májusára, az indulásra:

„Mi mással is kezdődhetett volna az általunk javasolt első összejevetel, mint kilátástalan helyzetük megfogalmazásával. Ám mintha valami furcsa erő költözött volna valamennyiükbe, mikor kiderült, hogy szinte kivétel nélkül tudnak egy-két üresen álló lakásról. Egyre izgatottabban sorolták a címeket. Egyikőjük felvetette, hogy fektessenek fel egy üres-lakás címlistát. Mire egy másikuk azt javasolta, hogy ne csak az általuk ismert üres lakások címét írják össze, hanem kutassanak fel minél több ilyen lakást és azt az információt adják át a hivatalnak. Ehhez képest már csak egy kis lépés volt a lakások térképen történő ábrázolása. Körzetekre osztották fel a teljes kerületet, és sorra jártak valamennyi házat, óvatosan bekukkantva minden függöny nélküli ablakon és kilincs nélküli, nyitott ajtón.”⁶⁴

Egy hónap alatt 208 üresen álló lakást írtak össze és 1993. július 8-án átadták az újraelosztásra vonatkozó javaslatukat a polgármesternek, melyben ezt írták: „Mi szegények vagyunk ahhoz, hogy valaha is lakást vásároljunk, ezért nem értjük, hogy az Önkormányzat miért nem gondol a hozzánk hasonló emberekre, amikor sorra eladja az állami bérlakásokat. [...] Elemi érdekünk a privatizáció csökkentése. Mi ezt várjuk az Önkormányzattól!”⁶⁵ Ekkor azonban a kerületben már javában zajlott a bérlakások értékesítése, másfél éve a képviselőtestület privatizációt támogató része még 10.000 aláírást is összegyűjtött a lakását megvásárolni szándékozó bérlőktől.⁶⁶ A brutális ellenszél ellenére az ESZIK-esek nem adták fel. 1994-ben – amikor a számos egyeztetés, bizottsági

üléseken való felszólalás ellenére még mindig nem kaptak lakást – ultimátum elé állították a polgármestert: vagy átadja az üres lakások kezelését az ESZIK-nek, vagy elfoglalják őket.⁶⁷ Az önkormányzat végül 1994 márciusában 20 bérlakás kezeléséről kötött megállapodást a szervezettel.⁶⁸ A megállapodás olyan erős felhatalmazást adott, és olyan komoly felelősséget is hárított az ESZIK-re, amit egy szociális lakásügynökség létrehozásával lehetett volna felvállalni. Azonban az 1994-es választások előtt álló önkormányzat végül csak kilenc lakást adott át, amit a szervezet a hivatal által jóváhagyott lakásigénylők között osztott szét. Az 1995-ben felállt új képviselőtestület pedig nem volt nyitott az együttműködés folytatására, és a szervezetet megalakító családok is (miután lakáshoz jutottak) leváltak a szervezetről.⁶⁹ Az ESZIK egy ideig még kezelt lakásokat,⁷⁰ de nem kapott elég segítséget ahhoz, hogy erős lakásügynökséggé válhasson.

Az ELTE Szociálpolitikai Intézetének szakmai támogatásával működő Erzsébetvárosi Családsegítő Szolgálat úttörő munkát végzett a közösségi szociális munka területén, de csepp volt a tengerben. Ráadásul a lakásukat megvásárolni kívánó bérlők is szerveződtek, amit a kerületek vezetése is fel tudott használni a gyors privatizációhoz.⁷¹ Ahogy azt a XIV. kerületi lakásosztály vezetője 1991-ben elmondta: „Nem tudunk humánus megoldást találni, ha nem létesülnek újabb szükségsegítségnyelők, illetve átmeneti szálláshelyek.”⁷² A rendszerváltás utáni első évtizedekben azonban a mérleg nyelve a szállók kiépítése felé mozdult el, és nem egy korszerű bérlakásgazdálkodás irányába.

⁶⁷ 16. sz. melléklet: Ne panaszkodj! Cselekedj!, In: Sarkadi, *Évés közben jön meg az étvágy*; Népszabadság – Budapest melléklet, 1994. febr. 25., V.

⁶⁸ 20. sz. melléklet: Megállapodás, 1994. márc. 21., In: Sarkadi, *Évés közben jön meg az étvágy*

⁶⁹ Sarkadi, *Évés közben jön meg az étvágy* 27.

⁷⁰ Színes Vasárnap, 1995. nov. 12., 2(45):7.

⁷¹ Erzsébetvárosiak Klubja-Bérlakásvásárlók köre - Magyar Nemzet, 1992. febr. 17., 55(40):8., terézvárosi tüntetések - Zolnay, *Terézinvestitúra*.

⁷² Magyar Nemzet, 1991. ápr. 30., 54(100):6.

⁶³ Sarkadi I. (1998). *Évés közben jön meg az étvágy, avagy az E.S.Z.I.K. szervezetpszichológiája*. Szakdolgozat. Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem, 28-29. és 9. sz. melléklet: Javaslat; Kurír, 1993. júl. 9., 4(185):3.

⁶⁴ Gosztonyi G. (1997). *Közösségi szociális munka*. Budapest: Budapesti Szociális Forrásközpont. 42-43.

⁶⁵ 9. sz. melléklet: Javaslat, ill. 7. sz. melléklet: Üres lakások listája. In: Sarkadi, *Évés közben jön meg az étvágy*; Népszabadság – Budapest melléklet, 1993. júl. 9., I.

⁶⁶ Madlena, Zolnay, *„Lakáspolitikai”* 89.

1.4. A Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság és a Nemzet Szegényeinek Frontja – a hajléktalan emberek és szövetségeseik szervezetei

Az omladozó szocialista rendszer egyre inkább megvonta a segítséget azoktól is, akik munkásszállókon éltek. 1988-ban egyik pillanatról a másikra hatszorosára emelkedett a lakbér ezeken a szállásokon, majd megindult az átalakításuk vagy a felszámolásuk.⁷³ Ez a végletekig megnehezítette az alacsony keresetűek helyzetét. Sokan a munkájukkal együtt a szálláshelyüknek is búcsút mondhattak. Családi támasz hiányában az 1980-as évek végén, 1990-es évek elején tömegesen kerültek emberek az utcára, köztük olyanok is, akik fogyatékosok, bántalmazás, betegség vagy túlzott szerhasználat miatt szintén ezeken az átmeneti szállásokon találtak menedékre. Érdekeik védelmében 1989. február 28-án alakult a Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság (HTB). Előzménye, hogy Ungi Tibor munkásszállón élő segédmunkás kijárta, hogy a lakbéremelés ügyében a Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezetétől (TDDSZ) is személyesen kérhessen segítséget.⁷⁴ Ezen a találkozón ismerkedett meg Győri Péter szociológussal. Győri ezután többedmagával megalapította a HTB-t, melynek Ungi – mint szállólakó – is tagja lett.⁷⁵

A HTB-nek, mely kutató és érdekvédelmi szervezetként határozta meg magát, két kiemelt célja volt. Egyrészt alapító levelében kiállt a lakhatáshoz való jogért, másrészt a sajtóban és a döntéshozókkal folytatott tárgyalásokon a menhelyek megújítását és szakképzett szociális munkásokkal való bővítését hangsúlyozta.⁷⁶ A HTB – más szegényeket segítő szervezetekkel együtt – 1989 telén vált igazán fontossá a hatalomnak, amikor a hajléktalan emberek sorozatos tüntetésbe kezdtek Budapesten. Ezek a demonstrációk kényelmetlen

helyzetbe hozták az – egyébként is legitimációs válsággal küzdő – szocialista vezetést, amely mindent megtett annak érdekében, hogy a lehető leggyorsabban eltüntesse a szegénységet a köztterekről.

A tüntetések 1989. november 29-én kezdődtek, három nappal a „négyiges” népszavazás után, válaszul arra a hatósági intézkedésre, hogy éjszakára bezártak a pályaudvarok. A vasúti várók rengeteg embernek jelentették az utolsó menedéket. Tiltakozásul 50-60 ember gyűlt össze a Blaha Lujza téren és ülösztájkba kezdett. A hajléktalan emberek aláírásokat gyűjtöttek, és november 30-án egy háromfős küldöttség – Kis Róka, Cápá és Csöpi – találkozott a Főváros vezetőjével, Bielek Józseffel.⁷⁷ Rostás Sándor tüntetőtől az aznapi írott sajtóból így értesültünk követeléseikről: „Azért csináljuk ezt a kampányt, mert hajléktalanok vagyunk. [...] Tegnap este fél hat óta vagyunk itt, és addig maradunk, amíg lakást nem kapunk. Petíciót adtunk át a kormánynak és a Fővárosi Tanácsnak, hogy adják ide a volt munkásörházakat. Rengeteg a rászorult ember, ne álljon ott üresen az a sok ház!”⁷⁸ Azt, hogy számos hajléktalan ember lakást akart (és nem szállót), az is erősíti, hogy az egyik tüntető-szervező, Orsós Mária „Panda” egy kamerás és egy újságíró kíséretében lakást kért a tanácstól.⁷⁹ Később szintén lakást követelt a Déli pályaudvaron egy másik tüntető-szervező is: „Innen senki nem rakhat ki minket! Erőszakkal sem! Oda a pénztár köré lehet feküdni, hogy ne nyissanak ki addig, ameddig lakás nem lesz!”⁸⁰

A szociális szakemberek (és később a Déli pályaudvari jótékony segítők) azonban a közvetlen válsághelyzetre keresték a megoldást. November 28-án a SZETA, a HTB, az Oltaim Karitatív Egyesület és az Újpesti Családsegítő Központ (ÚJCSAKÖ) levelet írtak az ország és a főváros felsővezetőinek, amiben felajánlották szakmai segítségüket, és munkásörhagyók vagy hasonló létesítmények kiutalását kérték.⁸¹ A pártvezetés november 30-ától alkalmatlanabbnál alkalmatlanabb épületeket ajánlott fel a Fővárosnak azzal a céllal, hogy

⁷³ MTI, „Felemelték az átmeneti szállások lakbérét”, 1988. nov. 8.

⁷⁴ Ungi gyönyörűen megírt, őszinte, TDDSZ-nek címzett 1988. okt. 17-én kelt levelét [itt](#) lehet elolvasni. Győri, Ungi és a HTB későbbi alapítói 1989. jan. 4-én aztán egy országgyűlési képviselővel, illetve a Szociális és Egészségügyi Minisztérium és a Fővárosi Tanács képviselőjével is [találkoztak](#), ahol felmerült egy célzott munkabizottság létrehozása a munkásszálló-rendszer átalakítása ügyében. A rákövetkező hónapban megalakult a HTB. [gyoripeter.hu](#)

⁷⁵ [1988 Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság \(Alapítás és működés\)](#). Az [alapítótagek](#) átfedésben vannak többek között a SZETA-val és az Erzsébetvárosi Családsegítő Szolgálattal. [gyoripeter.hu](#)

⁷⁶ Találkozás parlamenti képviselővel [jegyzőkönyv](#), 1989. jan. 4.; [Helyzetjelentés 1](#), 1989. febr. 28.; Ungi Tibor – Romano Nyeveipe, 1989. febr. 28., 5.; Győri Péter – [Magyar Hírlap](#), 1989. okt. 30., 5. [gyoripeter.hu](#)

⁷⁷ Magyar Hírlap, „[Csöviék a polgármesternél](#)”, 1989. dec. 1., [gyoripeter.hu](#)

⁷⁸ Mai Nap, „[Csövezők indulatos kampánya](#)”, 1989. nov. 30., [gyoripeter.hu](#)

⁷⁹ Mária meg is kapta a lakást arra hivatkozva, hogy volt öt év munkaviszonya és állami gondozott volt. [Partizán](#), Egy elfeledett sztrájk története. 2019. dec. 19., 7:13-8:18.

⁸⁰ [Hajléktalanok. Rongyosforradalom](#) (1992). Videó-dokumentumsorozat. Rendezte Mihályfy László. 3:57-4:10.

⁸¹ Magyar Hírlap, „[Levél a hajléktalanok ügyében](#)”, 1989. nov. 30. [gyoripeter.hu](#)

ezt majd a szakosodott szervezetek (pl. a Vöröskereszt) üzemeltethetnék.⁸² Ekkor jelölték ki átadásra a VIII. kerületben a Vajdahunyad utca 3. és a X. kerületben a fűtés és meleg víz nélküli Bánya utcai munkásör-parancsnokság épületeit is.⁸³ A menhelyek üzemeltetőinek a megtalálásáig a városvezetés egy csepeli szakmunkásképző tornatermében rendezett be krízisszállást. A lehetőséget Solt Ottília (SZETA), Mezei György (ÚJCSAKÖ) és Győri Péter (HTB) tárták a tüntetők elé.⁸⁴ A hajléktalan emberek először négytagú küldöttséget küldtek Csepelre, hogy saját szemükkel is meggyőződjenek az állapotokról. A felajánlott segítség végül megosztotta a tüntetőket. Egy részük elfogadta a szállást és december 3-án elindult Csepelre, mások a Déli pályaudvarra mentek, hogy újrászervezzék magukat. A tornateremben pedig az ÚJCSAKÖ stábjá és néhány hajléktalan ember szervezte meg az elhelyezést, az adományok elosztását, és alakította ki az együttélés szabályait.⁸⁵

A „Vajda 3-at” végül december 5-én vette át a Fővárostól Győri és Solt a HTB, illetve a SZETA képviselőiben. A lerobbant épületben kialakított szállást eleinte a mintegy 50 beköltöző hajléktalan emberrel közösen próbálták megszervezni, de ez rövid időn belül kudarcot vallott. 1990 februárjában – a HTB kvázi utódjaként, négy civil szervezet összefogásával – megszületett az üzemeltetést felvállaló **Menhely Alapítvány**.⁸⁶ Azok számára, akik Csepelről nem jutottak be a Vajda 3-ba, a fővárosi vezetés megnyitotta – a fűtés és meleg víz nélküli – Bányai utcai épületet. Akiknek ez nem tetszett, azoknak maradt a „Déli”.⁸⁷

A tüntetéshullámot többen igyekeztek életben tartani. A különféle civil és politikai szervezetekben feltűnő Balogh Árpád⁸⁸ is, aki bejelentette, hogy 1989. december 6-án a Déli lépcsőin tartja alakuló ülését a Hátrányos Helyzetűek Országos Tanácsa (HHOT).⁸⁹ Balognak volt szerepe abban, hogy 1990. január 11-én a Déliben folytatódott a tiltakozás. A sztrájk indulását a tüntetések egyik hajléktalan vezéralakja, Makovecz Gyula jelentette be: „Gyerekek, a sztrájk tovább tart, innen senki nem tágit! A pénztárokat körbefogni, lezárni, senki nem nyit ki, a sztrájk folytatódik!”⁹⁰ Közben Balogh és a hajléktalan emberek egy csoportja 1990. január 16-án a Parlament előtt is demonstrált transzparensekkel, pokrócokon.⁹¹

Ezzel párhuzamosan a híres humorista, Nagy Bandó András provokatív ötletet tett közzé a Mai Napban január 17-én: a hajléktalan emberek alapítsanak pártot, majd fordítsák „a párt által megszerzett anyagi támogatást átmeneti szállás építésére”, mely egyben a pártszékhely is lenne. „Délben a Déliben!” felszólítással nyilvános gyűlést hirdetett meg január 21-re.⁹² Noha Nagy Bandó nem volt biztos abban, hogy bárki is várni fogja, nemcsak párszáz fős tömeg, hanem pódium és szervezők fogadták. A tüntetésen Nagy Bandó mellett Balogh is felszólalt. A tüntetők eltökéltek és méltóságteljesek voltak, látható volt, hogy közösséget éreznek egymással.⁹³ 157 alapító taggal és egy 21 tagú választmánnyal aznap megalakult a Nemzet Szegényeinek Frontja (NSZF), az elnök

⁸⁸ Balogh Árpád 1990. jan. 21-én, a Nemzet Szegényeinek Frontja megalakulásán a Magyar Néppárt nevében mutatkozik be a színpadról (*Hajléktalanok. Rongyosforradalom*). Az NSZF előtt különböző jó szándékú, lakhatással és állami gondozottakkal kapcsolatos, rövid életű kezdeményezéseket alapít, köztük az Otthonteremtők Szövetségét és a Hátrányos Helyzetű Fiatalok Segítő és Érdekvédelmi Szövetségét, illetve egy gödöllői magyar kibuc létrehozásának is szószólója. Neve kapcsolódik a HHOT-hoz, a Hazafias Népfronthoz, a Szociáldemokrata Párthoz, és tagja volt a Független Kisgazdapártnak. Végül sikkasztással is megvádolják az Otthonteremtő Alapítvány ügyében (Reform, 1995. aug. 4., 8(20):28-29.; 168 óra, 1997. ápr. 15., 9(15):18.). Noha az NSZF hajléktalan vezetői 1990 elején kizárták a szervezetből (Népszabadság, 1990. febr. 3.; 48(29):11), Balogh még 1992-ben az **FKGP nagyválasztmányának ülésén** (megyei elnökként) is az NSZF-fel próbál magának legitimitást teremteni. További forrás: Arcanum Digitheca.

⁸⁹ A HHOT alapítói egy 1989. nov. 29-i **MTI hír** szerint a Hazafias Népfronttól Balogh Árpád, illetve a Fidesz, az SZDSZ, az Országos Cigánytanács és a Raoul Wallenberg Egyesület. Valószínűleg a HHOT Balogh magánkezdeményezése volt. Ld. még Esti Hírlap, **Hajlékhoz juthatnak a hajléktalanok**, 1989. dec. 2. gyoripeter.hu

⁹⁰ *Hajléktalanok. Rongyosforradalom* 3:35-3:49.

⁹¹ Magyar Hírlap, 1990. jan. 17., 23(24):3.

⁹² Mai Nap, 1990. jan. 17., 2(14):7.

⁹³ *Hajléktalanok. Rongyosforradalom*

⁸² Bicskei menekülttábor; fűthetetlen, romos párhelyiségek. **1989 Blaha demonstráció és folytatás 1990-ben**.

⁸³ Mindkettő ma is hajléktalanszállóként működik. A helyzet ironiája, hogy a Minisztertanács a tüntetéssel egy időben tárgyalta a „lakáspolitikai távlati fejlesztési koncepciójáról”, azaz az állami tulajdonban lévő lakások tanácsai tulajdonba adásáról, és a munkásörparancsnokság épületeinek kiutalásáról a hajléktalan embereknek. Magyar Hírlap, 1989. dec. 2., 22(284):1. gyoripeter.hu

⁸⁴ „Ottília, én és Mezei Gyuri tártuk ezt az emberek elé, s bizony elég nagy volt a bizonytalanság, a zavar, tulajdonképpen elég botrányos volt a tárgyalásnak, gyözködésnek(?) ez az – egyébként kulcsfontosságú – mozzanata. Ottília és Gyuri ekkor a Blahára a Déli pályaudvarról jöttek át néhány ottani csövessel, akiket előzőleg már ott meggyőztek arról, hogy induljanak inkább a csepeli tornaterembe.” gyoripeter.hu

⁸⁵ **1989 Blaha demonstráció és folytatás 1990-ben**. gyoripeter.hu

⁸⁶ Állami Számvevőszék (2006). **Jelentés. A hajléktalanokat ellátó intézményrendszer ellenőrzése.**, 14.; **1990 Menhely Alapítvány megszületése (Alapítás és működés)**, **1989 Blaha demonstráció és folytatás 1990-ben**. gyoripeter.hu

⁸⁷ **1989 Blaha demonstráció és folytatás 1990-ben**.

Balogh lett, tiszteletbeli elnöknek pedig Nagy Bandót választották.⁹⁴ A szervezet célja a hajléktalanok, szegények és állami gondozottak támogatása és érdekvédelme lett. A tüntetésen Kozma Imre atya is felszólalt, és a **Magyar Máltai Szeretetszolgálat**⁹⁵ nevében felajánlotta, hogy kérnek egy 200 fős épületet, és segítenek munkával, gondoskodással.⁹⁶

Nagy Bandót mélyen megrázta a szegénység, amit látott, és azon kezdett el dolgozni, hogy a rászorulókat elkerüljenek a pályaudvarról. *„Be akarjuk bizonyítani, hogy ezek a srácok sokkal többre képesek, mint amit feltételeznek róluk. Épkézláb emberré válnának, ha gondozást, törődést kapnának, de egyenként. Ha mindenkit felkarolna egy-egy üzem, vállalat munkakollektívja, visszaadná ezeknek az embereknek a hitét.”*⁹⁷ Abban bízott – amiben sokan mások is – hogy ha sikerül átmeneti szállást teremteni, akkor onnan már könnyebb lesz munkát találni és megkapaszkodni. Ez azonban az akkori társadalmi-gazdasági helyzetben hiú ábránd volt.

A tüntetések nagy fennakadást okoztak a pályaudvar működésében, így a pártvezetésnek kifejezetten jól jött, hogy (itt is) akadt valaki, aki kezeli (helyettük, illetve az ő segítségükkel) a kialakult válságot. A honvédség vezetője azonnal átengedte a Csillebérce Úttörőtáborát. Már másnap sok száz ember hagyta el buszokkal a pályaudvart, másoknak pedig a meglévő szállókon (Dobozi utca, Könyves Kálmán körút) igyekeztek helyet találni.⁹⁸ Nagy Bandó szervezésének köszönhetően a táborban élelem és szállás fogadta a hajléktalan embereket, rendezték az irataikat, és zuhanyrákat, önkéntes fodrászokat, ruhaadományok segítségével igyekeztek nekik új külsőt adni. Orvosok vizsgálták meg őket, továbbá gyorssegélyt is sikerült biztosítani „az első fizetésig”.⁹⁹ Az NSZF vezetősége megosztott volt. Voltak, akik új tömegszállások kialakításában látták a kiutat vagy maguk is Csillebérce-re akartak költözni, voltak, akik Nagy Bandó eredeti ötletét, a pártalapítást forszírozták, és voltak, akik további tüntetésekkel

akarták folytatni a nyomásgyakorlást.¹⁰⁰ Végül, az NSZF megalakítása után pár nappal a hajléktalan emberek – kényszer hatására vagy önszántukból, de – elhagyták a pályaudvart.

A csillebércei tábor a hajléktalan emberek – köztük Makovecz – önkéntes szervező munkájával közel egy hétig működött. Innen aztán január végén egy Budaörs és Törökbálint határán lévő üres laktanyába költöztek, ahol január 29-én megalakult a Hajléktalanok Rehabilitációs Otthona.¹⁰¹ Eleinte – a néhány hete megnyitott Vajda 3-hoz hasonlóan – ezt is hajléktalan emberek részvételével irányították, amiben a fővárosi tanácsai hivatalnokok mellett az újrászervezett NSZF vállalt vezető szerepet. Az 1990-es októberi önkormányzati választások után azonban a budaörsi városvezetés átvette az irányítást a tábor felett, de nem sikerült kialakítani egy jól működő intézményrendszert. A szállót végül 1992 májusában felszámolták. A lakók más hajléktalanszállókba költöztek, és az NSZF is befejezte működését.¹⁰²

Arról, hogy sok, hajléktalan vagy a hajléktalanság szélén álló ember szállás helyett lakást akart, további kisebb tiltakozások is tanúskodnak. 1989-1990-ben például Békéscsabán, Egerben és Salgótarjánban is szükséglakásért éhségstrájkolt egy-egy férfi, majd Békéscsabán 1990 novemberében nyolc fős tüntetést is tartottak a Városházán.¹⁰³ Budapesten 1990 elején pedig többen sátras tiltakozást szerveztek a parlament előtt. Egyikük Rostást Sándor volt, a Blaha Lujza téri tüntetők szóvivője. Lakáskérelmét mégis elutasították.¹⁰⁴ Rostás később, szeptemberben megpróbálta feléleszteni a tiltakozásokat és 1990. szeptember 29. és 1992. december 31. (!) közötti időszakra tüntetést jelentett be a Déli pályaudvaron, de ezt a rendőrség nem engedélyezte.¹⁰⁵ Közben a Keleti pályaudvaron gyülekező hajléktalan emberek megbénították a vasút működését, elfoglalták a vasúti kocsitárolókat, a várótermeket és

⁹⁴ Népszabadság 1990. jan. 22., 48(18):4.; *Hajléktalanok. Rongyosforradalom*

⁹⁵ A Máltai Szeretetszolgálat alulról szerveződő gyökereiről ld. Györi, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 32-36.

⁹⁶ *Hajléktalanok. Rongyosforradalom*

⁹⁷ A Hét, 1990. márc. 23., 35(12):15.

⁹⁸ A Hét, 1990. márc. 23., 35(12):14-15.; Népszabadság, 1990. jan. 24., 48(20):10.

⁹⁹ Magyar Hírlap, 1990. jan. 29., 23(24):4.

¹⁰⁰ Népszabadság 1990. jan. 24., 48(20):10.

¹⁰¹ *Hajléktalan*, 1990. szept. 11., MTI.

¹⁰² A szállón uralkodó körülményekről ld. Népszabadság, 1990. febr. 3., 48(29):11., ill. Pikk K. (1994). *A hajléktalanokról*. Kandidátusi disszertáció, 38-40.

¹⁰³ Eger – Népszabadság, 1989. aug. 16., 47(192):10.; Salgótarján – Népszabadság, 1990. febr. 1., 48(27):10.; Békéscsaba – Népszabadság, 1990. nov. 3., 48(258):4.

¹⁰⁴ Rostás mellett a másik sátras tüntetőnek, Szingár Jánosnak Nagy Bandó közbenjárásával sikerült egy 9 nm-es, komfort nélküli lakáshoz jutnia. Beszélő, 1990. márc. 10., 1(9):26.

¹⁰⁵ Népszava, 1990. szept. 29.; 118(229):7.

a pénztárakat. A vasutasok az állapotok miatt sztrájkba kezdtek, a rendőrség is kivonult, és a helyzet kezelése céljából a MÁV átengedte a Madridi úti munkásszállóját. A pályaudvaron SZDSZ-es képviselőként Kőszeg Ferenc és a MÁV főtanácsosa győzködött egy csoportot arról, hogy fogadják el a szállót. A hajléktalan csoport szóvivője Rostás volt. Kitartottak amellett, hogy csak akkor mennek el, ha lakást kapnak.¹⁰⁶ A többszáz hajléktalan embert néhány napon belül kiszorították a pályaudvarról.

Az első menhelyek tehát 1989-1990 telén, a hajléktalan tüntetések eredményeként jöttek létre. Azonban a szocialista pártvezetés nem hosszú távú megoldásokban gondolkodott, hanem egyszerűen eldugta szem elől az elégedetlenkedő szegényeket, kihasználva a szociális szakemberek és jótékony hírességek elkötelezettségét. A rendszerváltás utáni városvezetésnek is gyorsan kellett cselekednie. Mire 1992-ben megalkották az első, az ellátókra vonatkozó központi szabályozást, 67 intézményben mintegy 2.000 szálláshely működött az országban.¹⁰⁷ Ehhez a gyors növekedéshez azonban 1989 fordulóján és később sem társultak megfelelő források, és romokból nem lehetett várát építeni; még úgy sem, hogy a mozgalom vezető alakjai beléptek a politikába.¹⁰⁸ A bérletrendszer felszámolásával egy lehetőségeiben korlátozott ellátórendszer jött létre, amely máig rengeteg ember számára jelent zsákutcát, és az ott dolgozóknak sem biztosít megfelelő munkakörülményeket. Ahogy 2019-ben Győri Péter fogalmazott a Vajda 3 előtt:

„Mit keresünk itt egy volt munkásör-laktanyában 30 év után? Miért nem vagyunk mi egy újjépítésű Szobabérlet Házában, mondjuk? Ahol visszamemlékezünk valami jól berendezett, meleg, egyágyas szobákkal felszerelt intézményből, hogy valamikor, 30 évvel ezelőtt még ott, abban a kócerájában kezdtük? Nem, ott vagyunk most is, 30 év után is. Ugyanazokban az épületekben és ugyanazokban a levedlett viccekben-vackokban vannak a hajléktalanellátó szervezetek mint 30 évvel ezelőtt.”¹⁰⁹

1.5. Az első korszak tanulságai

Az érintettek részvétele érték. 30 év távlatából könnyű megállapítani, hogy a bérletre vonatkozó követeléseikkel – legalábbis egy ideig – a hajléktalan emberek, bérlet, a lakásigénylők és a lakásfoglalók jelölték ki a hosszú távú, fenntartható lakáspolitikai irányait a politikai vezetők és a velük dolgozó szakértők jó részével szemben. Ez aláhúzza az életkörülményekből fakadó tapasztalatok értékét mind a mozgalomban, mind a szakpolitika-alkotásban. Ezzel együtt a célok pontos kijelölése és a politikai kontextusban rejlő lehetőségek ismerete nélkül a rövid távú önérték könnyedén felülírhatja a hosszú távú társadalmi hasznot, ahogy az a LABE esetében is történt.

Az osztályokon átívelő együttműködésekben erő van. Szinte mindegyik szerveződésem rámutat az osztályokon átívelő együttműködésekben rejlő erőre. Ott, ahol a magasabb státusszal rendelkezők szakmai tudásukat alázattal állították az érintettek és az ügy szolgálatába, és a felek egyenrangú partnerként dolgoztak együtt, meg tudták sokszorozni a hátrányos helyzetűek érdekérvényesítő erejét (pl. LABE, Gettóellenes Bizottság, Tetőt a Fejünk Fölé, ESZIK). Az ELTE „ESÉLY” Erzsébetvárosi Családsegítő Szolgálat a konfliktustól nem visszariadó érdekérvényesítés és az intézményes szociális munka találkozására is jó példa,¹¹⁰ és az ELTE részvétele pedig azt illusztrálja, hogy az akadémia megtermékenyítő hatással tudott lenni a társadalmi mozgalmakra.

Anyagi és eszmei támogatás nélkül nem megy. Noha a civil szerveződések a rendszerváltás előestéjén szervesen kötődtek a demokráciáért folyó konfliktusos küzdelmekhez, a rendszerváltás után pillanatok alatt beágyazódtak a formálódó nonprofit szektorba. A nonprofit vagy harmadik szektor eszmeisége a liberális kapitalista demokráciákban rejlő feszültséget igyekszik orvosolni. Míg a kormányzat a szabadpiaci elvek alapján működésben tartja a gazdaságot, a gazdasági működés káros hatásainak kezelését a civilekre bízta. Ez a társadalmi modell az elszegényedést szolgáltatásnyújtással, innovatív programokkal ellensúlyozza.¹¹¹ Ezt a korszakot az a „hit” is jellemezte, hogy a gazdaság fellendülésével majd a társadalmi egyenlőtlenségek is megoldódnak,

¹⁰⁶ Népszabadság, 1990. nov. 3., 48(258):4.; [A rendszerváltás két éve és a hajléktalanok – az MTI hírek tükrében](#). Menhely.hu

¹⁰⁷ Állami Számvevőszék, Jelentés, 15.

¹⁰⁸ Solt Ottília (SZETA) 1990-1994, Iványi Gábor (Oltalom) 1990-1994 és 1998-2002 között volt országgyűlési képviselő. Győri Péter (HTB) pedig a Fővárosi Lakásügyi Bizottság elnöke volt 1990-2002 között. A fővárosi lakásvagyont szétaprózó [1991-es törvény](#), illetve a gyorsított privatizáció beszűkítette a lehetőségeket.

¹⁰⁹ Partizán, [„Egy elfeledett sztrájk története.”](#) 25:29-26:15.

¹¹⁰ További példákért ld. Udvarhelyi É. T. (2014). *Az igazság az utcán hever*. Budapest: Napvilág Kiadó, 151.

¹¹¹ Dagnino E. (2011). „Civil Society in Latin America.” In: Edwards, M. (ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. New York: Oxford University Press.

és a gazdasági és szociális jogokat átmenetileg háttérbe lehet szorítani.¹¹² Anyagi és eszmei támogatás híján a fenti, gazdasági egyenlőségre törekvő közösségi kezdeményezések törvényszerűen marginalizálódtak, pedig szükség lett volna rájuk.

Az állampolgári kezdeményezésekre lehet támaszkodni. Az állami lakásvagyon felszámolásának *lehetek volna* alternatívái. Azonban – ahogy Hegedüs József és Teller Nóra írja – egy fenntartható bérlakásrendszer „a szektor strukturális átalakítását jelentette volna, hiszen nemcsak a szabályoknak kellett volna megváltozni (lakáskiutalás, lakbérkontroll és lakbértámogatás), hanem [az új irány] mind a tulajdonos (önkormányzat, vállalat, szövetkezet), mind a lakáskezelő intézmény, mind pedig a bérlők „viselkedésének” megváltozását jelentette volna.”¹¹³ Az ezzel járó politikai kockázatot és gazdasági költségeket nem vállalta fel a politikai vezetés (sem kormányzati, sem önkormányzati szinten), holott – ahogy a mozgalmi áttekintés mutatja – jó pár szervezetre lehetett volna támaszkodni, illetve erejük megfelelő támogatással megsokszorozható lett volna.

2. Az intézményesülés kora (1995–2002)

Roma Polgárjogi Alapítvány • Házat-Hazát Alapítvány • Habitat for Humanity Magyarország • Lakásbérlők Egyesülete

1999-re az önkormányzati bérlakások száma 750 ezerről 230 ezerre csökkent.¹¹⁴ A privatizáció következtében az új tulajdonosok nem csak saját lakásukért, hanem a teljes épület karbantartásáért, felújításáért is feleltek. Így a '90-es évektől megsaporodtak a **lakásszövetkezeti és társasházi érdekvédelmi szövetségek**.¹¹⁵ A bérlakásszektor majdnem teljes felszámolása után azonban az önkormányzatoknak nem sok eszközük maradt a lakhatási szegénység kezelésére. A megemelkedett lakhatási költségeket 1993-tól a törvényi előírásoknak megfelelően lakásfenntartási támogatással tudták volna ellensúlyozni, azonban ezt jellemzően szabotálták vagy a segély mértékét nagyon alacsonyan határozták meg.¹¹⁶ Megfelelő szociális háló híján így rengeteg alacsony jövedelmű háztartás kényszerült arra, hogy rosszabb minőségű lakásokba, illetve olcsóbb térségekbe vagy városrészekbe költözzön, vagy az ellátórendszerhez forduljon segítségért.¹¹⁷ Az önkormányzati bérlakásokban ráadásul többnyire az alacsony jövedelmű, komoly fizetési nehézségekkel küzdő emberek maradtak.¹¹⁸ Valós válaszlehetőségek hiányában az önkormányzatok továbbra is rengeteg esetben választották a kilakoltatást a hátralékosok és a lakásfoglalók esetében.

A lakhatási válságot súlyosbította, hogy kevés lakás épült. A lakásépítések száma már az 1980-as évektől kezdve csökkent, mélypontját 1998-ban érte el, majd fellendülés következett.¹¹⁹ A kapitalista átalakulást követően egy-

¹¹² Solt O. (1990). „Beszélgetés a szociáldemokráciáról.” Századvég 1:126-127.; Ladányi J., Szelényi I. (2003). *A kirekesztettség változó formái*. Budapest: Napvilág Kiadó, 28.; Udvarhelyi, Az igazság az utcán hever, 149-153.

¹¹³ Hegedüs J., Teller N. (2006). *A támogatott bérlakásszektor növelését célzó program intézményi és szervezeti feltételeinek elemzése és javaslattétel a bérlakásprogram alternatív intézményi modelljére*. Városkutatás Kft., 43.

¹¹⁴ Farkas, Székely, *Helyzetkép* 13.; Hegedüs J. (2006). *Lakáspolitikai és lakáspiaci – a közpolitika korlátai*. *Esély* 5:65-100. (74.).

¹¹⁵ 1990-ben alakult a Lakásszövetkezetek és Társasházak Érdekképviseleti Szakmai Szövetsége (**LÉTÉSZ**) és 1993-ban a Lakásszövetkezetek és Társasházak Országos Szövetsége (**LOSZ**).

¹¹⁶ Misetics B. (2018). *Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt*. *Esély* 6:3-44. (13-14.)

¹¹⁷ Augustyaniak, H., Csizmadya A., Hegedüs J., Laszek-Krysztof Olszewsky, J., Somogyi E. (2019). Poszt-szocialista lakásrendszerek Magyarországon és Lengyelországban. *Közgazdasági Szemle* LXVI., szept. 980-1004. (988-89.)

¹¹⁸ Hegedüs J. (2009). *Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztés*. Előadás, 11.22., 3.

¹¹⁹ Hegedüs J., Várhegyi É. (1999). A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években. *Közgazdasági Szemle*, XLVI. febr., 101-120. (102-103.)

részt a jelzálogalapú lakáshitelezés kialakításával igyekeztek megteremteni a lakáshoz jutás (így a lakásépítés) piaci feltételeit, másrészt szociálpolitikai támogatásokkal segítették elő az új lakások építését. Ezt az ún. „szocpolt” aztán 1994-ben a két- illetve háromgyerekesek számára jelentősen megemelte a Horn-kormány. Az átgondolatlan elosztási konstrukció miatt azonban rengeteg visszaélés történt, új típusú szegregátumok, ún. „szocpolos” telepek alakultak ki.¹²⁰ A hátrányos helyzetűeket segítő lakásépítésben nemcsak a vállalkozókra, hanem a nonprofit szektorra is számítottak, részükre mind az Antall-, mind a Horn-kormány különített el forrásokat. 2000-tól az Orbán-kormány önkormányzati bérlakásépítő és jelzáloghitelezést célzó programot indított. A bérlakásépítő-program népszerű volt, az alsó és alsó-közép jövedelmű rétegekhez jutott el, azonban az erre szánt forrás összege messze alulmúlta az igényeket, illetve a támogatott lakáshitelre fordított összegeket.¹²¹ A vonatkozó lakáspolitikai döntéseket az intézményi érdekek is befolyásolták, és a banki lobbis és az építőipar lobbis közül a bankok kerültek ki nyertesek.¹²² A bérlakásszektor erősítése helyett milliárdok folytak el a középosztály lakáshiteleinek a támogatására.

Annak ellenére, hogy az alacsony státuszúaknak egyre nehezebb lett, a lakhatási szegényekből álló közösségi érdekvédelmi szerveződések száma csökkent. A hajléktalan emberek érdekképviselése lényegében eltűnt.¹²³ A lakásfoglalók és a bizonytalan státuszú bérlők érdekképviselését az újonnan alakult Roma Polgárjogi Alapítvány vállalta fel, de a LABE is nyújtott számukra szolgáltatásokat.¹²⁴ Azok a hátrányos helyzetű emberek pedig, akik lakást szerettek volna, a házépítő szervezetekre, többek között a Habitat for Humanity Magyarországra tekinthettek reménykedően. Ezek a szervezetek (ekkor már a LABE-t is beleértve) szakértők részvételére alapozták működésüket. Nem elsősorban az érintettek tudására, szervezői munkájára építették a szervezet irányítását (mint az önkormányzó bérlői közösségek, a Gettóellenes Bizottság, az NSZF, a Tetőt a Fejünk Fölé, az ESZIK vagy a LABE tagszervezetek), hanem megfelelő végzettséggel rendelkező szakembereket alkalmaztak fizetésért. Ennek köszönhetően

stabil oszlopaivá váltak a lakhatási mozgalomnak, és az általuk képviselt terület szakértői lettek. Azonban azt is kockáztatták, hogy kapcsolatuk tranzakcionálissá válik az érintettekkel (ügyfél-szakértő, önkéntes-szakmai szervezet), vagy teljesen elvesztik a kapcsolatot a bázisukkal. A donorok intézményesítéssel kapcsolatos elvárásai (bejegyzett szervezet, könyvelő), a szerveződések regisztrációjával járó bürokratizálódás, a kormányzatok részéről – különösen az EU csatlakozás következtében – a szakértői szerep felértékelődése mind-mind abba az irányba tolták a szervezeteket, hogy professzionalizálják működésüket. Mindez kevesebb teret hagyott az érintettek közössége szervezésére, pedig szükség lett volna tömegbázisra a problémák nyomtatékosításához.

2.1. Roma Polgárjogi Alapítvány – a bizonytalan státuszú roma bérlők és lakásfoglalók szervezete

1995-re egyértelműen látszott, hogy a roma lakosság volt a rendszerváltás legnagyobb vesztese. Míg a roma családok több mint felében nem volt egyetlen aktív kereső sem, ez a nem roma családok egyharmadára volt igaz. Elszegényedésüknek volt egy lakhatási dimenziója is, hiszen a romák többsége a legelmaradottabb kisközségi településeken élt.¹²⁵ A roma hátralekösök és lakásfoglalók kiszorítása a városokból – ahova éppen a vidéki szegénység elől menekültek – nem jelentett tehát valódi megoldást; ma még világosabb, hogy ez ugyanúgy a hátrányos helyzetű vidéki régiók kilátástalanságát növelte.¹²⁶

A romák egyre súlyosbodó helyzetére kívánt komplex válaszokat adni az 1995. május 9-én alakult Roma Polgárjogi Alapítvány (RPA). Az RPA a romák hátrányos helyzetét számos problématerület együttes hatásaként értelmezte, ezért a diszkrimináció és az etnikai konfliktusok mellett feladatának tekintette az oktatást, a romák médiareprezentációját és tájékoztatását, a foglalkoztatást és a lakhatást is.¹²⁷ Mivel a '80-as évek vége óta szaporodó kilakoltatások,

¹²⁰ Farkas Zs. (2017). „Telepszerű lakókörnyezet volt a hivatalos elnevezése...” Doktori értekezés, ELTE Társadalomtudományi Kar Szociológia Doktori Iskola; Hegedüs, *Lakáspolitikai* 9–10.

¹²¹ Hegedüs, *Lakáspolitikai és lakáspiaci* 77.

¹²² Csizmadya A., Hegedüs J., Vonnák D. (2019). *Lakásrezsims és a devizahitel-válság: intézményi és egyéni stratégiák*. Szociológiai Szemle 29(1):4–32. (11.)

¹²³ Udvarhelyi, *Az igazság az utcán hever* 186–188.

¹²⁴ Magyar Nemzet, 1998. jún. 17., 61(140):14.

¹²⁵ Kertesi G. (1995): *Cigány foglalkoztatás és munkanélküliség a rendszerváltás előtt és után*. Esély 4.

¹²⁶ Ladányi J. (2012). *Leselejteztettek*. Budapest: L'Harmattan.

¹²⁷ Horváth Aladár Facebook bejegyzése; Népszabadság, 1995. máj. 20., 53(117):4. Továbbá az RPA kiépítette a roma mozgalom intézményeit. 1995-ben létrehozta a romák hírügynökségét, a Roma Sajtóközpontot, 1996-ban megszervezte a romák felsőoktatásban való részvételét elősegítő Romaversitást, és alakította az emlékeztetpolitikát is a roma holocaust (porajmos) megemlékezésekkel.

kitelepítési kísérletek célkeresztjében a romák álltak, a lakhatás kiemelten fontos szerepet kapott az alapítvány munkájában.

Az RPA-t Horváth Aladár szervezte meg, aki 1989-ben a Gettóellenes Bizottság létrehozásában is kiemelkedő szerepet vállalt.¹²⁸ A szervezet több száz kilakoltatás előtt álló ember ügyében járt közbe vidéken és Budapesten egyaránt.¹²⁹ Azokat a problémákat vitte a hátán, amelyeket néhány évvel korábban a Tetőt a Fejünk Főlé lakásfoglalói és az Erzsébetvárosi Családsegítő Szolgálat szakemberei vállaltak fel. A kilakoltatások ismétlődése nem volt véletlen, a kapitalista várostervezés nem tudott valós válaszokat nyújtani a lakhatási szegénység problémájára. Azok, akiket kiszorítottak az egyik kerületből, felbukkantak a másikban vagy a vidéki leszakadó településeken.¹³⁰ A szervezet munkatársai egyéni szintű jogi esetkezeléssel, szociális munkával, illetve szükség esetén települési szintű válságkezeléssel igyekeztek stabilizálni az érintettek helyzetét. Az elsődleges cél a tárgyalásos helyzet kialakítása volt az önkormányzatokkal, amelybe bevonták az érintetteket. Tüntetéshez, élőlánchoz a legvégső esetben folyamodtak. A szervezet hiánypótló szerepére utal az is, hogy ügyfelei között számos nem roma ember is volt. A szervezetben kiemelkedő szociális munkát végzett és RPA-díjat kapott Setét Jenő.¹³¹

Az RPA már munkája kezdetén szembesült azzal, hogy a roma lakásfoglalókra aránytalanul nagy figyelem irányult a médiában. Noha sokkal többen voltak azok, akiket közüzemi díj- vagy lakbérhátralék miatt fenyegetett kilakoltatás, mégis úgy tűnhetett, mintha a lakásvesztés a romák problémája lenne.¹³² A szervezet ezért Setét Jenő vezetésével budapesti szintű felmérést végzett arról, kiket fenyeget kilakoltatás. Az önkormányzatoktól bekért adatok alapján

megállapították, hogy az önkormányzati lakásokban élők között a kilakoltatással fenyegetett elsődleges csoport a hátralékosok.¹³³ Noha az RPA etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokkal nem rendelkezett, terepmunka tapasztalatuk alapján vélelmeztek, hogy a romák kisebb hányadát képviselik ennek a csoportnak. A széles nyilvánosság mégis azt gondolhatta, hogy a lakhatás elvesztése a roma emberek problémája. Az „etnicizálásra” – azaz arra, hogy egy társadalmi problémát úgy próbálnak meghatározni, mintha az egy etnikum jellemzője lenne – ennek politikai eszközként való alkalmazására, illetve megosztó hatására 2000 körül több neves szociológus felhívta a figyelmet.¹³⁴ Setét így összegezte az etnicizálás negatív hatásait a kilakoltatások esetében:

„A társadalom különböző csoportjai elválaszthatók egymástól, hogyha ügyes politikai nyelvezetet alakítanak ki, s akkor a tömeges összefogás, a tömeges együttműködés okozta politikai nyomás felszámolható. Ennek nagyon fontos eszköze a nyelv, a kommunikáció. És nem véletlen, hogy az önkényes lakásfoglalás terminusa kiválóan alkalmas volt arra, hogy a médiafogyasztó laikus tömeg ne szolidaritást érezzen, hanem fölháborodást. [...] A lehetséges kilakoltatottak körében nagyon kicsi hányadot képviselnek a roma emberek, viszont az ő mentükön kialakult média és társadalmi konfliktusok a leghangosabbak. [...] A lakhatás elvesztése, mint önálló probléma a médiaprezentáció következtében etnicizálódott.”¹³⁵

A nagy médiavisshangot kiváltó kilakoltatások közül a székesfehérvári kitelepítési kísérlet kapta a legnagyobb figyelmet. Az 1995-ben kialakult helyzet kísértetiesen hasonlított a miskolci gettóügyre, de azokra a válaszokra is, amelyeket

¹³³ Setét Jenő személyes közlése.

¹³⁴ Ladányi J. – Szélsényi I. (1997/2010). „Ki a cigány?” In: Ladányi J., Csanádi G., Gerő Zs., Liskó I., Szélsényi I., Virág T. Szociális és etnikai konfliktusok: Válogatott tanulmányok (1975–2010). Kánai nyomda, 146–153.; Ladányi J. (2003). „Romaügyek pedig nincsenek!” In: Ladányi J., Csanádi G., Csepeli Gy., Szélsényi I., Nemeskéry A. Társadalom és térszerkezeti átalakulások: Válogatott tanulmányok (1975–2010), Kánai nyomda, 241–247.

¹³⁵ Setét Jenő személyes közlése. Ladányi szerint hasonlóan etnicizálódott a szegénység is. Számításai szerint 2003-ban 600–800 ezer között volt a tartósan leszakadó, mélyszegénységben élő, kirekesztődött népesség száma. Igaz ugyan, hogy a piacgazdaságba való átmenet nagyobb szegénységbe taszította a roma lakosságot, és a romák többszörösen felülreprezentáltak a kirekesztett népességben belül, ezzel együtt a mélyszegénységben élőknek egynegyede-egyharmada volt roma. „A romák jelentős része se nem szegény, se nem kirekesztett, és a szegények és kirekesztettek jelentős része nem roma.” Ladányi, Romaügyek pedig nincsenek! 243.; Bárony János, az RPA jogi munkatartása szintén hangsúlyozta a sajtóban, hogy a lakásvesztés fenyegetettsége össztársadalmi probléma, kisebb százalékában fenyegeti a romákat. Magyar Nemzet, 2000. máj. 23., 63(119):4.

¹²⁸ Horváth 1995-ben ismert közéleti szereplőként, négy év SZDSZ-es országgyűlési képviselőség után tért vissza a civil pályára. Az alapítvány kuratóriumában a roma és nem roma értelmiség képviselte magát (pedagógus, politikus, kutató, filmrendező, újságíró). [Horváth Aladár Facebook bejegyzése](#).

¹²⁹ Többek között ezeken a területeken: Budapest – Budaörs, Erzsébetváros, Ferencváros, Józsefváros, Pesterzsébet, Terézváros, Zuglói, Garé, Monor, Ózd, Paks, Sátoraljaújhely, Székesfehérvár, Zámoly.

¹³⁰ Gould R. V. (1995). *Insurgent Identities*. The University of Chicago Press; Ladányi, *Leselejtettek*.

¹³¹ Setét 2011-ben felépítette a roma mozgalom másik fontos pillérét, a ma is aktív [Ide Tartozunk](#) hálózatot.

¹³² A hátralékosok számáról nincsenek egységes definíciók mentén felállított adatsorok a szakirodalomban. Hegedűs szerint 2003-ban kb. 500 ezer háztartás rendelkezett a lakhatás biztonságát veszélyeztető hátralékkal, míg a KSH szerint 1999-ben 16,7% volt a közüzemidíj-hátralékos bérlők aránya és 5% a közüzemidíj-hátralékos tulajdonosok aránya. Hegedűs, [Lakáspolitikai és lakáspiac](#) 75.; Farkas, Székely, [Helyzetkép](#), 13. Ld. még Herpai B. (2010). A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély* 6:22–40., illetve a Periféria Központ [írásait](#).

az ország vezetése néhány évvel korábban a tömeges hajléktalanságra adott válaszul. Az újonnan megválasztott székesfehérvári városvezetés úgy akart felszámolni egy szükséglakás-telepet, hogy az épületet a város szélén, a lakóövezeten kívül építi újjá. Ide, tulajdonképpen egy gettóba költöztette volna a Rádió u. 11. alatt élő 43 családot, összesen 150 embert, többségében romákat. Az RPA – a miskolci esethez hasonlóan – 1995. november elején újraszervezte a Gettóellenes Bizottságot és tényfeltáró bizottságot alakított. Néhány nap múlva készen állt a szakmai javaslat: a Rádió u. 11. lakhatatlan, megoldásként csak lakóövezeten belüli lakhatás fogadható el. Ezzel több éves érdekérvényesítés vette kezdetét, és 1997-re sikerült elérni, hogy a városvezetés a családok többségének biztosította az elhelyezést. Maradt azonban 13 család, nekik katonai konténereket telepítettek a város szélére, és azt ígérték, hogy 30 millió Ft-tal hozzájárulnak végleges lakásaik építéséhez.¹³⁶ Az RPA és az érintett családok 1997. november 24-én 300 fős tünetést szerveztek a konténerekhez.¹³⁷ Végül a 13 család átmenetileg egy üresen álló önkormányzati tulajdonú épületbe költöztetett. Úgy tűnt, dűlőre jutottak a felek, de az önkormányzat úgy döntött, Székesfehérváron kívül vásárol számukra lakásokat. Ekkor az ügy szintet lépett. Míg Székesfehérváron belül sikerült megakadályozni az etnikai konfliktus kirobbanását, ez a környező településeken már nem ment. 1997. december 10-én Molotov-koktélt dobta Pátkán arra a házra, ahová az egyik család beköltözni készült, és a lakók aláírásgyűjtésbe kezdtek a beköltözés megakadályozására. 50 Fejér megyei polgármester is felszólította Székesfehérvárt, hogy saját közigazgatási határában belül oldja meg a lakhatást. December 18-án, Belsőbárándon a helyi lakosok élőlánccal akadályozták meg az egyik család beköltözését.¹³⁸ A „székesfehérvári gettóügy” nem csak azzal szembesítette az RPA érdekvédőit, hogy a hatóságok a lakhatási válságot a romák kirekesztésével akarják megoldani (és elkenni), hanem azzal is, hogy a rosszul kezelt lakhatási válság alkalmas az etnikai konfliktusok táplálására.¹³⁹

Az RPA több erőfeszítést is tett, hogy országos szinten tematizáljon lakhatási kérdéseket. Noha a jogrend 1999-ig sem különösebben védte a lakásfoglalók érdekeit (a bírói eljárás lényegében máig adminisztratív folyamat, a bíró nem mérlegeli az érintett szociális körülményeit, nincs tárgyalás, ahol lehetne ütköztetni az érveket) és már addig is több ezer kilakoltatás történt, az okozott nagy felháborodást, amikor egy fideszes képviselő kezdeményezésére a parlament 1999-ben kriminalizálta az önkényes lakásfoglalókat és 2000-ben kilakoltatásukat jegyzői úton is lehetővé tette.¹⁴⁰ A felháborodást kihasználva 2000. május 24-re egy széles körű összefogás keretében tünetést szerveztek, amelynek egyik kezdeményezője az RPA volt. A tiltakozók a családi pótlék emelését, munkahelyteremtést és a kilakoltatások helyett szociális bérlakásokat követeltek.¹⁴¹ Azonban az eseményre – a csatlakozó szervezetek sokasága ellenére – csak pár ezren jöttek el. A másik próbálkozás 2005-ben történt, amikor az RPA népi kezdeményezést indított az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalmának törvénybe foglalásáért. A szükséges 50 ezer aláírást azonban nem sikerült összegyűjteniük.¹⁴² Ez a két eset azt mutatja, hogy noha a szervezet rengeteg ember érdekében lépett fel, nem sikerült hosszú távon mozgósítható bázist szerveznie maga köré. Az RPA-nak arra már nem maradt energiája, hogy a létező vagy potenciális helyi szerveződésekkel szervesen hozzákapcsolja az alapítványhoz, nem épített területi bázist a lakhatás rendszerszintű képviselőihez. A szervezet 2010-ben szűnt meg, miután pénzügyi válságba került és a Nefelejcs utcai központra vonatkozó szerződésüket sem hosszabbította meg az önkormányzat.¹⁴³ A roma mozgalom új korszakba lépett, a romák lakhatási érdekvédelme viszont az RPA eltűnésével veszített erejéből.¹⁴⁴

¹³⁶ Ladányi J. (1998). [A székesfehérvári gettóügy üzenetei](#). In: Kurtán S., Sándor P., Vass L. (eds). *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 313-321.

¹³⁷ Népszabadság, 1997. nov. 24., 55(274):9. Mivel a konténerek ki voltak fizetve, az önkormányzat a sikeres tünetés után a hajléktalan embereknek akarta „újrahasznosítani”. Dec. 10-én így a Twist Olivér Alapítvány és az RPA együtt tünetett, hogy ez ne történjen meg. Magyar Hírlap, 1997. dec. 10., 30(288):6.

¹³⁸ Népszava, 1998. jan. 19., 126(15):6.

¹³⁹ 3 évvel később, 2000-ben Kunszentmiklóson is kb. ötven roma családot fenyegetett kilakoltatás, azonban őket nagy összegű OTP-lakáshiteltartozásuk miatt. A rendszerváltás után megemelt hitelkamatot visszamenőleg is érvényesítették. Az intézkedés terhét még a [2000-es években](#) is nyögték a hitelfelvevők, és több tízezer családot érintett kifejezetten hátrányosan. A Roma Polgárjogi Alapítvány 1998-ban nyújtott

be beadványt ezzel kapcsolatban. Népszava, 1998. febr. 10., 126(34):3.; Népszabadság, 2000. aug. 2., 58(179):5.

¹⁴⁰ Political Capital (2001). [Az önkényes lakásfoglalások hátteréről](#), nov. 25.

¹⁴¹ Népszava, 2000. máj. 20., 128(117):4.

¹⁴² [Origo](#), 2005. jún. 8.; Összehasonlításképp, 2005-ben a fogyatékos szervezetek összegyűjtöttek 50 ezer aláírást egy népi kezdeményezéshez. Sebály B. (2020). [Az otthonápolás kampány titka 1990-2019. Új Egyenlőség](#).

¹⁴³ [Horváth Aladár Facebook bejegyzése](#).

¹⁴⁴ A TASZ 2010-ben indítja el romaprogramját.

2.2. Habitat for Humanity és elődje, a Házat-Hazát Alapítvány – a lakásigénylők szervezetei

Azt, hogy 1995-ben mennyire égető volt a lakáshiány, Korompay Katalin, a Fővárosi Önkormányzat főépítési irodájának munkatársa világította meg: „Addig nem kezdhetjük el a belső, történelmi városrész felújítását, amíg nincs országos lakásépítési koncepció. Az országos lakásépítési programra azonban évek óta hiába várnak a szakemberek és az egyetlen szobában összezsúfoltók. A közel százéves házak felújításával azonban nem várhatunk sokáig, hiszen ezek állapota már a múlt század végén sem volt kielégítő.”¹⁴⁵ Annak érdekében, hogy a városrehabilitációs programok ne elhelyezés nélküli kilakoltatásokba vagy az életminőséget csökkentő lakásváltásokba torkolljanak, minél előbb szükség lett volna új, megfizethető lakásokra.

A lakásépítések felpozíciójára alakult 1992-ben a Házat-Hazát Alapítvány, amelyet az amerikai Habitat for Humanity lakásépítő programja inspirált. A kezdeményezést az MDF-hez kötődő Lakitelek Alapítvány és a Habitat támogatta anyagilag, majd 1993-1995 között költségvetési támogatásban is részesült.¹⁴⁶ A szervezetre egészen 1996-ig a Habitat magyar megfelelőjeként tekintettek. Az ötlet egy floridai magyar üzletembertől, Lőrincz Kálmántól származott, aki az USA-ban önkénteskedett is a mozgalomban.¹⁴⁷ Ő lett a magyar szervezet igazgatója. A programba olyanok jelentkeztek, akik másként nem tudtak lakáshoz jutni, jellemzően nagycsaládosok vagy fiatal házaspárok. Az igénylőknek előre le kellett dolgozniuk 500 órát ahhoz, hogy felkerüljenek a házra várók listájára, majd a kiválasztott családok a beköltözés után részletekben törlesztették az építkezés költségeit.¹⁴⁸ A Habitat-modell nem volt kultúraidegen, hiszen a kalákában való építkezésnek több évszázados hagyománya van a magyar paraszti kultúrában, és a szocializmus alatt is rengeteg család így építkezett.

A Házat-Hazát volt az első Habitat-társ szervezet Kelet-Közép Európában. Az első házat Bátaszéken építették.¹⁴⁹ A program rendkívül népszerű volt a rászoruló körében, azonban a szervezők kezdettől fogva forráshiánnyal küszködtek. A remélt több ezer ház helyett végül 1996-ra kb. 50-et sikerült felépítenie az alapítványnak, így sokan, akik önkéntes munkát végeztek, végül nem jutottak lakáshoz.¹⁵⁰ Nem sikerült elég pénzügyi támogatót toborozni (ezt az akkori adótörvények sem segítették), az önkormányzatok nem mutattak tömegével hajlandóságot arra, hogy ingyenesen átengedjenek telkeket, és nehéz volt önköltségen építőanyaghoz jutni. A házhoz jutás feltételrendszere sem volt világosan kidolgozva.¹⁵¹ A kormányváltás után 1996-ban megvonták a Házat-Hazát költségvetési támogatását, majd a Horn-kormány a nonprofit szektornak kiírt szociális lakásépítési programjában már két másik szervezetnek (a Jóléti Szolgálat Alapítvány és az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat) nyújtott költségvetési támogatást.¹⁵²

1996-ban végül a Házat-Hazát és az amerikai Habitat között kenyértörésre került sor. A döntésben kiemelt szerepet játszott a kiutalás nem áttekinthető, olykor szubjektív feltételrendszere.¹⁵³ Az is aggályos volt, hogy 1995-ben a szervezet építkezéseinek a szélsőjobb oldali Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) tagjai, köztük Csurka István népszerűsítették magát.¹⁵⁴ Az amerikai anyaszervezet 1996 márciusában létrehozta saját magyar szervezetét Habitat for Humanity Magyarország néven. A Házat-Hazát azóta is tevékenykedik hazánkban és a környező országok magyar lakta vidékein.

A Habitat for Humanity Magyarország élete így egy 1996. augusztusi váci építkezéssel kezdődött. Itt 10 új építésű, könnyűszerkezetes ház épült fel, és az építkezéseken Jimmy Carter korábbi amerikai elnök, az amerikai Habitat népszerűsítője is kalapácsot ragadott.¹⁵⁵ Ezt követően 1997 és 2008 között 31 ház épült fel Gödön, 10 Budapesten, 14 Hajdúböszörményben, 14 Szarvason, 37

¹⁴⁹ Kisalföld 1992. dec. 23., 47(302):4.

¹⁵⁰ Új Magyarország, 1995. nov. 13., 5(266):10.

¹⁵¹ Népszava, 1992. szept. 14., 120(217):7.; Népszava, 1996. aug. 9., 124(186):5.

¹⁵² Népszava, 1995. dec. 21., 123(299):5.

¹⁵³ Népszava, 1992. szept. 14., 120(217):7.; Népszava, 1996. aug. 9., 124(186):5.

¹⁵⁴ Hajdú-Bihari Napló, 1995. júl. 7., 52(158):4.; Magyar Fórum, 1995. júl. 13., 7(28):16.

¹⁵⁵ Népszabadság, 1996. aug. 6., 43(183):3.; Népszava, 1996. aug. 9., 124(186):5.

¹⁴⁵ Népszabadság – Budapest melléklet, 1995. nov. 3., I.

¹⁴⁶ Magyar Nemzet, 1992. febr. 18., 55(41):4.; Népszabadság, 1993. jún. 8., 51(131):13.

¹⁴⁷ Új Magyarország, 1992. ápr. 24., 2(97):4.

¹⁴⁸ Kisalföld 1992. dec. 23., 47(302):4.; Esti Hírlap, 1995. júl. 6., 40(156):16.; Hajdú-Bihari Napló, 1995. júl. 7., 52(158):4.

Csurgón és 40 Dunavarsányban, ahol még utcát is neveztek el a Habitatról.¹⁵⁶ Noha ez a típusú segítség számos embert juttatott megfizethető lakhatáshoz, rendszerszintű megoldást nem nyújtott a lakáshiányra; a lakásépítést a 2000-es évektől végül piaci hitelekkel sikerült felpörgetni.¹⁵⁷ A Habitat tevékenysége 2008 után sokat változott és új utakon indult el a nemzetközi hálózathoz képest. A lakásépítés helyett többek között az önkormányzati bérlakásállomány és a szociális intézmények minőségét javító felújításokat végez, illetve mélyszegénységgel sújtott településeken dolgozik, továbbá innovatív pénzügyi megoldásokkal segíti a rászorulókat. 2009-től a szakpolitika alakításába is bekapcsolódott. További munkájára a következő részekben még visszatérünk.

2.3. A második korszak tanulságai

Az intézményesülés előnyei és hátrányai. Egy sikeres szervezet hosszú távú fennmaradásához előbb-utóbb szükség lesz arra, hogy legyenek szakmaterületre specializált, fizetett alkalmazottai. A LABE, az RPA és a Habitat is így tudta több száz ember ügyét képviselni és a lakhatási mozgalom stabil oszlopaivá válni. Azonban az intézményesülés útjára lépő szervezetek azt is kockáztatják, hogy elvonja a figyelmet az anyagi fennmaradás terhe, működésük projektalapú lesz, illetve kapcsolatuk tranzakcionálissá válik az érintettekkel. A közösségi bázis megtartása, elmélyítése nem jön magától, ehhez külön szakmai és anyagi erőforrások szükségesek.

A lakhatási szegények egy része kiszorul a mozgalmából. A hajléktalan emberek és a lakásra szoruló közösségi érdekvédelme gyakorlatilag eltűnt a mozgalmából, a lakásfoglalók és a bizonytalan státuszú bérlők hangja viszont az előző időszakhoz képest felerősödött. Az RPA törvényi szinten is megpróbált érvényt szerezni a lakhatáshoz való jognak és az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalmának. A LABE következetesen véleményezte a szakpolitikákat a bérlők, a bérlőkből lett tulajdonosok, és a hátrányos helyzetűek lakáshoz jutásának szempontjából, azonban szervező munkájuk a lakásukat megvásárolni akaró bérlőkre korlátozódott.

A sajtómegjelenés kritikus szerepet kap. Noha a hátrányos helyzetű emberek tiltakozása nyomatékot ad az érdekérvényesítésnek és a demokrácia fejlődésének zálogát jelenti, az, hogy erről milyen kép alakul ki a közvéleményben, az újságírókon és a politikusokon múlik elsősorban. Egy korabeli médiaelemzésből tudjuk, hogy a székesfehérvári Rádió utcai lakók médiareprezentációja torz képet adott az egyébként önszerveződő családokról, de a politikusok sem tudtak minden esetben önkormányzati gyakorlatot követni.¹⁵⁸ A bázis megszervezésén túl tehát a médiatartalom befolyásolása is fontos feladata a mozgalomnak a sajtómegjelenések tudatos előkészítésén, illetve a nyilatkozók stratégiai kiválasztásán és felkészítésén keresztül.

A pártpolitikai csatározások keresztüzében. A demokratikus-kapitalista átalakulás harmadik kormányzati ciklusában már világos, hogy a pártok nem osztályadalmi ügyként, hanem csatározásaik színtereként tekintenek a lakhatás ügyére. Egyik politikai erő sem viszonyul önkritikusan saját kormányzati teljesítményéhez, ellenzékéből pedig népszerűségének növelésére tesz kinyilatkoztatásokat. A mozgalmi vezetők elköteleződése egy-egy párt mellett hozzájárulhat ahhoz, hogy a lakhatás ügye a végtelen pártpolitikai játszmák eszköze marad, ha csak nem sikerül kikényszeríteni az érdemi, összetett szakpolitikai válaszokat.

¹⁵⁶ Habitat saját nyilvántartása.

¹⁵⁷ Augusztyniak et al, *Posztiszocialista lakásrendszerek* 987., 990.

¹⁵⁸ Népszava, 1998. jan. 19., 126(15):6.; Ladányi, [A székesfehérvári gettóügy üzenetei](#).

3. Globalizációkritikusok és helyi újtók (2002–2008)

Az Utca Embere • Centrum Csoport • Food Not Bombs •
Magyar Szociális Fórum • Négy Ház • Zöld Fiatalok • Szomolyai
Cigányokért Szervezet • SZETA Eger • Nógrád Megyei Cigány
Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége

A '90-es évek végétől a gazdasági stabilizáció hatására Magyarországon is beindult a lakáshitelezés és lakásépítés. Kiépült egy piaci alapú lakásfinanszírozási rendszer, amely a jobb módú, kiegyensúlyozott háttérrel rendelkező családok számára megfizethetővé tette a lakhatást. Ehhez az első Orbán-kormány által 2000-ben bevezetett hiteltámogatás is hozzájárult, amely a magasabb jövedelműeket jóval nagyobb eséllyel juttatta több támogatáshoz. A lakáspolitikai szempontból indokolatlanul nagy, de népszerű hiteltámogatás százmilliárdokkal terhelte meg a költségvetést egészen a 2004-es kivezetéséig.¹⁵⁹ Az első Gyurcsány-kormány alatt a forintHITEK támogatását az olcsóbb, és a banki verseny következtében könnyen hozzáférhető devizahitelezés váltotta fel, amely a laza szabályozás és az árfolyamkockázat miatt kiszolgáltatottá tette a háztartásokat a pénzpiacoknak.¹⁶⁰ Közben 2003-ban elindult egy, az állami költségvetésből finanszírozott országos adósságkezelési program, melyet 2006-tól a 40 ezer fő feletti településeken kötelező volt biztosítani. A rendkívül népszerű program a jelentős közmű-, közös költség, lakbér-, és lakáshitel-hátralékot felhalmozó rászoruló háztartásokat támogatta, és keretében több tízezer család kapott jelentős értékű adósságcsökkentési támogatást és adósságkezelési tanácsadást.¹⁶¹ Ezt egészítette ki, hogy 2004-ben a lakásfenntartási támogatást elkezdték normatív alapon, a költségvetésből folyósítani, ami növelte az elérést és a folyósítási hajlandóságot, noha összege továbbra is elégtelen volt.¹⁶²

A 2000-es évek elejére világossá vált a pusztán városszerkezeti szempontokat szem előtt tartó városfejlesztések kizorító hatása is.¹⁶³ Az inspiráló külföldi példák, az európai uniós irányelvek, és a budapesti józsefvárosi Magdolna-negyedben 2005-2008 között megvalósult magyar kísérleti programnak köszönhetően a helyben élők érdekeit is szem előtt tartó, ún. szociális városrehabilitáció országos fejlesztési célként lett kijelölve.¹⁶⁴ Ezzel együtt folytatódtak – a '90-es évek szellemében – a piaci érdekeket előtérbe helyező városfejlesztések, pl. a Gözsdú-udvar vagy a Corvin Sétány,¹⁶⁵ illetve a gyanús önkormányzati ingatlaneladások, pl. a VI. és a VII. kerületben.¹⁶⁶ Az ingatlanspekuláció céljából lepusztulni hagyott műemléképületek megmentéséért a VII. kerületben többek között 2004-től az **ÓVÁS! Egyesület** lépett fel. Az önkormányzati bérlőket megkárosító VII. kerületi ingatlanpanama a LABE, a Levegő Munkacsoport, az ÓVÁS! Egyesület és a sértettek feljelentése kapcsán robbant ki; a szervezetek a nyereszkesedés mechanizmusait is részletesen feltárták.¹⁶⁷ A városkép átalakításához továbbra is hozzátartozott a hajléktalan emberek kizorítása. Ezt a Fővárosi Önkormányzat egy 2002-ben indult, több éven át tartó aluljáró-megújítási programmal igyekezett elérni a Budapesti Rendőrfőkapitányság (BRFK), a közterület-felügyelet és a BMSZKI bevonásával.¹⁶⁸

A vidéki lakhatási szegénység csökkentése érdekében csak a rendszerváltás utáni negyedik kormányzati ciklusban, 2005-ben indult el a többségében romákat célzó telep felszámolási program. A tervezési folyamat elején 10,5 milliárd Ft-ból 440 (olykor 667) telep felszámolásáról beszélt a kormányzat, amely végül 3,2 milliárd Ft-ra és egy 47 kistelepülést (54 telepet) érintő – teleprehabilitációt is tartalmazó – modellprogramra zsugorodott. A program öt éve alatt összesen néhány száz család támogatására jutott pénz.¹⁶⁹ „Az ország valódi gettóihhoz (Tiszavasvári, Hajdúhadház, Alsószolca, Putnok) ennyi pénzből

¹⁶³ Jelinek Cs. (2019). *A városrehabilitáció korszakai Magyarországon*. *Tér és Társadalom* 33(4):17-37.

¹⁶⁴ Alföldi Gy. (2010). *Közösségi részvétel a városfejlesztésben - a Magdolna Negyed tanulságai*. *Építészfórum*, Jelinek, *A városrehabilitáció korszakai* 27.

¹⁶⁵ Zolnay J. (2006). *Városszövet - bünszövet*. *Beszélő* 11(7)., Alföldi Gy. (2008). Szociális rehabilitáció a Józsefvárosban. *Falu Város Régió* 2:27-34. (3.)

¹⁶⁶ K-Monitor. *Belvárosi ingatlanpanama (VI.-VII. kerület)*.

¹⁶⁷ LABE, Óvás!, Levegő Munkacsoport, KIRÁLY MP Pénzügyi Szolgáltató Kft. (2006). *Feljelentés*, júl. 18.

¹⁶⁸ Török Á., Udvarhelyi É. T. (2005). *Egy tiszta város piszkos lakói*. *Világosság* 7-8:57-79.

¹⁶⁹ Farkas, „Telepszerű lakókörnyezet volt a hivatalos elnevezése...” 90, 102.

¹⁵⁹ Hegedüs, *Kertesi Gábor 70 éves*, 136.

¹⁶⁰ Augustyniak et al, *Poszt szocialista lakásrendszerek* 991.; Hegedüs, *Lakásrendszer* 143.,

¹⁶¹ König É. (2006). *Adósságkezelés: sikerek és kudarok*. *Esély* 1:3-29.

¹⁶² Hegedüs, *Lakáspolitikai és lakáspolitikai - a közpolitika korlátai*, 75.; König, *Adósságkezelés*, 20.

hozzányúlani sem lehetett.”¹⁷⁰ Az integráció érdekében a program oktatási és foglalkoztatási elemeket is tartalmazott, ezek költségeit azonban lefaragták, és az utóbbi jellemzően közfoglalkoztatásban valósult meg.¹⁷¹

Farkas Zsombor így összegzi a telepfelszámolási program hatásait: „a probléma 'kezelése' megmaradt azonban a politikai kinyilatkoztatás szintjén. A válaszok és az eszközök nem voltak 'őszinték', a célok elérésére nem mutatkozott tényleges szándék, hiányoztak a hosszú-távú, az összetett hátrányokat mérséklő stratégiai programok [...] Ezt egyértelműen jelzik a helyi projektek felemás, összességében inkább kudarcos, mint sikeres kimenetei. És az, amit ma látunk a korábbi modellprogramok helyszínein (új cigánytelepeket, kiterjedő szegregátumokat, gettósodott falvakat, roma-nem roma konfliktusokat).”¹⁷² A 2000-es évek végére világosan látszott, hogy hiányzik a politikai akarat a telepeken élő, többségében roma emberek helyzetének érdemi kezelésére.

3.1. Az Utca Embere, a Centrum Csoport és a Food Not Bombs – a hajléktalan emberek szövetségesei

A kapitalista tőkepiacok és a kereskedelem egész világra kiterjedő, az 1970-es évektől kibontakozó liberalizációját (neoliberális globalizáció) kritizálta az ún. alternatív globalizációs, vagy röviden alterglob mozgalom. A globalizáció káros hatásainak – környezetszennyezés, klímaváltozás, a dolgozók kizsákmányolása, a helyi kultúrák bedarálása, a háborúk – összefonódása következtében különböző háttérű és régióban dolgozó szervezetek ismerték fel egymásban a szövetségest. Az 1990-es évek közepén kibontakozó alterglob mozgalom – mely az USA imperialista törekvései ellen tiltakozó fejlődő országokban gyökerezik – sokszínű, radikális eszközöktől sem visszariadó szervezetek sokaságának adott otthont a világ szegényebb és gazdagabb országaiban egyaránt, köztük hazánkban is.

A magyar alterglob szintéren először a **Humanista Mozgalom** vállalta fel a lakhatás ügyét, berkein belül alakult meg 2004-ben **Az Utca Embere** önkéntes hálózat. A két alapító, Nagy Nikoletta és Szabó Anita célja az volt, hogy a hajléktalan emberek kirekesztésén és a velük szemben kialakult apátián változtassanak. A humanisták emberközpontú, egyenlőségre törekvő világképéből és az afroamerikai polgárjogi mozgalmából merítettek inspirációt. A humanista elveket követve ugyanolyan jelentőséggel bírt számukra a társadalmi ügy, mint a csatlakozókban végbemenő személyes fejlődés. A szervezet tevékenységének két pillére volt: a lakhatáshoz való jog alkotmányos elismertetéséért folyó kampány és a konkrét segítségnyújtás.¹⁷³

Az Utca Embere aktivistái rendezték meg először a Szolidaritás Éjszakáját 2004-ben Budapesten, ahol a hajléktalan emberek bevonásával virrasztással egybekötött egész éjszakai demonstrációt tartottak.¹⁷⁴ 2005-ben a Humanista Mozgalommal közösen csatlakoztak a Roma Polgárjogi Alapítvány népi kezdeményezéséhez az elhelyezés nélküli kilakoltatásokért, azonban a szükséges 50 ezer aláírást még így sem sikerült összegyűjteni.¹⁷⁵ Tiltakoztak a kilakoltatások és a néma koldulást is büntető helyi rendeletek ellen, a hajléktalanellátó intézményrendszer önkormányzati támogatásainak a megvonásakor, és a hajléktalan emberek köztéri kirekesztését megvalósító köztéri padokra szerelt karfák ellen.¹⁷⁶ 2008-ban fekete zsákokba bújva megrázó performansszal emlékeztek a megfagyott fedél nélkül élő emberekre.¹⁷⁷ A 10-15 fős aktivista csoport azonban nem tudott nagyra nőni, noha volt követői bázisa. Az Utca Embere közben 2007-ben szellemiségében elvált a Humanista Mozgalomtól; a tagok többsége célzottan a hajléktalanság felszámolásával akart foglalkozni.¹⁷⁸ A szervezet legfőbb érdeme, hogy visszahozta a tiltakozás kultúráját és a társadalompolitikai

¹⁷³ Udvarhelyi É., Nagy N. (2008). „*Man On The Street*”: An Experiment In Social Justice Activism And Activist Anthropology In Hungary. *Urban Anthropology* 37(2):139–174. [Publikációk](#).

¹⁷⁴ A rendezvényt a következő évben Pécsen és Szegeden is megrendezték. Az első Szolidaritás Éjszakáját a Zöld Fiatalok Egyesülettel (ZöFi) közösen szervezték, akik a városi terek újrahasznosítása és környezettudatos fejlesztése érdekében szerveződtek. 168 óra, 2004. nov. 25., 16(47):20–21.; Linder B. (2005). *Egy falat, egy korty – Szolidaritás Éjszakája*. Magyar Narancs, 2005. nov. 24.

¹⁷⁵ Kisalföld, 2005. júl. 29., 60(176):5.

¹⁷⁶ Népszabadság, 2007. ápr. 4., 65(79):8.; Népszabadság, 2007. jún. 29., 65(150):6.; Magyar Nemzet, 2007. dec. 14., 70(340):4.; Udvarhelyi É. (2010). *Man On The Street*. *Practicing Anthropology*, 32(2):17–20. [Publikációk](#).

¹⁷⁷ Magyar Hírlap, 2008. márc. 1., 41(52):2.

¹⁷⁸ Udvarhelyi, Nagy, „*Man On The Street*” 158, 163–164.

¹⁷⁰ Varró Sz. (2008). *Az MSZP-SZDSZ-kormányok romapolitikája 2002 óta-I.-Céltalanul*, Magyar Narancs, máj. 29.

¹⁷¹ Farkas, „*Telepszerű lakókörnyezet volt a hivatalos elnevezése...*” 96–97.

¹⁷² *Ibid.* 86, 99.

követelések megfogalmazását a hajléktalanság ügyében, amivel kapcsolatban 1990 óta a szociális segítségnyújtás volt a jellemző. Továbbá itt kaptak szárnyra azok az aktivisták, akik néhány hónappal Az Utca Embere 2009-es megszűnése után megalapították A Város Mindenkié érdekvédelmi csoportot, és a lakhatási mozgalom későbbi szakaszának a vezéralakjai lettek.

A dzsentrifikációt és az ingatlanspekuláció által vezérelt kapitalista térhasználatot az anarchista eszmék mentén kritizálta a 2004-ben alakult **Centrum Csoport**.¹⁷⁹ A külföldi foglalt házak (squatok) kultúráját Magyarországon is meghonosítani próbáló aktivisták négy alkalommal foglaltak vissza ingatlanbefektetők által kisajátított vagy önkormányzati spekuláció miatt évek óta üresen álló ingatlanokat.¹⁸⁰ A Centrum Csoport házfoglalói a kapitalista térhódítás életformára gyakorolt hatását, a fiatalok, a hajléktalanok és a bántalmazott nők lakásproblémáit, a dzsentrifikációt és az elmaradt műemlékvédelmi intézkedéseket tematizálták. Noha akcióikban részt vett néhány hajléktalan ember is, tagjaik jellemzően nem szükségből, hanem társadalmi meggyőződésből foglaltak házakat. Nem voltak kapcsolatban a több ezer szükséglet-alapú házfoglalóval vagy szervezeteikkel sem. A befoglalt terekben – az utolsó foglalás kivételével – kulturális-művészeti tereket rendeztek be. A csoport komoly infrastruktúrát épített ki az akciók kivitelezéséhez, volt egységük az épületek felnyitására, a víz, az áram és egyéb infrastruktúrák beindítására, a ház kitakarítására, a programok megszervezésére, illetve a sajtókommunikációra. Minden esetben aktívan támaszkodtak a baráti médiára is, akik jelenléte védelmi funkcióval bírt.

Első akciójuk 2004. október végén a két éve üresen álló Centrum Úttörő Áruház elfoglalása volt,¹⁸¹ amelyet 2005. szeptember 1-én az öt éve üresen álló Flórián Mozi, majd az 1900 és 2002 között kóser mészárszékként és húsüzemként működő, három éve üresen álló Kazinczy u. 41. követett. Ez utóbbi akcióban már legalább száz házfoglaló vett részt. Az Úttörő Áruházban két hétig tartózkodtak, a Kazinczy utcában a megnyitó előtt kiegészítettek a távozásban azért az ígéretért cserébe, hogy a VII. kerület önkormányzata tárgyal velük az

épület használatáról.¹⁸² A tárgyalás azonban elmaradt, és 2006 januárjában az aktivisták ellen szabálysértési eljárás indult, amit aztán a bíróság a cselekmény társadalmi veszélyességének hiányában megszüntetett.

A csoport időközben a foglalások sikertelensége, illetve az eszmei célok és az eredmények közötti feszültség miatt széthullott.¹⁸³ Néhányan azonban elfoglaltak egy üres újpesti társasházat – ezt már nem társadalmi, hanem lakhatási céllal. Nem hívták ki a médiát, hanem rejtőzködtek. Velük szemben azonban rövidesen ugyanazok az intézkedések érvényesültek, mint általában az „önkéntes” lakásfoglalókkal szemben. „Az önkormányzati félkatonai biztonsági őrk észrevették a rejtőzködő foglalókat, megfenyegették őket, majd, amikor egyikük sem volt a helyszínen valaki feldúlta az ingatlant a bevitt berendezési tárgyakkal egyetemben, mérhető anyagi és nem mérhető érzelmi károkat okozva ezzel.”¹⁸⁴

Az Utca Emberével és a Centrum Csoporttal is együtt dolgozott a **Food Not Bombs** 2000-es években alakult magyar csoportja. A Humanista Mozgalomhoz és a Centrum Csoportéhoz hasonlóan ők is külföldi mintákból táplálkoztak kapitalizmuskritikájukban. A Fegyver Helyett Kenyér (a korabeli sajtó így hivatkozott rájuk) a kapitalista fogyasztói társadalom pazarló életmódja és az éhezés közti ellentmondásra hívja fel a figyelmet vegán és vegetáriánus ételosztással. Az aktivisták elsősorban olyan alapanyagokból készítenek ételeket, amelyek – jó minőségük ellenére – kidobásra kerülnének. A Food Not Bombs biztosította az ételt a Szolidaritás Éjszakáján és a házfoglalásoknál is,¹⁸⁵ és – a nemzetközi mozgalommal összhangban – 2003-ban az iraki háború ellen is ételosztással egybekötve tiltakoztak.¹⁸⁶ A ma is létező csoport teremtette meg azt a kultúrát Magyarországon, mely szerint az ételosztás a segítségnyújtás mellett tiltakozásként is értelmeződhet.

A három szervezet jelentősége abban rejlik, hogy összekötötték a tiltakozás kultúráját a hajléktalansággal, ahol 1990 óta a szociális segítségnyújtás volt a jellemző. Újszerű, olykor radikális taktikáikkal, kapcsolati hálójuknak

¹⁷⁹ A Centrum Csoport bemutatásában nagyrészt Kotun Viktor analitikus, önkritikus tanulmányára hagyatkoztam, aki szintén a csoport házfoglaló tagja volt. Kotun V. (2008). A Centrum Csoport és Budapest. *Helikon* 54(4):571-620. Vesd össze Dunajcsik P. M. (2006). Foglaltház és civil társadalom. *Civil Szemle* 3(6):69-96.

¹⁸⁰ A házfoglalás magyar hagyományaihoz ld. Kotun, A Centrum Csoport 592-593.

¹⁸¹ Kirschner P. (2004). Házfoglalók az úttörőben. *Budapest* 27(10):37.

¹⁸² Miavecz N. (2005). [Szabálysértő szabadságérzet-A Kazinczy utcai házfoglalás utóélete](#). *Magyar Narancs*, nov. 3.

¹⁸³ Kotun, A Centrum Csoport 616.

¹⁸⁴ *Ibid.* 617.

¹⁸⁵ *Ibid.* 604.; 168 óra, 2004. nov. 25., 16(47):20-21.

¹⁸⁶ Magyar Nemzet, 2003. márc. 24., 66(69):5.

köszönhetően még jobban felerősítették a lakhatási problémák láthatóságát a médiában, melyeket ráadásul ez az új ifjú generáció saját ügyeként vállalt fel. Az aktivisták – társadalmi-kulturális-beszédmódbeli közelségüknek köszönhetően – a polgári és politikai jogokkal foglalkozó szervezeteket is hajszálnival közelebb húzták a lakhatás témájához. A Kazinczy utcai házfoglalókat például 2006-ban a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) védte.

3.2. Magyar Szociális Fórum – a lakhatási szegények szövetségese

Az alterglob mozgalom bővülését a latin-amerikai baloldal civil és politikai térfoglalása is elősegítette. A mozgalom világtalálkozóját, a Szociális Világforumot az első három évben a brazil Munkáspárt által vezetett Porto Alegreben rendezték meg 2001-től. Ennek mintájára alapították meg Magyarországon 2002 októberében a Magyar Szociális Fórumot (MSZF). Többek között az ATTAC Magyarország kezdeményezésére alakult civil hálózathoz több száz szerveződés, köztük a Humanista Mozgalom, a Zöld Fiatalok Egyesület (ZöFi), a Roma Polgárjogi Alapítvány, a Létnimum Alatt Élők Társasága,¹⁸⁷ szakszervezetek és vallási közösségek is csatlakoztak.¹⁸⁸ A 2003. áprilisi miskolci nyitórendvényen Szalai Erzsébet és Ferge Zsuzsa is beszélt a szociális jogokról és a neoliberalizmus elleni hatékony fellépésről. Noha a szervezet pártfüggetlenként tekintett magára, az MSZP és a Munkáspárt politikusai rendszeresen feltűntek köreikben civil szervezeti színekben.¹⁸⁹ Az MSZF nem tudott kiteljesedni hálózatszervező szerepében, egyre inkább önálló szervezetként működött. 2008-tól vált témájává a hajléktalanság, rendszeresen közzétette a fagyhalálban elhunyt lakásszegények számát.¹⁹⁰ A szervezetet ekkor már teljes egészében Simó Endre képviselte, aki 2002-ben maga is részt vett a porto alegrei II. Szociális Világforumon, és kezdetektől a magyar kezdeményezés egyik szervezője, szóvivője és cikkírója volt.¹⁹¹ Az MSZF 2009-től a devizahitelek ügyében lépett fel, róluk a következő részben lesz szó.

¹⁸⁷ A LAÉT leghíresebb akciója a kétkulcsos áfa bevezetése ellen szervezett éhségstrájkjuk 1992. novemberben. A szervezet történetéről ld. Udvarhelyi, *Az igazság az utcán hever*, 161-163.

¹⁸⁸ Simó E. (2003). Magyar Szociális Fórum felé. *Ezredvég* 13(4):87-103.

¹⁸⁹ Népszabadság, 2003. márc. 28., 61(73):5.; Népszava, 2003. márc. 29. 131(74):3.

¹⁹⁰ Magyar Nemzet, 2008. dec. 17., 71(344):5.; Magyar Hírlap, 2010. febr. 2., 43(27):21.

¹⁹¹ Simó, *Magyar Szociális Fórum felé*

3.3. A Négy Ház és a Zöld Fiatalok – a bérlők és szövetségeseinek szervezetei

Az alterglob mozgalom a „Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!” elv mentén szerepet vállalt a városi közösségi terek kreatív újrahasznosításában és környezettudatos fejlesztésében is. Ennek adtak teret az ún. szociális városrehabilitációs programok, melynek úttörő példája Magyarországon a 2005-2008 között a Középső-Józsefvárosban kísérleti jelleggel megvalósult Magdolna Negyed Program I. A Rév8 Zrt. által koordinált komplex beavatkozás egyik eleme volt a bérlők bevonásával történt épületfelújítások. A fejlesztő ügynökség és a lakóközösség közötti együttműködést az érintett négy épület lakóiból 2007-ben alakult Négy Ház Egyesület segítette, a belső udvarok megújítását pedig a 2000-es években alakult Zöld Fiatalok Egyesület (ZöFi) tervezte és szervezte a lakókkal közösen egy több hónapos folyamatban.¹⁹² A Magdolna-program oktatási, foglalkoztatási és bűnmegelőzési elemeket is tartalmazott. Noha a házakat sikerült élhetőbbé tenni, a környéket sújtó társadalmi problémákat nem lehetett egyik napról a másikra felszámolni, és a rossz lakásgazdálkodásból adódó feszültségek, visszaélések ugyanúgy begyűrűztek a lakók életébe.¹⁹³ Ezzel együtt a Magdolna-program sok pozitívumának hatására a szociális városrehabilitáció – EU-s forrásokból – országosan támogatott fejlesztési céllá vált, noha a program során szerzett szakmai tapasztalatok a későbbi fejlesztési ciklusokban már kevésbé hasznosultak.

3.4. A Szomolyai Cigányokért Szervezet, a SZETA Eger és a Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége – a roma lakhatási szegények szervezetei

A 2011-es népszámlálási adatok szerint az ország több mint 700 településén közel 1.400 többségében romák lakta telep vagy elmaradott településrész

¹⁹² Alföldi, *Közösségi részvétel* 8., Bálint M., Deák A. Á. (2009). *Közösséggalánták*. Földrajzi Közlemények 133(4):516-522.

¹⁹³ Budaházy G. (2010). *Négy ház*. 8ker blog.; Alföldi, *Közösségi részvétel*

található, melyben 280-300 ezer ember él.¹⁹⁴ Az ilyen hátrányos településeken a teleprehabilitáció vagy a telepfelszámolás sokszor önmagában is tiltakozó akciónak számít.

Az egri Béke-telepen a telepi családoknak a helyi Cigány Kisebbségi Önkormányzatot (CKÖ) és a települési önkormányzatot kellett meggyőzni a telep közművesítéséről. A város szélén, de a szomszédságában lévő kertvárossal szervesen összeépült telepen 1996 óta szolgáltatásokat nyújtó közösségi házat, ún. settlement házat üzemeltető **SZETA Egri Alapítványa (SZETA Eger)** és féltucatnyi szülő három hónapnyi felkészülés után 2003-ban lendült akcióba a CKÖ és az önkormányzat éves közmeghallgatásain. A probléma nyilvánosságot kapott a helyi médiában, és a csoport tagjai külön is találkoztak a képviselőkkel. Közben a csoport létszáma is növekedett, és 2004 elején megalakult a **Béke-telep Rehabilitációjáért Egyesület**. 2007-ben végül kiépült a víz-, szennyvíz- és a gázvezeték, majd az út és a járda is.¹⁹⁵ A SZETA és a közösség máig együtt dolgoznak, hogy helyzetbe hozzák a telepen élőket.

Szomolyán a 2005-2010-es telepfelszámolási programban való részvételt egy civil szervezetnek kellett kikövetelnie. A településen a 2000-es években a romák egyharmada, 120 ember élt a község szélén a domboldalba vajt 26 barlanglakásban, ún. pinceházakban. Az önkormányzat ennek ellenére 2005-ben nem akart pályázni a telepfelszámolási programra. Erre válaszul alapították meg helyi romák a **Szomolyai Cigányokért Szervezetet (SZCSZ)**. Az SZCSZ vezetőjét belső motiváció vezette, mivel sokáig ő is az egyik pinceházban élt. A minisztérium által delegált mentor segítségével – aki történetesen a **SZETA Eger** vezetője, Farkas Zsuzsanna volt – elérték a minisztériumnál, hogy az SZCSZ és a Cigány Kisebbségi Önkormányzat lehessen a főpályázó. Az SZCSZ és a SZETA Eger az érintettekkel közösen megtervezte a pinceházban élők beköltözését a faluba. A települési önkormányzat közben a program ellen hangolt, aminek hatására több esetben visszalépett az eladó vagy megemelte az árakat. Egy kisebb csoport – köztük a védőnő és az óvodavezető – aláírásgyűjtéssel is tiltakozott a beköltözés ellen.¹⁹⁶

Bátonyterenyén is hasonlóak voltak a dinamikák. Itt az 1996 óta működő, tapasztalt **Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Képviselők és Szószólók Szövetsége (NMCKKSZS)** 2009-ben két korábbi bányászkolóniában kialakult szegregátumot tervezett felszámolni, összesen 15 családról volt szó. Az önkormányzat itt is ellenlábasként lépett fel, a Jobbik szóróanyagokkal, az alpolgármester pedig lakossági fórumokon, aláírásgyűjtéssel igyekezett a beköltözők ellen hangolni. A tulajdonosok itt is felverték az árakat, és az önkormányzat megvonta a korábbi bérleti jogviszony következtében az első lakáshoz jutóknak járó helyi támogatást.¹⁹⁷

Végül a szomolyai és a bátonyterenyi összefogásnak is sikerült elegyengetnie a konfliktusokat, szót érteni a tulajdonosokkal, és felszámolni a teljes szegregátumot. Mindkét projektben helyi roma emberek dolgoztak. Az SZCSZ a közösség szervezőjévé és az önkormányzat tárgyalópartnerévé vált, az eddig is kötőerőt képező bátonyterenyi szövetség pedig szociális szövetkezetet hozott létre az érintettek foglalkoztatása érdekében. A megvásárolt, felújított házak mindkét esetben először az egyesület tulajdonába kerültek, melyeket a lakók eleinte béreltek. Noha a lakóhelyi integráció összességében sikeresnek mondható, az oktatás és a foglalkoztatás terén azonban a telepfelszámolási programon keresztül – ahogy az bele is volt kódolva a rossz finanszírozásba – nem sikerült maradandó eredményeket elérni. Az SZCSZ, a NMCKKSZS és a SZETA Eger – **sok más szervezettel együtt** – fontos pillérei a törekény stabilitásnak, illetve fejlődésnek.

3.5. A harmadik korszak tanulságai

Látszólag erős mozgalmi infrastruktúra. A 2000-es évek közepére szervezeti összetételében komplex lakhatási szcénát látunk. Kiépült a hajléktalan ellátórendszer, vannak szakmailag felkészült érdekvédelmi szervezetek (RPA, LABE stb.), elkötelezett helyi újtók és regionális fejlesztők (SZETA Eger, NMCKKSZS, Habitat for Humanity stb.), tudatosabb városfejlesztő projektek. A lakhatási válság az alterglob mozgalomhoz kötődő szervezetek révén összekapcsolódik a radikális tiltakozás kultúrájával. Ez a kép azonban csalóka.

¹⁹⁴ Farkas, „Telepszerű lakókörnyezet volt a hivatalos elnevezése...” 55-56.; Weinhardt A. (2019). [Hatalmas EU-pénzeket szánt a kormány a romatelepek felszámolására, de alig halad a program](#). Portfolio, dec. 6.

¹⁹⁵ Farkas Zs. (2012). [Hidak és sorompók](#). Társadalmi együttélés. Interdiszciplináris e-folyóirat.

¹⁹⁶ Farkas, „Telepszerű lakókörnyezet volt a hivatalos elnevezése...” 123-143.

¹⁹⁷ *Ibid.* 160-177.

A szereplők nem érnek össze, nem is látnak egymásban feltétlenül szövetségest, gyakran idegenül szemlélik a másik stratégiáját, taktikáját, beszédmódját. A mondanivalót nem sikerül úgy keretezni vagy olyan narratívát építeni belőle, amihez sokan – beleértve a több százezer érintettet – tudnának kapcsolódni.

Szubkultúra és változás. A 2000-es évek eredményeit tekintve kérdés marad, hogy a lakhatási válságon lehet-e Magyarországon szubkultúrából változtatni. Amikor a kifinomult társadalomkritika egy magát a többségi társadalommal szembeállító identitással kapcsolódik össze, gyakran nehezen viseli a megaluvást, és kirekesztővé is válhat. A külvilág számára ismeretlen tudás, nyelvhasználat, értékrend biztonságérzetet és önigazolást jelenthet a szubkultúra tagjainak, de egyben távolságot is képez azok felé, akik más nézőpontot képviselnek vagy egyszerűen még alakul a világképük.

Sok lakhatási szegénységben érintett csoport nincs megszólítva. A tiltakozó szervezetek a leghátrányosabb helyzetben lévő csoportok érdekeit képviselték – hajléktalan emberek, lakásfoglalkók, roma szegregátumban élők, nehéz helyzetben lévő önkormányzati bérlők. A mozgalomban nem volt kapacitás az alsóközéposztály lakhatási problémáinak tematizálására, pl. alacsony jövedelműből élő roma és nem roma albérlő családok, fiatalok, első lakásvásárlással küzdő vagy hátralekös háztartások, nyugdíjasok, bántalmazott nők, hátrányos helyzetű térségekből rossz közlekedési körülmények között ingázók stb. Pedig többek között az RPA által 2000-ben kezdeményezett lakhatási tüntetéshez számos szakszervezet, illetve egy nyugdíjas és egy nőszervezet is csatlakozott, ami jelzi a lakhatási problémák érzékelését és a szervezetek nyitottságát az összefogásra. A fogyatékos mozgalmi szervezetek sem jelentek meg markánsan ennek a korszaknak a szövetségeiben. Ezeknek az érdekcsoportoknak a megszólítása új lendületet adhatna a lakhatás ügyének.

4. A kisemmizettek és szövetségeseik (2009–)

Magyar Máltai Szeretetszolgálat • Habitat for Humanity •
Közösségfejlesztők Egyesülete • Bagázs • NMCKKSZSZ •
Autonómia Alapítvány • Roma Polgárjogi Mozgalom • A Város
Mindenkié • Utcajogász Egyesület • Közélet Iskolája • Nyugodt
Szív • Utcáról Lakásba! Egyesület • Szolidáris Gazdaság
Központ • Városkutatás Kft. • Periféria Központ • Otthonvédők

A kormányzatok – lévén, hogy a megfizethető lakhatási megoldások volume kicsi maradt – a piac felé fordultak, és banki kölcsönökkel segítették a lakástulajdonhoz jutást. Az első Orbán-kormány által 2000-ben bevezetett államilag támogatott hitelek a választási verseny részévé váltak, és a kedvezményezett kör kiterjesztése miatt fenntarthatatlan mértékűre duzzadtak. Az MSZP-SZDSZ – osztogató politikájával összhangban – csak 2004-ben fogta vissza ezt a hiteltámogatást. A két kormány által felhalmozott magas költségvetési hiány következtében azonban a jegybank viszonylag magasán tartotta a kamatokat, és ezért a devizahitelekhez képest drága lett a csökkentett támogatású forint hitel. Az akkori körülmények között szakértői és fogyasztói szempontból is racionális alternatívának tűntek az alacsonyabb kamatozású devizaalapú hiteltermékek. Népszerűségük gyorsan nőtt, lakáshiteleken belüli arányuk 2000-2008 között 1%-ról 63%-ra emelkedett.¹⁹⁸

Eleinte úgy tűnt, minden fél (az állam, az MNB, a bankok, a lakosság is) jól jár, azonban a 2008-as gazdaság válság kirobbanásával pillanatokon belül kiderült, hogy nagyon egyenlőtlen volt a felek közötti kockázatvállalás. A bankok közötti verseny ráadásul lazított a hitelbírálati rendszeren, amit csak tetézték az ügynöki rendszer felügyeletének hiányosságai: idővel olyanok is nagy kölcsönökhöz jutottak, akiknek nyilvánvalóan nem volt meg a fedezete. A válság

¹⁹⁸ Csizmady, Hegedüs, Vonnák, [Lakásrezsím és a devizahitel-válság](#) 11-12.

hatását azonban 2010-ig az MNB és a vezető elemzők is alulértékelték. A devizahitelek saját felelősségét taglalták, illetve az ügyet a közép-reteg problémájának tekintették; ez alapján (gyakorlatilag minimális) intézkedéseket hozott a Gyurcsány-, majd a Bajnai-kormány. 2011-ben az Orbán-kormány beleállt a különböző szereplők felelősségének taglalásába, azonban ezt politikai céljainak megfelelően tette.¹⁹⁹ „[A] programoknak a lakásszektoron is túlmutató politikai törekvései voltak, többek között a bankok közötti erőviszonyok újradefiniálása [azaz a hazai bankok részesedésének növelése], a középosztály anyagi pozícióinak konszolidációja, a legrászorultabbak pacifikációja, és az alternatív mozgalmak politikai semlegesítése.”²⁰⁰

2011-ben a végtörlesztésen keresztül először azok a – jellemzően nagyon jó helyzetben lévő – családok kaptak lehetőséget, akik képesek voltak a devizahitelek egyösszegű visszafizetésére (170-180 ezer háztartás). A legrosszabb helyzetben lévő családokat a 2012-ben alapított Nemzeti Eszközkezelő (NET) keresztül mentették ki. A NET gyakorlatilag egy állami bérlakásrendszert hozott létre azzal, hogy kivásárolta a korábbi tulajdonosokat, akik alacsony bérleti díj fejében bérlőkké váltak (34-36 ezer háztartás). A köztes helyzetben lévő családoknak a 2012-ben bevezetett árfolyamgát nyújtott valamennyi segítséget, de jellemzően ez a réteg volt az, amely tömeges lakásvesztéssel nézett szembe.²⁰¹ Az intézkedések sorát 2014-ben a devizaalapú jelzáloghitelek forintosítása zárta.²⁰²

A devizahitel-válság kirobbanása után több ezer embert lakoltattak ki. Az előző évtizedeknek megfelelően közben folyt a hátralekösök és a lakásfoglalók kilakoltatása is. Noha a 2010-es években több százezer komoly hátralekkel küzdő magántulajdonos és önkormányzati bérlő volt, a harmadik Orbán-kormány 2015-ben gyakorlatilag megszüntette a lakásfenntartási támogatást és az adósságkezelést.²⁰³ A lakásfenntartási támogatás évente közel félmillió háztartásnak nyújtott (csupán pár ezer forintos) segítséget, míg a jelentős,

átlagosan százezer forint értékű adósságkezelési támogatásban több mint tízezer család részesült.²⁰⁴

Közben a nem szűnő vidéki szegénység csökkentésére 2012-től újabb telepprogramok indultak több tíz milliárd forintnyi uniós forrásból, a tervek szerint komplex – szociális, közösségfejlesztési, oktatási, egészségügyi, képzési és foglalkoztatási – területek lefedésével. Mélyreható elemzések hiányában kérdés marad, hogy mennyire eredményes a rehabilitáció, illetve mennyire valósul meg a telepről való kimozdítás, illetve a telepek fokozatos felszámolása.²⁰⁵ A nagy (több száz fős) telepek rehabilitációja esetében kihívásként jelenik meg a telepen kívül és belül élők kapcsolatainak fejlesztése.²⁰⁶ Ráadásul a programok sikere jelentősen függ a „nagy rendszerektől” (oktatás, egészségügy, szociálpolitika, befogadó szakpolitikák),²⁰⁷ illetve a települések ellátottságától, közszolgáltatásokhoz való hozzáférhetőségétől, a környezet „szívóhatásától”.²⁰⁸ A telepfelszámolás egyik félresiklott példája a miskolci számozott utcák – a bérlakások kiürítése megkérdőjelezhető, megfélemlítő önkormányzati intézkedések közepette történt.²⁰⁹ A szegregált településrészeket (tehát nem kizárólag telepeket) célzó szociális városrehabilitációs projektek tapasztalatai alapján pedig elmondható, hogy a 2000-es években felhalmozott ez irányú szakmai tapasztalatok ebben a ciklusban kevésbé hasznosultak.²¹⁰

A gyűlölködő retorikába illeszkedett a hajléktalanság törvénybe foglalt kriminalizációja 2010-ben, ami aztán az Alkotmánybíróság elítélő határozatának megkezdése érdekében 2013-ban az Alaptörvénybe is bekerült, és 2018-ban tovább szigorodott.²¹¹ A helyzet emlékeztethet a lakásfoglalókkal kapcsolatos korábbi

²⁰⁴ Habitat (2015). „[Gondolatok az adósságkezelési szolgáltatás megszüntetésével kapcsolatban](#)”, febr. 24.; Habitat (2015). „[Megszűnik a lakásfenntartási támogatás](#)”, febr. 25.

²⁰⁵ Weinhardt, [Hatalmas EU-pénzeket szán a kormány a romatelepek felszámolására](#).

²⁰⁶ Autonómia (2012). [A Telepfelszámolás vízió és gyakorlat című szakmai műhelyen megvitatott kérdések, a résztvevők által megfogalmazott vélemények, javaslatok összegzése](#), máj. 2. [Hős utca és a Kontúr Egyesület](#)

²⁰⁷ [Farkas Zsombor vélemény](#), [Zolnay János vélemény](#).

²⁰⁸ [Berki Judit vélemény](#), [Teller Nóra vélemény](#), [Havas Gábor vélemény](#)

²⁰⁹ AJBH (2015). [Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az AJB-1474/2014. számú ügyben](#); OSCE-ODIHR (2016). [A román lakhatási jogai Miskolcon. Jelentés a helyszíni vizsgálatról](#), ápr. 27.

²¹⁰ EMMI és Államtitkárság (2015. aug.). [Telepszerű lakhatás szakpolitikai stratégia](#), 50.; Jelinek Cs. (2019): [A városrehabilitáció korszakai Magyarországon](#). *Tér és Társadalom*, 33(4):31

²¹¹ AVM (2018). [Az Alaptörvény hetedik módosításával immár kétszeresen is üldözhető a hajléktalanság](#), jún. 26.

¹⁹⁹ *Ibid.* 13-19.; Új Egyenlőség (2019). [Ki volt a felelős a devizahitel válságért? Interjú Király Júliával](#), jún. 7.

²⁰⁰ *Ibid.* 19.

²⁰¹ *Ibid.* 20; Király Júlia a devizahitelek számát 400 ezerre becsüli; Csizmady, Hegedüs és Vonnák a fizetési nehézségekkel küzdő (tehát lakásvesztéssel fenyegetett) forintalapú jelzáloghitelekkel együtt 850 ezer háztartással számol. Csizmady, Hegedüs, Vonnák, [Lakásrezsims és a devizahitel-válság](#) 21.

²⁰² A beavatkozások teljes listájáért (Ócsa, magáncsöd, kilakoltatási moratórium) ld. *Ibid.* 20-21.

²⁰³ A hátralekosság mértékéről ld. a 121. lábjegyzetet.

intézkedésekre. Noha az 1990-es évek önkormányzati vezetése alatt is folyt az „önkéntesek” kilakoltatása, a Fidesz igyekezett megolajozni a mechanizmust az 1999-es és 2000-es törvényváltozásokkal.²¹² A hajléktalan emberek szervezett eltávolítása az aluljárókból és a közterekből sem volt új a nap alatt, a Fidesz által hozott intézkedések azonban a jog nyelvén is legitimizálták az évek óta zajló gyakorlatot, és utat nyitottak a felerősödésüknek. Az intézkedés azért is volt kegyetlen, mert a hajléktalan emberek számára is hozzáférhető megfizethető lakhatási megoldások vagy a hajléktalan ellátórendszer kapacitásbővítése nem kapcsolódott hozzá. Pedig a **Menhely Alapítvány** becslése szerint egyetlen téli napon országosan min. 14 ezer ember van hajlék nélkül, ami azt jelenti, hogy minden egyes napon minimum 2-3 ezren biztosan nem férnek be a szállókra.²¹³ A tömegszállásról kiutat jelentő programok száma pedig még mindig csekély.²¹⁴

A fogyatékos emberek bentlakásos tömegintézményeinek felszámolása is nagyon lassan halad.²¹⁵ Noha a nagylétszámú – akár több száz fős – intézetek kitagolását az 1998-as esélyegyenlőségi törvény is kimondta, a szociális ellátórendszer rendszerszintű átalakítása csak 2010 után indult.²¹⁶ Megközelítőleg 14 ezren élnek fogyatékos személyek intézetében,²¹⁷ és 2012-2016 között 6 intézmény kiváltásával 672 embernek sikerült közösségi alapú ellátásba, lakóotthonokba költöznie.²¹⁸ A **szakmai szervezetek** szerint az egyik legfőbb probléma, hogy a lakóotthonok jellemzően az adott település szélén, távol a szolgáltatásoktól helyezkednek el.²¹⁹ A lakóotthonok település szövetébe való integrálása azonban sokszor tiltakozást vált ki, hasonlóan a hajléktalan emberek vagy a romák eseteihez, ahogy ez 2011-ben Derekegyházán, 2012-ben

Bélapátfalván, majd 2013-ban Szilvásváradon történt.²²⁰ A legjobb megoldás egyértelműen a támogatott lakhatás lenne, azaz egy lakás, ahol a fogyatékos ember egyedül vagy választott párjával vagy lakótársaival élhet önálló életet, amelyhez megkapja a szükséges segítséget.²²¹ Ahogy ezt az **Önállóan Lakni – Közösségben Élni** sorstársi közösség egy tagja megfogalmazza: „Amihez segítséget kérek, ott én legyek a mozgatórugó.”²²²

4.1. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Habitat for Humanity, Közösségfejlesztők Egyesülete, Bagázs, NMCKKSZSZ, Autonómia Alapítvány – a mélyszegénységben vagy telepi körülmények között élő lakhatási szegények szervezetei

A 2010 utáni teleprehabilitációban kiemelt szerepet kapott (és nagy tért foglalt be) a **Magyar Máltai Szeretetszolgálat (MMSZ)** és a jelenléten alapuló folyamatos szociális munka. Az MMSZ Jelenlét programja egy monori romatelepről indult. A városvezetés 2000-ben tömegesen lakoltatott ki több mint 20 családot bontásra ítélt, komfort nélküli szociális bérlakásaikból, melyek a település belső részében a rendszerváltás után felértékelődött telkekre épültek.²²³ A kilakoltatások ellen az RPA 50 fős élőláncot szervezett, azonban ez sajnos csak időhúzásra volt elég.²²⁴ A lakásfoglaló, illetve a hátralékos lakóknak nem ajánlottak fel elhelyezést, vagy cirkuszi kocsiba költöztették őket.²²⁵ A családok jobb híján a meglévő cigánysorra, a Tabánba húzták át a lakókocsijaikat. Amikor egy ilyen körülmények között élő nő 2003-ban az MMSZ-hez fordult segítségért, az egykori cigánysor már nyomorteleppé vált. A helyszínre látogató Vecsei Miklós és Kozma Imre atya úgy látták, itt hosszú távú segítségre lesz szükség. Így indult el 2004-ben a sok kísérletezésen és botladozáson alapuló munka, amelyből lett a Jelenlét.²²⁶

²²⁰ Verdes Tamás – TASZ (2013). [Szilvásvárad és a nyilvánosság ereje](#). Végül [sikerült](#) kiköltözni az intézetből.

²²¹ Verdes Tamás (2021). [Kitagolás: Miért nem érti egymást kormány és civilek?](#)

²²² Önállóan Lakni – Közösségben Élni (2021). [„Nekem az önálló élet...”](#) Kisfilm.

²²³ Népszabadság – Pest Megyei Krónika melléklet, 1997. jún. 2., 41., Magyar Nemzet, 2000. máj. 23., 63(119):4.

²²⁴ Magyar Hírlap, 2000. dec. 1., 33(281):5

²²⁵ Magyar Hírlap, 2000. okt. 26., 33(251):13.

²²⁶ Kiss D., Lantos Sz., Marozsán Cs., Németh N. (2013). [„Jelenlét.”](#) A programban Tarnabod volt az első település, ahol budapesti hajléktalan családoknak igyekeztek otthont teremteni.

²¹² Political Capital (2001). [Az önkényes lakásfoglalások hátteréről](#), nov. 25.

²¹³ AVM (2018). [Kérdezz-felelek a hajléktalanságról](#), nov. 1.

²¹⁴ Pl. Habitat (2013). [Nyitás az utcára! BMSZKI program: kiléptető lakások](#); LÉLEK-ház pl. [Józsefvárosban és Kőbányán](#).

²¹⁵ Kovács V. (2020). Fogyatékos emberek lakhatási helyzete – akadálymentesség a fővárosban és azon kívül. [Habitat Éves Jelentés 2020](#).

²¹⁶ Korábban is voltak lakóotthonok, de azt civil szervezetek alakították ki vagy a tömegintézmények fennhatósága alatt működtek. Bővebben: [Kézenfogva](#) és Verdes Tamás (2009). [A ház az intézet tulajdona, Esély](#) (4):107.

²¹⁷ Kozma Á., Petri G., Bernát Á. (2020). Kiszolgáltatottság és stagnálás: fogyatékos emberek társadalmi helyzete a 2010-es években. In: Kolosi T., Szelényi I., Tóth I. Gy. (eds), [Társadalmi Riport 2020](#), Budapest, 393., 396.; KSH (2019). [Szociális Statisztikai Évkönyv, 2018](#). Budapest, 155.

²¹⁸ Környei Kristóf – TASZ (2020). [Tíz éve próbálkozik az állam a fogyatékos otthonok felszámolásával](#).

²¹⁹ MEOSZ (2018). [Kiváltás: A MEOSZ ragaszkodik ahhoz, hogy a fogyatékos emberek jogai álljanak a középpontban](#). A MEOSZ az új lakóotthonok helyszíneit integrációs szempontból elemzi.

2012 után a program ugrásszerűen bővült, ma 18 településen, illetve településrészen működik változó sikerességgel a nagy (több száz fős) telepek kezelésének modelljeként.²²⁷ Az intenzív szociális munka eszköztárának komplexitása – családsegítés, adósságkezelés, tanulást segítő programok, egészségügyi és foglalkoztatást elősegítő szolgáltatások, lakhatási segítség, közösségi tér működtetése – a helyi igényektől és attól függ, milyen régóta van jelen a program. Hatáselemzés híján kérdés marad, hogy a program mennyire tudja kisegíteni a telepről a családokat, és hozzá tud-e járulni idővel a telepek felszámolásához. A lakhatási segítségnyújtás gyakran az alapvető minimumokat (beázás, om-lásveszély elhárítását, meleg, világítás biztosítását) célzó közös házfelújítást, a lakókörnyezet megtisztítását jelenti; a beszámolók szerint időről-időre néhány családnak sikerül kiköltöznie.²²⁸

Mélyszegénységben, szegregátumokban élő családok otthonainak felújításában segített Ágon, **Bagon és Mátraverebélyen** 2012-2015 között a **Habitat for Humanity**. A szervezet biztosította a műszaki felmérést és felújítási szaktanácsot, illetve az olcsó és helyben hozzáférhető építőanyagokat és szerszámokat. A résztvevők kalákában dolgoztak, és minimális összeggel hozzájárultak az olcsó, helyben hozzáférhető építőanyagok árához. A házfelújítások mindhárom esetben többéves közösségfejlesztő folyamatba voltak ágyazva.

Ágon a helyiek a lakhatási szegénységen kezdtek el dolgozni a nagymúltú **Közösségfejlesztők Egyesületének** szakembereivel és a Habitat bevonásával. Az összefogás eredményeként 2013-ban közel 20 családnak sikerült a felújítás. Ez a közösségi cselekvés megalapozta a további fejlesztői munkát, és ma egy szociális szövetkezetet és egy adományboltot működtetnek a helyiek ezen a zsáktelepülésen.²²⁹ **Bagon** a 2011-ben alakult **Bagázs** munkájába ágyazódott be a felújítás; a szervezet a telepen élők kérései, igényei szerint teremti meg szolgáltatásait (jogklinika, adósságkezelő csoport, felnőttoktatás, Női klub).²³⁰

Mátraverebélyen 2013-2014-ben a nógrádi regionális **NMCKKSZSZ**-szel dolgozott együtt a Habitat, akiknek a nemzetközi háttérű szervezet belépése komoly

erőforrást jelentett nem csak a felújítások, hanem az önkormányzattal és az intézményvezetőkkel való tárgyalások során is. A Habitat külső facilitátori szerepe a helyi szervezet előnyére fordította az erőviszonyokat, és közösen új szolgáltatásokat hoztak a településre.²³¹ Az NMCKKSZSZ 2018-2021 között felvállalta egy 181 fős salgótarjáni telep rehabilitációját.²³²

Számos olyan szervezet van még, melyek innovatív szolgáltatásokat, segítő kezet nyújtanak mélyszegénységben, illetve telepen élő embereknek, köztük az **Autonómia Alapítvány**, a **Dzsaj Bhím Közösség**, a **Hátrányos Helyzetű Családok Országos Egyesülete**, az **Igazgyöngy Alapítvány**, az **InDaHouse Hungary**, a **Kiút-program**, a **Polgár Alapítvány**, a **Profilantrop Egyesület**, a **Szocsuma Alapítvány** és a **Van Helyed Alapítvány**.

A telepfelszámolás egyik félresiklott példája a miskolci **számozott utcák** esete, ahol 2014-ben az önkormányzat megfélemlítő intézkedések közepette tömeges, elhelyezés nélküli kilakoltatásokat vezényelt le. A stadionépítés és ingatlanfejlesztés miatt elindított intézkedés kb. 900 embert, 200 családot érintett.²³³ Az 1989-es miskolci és az 1995-97-es székesfehérvári gettóügyek után ez újabb fontos állomása volt a romák integrációjáért folyó küzdelemnek. 2014-ben azonban nem sikerült megakadályozni a kilakoltatásokat. A városban a 2010-es években kezdődtek el a razziaszerű, közös hatósági ellenőrzések a többségében romák lakta városrészekben, melynek egy ideig legfőbb célpontja a Fészekrakó-program csalássorozatát elszenvedő Avas Déli lakótelep volt.²³⁴ A Miskolci Önkormányzati Rendészet által szervezett ellenőrzéseken különböző összetételben vett részt többek között a rendőrség, a közműszolgáltatók, a népegészségügy, a gyámügy és a vagyongazdálkodás. 2013. április és 2014. április között zajló ellenőrzések több mint 2.700 ingatlant és közel 4.500 főt érintettek, köztük a számozott utcák lakóit.²³⁵

A fideszes önkormányzat 2014-ben úgy döntött, hogy egy ötmilliárdos beruházással felújítják a Diósgyőri Stadiont, és felszámolják az „útban lévő”,

²³¹ Habitat (2014). [A párbeszéd segített valódi változásokat elindítani Mátraverebélyen](#); A Településfejlesztési Kerekasztal [bemutatása](#) az NMCKKSZSZ részéről.

²³² [Forgách-telepi komplex programok](#).

²³³ OSCE-ODIHR (2016). [A romák lakhatási jogai Miskolcon. Jelentés a helyszíni vizsgálatról](#), ápr. 27., 15.

²³⁴ *Ibid.* 20.; Havasi V. (2018). [Még mindig szilánkos](#), *Romológia* 6(1):61-91.

²³⁵ AJBH (2015). [Az alapvető jogok biztosa](#) 18.

²²⁷ Autonómia, [A Telepfelszámolás vízió és gyakorlat](#)

²²⁸ Kiss et al, „Jelenlét”: [Málta – Monor, Tabán program bemutatkozó videó](#).

²²⁹ Boda K. (2019). [Még az Ág is húzza? Egy zsáktelepülés jövőt épít magának](#). *Parola* 1.

²³⁰ A Bagázsról – bemutatkozás a [honlapon](#).

jórészt szociális bérlakásokból álló számozott utcákat. A fideszes többségű képviselőtestület az ellenzék asszisztálásával 2014 májusában megszavazott egy bújtatottan roma bérlőket célzó, diszkriminatív lakásrendeletet, amely pénzt ígért azoknak, akik Miskolc határán kívül telepednek le.²³⁶ Közben a városvezetés minden lehetőséget megragadott arra, hogy az érvényes szerződéssel nem rendelkezőket (függetlenül attól, hogy volt-e tartozásuk vagy nem) távozásra kényszerítse. A helyi roma vezetők az 1989-es miskolci és az 1995-ös székesfehérvári mintákat követve 2014 májusában megalakították a „Miskolcon maradunk!” – Kitelepítés Elleni Bizottságot. Kezdeményezői a **miskolci RNÖ** és a velük dolgozó miskolci roma értelmiségiek, illetve a 2003-ban alakult **Roma Polgárjogi Mozgalom** megyei vezetői voltak. Bevontak budapesti polgárjogi aktivistákat, többek között Horváth Aladárt és Havas Gábort is. Nem alakult tényfeltáró bizottság, de készült egy kutatás neves szociológusok és helyi roma aktivisták részvételével.²³⁷ A Bizottság azonban csak augusztusban fogalmazott meg javaslatcsomagot, és nem kezdődtek el egyeztetések sem az önkormányzattal.²³⁸

A számozott utcák gyorsan a 2014-es októberi önkormányzati választásokra készülő Fidesz-KDNP és Jobbik csatározásának a színterévé váltak.²³⁹ Miután a lakásrendelet rögtön sok kritikát kapott, a Fidesz a telep felszámolásához júniusban a támogatóitól kért felhatalmazást. A 35 ezer összegyűjtött aláírásra rákontrázva a Jobbik is aláírásgyűjtést hirdetett,²⁴⁰ illetve június 14-én provokatív, 40-50 fős vonulást szervezett a számozott utcákban.²⁴¹ A környező települések pedig a telep felszámolásban érintettek beköltözését megakadályozó rendeleteket vezettek be.²⁴²

A roma aktivisták június 25-én a számozott utcák lakóival együtt 300-400-an a Városháza elé vonultak, és petíciót nyújtottak be a polgármesternek. Amikor a kilakoltatások elindultak, tiltakozásul az aktivisták kis csoportja augusztus 7-én sátrat vert a Szent István téren, de ez inkább szimbolikus volt. A helyi szerveződésben sem volt meg a teljes egység az erőhöz, de a helyzeten az sem segített, hogy az ügyben szintén aktív MMSZ nem állt ki nyíltan az uszító kampány ellen, hanem „közvetítőként” lépett fel. Ez a roma aktivisták számára akkor vált teljesen világossá, amikor a Belügyminisztériumban egy egyeztetésen bejelentették számukra, hogy az MMSZ lesz az ügyben az önkormányzat partnere.²⁴³

Az októberi választást a Fidesz nyerte. Folytatódtak a kilakoltatások, illetve az MMSZ és a lakók között pedig beindult az egyéni esetkezelés és a személyre szabott egyezségek. Közben az eseten dolgozó jogvédő szervezetek, a TASZ és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) beadványai is beértek. 2015-ben a hatóságok sorozatban ítélték meg a kisemmizett roma embereknek az igazat, és az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) arra kötelezte az önkormányzatot, hogy minden érintett lakhatásáról gondoskodnia kell.²⁴⁴

Sajnos azonban 2016 nyaráig már rengeteg, számítások szerint 75-80 család hagyta el a telepet,²⁴⁵ és számos házat leromboltak. Sokan a város más nyomortelepeire vándoroltak, vagy hajléktalan szállón találtak menedéket; voltak, akik elhagyták az országot. Becslések szerint nyolc család részesült önkormányzati bérlakásban, kettő pedig pénzbeli térítéssel hagyta el a várost.²⁴⁶ 2016 áprilisában az EBH döntés hatására végül Miskolc közgyűlése létrehozott egy Szociális Lakásügynökséget, és 30 lakást adott az MMSZ kezelésébe a telep korábban lebontásra ítélt, meghagyott részén. Ezeket a házakat a szervezet közművesítette és felújította. Olyan családok költöznek beléjük, akiknek a telep más részein volt korábban bérleti jogviszonyuk, „jogkövetők”, de kilakoltatnák őket a bontás miatt. Ha a bérlő az egyelőre meghagyott területen él, lakása azonnal átkerül az MMSZ kezelésébe. A szerződés három hónapra szól, amit

²³⁶ A módosított lakásrendelet értelmében az önkormányzat 2 millió forintig terjedő összegű kompenzációt ajánlott azon bérlőknek, akik hajlandók felmondani alacsony komfortfokozatú szociális bérlakásra vonatkozó szerződésüket. A szerződés felmondását követően kompenzációban részesülő bérlőknek ingatlanvásárlásra kell fordítaniuk a kompenzációt, és csakis Miskolc területén kívül fekvő ingatlan vásárolható, amelyet öt éven belül nem lehet sem értékesíteni, sem jelzáloggal terhelni. OSCE-ODIHR, [A romák lakhatási jogai Miskolcon](#) 15.

²³⁷ Roma Sajtóközpont (2014). [Maradjanak-e cigányok Miskolcon?](#), index.hu, szept. 1.

²³⁸ Horváth A. (2019). [A számozott utcák története](#), romnet.hu, febr. 6.

²³⁹ Ez a csatározás már 2012-2013-ban elkezdődött [Világsátor](#) projekttel.

²⁴⁰ Matkovich I. (2014). „Gyerünk, kifele!” – Kitelepítési tervek Miskolcon. *Magyar Narancs*, szept. 1. A kampányt a Jobbik akkori polgármesterjelöltje, Jakab Péter vezette.

²⁴¹ Népszabadság, 2014. jún. 16., 72(139):7. A felvonulás szervezője Jakab Péter volt.

²⁴² OSCE-ODIHR, [A romák lakhatási jogai Miskolcon](#) 16.

²⁴³ Horváth, [A számozott utcák](#); OSCE-ODIHR, [A romák lakhatási jogai Miskolcon](#) 19.

²⁴⁴ A jogi eljárások és eredményeik teljes listáját lásd *Ibid.* 22-26.

²⁴⁵ Neuberger E. (2019). [Végleg elengedte az elűzött számozott utcaiak kezét Miskolc önkormányzata](#), jún.6., Lengyel Gabriella és Havas Gábor becsléseivel.

²⁴⁶ Horváth Aladár [becslése](#).

újra és újra meghosszabbítanak. Azokon, akik kiköltöztek, hajléktalanokká váltak, átvándoroltak egy másik nyomortelepre, a szervezet nem tud segíteni.²⁴⁷

A számozott utcákban a helyi roma szerveződés nem tudta felvenni a versenyt az önkormányzati választási kampány hevületével, továbbá más lett a szerepleosztás is a mozgalmi szereplők között. Míg a korábbi miskolci és székesfehérvári esetben a Gettóellenes Bizottság, illetve az RPA kezében volt az érintettek ügyeinek csoportos képviselete, 2014-ben a szociális munka és az érdekvédelem nem tudták egymást erősíteni. Annak a kapacitásnak ebben az akcióban már nyoma sem volt, amit az RPA Székesfehérváron tudott hozni a tényfeltárás, a szociális munka, a harcos közösségszervezés és a jogvédelem összehangolásával.

4.2. A Város Mindenkié – a hajléktalan emberek, lakásfoglalók és bizonytalan státuszú bérlők szervezete

A Város Mindenkié (AVM) 2009 augusztusában alakult egy hajléktalan közösségi érdekvédelmi szervezet, a New York-i Picture The Homeless tagjai által tartott képzés hajléktalan és nem hajléktalan résztvevőiből Budapesten. A képzést a néhány hónappal korábban feloszlott Az Utca Embere négy aktivistája, Bende Anna, Misetics Bálint, Udvarhelyi Éva Tessza és Vojtonovszki Bálint kezdeményezte. Az AVM máig létezik, és közel tíz évig volt a mozgalom meghatározó szereplője. Berkeiből három hiánypótló, a lakhatási szegényeket segítő intézmény nőtt ki, az Utcajogász jogvédő szervezet, az innovatív lakásmegoldásokat nyújtó Utcáról Lakásba! Egyesület és a Közélet Iskolája képzőközpont, hiánypótló szereplőkkel erősítve a lakhatási mozgalmi infrastruktúrát.²⁴⁸

A többnyire hajléktalan emberekből, bérlőkből, illetve szövetségeseikből álló érdekvédő csoport küldetése a lakhatáshoz való jog érvényre juttatása Magyarországon. Ebben a tekintetben az elődöktől vette át a stafétát. A rövid

életű Hajléktalanokért Társadalmi Bizottság céljai között is ott szerepelt a hajléktalan emberek „lakáshoz való jogának gyakorlati érvényesülése”, és a 2000-es évektől a Roma Polgárjogi Alapítvány, majd 2004-től Az Utca Embere is képviselte a lakhatáshoz való jog alkotmányba (vagy törvénybe) foglalását.²⁴⁹ Az AVM abban hozott újat, hogy ezt nem szakemberek, hanem maguk az érintettek fogalmazták meg a nyilvánosság előtt. A hajléktalan emberek többé nem szomorú sorsra jutott vagy megvetett szereplői voltak a magyarországi szegénység történetének, hanem öntudatos és büszke politikai aktivisták, akik sorstársaik nevében lakáspolitikai követeléseket – a szociális bérlakásrendszer kiterjesztése, az üres lakások hasznosítása, az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalma – fogalmazták meg a döntéshozók felé.

Az AVM informális aktivistacsoportként működik. A szervezet legaktívabb időszakában a kemény magot alkotó többnyire 30-40 hajléktalan vagy kilakoltatás előtt álló ember, illetve a 6-8 lakhatási válságban közvetlenül nem érintett, magasan képzett szövetséges tematikus munkacsoportokban (lakhatás, ellátórendszer, köztér, női, szervezetfejlesztési) dolgozott. Az intenzív közösségi munka és a nyilvánosságnak szánt akciók váltogatták egymást. A tagok jól tudták, hogy ekkora társadalmi különbséget nem lehet pusztán jóérzéssel áthidalni. A stabilitás kulcsa a kifinomult működés és az emberek egyenlőségébe vetett mélységes hit volt. Ügyeltek a hajléktalan emberek szervezeti többségére, ezért nagy hangsúlyt helyeztek az érintettek toborzására. Rengeteg tanulási lehetőséget biztosítottak belső képzésekkel, részvételi akciókutatással, a sajtónyilatkozók külön felkészítést kaptak.²⁵⁰ A csoporttalálkozókat moderátor vezette, a döntéseket konszenzussal hozták meg, és fél évente több napos stratégiai elvonulást szerveztek.²⁵¹ Az érintettek és a szövetségesek egyaránt tisztségeket és feladatokat vállaltak, a szerepek rotálódtak. A feladatokat közösen végezték, és a szervezetet a nyilvánosság és a döntéshozók felé az érintett aktivisták, vagy velük együtt a szövetségesek képviselték. A szövetséges szerep tehát sajátos viszonyulást kívánt – a cél a hajléktalan emberek helyzetbe hozása volt, nem a rivaldafény.²⁵²

²⁴⁹ [Helyzetjelentés 1](#), 1989. febr. 28.; Magyar Hírlap, 2000. dec. 9., 33(288):4.; Magyar Nemzet, 2005. márc. 9., 68(66):2; Népszabadság, 2005. márc. 4., 63(53):4.

²⁵⁰ [A Város Mindenkié - Képzések; Részvételi akciókutatás.](#)

²⁵¹ [A Város Mindenkié – Elvonulások.](#)

²⁵² Sebály B. (2015). [Közösen akarnak tenni és tesznek a megbélyegzés és megaláztatás ellen. A Város Mindenkié hajléktalan érdekvédelmi csoport belülről.](#) *Ezredvég* 25(3):127-139.

²⁴⁷ Neuberger, [Végleg elengedte.](#)

²⁴⁸ Udvarhelyi T. (2019). [Building a movement for the right to housing in Hungary.](#) *Urban Research and Practice* 12(2):192-200.

Az AVM az ügyek széles körében folytatott érdekvédelmet elsősorban Budapesten, majd 2015-től Pécsen is.²⁵³ A hajléktalanság kriminalizálása ellen folytatott kampányának is betudható, hogy a hatóságok nem alkalmazták erőteljesen a 2013-as közterületi hajléktalanságot büntető szabálysértési szigorításokat, és viszonylag kevés utcán élő hajléktalan ember ellen indult eljárás.²⁵⁴ A csoport több száz, főként önkormányzati ingatlanban élő ember kilakoltatása ellen járt közbe jellemzően Budapesten, illetve Pécsen. Noha ez nem volt tudatos, a helyzet úgy hozta, hogy az éppen megszűnő RPA-tól – részben hasonló, de mégis merőben más eszközökkel – vállalták át a kilakoltatottak érdekvédelmét. A szervezet aktivistái máig szervezeten fogadják a beérkező megkereséseket, tárgyalást kezdeményeznek az önkormányzattal, meghirdetik, ha az érintettek anyagi támogatásra van szüksége, riadóláncot tartanak fent, hogy időben meg tudják szervezni a tiltakozást, és demonstrációval vagy élőlánccal tiltakoznak, ha szükséges. A polgári engedetlenségi akciókban lakhatási szegénységben élők is részt vesznek.²⁵⁵ Az egyéni érdekvédelmet megnehezíti, hogy megfizethető lakhatási alternatívák és széles körben elérhető támogatások hiányában ritkán lehet hosszú távon megoldáshoz segíteni az érintetteket. Ráadásul a szociális ellátórendszer kapacitáshiányának következtében az ügyintézésben, a közvetítésben, a papírmunkában nyújtott segítség legtöbbször a hajléktalan és szövetséges aktivistákra hullik. Sok esetben még így is sikerül megőrizni az érintettek lakhatását vagy legalább időt nyerni számukra.²⁵⁶ Az egyik legsikeresebb akció a Budapest X. kerületi Bihari utca 8/C bérlőinek a védelme volt. Itt egy 73 bérlakásos házat tervezett lebontani az önkormányzat, és a határozott idejű szerződéssel rendelkező lakóknak sem akart eleinte segíteni. Hat lakó és családjaik dolgoztak együtt az AVM-mel, közülük ötnak sikerült rendeznie szerződéses jogviszonyát az önkormányzattal. A helyzet bizonytalanságát mutatja, hogy négynek abban az épületben, amelynek fennmaradása még mindig bizonytalan.²⁵⁷

²⁵³ Többek között a hajléktalan emberek közterületekről való kitiltása, a kunyhórombolás, az üres lakások hasznosítása, a kilakoltatások, a gyermekelhelyezés, a nappali melegedőkhöz, illetve a csomagmegőrzőkhöz való hozzáférés, a köztér, a köztéri igazoltatás, az egészségügy, a lakcím és a választásokon való részvétel ügyében. Az AVM egyedülálló részletességgel dokumentált tevékenysége a szervezet [honlapján](#) tekinthető át.

²⁵⁴ [AVM](#), 2018. nov. 11.; Missetics B. (2017). Homelessness, citizenship and need interpretation: reflections on organizing with homeless people in Hungary. *Interface* 9(1):389-423. (393.)

²⁵⁵ [A Város Mindenkié – Kilakoltatások](#).

²⁵⁶ Az esetek dokumentációja [itt](#) érhető el.

²⁵⁷ AVM (2019). [Mi a helyzet a Bihari utcai családokkal?](#), máj. 24.

Az AVM legnagyobb eredményeit a kunyhólakók érdekvédelme terén érte el. 2014 októberében egy precedens értékű per megállapította, hogy jogszerű eljárás nélkül nem lehet kunyhókat bontani, mert a kunyhó és a kunyhóban lévő vagyontárgyak nem kezelhetők „szemétként”.²⁵⁸ Az ítélet azután született, hogy 2011 októberében a Zuglói Önkormányzat a vonatsínek tövében élő, legalább 16 hajléktalan ember kunyhóját tömegesen, megfelelő előzetes értesítés nélkül elbontotta, és tömegszállóra vagy az utcára kényszerítette őket. A lebontott kunyhók fűthetőek és bútorozottak voltak. Az AVM és a kisemmizett hajléktalan emberek a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodával (NEKI) közösen pert indítottak. A bíróság három évvel később fejenként 500 ezer Ft-ot ítélt meg a károsultaknak, és bocsánatkérésre kötelezte az önkormányzatot.²⁵⁹ Azt nem tudni, hogy önmagukban a potenciális kártérítési perek – a hatóságokkal való konfliktus felvállalása nélkül – mennyire rettentik el a hatóságokat, de azóta is történt kunyhóbontás.²⁶⁰

Egy AVM-es kunyhóvédelmi akcióból nőtt ki az első hosszú távú Elsőként Lakhatás²⁶¹ program is, amely az ellátórendszerből kiszorult hajléktalan embereknek nyújt lakhatási lehetőséget. 2012 júniusában a Kőbányai Önkormányzat ingatlanfejlesztés miatt, közigazgatási eljárás és jegyzői határozat nélkül akarta elbontani kb. 50 ember kunyhóját a Terebesi erdőből, akik a távozásra két hetet kaptak. Az AVM először élőlánccal védte a lakókat, majd az érintettekkel együtt tárgyalásba kezdett az önkormányzattal. A képviselők végül megértették, hogy itt sokszor olyan emberekről van szó, akik háztartást vezetnek, és saját erejükből tartják fenn otthonaikat.²⁶² Az önkormányzat nyitottá vált arra, hogy átengedjen két, korábban üresen álló, rossz állapotban lévő önkormányzati bérlakást, amit 2013-ban többek között a Szociális Építőtábor Egyesület támogatásával, illetve önkéntesek bevonásával újítottak fel az érintettek és az AVM aktivistái.²⁶³ Az együttműködés sikerének köszönhetően az AVM két aktivistája megalakította az Utcáról Lakásba! Egyesületet, amely azóta

²⁵⁸ AVM (2014). [Lezárt a kilakoltatott zuglói kunyhólakók pere az önkormányzat ellen](#), febr. 13.

²⁵⁹ AVM (2014). [Jogerős ítélet a zuglói perben: jogszerű eljárás nélkül nem lehet kunyhókat bontani](#), okt. 16.

²⁶⁰ AVM (2018). [Erőszakos kunyhóbontás Kispesten](#), okt. 25.

²⁶¹ Az Elsőként Lakhatás (Housing First) programokban közvetlenül közterületen élő, pszichiátriai és/vagy szenvedélybeteg hajléktalan emberek költöznek tartós lakhatásba, majd részesülnek egyéb, összetett, integrált segítségben. Fehér B. (2012). [Közterületen élők lakhatási programjai](#). *Esély* 4:65-89. (72.)

²⁶² AVM (2012). [Most a kőbányai önkormányzat próbálja kiszorítani a hajléktalan embereket](#), jún. 12.

²⁶³ AVM (2013). [Erdőből lakásba – két szociális bérlakást adtak át Kőbányán](#), márc. 28.

más kerületben is elindított hasonló programokat. A Kőbányai Önkormányzat 2014-ben velük közösen vágott neki Elsőként Lakhatás programjának, és azóta is évente két üres lakás hasznosításával segítik lakhatáshoz a kunyhóban élő hajléktalan embereket.²⁶⁴

Hosszú távú lehetőségekkel kecsegtető eredmény, hogy a 2018-as országgyűlési választások előtt az ellenzéki pártok egységesen a lakhatás ügye mellé álltak,²⁶⁵ és az önkormányzati választások előtt is sokan kampányoltak a lakhatással.²⁶⁶ Ez annak is az eredménye, hogy az AVM az évek során következetesen véleményezte a pártok programjait,²⁶⁷ mozgósított a választások előtt²⁶⁸ és közvetítette lakáspolitikai javaslatait nem csak a kormánypárt, hanem az ellenzékiek felé is.²⁶⁹ Az ellenzék elkötelezése szempontjából a polarizált politikai játéktér, illetve a kormánypárt hajléktalan emberek ellen indított kampánya is az AVM malmára hajtotta a vizet. Ennek az lett az eredménye, hogy 2017-ben hat ellenzéki párt közösen egy, az AVM által szervezett választási fórumon nyilvánosan kifejezte egyetértését a csoport szerint kulcsfontosságú lakhatási kérdésekben. Egyetértettek többek között a lakhatáshoz való jog alkotmányba foglalásával, a támogatott bérlakásszektor újraszabályozásával és jelentős bővítésével, az országos lakásfenntartási és adósságcsökkentési támogatás bevezetésével, a magánbérleti szektor biztonságosabbá és megfizethetőbbé tételével, a gyermekes családok lakhatáshoz való jogának az intézményesítésével, valamint a hajléktalanság és az „önkéntes lakásfoglalás” kriminalizációjáról szóló jogszabályok azonnali hatályon kívül helyezésével.²⁷⁰ A 2019-es önkormányzati választások óta ebből egyelőre az valósult meg, hogy az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalma fővárosi és helyenként kerületi

szintű rendeletbe lett foglalva.²⁷¹ Ez nem független attól, hogy a csoport több vezéralakja felelős pozícióba került az önkormányzatokban, pl. Misetics Bálint lett a főpolgármester lakás- és szociálpolitikai főtanácsadója, illetve Udvarhelyi Éva Tessza pedig a józsefvárosi Közösségi Részvételi Iroda vezetője.

Az AVM irányadó példája a szegény emberek közösségi érdekvédelmének és az osztályokon és generációkon átívelő együttműködésnek. Ezzel együtt kérdéses, hogy az egy-két tucat önkéntes intenzív munkaerejére épülő, rendkívül időigényes szervezői modell ekkora lendületességgel megismételhető-e. A lépték fenntartására talán az intézményesülés jelenthetett volna megoldást (ahogy az Utcajogász és az Utcáról Lakásba! Egyesület esetében), de az aktivisták soha nem tudták rászánni magukat az ezzel járó szervezeti kultúra- és struktúraváltásra. Az is kérdés marad, hogy egy hajléktalan érdekvédő csoportból indítva lehet-e támogatói bázist építeni a lakhatáshoz való jogért, azaz hatékonyan meg lehet-e szólítani más, lakhatási válságban érintett csoportokat. Ezzel az AVM is néhány éven belül szembesült. A gyermekes családok kilakoltatása elleni fellépés már egy irányváltást jelzett, ezzel viszont a hajléktalan érdekvédelem háttérbe szorulását kockáztatták. Az AVM régi szervezőinek távozása után a csoport előtt új szakasz áll, de az biztos, hogy a lakhatás ügyével szimpatizáló megválasztott képviselőknek szükségük lesz a külső nyomásra ahhoz, hogy hűek tudjanak maradni az ígéreteikhez.²⁷²

4.3. Az Utcajogász Egyesület, a Közélet Iskolája és a Nyugodt Szív Alapítvány - a lakhatási szegények szövetségeseinek szervezetei

A rászoruló embereknek ingyenes jogsegélyt nyújtó **Utcajogász** hajléktalan emberek jogklinikájaként indult 2010-ben. Az önkéntes jogászok által megszervezett szolgáltatás az AVM berkeiből nőtt ki, és a két szervezet szoros

²⁶⁴ AVM (2014). [A hajléktalan emberek lakásba költöztetése működőképes modell](#), ápr. 28.

²⁶⁵ AVM (2017). [Hat párt állt az AVM követelése mellett](#), okt. 13.

²⁶⁶ Index (2019). [Karácsony bérlakásprogrammal és Budapest Agorával száll ringbe az előválasztáson](#), jan. 26.; Mércse (2019). [Köztisztaságot, önkormányzati lakásközvetítőt és propagandamentes kerületi médiát ajánl Pikó András a józsefvárosiaknak](#), aug. 28., Budavár - Itt lakunk (2019). [Polgármester-választás: V. Naszályi Márta budavári programja](#), szept. 27.

²⁶⁷ AVM (2014). [Mit ajánlanak a pártok a hajléktalan és a lakásszegénységben élő embereknek? – az MSZP programja](#), márc. 23.; AVM (2014). [Az Együtt-PM programja: előremutató javaslatok, kevés konkrétum](#), márc. 26.

²⁶⁸ AVM (2014). [Választási fórum a fűtött utcán](#), márc. 15.; AVM (2014). [Választási fórum a Felvonulási téren](#), márc. 25.; AVM (2018). [Választási kisokos lakcímproblémákkal küzdő embereknek](#), márc. 19.

²⁶⁹ Pl. AVM (2016). [Üldözés helyett otthonokat! Írj te is az országgyűlési képviselőknek](#), ápr. 4.

²⁷⁰ AVM (2017). [Hat párt állt az AVM követelése mellett](#), okt. 13.

²⁷¹ Mércse (2020). [Módosul a lakásrendelet, senki sem kerülhet utcára fővárosi tulajdonú bérlakásokból](#), máj. 26.; [Új józsefvárosi lakásrendelet tervezet](#), 2021. jún. 9.; [Zuglóban](#) 2016 óta van érvényben az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalma. Az elfogadáskor Karácsony Gergely volt a polgármester és Misetics Bálint pedig külső szakértő.

²⁷² Udvarhelyi É. T. (2021). [Sose hagyjátok abba!](#), jan. 1.

együttműködésében fejlődött.²⁷³ Az önkéntes jogászok és az AVM aktivistái minden pénteken felállítottak egy asztalt a Blaha Lujza téren, ahol fogadták a megkereséseket. Az Utcajogász ügyfélköre pillanatok alatt kibővült, és a lakhatási szegénység különböző formáival küzdő emberek „támaszpontja” lett. A hajléktalan ügyfelek problémáinak kezelésében az AVM hajléktalan tagjai is sokáig szerepet vállaltak, és ehhez külön felkészítést kaptak az utcajogászoktól, illetve előfordult, hogy egy ügyfél az AVM munkájába is bekapcsolódott.²⁷⁴ A jogászcsapatra az AVM aktivistái a kampányokban is folyamatosan támaszkodhattak. Ha egy családot kilakoltatás fenyegetett, az utcajogászok járták végig a jogi lehetőségeket, illetve segítettek az önkormányzattal vagy a végrehajtóval folytatott egyeztetéseken. A jogi érveknek pedig az AVM kilakoltatások megakadályozását célzó akciói, illetve ha kellett, az élőláncok adtak nyomatékot.²⁷⁵ Időközben az Utcajogász önálló szervezetté vált, ma 22 jogász önkéntes és egy stáb működteti, akik kb. 2.000 lakhatással és szociális ellátással kapcsolatos ügyet dolgoznak fel évente. Ezen kívül többek között véleményezik a hajléktalan embereket, a kilakoltatásokat és a szociális ellátásokat érintő jogszabályokat, stratégiai pereket vállalnak, és a Főváros elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalmával kapcsolatos rendeletét is sikerrel formálták. A jogi munka mellett azonban ugyanolyan hangsúlyos a lakhatási szegények jogtudatosságának, érdekérvényesítő képességének növelése. Közérthető kiadványok, ún. „kisokosok” formájában juttatják el az önérdékérvényesítéshez szükséges információt, illetve az érintetteket – velük együttműködésben – jogi úton is támogatják ügyeik képviselésében.²⁷⁶ Munkájuk fő pillére és a szellemiség hordozója azonban továbbra is az immáron 11 éve, minden pénteken működő köztéri, jogsegélyszolgálat a Blaha Lujza téren.

Az AVM képzéseit fogta össze az AVM Akadémia. Ezt a szerepet később a 2014-ben alakult **Közélet Iskolája** vállalta át, melyet két AVM aktivista, Dósa Mariann és Udvarhelyi Éva Tessza alapítottak. A szervezet az évek során sokoldalú képző- és kutatóközponttá nőtte ki magát. Képzéseit évekig látogatták az AVM budapesti és pécsi hajléktalan tagjai, néhányan képzőként is

szerepeltek. A lakhatási mozgalom történetét feldolgozó Tettek Ideje részvételi akciókutatásával a mozgalmi tudásteremtésben is kiemelkedő szerepet játszott.²⁷⁷ A megalakulás utáni években a Kettős Mércé hírportállal közösen szerkesztett, hátrányos helyzetű embereknek szóló kiadványukat az AVM akcióin, illetve hajléktalanszállókon, családok átmeneti otthonában és munkásszállókon terjesztették;²⁷⁸ az ellátórendszer intézményeiben azóta is szerveznek közösségi, tanuló programokat. Az Utcáról Lakásba! Egyesületnek is rendszeres segítséget nyújtanak stratégiájuk fejlesztésében, illetve berkeiből nőtt ki az Önállóan Lakni – Közösségben Élni fogyatékos emberekből álló önszervező csoport.²⁷⁹ A Közélet Iskolája küldetése azonban jóval szélesebb a lakhatás ügyénél. Képzői háttérintézményi státuszából fakadóan nem vállalt át közösségsszervező feladatokat vagy a mozgalmat erősítő szövetségek építését, így lakhatás tekintetében határfoka a mozgalmi szervezetek aktivitásának függvénye.

Jellemzően lakbér- vagy közüzemi díjhátralékos családoknak nyújt támogatást a 2015-ben alakult **Nyugodt Szív Alapítvány**, melyet Kukorelly Endre író, költő hívott életre a hajléktalan emberek helyzetén való felháborodásából. A szervezet rászorulókat egyéni megkereséseire reagálva nyújt pénzbeli adományt, amely az adott pillanatban létfontosságú a lakhatás megtartásához.²⁸⁰ A Nyugodt Szív tehát gyakorlatilag a 2015-ben megszűnt adósságkezelő szolgáltatás által keletkezett ürt igyekszik szerény eszközökkel betölteni. Bizonyos szempontból hasonló funkciót lát el, mint korábban a SZETA, amely – szintén rendszerkritikus értelmiségiek szervezőmunkáján keresztül – adományokkal segítette a rászorulókat (pl. a miskolci gettóügy után a lakásváltásban).

²⁷³ AVM (2010). *Önkéntes jogászokat keresünk*, ápr. 4.

²⁷⁴ AVM (2013). *Utcajogász képzés és vizsga az AVM hajléktalan tagjainak*, dec. 29.

²⁷⁵ Udvarhelyi, *Building a movement*, 197.

²⁷⁶ Utcajogász, *Rólunk-Céljaink-Sikereink*.

²⁷⁷ *Közélet Iskolája – Tettek ideje*.

²⁷⁸ *Közélet Iskolája – Kiadványaink*.

²⁷⁹ *Közélet Iskolája – Önállóan lakni*.

²⁸⁰ *Nyugodt Szív – Tevékenységünk*.

4.4. Utcáról Lakásba! Egyesület, Habitat for Humanity és a Szolidáris Gazdaság Központ – a rászoruló lakásigénylők, lakásban élők szövetségesei

Újszerű megoldásokat valósít meg és népszerűsít a megfizethető lakhatás érdekében a nagyon különböző alapokról induló Utcáról Lakásba! Egyesület, Habitat for Humanity Alapítvány és a Szolidáris Gazdaság Központ.

Az Utcáról Lakásba! Egyesület egy innovatív diákkezdemenyezés és egy kunyhórombolás elleni tiltakozás találkozásából nőtt ki. A Társadalomelméleti Kollégium (TEK) tagjai 2010-ben szervezték meg a Szociális Építőtábort, hogy Nagykanizsán az eladósodott bérlők önkormányzati lakások felújításával dolgozhassák le lakbérhátralékukat.²⁸¹ Az Építőtábor egyik kezdeményezője, Kovács Vera később csatlakozott az AVM-hez. Az ő építővezetői tudása hasznosult 2013-ban, amikor a Kőbányai Önkormányzat kunyhórombolás helyett, hosszú tárgyalások eredményeképp végül lehetőséget adott az AVM-nek arra, hogy négy kunyhólakó szálló helyett bérlakásba költözzön. A rossz állapotban lévő üres bérleményeket többek között a Szociális Építőtábor Egyesület bevonásával újították fel.²⁸² Kovács Vera és Bende Anna AVM aktivisták ezen a sikeren felbuzdulva hozták létre Sipos Zoltánnal és Kandikó Viktoriával 2014-ben az **Utcáról Lakásba! Egyesületet (ULE)** és indították el a Kunyhóból Lakásba! programot. Jelenleg Budapest X., XIX. és XX. kerületében hasznosítanak 21 korábban lakhatatlan, üresen álló bérlakást, és szociális munkával támogatják a bérlőket a lakás megtartásában.²⁸³ A szegény rászoruló emberek lakáshoz segítése azonban – hasonlóan a telepfelszámolási programokhoz – sokszor önmagában is tiltakozásnak számít. 2018-ban a budapesti Zuglói Önkormányzat lehetetlenítette el, hogy az ULE bérlakásokat újítson fel rászoruló családok számára,²⁸⁴ majd 2020-ban a Soroksári Önkormányzat akadályozta meg, hogy az egyesület saját tulajdonú telkén megfizethető lakásokat, ún. mobilházakat építsen.²⁸⁵

A **Habitat for Humanity** 2008 után új utakon indult el a nemzetközi hálózathoz képest. A szervezet 2014-ben indította el Elsőként Lakhatás programját. Öt éven át a **Twist Olivér Alapítvánnyal**, valamint az Újpesti és a Budafok-Tétényi Önkormányzattal együttműködésben lakhatásukat elvesztett hajléktalan embereket, illetve többek között olyan kunyhólakókat juttattak lakáshoz, akiknek a 2013-as árvíz rombolta le otthonát. Ekkor hat lakás újult meg, és ezt követően 2015-ben a Habitat az ULE-val közösen további két lakást újított fel Kőbányán. A következő években a szervezet a IV., a XIV. és a XV. kerületi önkormányzatokkal működött együtt, és 2019-ig további 12 lakást újított fel. A bérlőket a Twist Olivér Alapítvány és a Habitat segítette szociális munkával lakhatásuk megtartásában.²⁸⁶ 2015-től indult a szervezet Második Esély programja, melyben családok átmeneti otthonában őket juttatott hosszú távú, biztos lakhatáshoz szintén önkormányzatokkal együttműködésben, szintén lakhatatlan, rossz állapotú szociális bérlakások felújításával. A program jelenleg is tart, ezen keresztül 2021 nyaráig összesen 16 lakás felújításával közel 70 ember, köztük több mint 40 gyermek jutott otthonhoz Budapest IV., XIV. és XV. kerületében.²⁸⁷

Mindkét szervezet megcélozta a magántulajdonban lévő lakások rászoruló szempontjából hatékonyabb hasznosítását, melyből közel 400 ezer ténylegesen üresen áll.²⁸⁸ Az **ULE** létrehozta a Lakhatás Most! Szociális Lakásügynökséget, amelyen keresztül lakástulajdonosok adhatják ki lakásaikat az egyesület közreműködésével a piaci ár alatti összegért alacsony keresetűeknek. Jelenleg 11 lakás kiadását intézi az egyesület. Cserébe az ULE átveszi a kiadással járó gondokat, átvállalja a bérlők kiválasztását, és szükség esetén kisebb volumenű felújítást és karbantartást végez.²⁸⁹ A **Habitat** pedig a magánbérlakásszektor két problémája, a magas albérletárak és a felelősségi körök tisztázatlanságából fakadó jogbiztonság hiánya miatt indított petíciót 2017-ben, majd 2020-ban a magyar jogszabályi és intézményi környezethez alkalmazkodó javaslatcsomagot dolgozott ki.²⁹⁰

²⁸¹ „A Társadalomelméleti Kollégium (TEK) bemutatja”, [videó](#), 2010. ápr. 16.; [Építészfórum](#), 2012. jún. 13.

²⁸² Kovács V. (2014). A [Város Mindenkié csoport](#) „Utcáról lakásba” kísérlete Kőbányán. *Esély* 1:92-106.

²⁸³ A kőbányaihoz hasonlóan a [kispesti együttműködés](#) is egy, A Város Mindenkiével közös nyomásgyakorló akció eredménye.

²⁸⁴ Ács D. (2018). [A zuglói Fidesz és MSZP együtt vették el a lehetőséget a rászoruló családoktól, hogy lakásban élhessenek](#), [444.hu](#), jún. 20.

²⁸⁵ Neuberger E. (2020). [15 milliós kárt okozott az Utcáról Lakásba Egyesületnek a lakásépítésüket megtiltó soroksári önkormányzat](#), [444.hu](#), okt. 20.

²⁸⁶ Habitat saját nyilvántartása.

²⁸⁷ Habitat saját nyilvántartása.

²⁸⁸ KSH (2014). [2011. évi népszámlálás. 12. Lakáviszonyok](#). 22.

²⁸⁹ ULE. [Programjaink](#).

²⁹⁰ Habitat. [Feketelakás](#).

Mindkét szervezet nyújt a lakhatás megtartását segítő szolgáltatásokat is. Az **ULE Adj Munkát!** programja rászoruló emberek és munkaadók között közvetítve segíti a munkához jutást. A közösségépítéssel, közösségi szociális munkával egybekötött programban a rászorulóknak hetente találkoznak, és a csoporttagok is ellátnak egymást információval.²⁹¹ A **Habitat** 2008-2011 között a Van Esély! program keretein belül az Erste Bankkal közösen kedvezményes lakásfelújítási kölcsönt biztosítottak alacsony, de stabil jövedelemmel rendelkezőknek, viszont nem tudták széles körben terjeszteni. Ugyanebben az időszakban elérték, hogy a Nemzeti Eszközkezelő (NET) Zrt. programjába bekerült, hiteleiket törleszteni nem tudó, szociálisan rászorult hiteladósok részére a NET adósságkezelési mentorprogramot vezessen be. A szolgáltatást már több mint 2.200 család vette igénybe. Ezen túl a 2018-ban induló Újpesti Városrehabilitációs projekt keretében négy, a Habitat révén dolgozó szociális munkás jelenlétén alapuló szociális munkával, napi szinten 130 család életét segíti változatos, személyre szabott támogatással. 2019-től pedig a szervezet Tamasz programja keretében országszerte olyan családoknak segít, akiknek csak kis értékű támogatásra lenne szükségük ahhoz, hogy otthonuk ismét méltó lakhatásra alkalmas legyen. Ebben 2021 nyaráig 27 háztartás, illetve több mint 150 ember kapott segítséget.²⁹²

A kis önkormányzati bérlakásszektor kapacitását növelheti egy bérlői lakásszövetkezet rendszer. Az ehhez szükséges finanszírozási és intézményi keretek kialakítását a 2019-ben alakult, az egymás támogatására épülő és ökológiailag fenntartható kezdeményezéseket segítő **Szolidáris Gazdaság Központ (SZGK)** vállalta fel a **Periféria Központ** támogatásával.²⁹³ A már létező lakásszövetkezetekkel ellentétben itt nem magán-, hanem egyesületi vagy szövetkezeti tulajdonban vannak a lakások és a közös terek is. A lakók a piacinál alacsonyabb bérleti díjat fizetnek, és közösen igazgatják a házzal kapcsolatos teendőket, illetve a ház pénzügyeit. A lehetőség azoknak szól, akiknek van valamennyi stabil jövedelmük, de nem tudnak lakáshitelhez jutni. A '80-'90-es évek önkormányzó bérlői közösségeit idéző modell előnyei közé tartozik az is, hogy meg lehet osztani a háztartással, családdal kapcsolatos teendőket (pl. gyerekvigyzás), és választ jelenthet az elmagányosodás ellen is. Az élelmiszerek

közös beszerzésével egy-egy háztartás kiadásai és károsanyag-kibocsátása is csökkenhet. Célzott hiteltámogatások vagy állami források hiányában azonban a kezdeményezés nagyon tökeigényes, egyelőre csak a **Zuglói Kollektív Ház Egyesület** működik ilyen formában 2018 óta. A modell szakszervezetekre alkalmazható verzióját is kidolgozták.²⁹⁴ A lakásszövetkezeti modell szintén tökeigényes alternatívája, ha egy alapítvány saját tulajdonban lévő házában – hasonlóan a '90-es években a SZETA bántalmazott nőknek fenntartott házához²⁹⁵ – biztosít megfizethető lakhatást, pl. az orvostanhallgatóknak és egészségügyi dolgozóknak középtávon otthont adó Biró Alapítvány.²⁹⁶

A fenti példák azt mutatják, hogy mind az üres önkormányzati bérlakások hasznosítása, mind a magánlakások és a magánbérleti szektor aktiválása vagy a bérlői lakásszövetkezetek életképes válaszokat nyújtanak a rászorulóknak, vagy közepesen alacsony jövedelműek lakhatási problémáira. Azonban ahhoz, hogy ezek a megoldások érdemben – százazres nagyságrendben – csökkentsék a lakhatási szegénységet, elengedhetetlen a megfelelő finanszírozási és törvényi környezet. Az üres lakás hasznosítás volumenének kiterjesztésére adhat lehetőséget a 2021 márciusában bejelentett – az **ULE** és a **Városkutatás Kft.** segítségével kidolgozás alatt lévő – Fővárosi Lakástársaság létrehozása, amely kerületi önkormányzatoknak és magántulajdonosoknak is lehetőséget teremthetne üres lakásaik kiadására.²⁹⁷ Ezt is veszélyeztette az a 2021 májusában benyújtott törvényjavaslat, amely alacsony áron kötelezte volna az önkormányzatokat bérleményeik privatizálására, ezzel gyakorlatilag a még meglévő önkormányzati bérlakásszektor is felszámolva. Az ULE és további szakmai szervezetek összefogásának és nyomásgyakorlásának is köszönhetően a javaslatot jórészt visszavonták, a törvényjavaslat elfogadott, jóval enyhébb változatát pedig az Alkotmánybíróság alaptörvényellenesnek találta.²⁹⁸

²⁹⁴ Jelinek Cs., Pósfai Zs., Szabó N. (2020). *Szakszervezetek és lakhatás*, nov.

²⁹⁵ Győri, Matern, *Lakásügyi szerveződések*, 23.

²⁹⁶ Jelinek Cs., Pósfai Zs. (2020). *A bérlői lakásszövetkezeti modell Magyarországon*. Budapest: Periféria. 67.

²⁹⁷ Neuberger E. (2021). *Szociális lakásügynökség segíthetne biztonságosabbá, igazságosabbá, megfizethetőbbé tenni a bérletet Budapesten*, 444.hu, márc. 16.

²⁹⁸ *Szakmai szervezetek közös tiltakozása az önkormányzati lakástulajdon kiürítésével szemben*.

²⁹¹ ULE. [Programjaink](#).

²⁹² Habitat saját nyilvántartása.

²⁹³ [Szolidáris Gazdaság Központ, lakhatás projekt](#).

4.5. Városkutatás Kft. és Periféria Központ – a lakhatási szegények szövetségesei

Szintén nagyon különböző háttérrel, de hasonló küldetéssel indult a mozgalom két szakpolitikai műhelye, a Városkutatás Kft. és a Periféria Központ.

Az 1989-ben alakult **Városkutatás Kft.** Hegedüs József és Tosics Iván irányításával már az 1980-as évek elejétől működő gazdasági munkaközösségből nőtt ki.²⁹⁹ Az új szellemi műhely a rendszerváltás körüli lakásreform vitákban azt az álláspontot képviselte, hogy egy három szektoros – piaci, költségalapú és szociális – bérlakásrendszer kialakítása mellett érdemes csak elkezdni egy lassú, fokozatos privatizációt.³⁰⁰ Ezzel annyira nem voltak népszerűek, hogy VII. kerületi irodájuk postaládájába akasztófát ábrázoló rajzokat kaptak. A Városkutatás munkatársai a demokratikus, piaci alapú modellek felé való átmenet alacsony keresetűeket érintő kihívásaira igyekeztek választ találni. Szakpolitikai anyagaikban lakbértámogatási rendszert dolgoztak ki, a hátralékprobléma kezelésére és a lakáshoz jutás támogatott finanszírozására tettek javaslatokat, a privatizációs folyamatok és a lakáspiac átalakulásának társadalmi következményeit elemezték, majd a 2000-es évektől a hajléktalanság és a telepfelszámolás területén is végeznek kutatást. A '90-es évek elejétől kezdve kulcsszereplőknek³⁰¹ csatornázzák be szakpolitikai javaslataikat, amelyek azonban „döcögve”, vagy a politikai érdekek mentén eltorzult formában kerültek megvalósításra. A kutatóműhely nem is tekintette feladatának, hogy a szakpolitika megfogalmazásán túl a legitimációs és implementációs szakaszba is átküzdje javaslatait. A valós politikai támogatás hiányát meg lehetett volna próbálni azzal kompenzálni, hogy összedolgoznak a nyomásgyakorló mozgalmi szereplőkkel, de erre egyik fél részéről sem volt kezdeményezés. Ez a Habitat 2000-es évek eleji irányváltásakor, és az AVM és az ULE színre lépésével kezdett megváltozni – ott az aktivisták a szakpolitika és az alulról szerveződés nyelvét is értették, és hidat tudtak képezni

a két világ között. A szakmai műhely a Habitattal együttműködésben 2013-ban dolgozta ki a Szociális Lakásügynökség magyar környezethez illeszkedő koncepcióját, és most a Fővárosi Önkormányzattal és az ULE-val közösen budapesti szintű megvalósíthatóságán dolgozik.

A mozgalom szakpolitikai kapacitásait bővíti 2018-tól a mozgalmi gyökerekkel rendelkező **Periféria Központ**. A szervezetet többek között olyan kutatók alapították, akik évek óta közösségi lakhatásban élnek, részt vettek a Zuglói Kollektív Ház Egyesület létrehozásában, a Társadalomelméleti Kollégiumban (TEK), illetve A Város Mindenkiben is. A Kritikai Városkutatás Műhelyből kinőtt közpolitikai és kutatóközpont céljai között szerepel, hogy javaslataikat a közpolitika-alkotás mellett a közösségi érdekérvényesítésbe is becsatornázzák. A háztartások eladósodásában folytatott kutatásukat például arra is használják, hogy összekössék a témában a terepen dolgozó szervezeteket. A magyar bérlői lakásszövetkezeti rendszer felépítéséhez szükséges finanszírozási és intézményi keretek kialakításában pedig az alulról jövő fenntartható kezdeményezéseket támogató SZGK-val működnek együtt.³⁰²

4.6. Otthonvédők – a devizaadósok és kilakoltatás előtt állók szervezetei

2007-ben becslések szerint öt-hatszázmilliárdra rúgott a hazai vállalkozók körbetartozása. A lánc végén a kevésbé tőkeerős kis- és középvállalkozások álltak, akiknek a hosszú jogi eljárások nem tudtak valódi segítséget nyújtani a csőd ellen.³⁰³ Ezeknek a vállalkozásoknak a védelmében alakult 2008 áprilisában a **Vállalkozások Érdekvédelmi Szövetsége (VÉSZ)**. Éliás Ádám alapító építőipari vállalkozóként saját tapasztalatából indult ki: akkor fizették ki a munkáját, ha a nyilvánosság erejével fenyegetett, vagy a tárgyak ellen alkalmazott erőszakot.³⁰⁴ A VÉSZ működési elve az volt, hogy először szakértőkkel megállapította, hogy a megrövidített kivitelező elvégezte-e a munkát, majd

²⁹⁹ Az összefoglalóban a Városkutatás Kft. társalapítójával és társügyvezető igazgatójával, Hegedüs Józseffel készített interjúra hagyatkozom.

³⁰⁰ Ez szembement a Világbank által is képviselt és Magyarországon is megvalósult „a lakáspiacot működésbe hozó” (Enabling Housing Market) szemlélettel, melynek elvben a szektor privatizálása és a szociális célú beavatkozások lett volna a két, egymástól világosan elkülönülő pillére. Hegedüs, *Kertesi Gábor 70 éves*, 143.

³⁰¹ Világbank, USAID, Demszky Gábor főpolgármester, '90-es évek erzsébetvárosi vezetése, 1996-2012 Lakáspolitikai Tanács, első Orbán-kormány lakáskonceptió, második MSZP-SZDSZ kormány lakáskonceptió, Karácsony Gergely főpolgármester

³⁰² [Periféria Központ – Témáink](#).

³⁰³ Cégvezetés (2007). [A körbetartozás](#). 108(5); Origo (2006). [Ezermilliárd is lehet a körbetartozása](#), jún. 1. Noha 2007-ben a kormány [törvényt](#) alkotott, és 2009-ben egy előremutató [programot](#) is elindított a körbetartozások mérséklésére, az alvállalkozók ki nem fizetése később is, [állami megrendelésre történt beruházásoknál](#) is előfordult.

³⁰⁴ Magyar Nemzet, 2008. jún. 21., 71(168):24-25.

jelezte a megrendelőnek, hogy jogos a követelés; ha ez nem használt, akcióba lendült az ún. **Gyorsreagálási Önvédelmi Zóna (GYÖZ)**, azaz az érintett cégek munkatársai kivonultak a helyszínre, és ha kellett, ajtót, szerelvényeket, vagy más épületrészeket vittek el magukkal.³⁰⁵

Ennek a radikális fellépésnek a talaján nőtt ki az „**Otthonvédő társadalmi egyesülés**”. Miután 2009 április végén a VÉSZ bejelentette, hogy a kilakoltatások megakadályozására is létrehozna gyorsreagálási önvédelmi zónákat,³⁰⁶ a **Magyar Szociális Fórum (MSZF)** és más civil szerveződések is csatlakoztak a kezdeményezéshez.³⁰⁷ 2009 májusára több otthonvédő csoport alakult országszerte.³⁰⁸ Működésük alapja az volt, hogy az érintett lakóterületen élők összefognak és a kilakoltatások megakadályozására riadóláncszerűen mozgósítják egymást. Az első sajtónyilvánosságot kapott (sikertelen) otthonvédő akció Győrben egy önkormányzati bérlő védelmében történt,³⁰⁹ amit aztán több sikeres akció követett – ha mást nem, haladékokat sikerült nyerni. Volt, ahol egy telefonhívás elég volt; volt, ahol az otthonvédők „elzavarták” a behajtót, majd nyomást gyakoroltak a végrehajtó cégre az adósság újrastrukturálása érdekében.³¹⁰ A szervezet tagjai árveréseket is megzavartak.³¹¹

A VÉSZ háborús hangulatot idéző retorikával indított akciót a bankok ellen is. 2009 júliusában felszólították a pénzügyi intézeteket, hogy nyár végéig az indokoltan fizetéseképtelenné válók esetében hirdessenek árverezési és kilakoltatási moratóriumot. Ezt követően több bankot is feketelistára tettek, fenyegető levelet írtak nekik, majd felszólították a lakosságot, hogy ne használják

a szolgáltatásaikat, hogy így a bankokat „meg lehessen semmisíteni”.³¹² A vezető Éliást ezután decemberben a pénzügyi intézetek feljelentették, majd 2011-ben felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték, ami alól végül 2012-ben mentették fel jogerősen.³¹³ Végül a bíróság 2015-ben azzal az indokkal szüntette meg a szervezetet, hogy a bírósági tiltás ellenére sem hagyta abba az eladósodott vállalkozásokat védő visszabontásos akciókat.³¹⁴

A devizahitelek érdekérvényesítése jellemzően a szabadságharcos, a magyar nemzetet védelmező narratívába illeszkedett, amibe gyakran radikális nemzeti szimbólumok és szövegek keveredtek.³¹⁵ Ezt a radikálisabb vonalat követte az otthonvédők másik fontos szereplője, a 2012-ben alakult **Koppány csoport**, melynek szervezői a 2006-os Kossuth téri kormányellenes tiltakozások hangadói, többek között Balogh Béla voltak. A szervezet 2012-ben alakult egy sikertelen kilakoltatást megakadályozó akció után. Balogh dühében torborzásba fogott, és társaival több száz fős hálózatot épített fel, akikkel 2014-ig élőlánccal vagy a radikális ellenállás más eszközeivel több kilakoltatást is megakadályoztak vagy legalább elhalasztottak.³¹⁶

A szerveződések egymást katalizálták, a Koppány csoport által szervezett otthonvédő akciókat és tüntetéseket más csoportok is látogatták.³¹⁷ Mozgósító erővel bírt a szintén szabadságharcos retorikát használó **Banki Adósok Érdekvédelmi Szervezetének** elnöke, Kásler Árpád, aki 2012 áprilisában pert nyert az OTP-vel szemben, majd egy előadásokkal és demonstrációkkal tarkított országjárás keretében megalapította a később párttá alakult **Haza Nem Eladó Mozgalom**.³¹⁸ A lakhatási mozgalom otthonvédő szárnyában további több tucat kisebb vagy kiterjedt bázissal rendelkező, olykor politikai szerencsevadászok által félmjelzett szervezet jött létre, amelyek pár éven keresztül pezsgő aktivitást tanúsítottak.³¹⁹

³⁰⁵ Magyar Nemzet, 2008. ápr. 3., 71(91):11.; Magyar Nemzet, 2008. szept. 12., 71(250):13.; Magyar Nemzet, 2009. máj. 21., 72(138):13.; Magyar Nemzet, 2009. szept. 25., 72(263):13.; Magyar Nemzet, 2010. ápr. 21., 73(108):11.

³⁰⁶ Magyar Demokrata, 2009. ápr. 29., 13(17):16-19.; Magyar Hírlap, 2009. máj. 8., 42(107):7.; [A Gyorsreagálási Önvédelmi Zónák 12 pontja](#), [veszov.hu](#); [Origo](#), 2009. máj. 29.; Az eladósodott kis- és középvállalkozók többször a lakásukra terheltek az adósságaikat, így a VÉSZ gyorsan szembesült azzal, hogy a két ügy összefügg. A szervezet úgy döntött, kiáll a több százezer lakásvesztéssel fenyegetett családok ügyében is – függetlenül attól, hogy vállalkozók voltak vagy sem. Népszabadság, 2009. máj. 21., 67(118):4.

³⁰⁷ MSZF (2009). [Megalakult az Otthonvédő mozgalom](#), máj. 6.

³⁰⁸ A szervezetek 2009. máj.-i közlése szerint több száz, többek között Szerencsen, Zalaegerszegen, Győrben, Szolnokon és Budapest XI. és XV. kerületében. Népszabadság, 2009. máj. 21., 67(118):4.

³⁰⁹ Magyar Hírlap, 2009. máj. 14., 42(112):20.

³¹⁰ Magyar Hírlap, 2009. júl. 25., 42(173):22; Magyar Nemzet, 2009. aug. 24., 72(231):11.

³¹¹ Magyar Hírlap, 2010. jan. 28., 43(23):5.

³¹² Magyar Nemzet, 2009. szept. 3., 72(241):2.; Népszabadság, 2009. szept. 3., 67(206):17.

³¹³ [Veszov.hu](#); Fejér Megyei Hírlap, 2011. márc. 31., 56(75):2; Magyar Nemzet, 2012. ápr. 14., 75(102):2.

³¹⁴ [HVG](#), 2015. nov. 30.

³¹⁵ Zubor Z. (2013). [Zaklatott lázadók vezetnék a népet a devizahitelek ellen](#). [HVG.hu](#), aug. 23.

³¹⁶ Szabó N. (2018). *We are the State, We are the People: Forex Loan Debtors' Struggles for Citizenship in Hungary*. Thesis. Budapest: CEU, Dep. of Sociology and Social Anthropology, 32.; Az elnök 2013-as közlése szerint 1500-2000 tagot gyűjtöttek, és 16 megyében lett képviselőjük, [Origo](#), 2013. júl. 1.; [HVG](#), 2013. szept. 18.

³¹⁷ Szabó, *We are the State*, 31-37.

³¹⁸ Délvilág, 2012. ápr. 27., 68(99):3.; Fejér Megyei Hírlap, 2013. jún. 13., 58(136):4.; [Összefog a nemzet](#), [eger.hu](#)

³¹⁹ A Kispest GYÖZ Mozgalom és a Mozdulj Magyarország Összefogás blokádja, [Videó](#).

A devizaadósok számára sokszor ezek a szervezetek jelentették a lelki támogatást és az információforrást. Ahogy azt a **Jogállamért**, illetve a **Nem Adom a Házam** aktivistái elmondják: „Ide-oda mászkáltam és mentem a tüntetésekre, hogy legalább információhoz jussak. És aztán ott ültünk a tüntetéseken órákon át a földön, és csak beszélgettünk és beszélgettünk...” „Aztán valaki szólt, hogy vannak ezek a tüntetések, és aztán láttam, hogy nem vagyok egyedül. Addig büntudatot éreztem, de aztán meglepődtem, mennyi embert érint ugyanaz a probléma, és elkezdtem rendszeresen járni ezekre a megmozdulásokra.”³²⁰ Jó pár szervezet, pl. a 2011-ben alakult **Devizaadósok Érdekvédelmi Szövetsége (DÉSZ)** vagy a **Hiteles Mozgalom** önsegítő csoportként indult, ahol a devizaadósok autodidakta módon képezték magukat, és találták ki az érdekérvényesítés módját. Az információhiányos devizahitel-károsultaknak hiánypótló segítséget nyújtott a **Menhely Alapítvány** 2011-ben indult, egyéni esetkezelésen alapuló Kulcs-tartó programja. Munkatársai szintén a lelki közösség és az együtt gondolkodás erejét emelték ki a problémamegoldás útján.³²¹

A demonstrációkon nyomokban rendszerkritikus baloldali aktivisták is részt vettek,³²² de végül egyedülálló módon a 2008-as devizahitel-válságot Magyarországon a jobboldal tematizálta.³²³

4.7. A negyedik korszak tanulságai

Polarizálódik a mozgalom. A 2008-as gazdasági válság után – pár éven át – világosan körülhatárolható volt a lakhatási mozgalom baloldali és jobboldali szárnya. A baloldali blokk (továbbra is) a leghátrányosabb helyzetű lakhatási szegények képviseletét vitte, míg a valamivel jobb helyzetben lévő devizaadósok ügyét a jellemzően jobboldali narratívát használó szerveződések vállalták fel. A két blokk között nem nagyon volt átjárás, ügyek, érdekcsoportok és

beszédmód mentén is elkülönültek. A baloldal teljesen lemaradt az évtized egyik legfontosabb lakhatási ügyének tematizálásáról.

Erősödik a mozgalmi infrastruktúra. A jobboldali lakhatási szerveződések nem tudtak tartós mozgalmi intézményeket létrehozni, míg a politikai értékek szempontjából inkább baloldalinak mondható szervezetek sora jó pár új szereplővel bővült. Az AVM közel tíz évig formálta aktívan a közgondolkodást a lakhatási válságról, és megvalósította a hajléktalan emberek önszerveződését, amit elődeik '89-ben nem tudtak kiteljesíteni. A mozgalomnak az Utcajogással újra lett jogsegélyszolgálat, illetve lakhatási és szociális jogokat védő szervezete, a Közélet Iskolájával pedig oktatási intézménye. Az innovatív szolgáltatásokat, fejlesztéseket nyújtó szervezetek és a kutatóműhelyek sora is bővült; a Periféria Központtal és a Városkutatás Kft.-vel a szakpolitika ismerete is talán jobban a mozgalom szolgálatába állítható.

Nem látszik a lakhatási szegénységben érintett csoportok sokasága. A devizaadósok életébe özvívyszerűen tört be a lakhatási válság, de a mozgalom sem volt rá felkészülve. Jellemző, hogy kezdetben egy másik eladósodott csoport, a kis- és középvállalkozókat tömörítő VÉSZ vállalt szolidaritást a devizahitelekkel. Elképzelhető, hogy a jövőben – pl. a koronavírus-járvány következményeként – újabb, eddig kevés szervezeti képviselettel rendelkező rétegeknek (pl. albérlők) kell szembenéznie az elmúlt évtizedek hibás lakáspolitikájának a következményeivel. Ez vezethet a mozgalom polarizálódásához, ahogy 2008 után, vagy a mozgalom egységét is erősítheti. A negyedik korszak áttekintése során láttuk, hogy néhány szervezet elkezdett új ügyeket és érdekcsoportokat képviselni, pl. a Habitat az albérlőket, illetve a Periféria Központ (a bérlői lakásszövetkezettel) a stabil, de alacsony jövedelemmel rendelkező embereket igyekszik megszólítani. Ennek a korszaknak a tapasztalatai azt mutatják, hogy érdekcsoportonként megszervezett érdekvédelemre van szükség, mert bizonyos lakhatási problémában érintett csoport csak bizonyos áron és korlátokkal tudja felvállalni egy másik célcsoport érdekeit.

³²⁰ Szabó, *We are the State*, 36-37.

³²¹ Habitat (2013). *Otthon megtartó Kulcs-tartó program a Menhely Alapítványnál*, nov. 21.

³²² A HaHa és a Koppány csoport közös tüntetése, Magyar Nemzet, 2013. aug. 17., 76(224):3.; HVG, 2013. aug. 16.; Népszabadság, 2013. júl. 5., 71(155):9.; Szabó József (Hiteles Mozg.) beszéde az AVM tüntetésén, 2012. dec. 21.

³²³ Mikecz D. (2014). *A Koppány-csoport és a tiltakozás kultúrája*. Dinamó Műhely blog, jan. 14.; Gagyai Á., Jelinek Cs. (2017). *Bringing Back Uneven Development to the Urbanization of Politics: Understanding Right Wing Reactions to the Forex Mortgage Crisis in Hungary*. Annual RC21 Conference Paper.

5. Zárógondolatok

Szoktuk mondani, hogy ma Magyarországon lakhatási válság van. Pedig valóban a helyzet nem sokat változott a '90-es évekhez képest; még a lakhatási szegények száma is nagyságrendileg megegyezik, 2-3 millió. Gyakorlatilag évtizedek óta ugyanazokat a problémákat görgetjük – nincs kiterjedt szociális bérlakásszektor vagy más széles körben hozzáférhető megfizethető lakhatási alternatíva, így a fizetéseképtelenségre gyakran az elhelyezés nélküli kilakoltatás a válasz; erre sokszor a túlterhelt és alulfinanszírozott szociális ellátórendszer sem tud valós megoldásokat nyújtani. Az elmúlt bő 30 év rámutat arra, hogy az évtizedek során elhanyagolt, szőnyeg alá söpört lakhatási válság hogyan válik időről időre szabad szemmel is láthatóvá az utcán alvó hajléktalan emberek, a kilakoltatottak, a nyomortelepeken élők vagy a kockázatos hitelekbe hajszolt alacsony keresetű emberek gondjain keresztül. De ahhoz sem kell felvenni a tudós szemüveget, hogy megértsük, az elhibázott vagy nem elkötelezetten végigvitt lakáspolitikai intézkedések hogyan termelik újra a lakásszegénységet.

Ahhoz, hogy a lakhatási válságon ténylegesen változtatni tudjunk, a politikai pártok elköteleződésére és együttműködésére is szükség van. Az innovatív, évek során kikísérletezett civil kezdeményezések ugyanis megfelelő anyagi és jogi környezet nélkül nem tudnak kellő nagyságrendben választ nyújtani. A politika támogatását a mozgalom újra és újra – ahogy a 2019-es önkormányzati választások alkalmával is – azzal is próbálja kivívni, hogy egyes vezéralakjai választott képviselőként vagy egy politikai vezető közelében kezdenek el dolgozni. A politikai döntések azonban hatalmi játszmák közepette születnek, ezért rengeteg kompromisszumot vagy megalkuvást kívánnak. Ahhoz, hogy a „bent” lévők hűek tudjanak maradni elveikhez és elkötelezetten végig tudjanak vinni egy-egy lakáspolitikai intézkedést, szükség van arra, hogy a mozgalmi szereplők „kívülről” szükség esetén nyomást tudjanak gyakorolni a változás kerékkötőire, fel tudják mutatni az ügy társadalmi támogatottságát. Különböző félő, hogy az ígéretes szakpolitikák döcögve, kevés erőforrással, vagy a politikai érdekek mentén, eltorzulva kerülnek megvalósításra, ahogy sok esetben eddig is.

A nagyobb befolyás érdekében végiggondolandó, hogyan tehető hatékonyabbá a mozgalmi építkezés. Fel tudná-e vállalni további lakhatási szegénységben érintett csoportok képviseletét a mozgalom? Milyen erőforrásokra volna ehhez szükség? Kellő arányban vannak a különböző stratégiával dolgozó – szolgáltatásnyújtó, szakpolitikai, jogvédő, képző és közösségi érdekérvényesítő – szervezetek? Még mindig ott vannak köztük az együttműködést gátló sorompók, vagy látják egymásban a szövetségest? Elmondható, hogy a mozgalom érintett emberek részvételével konkrét érdekeket képvisel, és nem „csak” értékeket és szakmai véleményt közvetít?

Az egészséges „mozgalmi infrastruktúra” egyik függvénye egymás munkájának megismerése és a kölcsönös nyitottság még akkor is, ha nagyon eltérő elképzeléseink vannak arról, milyen utak, stratégiák vezethetnek a változáshoz. Atomizálódott társadalmunkban azonban nem csak kapcsolataink, de mozgalmi küzdelmeink is elemeire bomlottak. Sokszor nem is tudunk egymás erőfeszítéseiről, és azt sem látjuk, hogy munkánk hogyan illeszkedik abba a nagyobb küzdelembe, amit előttünk már mások elkezdtek. Emiatt azonban elődeink hibáiból sem tudunk tanulni, vagy sikereikből erőt meríteni, megérteni azt a történelmi hagyományt, amibe akarva-akaratlan, de illeszkedünk. Pedig ugyanabban a küzdelemben vagyunk, és erőfeszítéseink kiegészíthetnék egymást. Kulcskérdés, hogy a mozgalmi szereplők meg tudják-e teremteni azt a tudatot, hogy közösen építenek valamit.

A szerző leírása a módszertanról

A történet feldolgozásához kvalitatív módszereket használtam. A vonatkozó irodalom mellett áttekintettem egy, a magyar civil társadalom két évtizedének tiltakozásait feldolgozó adatbázist³²⁴ és a KSH civil szervezeti adatbázisát,³²⁵ feldolgoztam és rendszereztem több mint 800 sajtócikket (Arcanum Digitheca), korabeli videófelvételeket (OSA - Fekete Doboz, Mihályfy László - Rongyos-forradalom, NAVA.hu), és készítettem 10 félig strukturált interjút a mozgalom vezető szereplőivel. A különböző forrásból származó adatokat összevettem egymással (adat alapú trianguláció). Végül, de nem utolsó sorban saját résztvevő megfigyeléseim eredményeire támaszkodtam. 2009-2017 között aktivistaként részt vállaltam A Város Mindenkié lakhatási érdekvédő csoport alapításában és szervezésében, így abban az időszakban közelről követhettem nyomon a mozgalom tevékenységét és belső dinamikáit. A történet bemutatása során arra törekedtem, hogy a már meglévő elemzéseket, létező narratívákat ne egyszerűen megismételjem, hanem kiegészítsem, hozzájárulva egy mélyebb megértéshez. Diani mozgalomdefiníciójával dolgoztam, mely a mozgalmat egyének és szervezetek hálózataként írja le (ld. 7. lábjegyzet). Ebben a fejezetben a lakhatás területén dolgozó civil szerveződések összességét tekintem mozgalomnak (függetlenül szakpolitikai vagy politikai irányultságuktól), és a hátrányos helyzetű embereket képviselő szervezetek szerepét a bemutatott példákon keresztül értékelem. Elsősorban az erőforrás-mobilizációs elméletre (erőforrások, szerveződési modell) és a politikai lehetőségek elméletére (politikai kontextus mozgalmakra gyakorolt hatása) támaszkodtam, a keretezés, narratíva erejére ritkán tudtam reflektálni. Igyekeztem kitérni a mozgalom szakpolitikai hatására és a szereplők közötti kapcsolatokra, de a jelen munka keretei között ennek lehetősége korlátozott. Az elmúlt 30 év történetét négy korszakra osztottam, a határokat a mozgalom szervezeti összetétele és a szakpolitikák változása alapján határoztam meg.

³²⁴ Greskovits, B., Wittenberg, J. (2016). *Civil Society and Democratic Consolidation in Hungary in the 1990s and 2000s*, febr. 27.

³²⁵ Központi Statisztikai Hivatal (www.ksh.hu). *Nonprofit szervezetek – egyedi kérésre összeállított táblázatos adatállomány*. Ezúton is köszönet Sebestény Istvánnak a munkájáért.

CZIRFUSZ MÁRTON,
JELINEK CSABA



Lakhatási közpolitikák és a lakhatás megfizethetősége az elmúlt három évtizedben

Czirfusz Márton, Jelinek Csaba

Lakhatási közpolitikák és a lakhatás megfizethetősége az elmúlt három évtizedben

A szerzőkről:

Czirfusz Márton társalapító, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont; külső munkatárs,
Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Jelinek Csaba társalapító, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont¹

Bevezetés

A Kádár-korszakban az egyik legfontosabb társadalompolitikai alapvetés a „lakáskérdés” megoldása, a lakások számának növelése, és minőségük javítása volt.² A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján a lakások száma 1949 és 1990 között több mint 56%-kal nőtt 2,47 millióról 3,85 millióra.³ Mindeközben a lakások felszereltsége is gyors ütemben javult, például a vízvezetékekkel rendelkező lakások aránya ugyanebben az időszakban 17,1%-ról 83,3%-ra nőtt.⁴ A lakhatás terén végbemenő jelentős modernizációs ugrás ellenére szakértői becslések szerint **1990-ben még mindig 2-3 millió embert érintett a lakhatási szegénység valamilyen formája**⁵ – a szakértői becslések napjainkban is hasonló mértékűnek tekintik a lakhatási szegénység problémáját.⁶

Az államszocialista időszakban az állami szerepvállalás a lakhatás területén a korábbi időszakokhoz képest jelentősen nőtt, azonban az 1970-es évek globális pénzügyi válságának begyűrűzésével az 1980-as évektől csökkenni kezdett, illetve átalakult. A korszak végét az 1989-ben kezdődő rendszerváltás jelentette, amely után megváltozott a lakhatás politikai súlya és az ezzel a kérdéssel foglalkozó közpolitikák jellege. Ebben a fejezetben a rendszerváltás óta eltelt nagyjából harminc évet tekintjük át a lakáspolitikai szempontjából.

A fejezet első részében bemutatjuk, hogy az elmúlt harminc évet milyen korszakokra bonthatjuk, melyek voltak a legfontosabb lakhatást érintő közpolitikai beavatkozások, és ezek hogyan változtak – vagy éppen maradtak változatlanok – a tárgyalt időszakban. A fejezet következő része azt tárgyalja, hogy az elmúlt három évtizedben a mindenkor kormányok milyen logikák alapján és milyen közigazgatási struktúrában hajtottak végre lakáspolitikákat. Majd a mindenkor költségvetési kiadások között mutatjuk az elmúlt időszakban egyes lakáspolitikai eszközök súlyát, azaz azt, hogy a közpénzekből mennyit és pontosan mire fordított a magyar állam a lakhatás területén. Az utolsó rész pedig áttekinti, hogy a lakáspolitikai eszközök hogyan hatottak a lakások megfizethetőségére, a lakásszegénységre és a lakhatási egyenlőtlenségekre.

¹ Jelinek Csaba kutatását a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) A magyarországi lakásszövetkezetek szociológiája történeti megközelítésben című, PD 139049 számú projektje támogatta.

² Horváth, S. (2012). Két emelet boldogság: Mindennapi szociálpolitika Budapesten a Kádár-korban. Budapest: Napvilág Kiadó.

³ KSH (2013). [2011. évi népszámlálás: 6. A lakások és lakóik](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

⁴ KSH (2013). [2011. évi népszámlálás: 6. A lakások és lakóik](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

⁵ .Sebály, B. (2021). „Lakni kell!” A magyar lakhatási mozgalom elmúlt 30 éve - alulnézetből. In: jelen kötetben.

⁶ Lásd a Habitat for Humanity [éves jelentéseit a lakhatási szegénységről](#), különösen a 2019-es és 2018-as verziót.

Összességében a fejezet három fő megállapítást tesz a vizsgált időszakról. Egyrészt, **a korábbi évtizedekhez, illetve társadalmi jelentőségéhez képest a lakáspolitikát sokat veszített (köz)politikai súlyából**, és ezzel párhuzamosan egy töredezett, többféle logika által megtépzott beavatkozási területté vált, amely nem képes érdemben reagálni a különböző társadalmi csoportok – és különösen a szegények – lakásproblémáira. Másrészt, ennek következtében a lakhatás területén – hasonlóan a magyar társadalom osztályszerkezetéhez⁷ – tovább növekedtek az egyenlőtlenségek; a lakhatási válság a rendszerváltás óta elmélyült. Harmadrészt, elemzésünk szerint ennek a negatív folyamatnak a legfőbb oka – a lakhatás kérdésének politikai és közigazgatási értelemben történő háttérbe szorítása mellett – a magántulajdonhoz jutás túlzott támogatása, a köztulajdonú és kollaboratív lakhatási formák súlyos alulfinanszírozottsága, továbbá a lakáspolitikai beavatkozások jelentős részének a tehetősebbekre való célzása. Bár a lakhatás területén számtalan közpolitikai változás történt az elmúlt három évtizedben, ez a három tulajdonság meglepő változatlansággal jellemzi a jelenkori Magyarország lakáspolitikáját.

1. A lakáspolitikai korszakai

Az áttekintést egy rövid korszakolással kezdjük, amely nagyban támaszkodik korábbi, hasonló tanulmányok meglátásaira.⁸ Öt szakaszt azonosítunk az elmúlt három évtized során, melyek nagyjából követik a korszak lakáspolitikai hullámzásait. Bár a szakaszolást elvégezhetjük volna az elmúlt időszak kormányciklusainak az elemzésével is, mégsem ezeket a politikai korszakhatárokat éreztük a legmeghatározóbbnak. Számos intézkedés – vagy az intézkedések szellemisége – átvitt a politikai ciklusokon, és a nagyobb töréspontok inkább a válságok és felívelések szabdalta gazdasági, ingatlanpiaci ciklusok fordulópontjaihoz kapcsolódtak. Az ingatlanpiaci ciklusokat, a lakáspolitikai felívelések és válságok szakaszait jól szemlélteti a lakásépítések időszora.

1.1. Rendszerváltás és válságkezelés (1980-as évek vége – 1995)

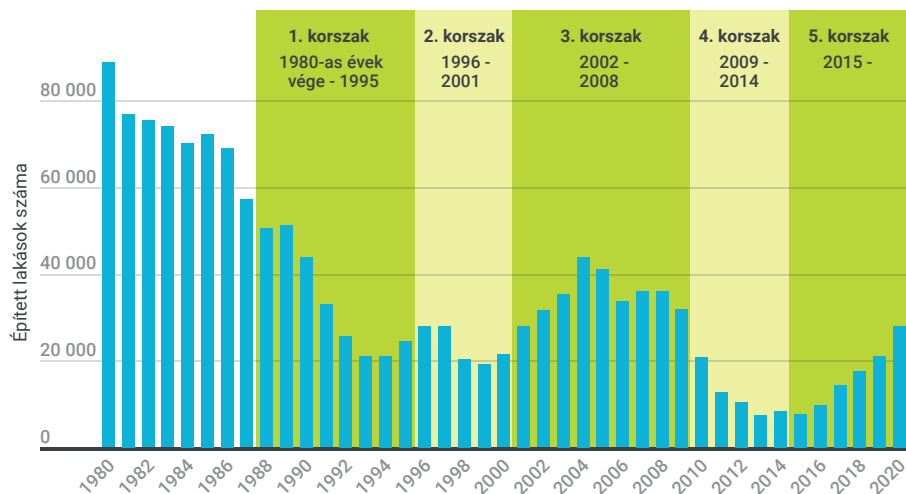
Az államszocialista időszak közepén, az 1970-es években számos közpolitikai változást azonosíthatunk, amelyek Magyarország növekvő külső adósságával, a nemzetközi gazdaságban elfoglalt pozíciójának romlásával, és ezen keresztül a szűkülő költségvetési mozgástérrel függnek össze.⁹ A globális gazdasági válság Magyarországra beszűrődő hatásai a lakhatás területén is több fontos változást indítottak el, amelyek mind az állami szerepvállalás relatív csökkenéséhez és válságjelenségek felbukkanásához vezettek.¹⁰ A rendszerváltásra egy több éve érezhető, az átlagemberek életszínvonalára is kiható válságperiódus közben került sor, amit aztán a rendszerváltás gyors közpolitikai változásai egy elmélyülő transzformációs válsággá változtattak. Ebből következően az általunk vizsgált időszak első szakasza leginkább a piacosítással összefüggő közpolitikai változásokkal, és az ezek nyomán mélyülő válság kezelésével

⁸ Lásd például Missetics, B. (2017). Lakáspolitikai és hajléktalanság. In Ferge Zs. (szerk.) Magyar társadalom és szociálpolitika (1990–2015) (pp. 338–363). Budapest: Osiris Kiadó; Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és lakáspolitikai – a közpolitika korlátai](#), Esély; vagy ÁSZ (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#), Budapest: ÁSZ.

⁹ Éber, M. Á. et al. (2014). 1989: Szempontok a rendszerváltás globális politikai gazdaságtanához, Fordulat.

¹⁰ Jelinek, Cs. (2021). [Turning a „Socialist” Policy into a „Capitalist” One: Urban Rehabilitation in Hungary during the Long Transformation of 1989](#), Journal of Urban History.

⁷ Éber, M. Á. (2020). A csepp: A félperifériás magyar társadalom osztályszerkezete. Budapest: Napvilág Kiadó.



1. ábra: A lakásépítések száma Magyarországon.

Adatok forrása: [KSH](#).

jellemezhetőek. A lakhatás mint közpolitikai terület szétdarabolódását, illetve az időszak beavatkozásainak válságkezelő, ad hoc jellegét Hegedüs József „sodródásként” jellemezte.¹¹

Az 1980-as évek végén indult el, majd az 1993-as új lakástörvénnyel gyorsult fel igazán a lakások privatizációja, ami talán a legmélyrehatóbb változást hozta a lakáspolitikában az elmúlt harminc évben. A rendszerváltás pillanatában az ország lakásállományának még nagyjából 20%-a állami kézben volt, ez az elmúlt három évtizedben a tizedére, kb. 2%-ra csökkent. A folyamat részeként a korábban tanácsai kezelésű bérlakások önkormányzati tulajdonba kerültek. Az önkormányzatok azonban politikai autonómiájuk és új feladataik – köztük a helyi szociális és lakásproblémák kezelése – mellé nem kaptak megfelelő pénzügyi forrásokat, így az önkormányzati bérlakásrendszer nemcsak zsugorodni kezdett, hanem súlyos – máig tartó – strukturális problémák is sújtották. Ebben az időszakban mélyült el a közösségi bérlakásszektor máig tartó válsága.

Az állam néhány év alatt radikálisan visszafogta lakáscélú kiadásait, az állami (tanácsai) lakásépítés gyakorlatilag megszűnt, és a döntéshozók egyik legnagyobb problémája a korábban fix, infláció alatti kamatozású lakáscélú hitelek kérdésének a rendezése volt, amelyeknek a támogatása 1990-ben már a GDP 8%-ának megfelelő állami forrást emésztett fel.¹² Mindeközben ebben a szakaszban **jelentős, szociálisan célzott lakhatási támogatások alig léteztek:** a már az államszocializmus alatt is létező „szociálpolitikai kedvezmény” (szocpol) ugyan megmaradt, de az időszak legvégéig se a lakásfenntartási támogatás, se az adósságkezelési szolgáltatások nem kerültek bevezetésre. A rendszerváltás drasztikus közpolitikai változásainak negatív társadalmi hatásait szemléltetik az időszak mozgalmi válaszai,¹³ illetve a „tűzoltó” jellegű beavatkozások, amelyek például kijelölték a hazai hajléktalanellátás útfüggő pályáját.

¹¹ Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és lakáspiac – a közpolitika korlátai](#), Esély, 66.

¹² Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és lakáspiac – a közpolitika korlátai](#), Esély, 67.

¹³ Ld. Sebály Bernadett tanulmányát jelen kötetben.

1.2. Pénzügyi liberalizáció és új lakásfinanszírozási intézmények (1996–2001)

Az első és a második szakasz határát az 1995-ös Bokros-csomag, illetve tagabban a transzformációs válság utáni, megszorításokkal elért makrogazdasági talpraállás, és az ezt követő piacosító intézményi kiigazítások jelentik. Az első szakasz „tűzoltó”, „sodródó” jellege után **a második szakasz a tudatosabb intézményépítésre és a piaci mechanizmusok széles körű elterjesztésére koncentrált**, nagyrészt követve a nemzetközi szervezetek (pl. Világbank) adott időszakban vallott (neo)liberális elveit.¹⁴ A szakasz elején a lakásfinanszírozás válságban volt,¹⁵ a lakásépítések száma pedig 1999-ben érte el évtizedes mélypontját.¹⁶ Az 1990-es évek közepétől indult be az államilag támogatott lakás-takarék-pénztári rendszer (1996) és hat évtized után a jelzálog alapú lakáshitelezés (1998), amelyek megágyaztak a rendszerváltás utáni első lakáspiaci boomnak. Ebben az időszakban a lakhatással kapcsolatos kormányzati logikát a pénzügyi és makrogazdasági szempont dominálta, ami a lakhatás közigazgatási struktúrán belüli helyzete is jól jellemez.¹⁷

A szemléletváltást legmarkánsabban az első Orbán-kormány (1998–2002) lakáspolitikája szemlélteti, amely a rendszerváltás után először próbálkozott a lakáspolitikai valamennyire egységes kezelésével. Az új intézkedések (államilag támogatott lakáshitelek, magánlakásépítés támogatása adókedvezményeken keresztül, panelfelújítási program) **kulcsszava az öngondoskodás lett: az új intézkedések kedvezményezettjei a (felső-)középosztály tagjai voltak**, azon belül is a fiatal családok, ami hozzájárult a lakhatási szegénységben élők további társadalmi leszakadásához; a lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások aránya például az időszak során végig csökkent. Némileg árnyalja a képet, hogy szintén az első Orbán-kormány támogatta a rendszerváltás óta először az önkormányzati bérlakások számának növelését: három év alatt a

vásárlások és építések révén összesen 11 ezer új bérlakással bővült az amúgy drasztikusan lecsökkent állomány.

1.3. Az első lakáspiaci boom és az európai uniós eszközök (2002–2008)

Bár az első Orbán-kormány relatív koherens, egyenlőtlenségeket növelő és eladósodást támogató lakáspolitikája után a 2000-es évek további részében újból **az „almosódottság” és a „szilánkosság” jellemezte a lakáspolitikát**,¹⁸ ez az időszak egyben a rendszerváltás utáni első lakáspiaci boom időszaka is. Ez nagyrészt az 1990-es évek második felében, és a 2000-es évek első éveiben bevezetett intézményi reformok következménye.

A 2002 utáni kormányok több eszközzel is próbálták szociálisan érzékenyebben célozni a lakáspolitikai eszközök egy részét. Például újraszabályozták a szociálisan való hozzáférést, több lépcsőben megemelték az összegét, valamint újraszabályozták a magánlakás-építéshez kötődő állami támogatásokat és adókedvezményeket. Kifejezetten a lakásszegénységben élőket érintette, hogy 2003-ban két és félszeresére emelték és normatívvá tették a lakásfenntartási támogatást, valamint bevezették a központilag szabályozott adósságcsökkentési támogatást. Bevezették továbbá a lakossági gázártámogatást, amely 2007-től vált társadalmilag célzottá (addig a tehetősebbek nagyobb összegekkel részesültek belőle, mint a rászorulóknak).

A 2000-es évek elején kezdődő lakáspiaci boom a társadalom különböző rétegeit különbözőképpen érintette: a tehetősebb rétegek az államilag támogatott hitelekkel, majd a laza szabályozás miatt elterjedő devizahitelekkel javítani tudták a lakáshelyzetüket (bár sokan csak átmenetileg), azonban **a társadalom nagyobb része továbbra sem tudott érdemben jobb lakhatási helyzetbe kerülni**, annak ellenére, hogy az időszakban egy-egy kisebb lakáspolitikai beavatkozás esetében lehetett látni erre irányuló szándékot. Összességében azonban továbbra is a magánlakásépítés rosszul célzott támogatásának dominanciája

¹⁴ Lásd például World Bank (1991). [Housing Policy Reform in Hungary](#).

¹⁵ A lakáshitelek aránya a lakásberuházásokon belül az évtized eleji 20%-ról 1997-re 3-4%-ra esett vissza, ld. Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély, 74. Lásd továbbá Hegedüs J., Várhegyi É. (1999). [A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években](#), Közgazdasági Szemle.

¹⁶ Ehhez lásd a KSH [hosszú idősorát a lakás- és üdülőépítésekről](#).

¹⁷ Ld. részletesebben a fejezet további részeit.

¹⁸ Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély, 55.

és a lakhatási szegénység érdemi kezelésének a hiánya volt jellemző; illetve új elemként megjelent a tömegek (túlzottan kockázatos) eladósodásához vezető döntéshozói és szabályozói hozzáállás.

További elemként ebben az időszakban **megjelentek a lakhatási kérdéseket is érintő EU-s támogatások, illetve kiépült az ezt menedzselő intézményrendszer.**¹⁹ Ebben a korszakban készítik elő a szakértők az első nagyobb városrehabilitációs és települészámolási pályázatokat. Ugyanebben az időszakban majdnem kétszázezer háztartást érint az egyre bővülő panelprogram, kezdetben hazai, majd uniós forrásból.

1.4. Devizahitel-válság (2009–2014)

Az első, rendszerváltás utáni lakáspolitikai boomnak a 2008–2009-es globális gazdasági válság vetett véget, amely **súlyosan érintette nemcsak a többszázezer devizahittel rendelkező háztartást, hanem tágabban az egész nemzetgazdaságot.** A válságidőszak elejét súlyos megszorítások jellemezték, majd fokozatosan a válság negatív hatásait kezelni szándékozó lakáspolitikai programok léptek életbe: a kilakoltatási moratórium, a végtörlesztés, az árfolyamgát és a Nemzeti Eszközkezelő felállítása. **A hitelválságot kezelő beavatkozások nagy része – a rendszerváltás óta bevezetett lakáspolitikai intézkedések nagy többségéhez hasonlóan – az eleve tehetősebbeket segítette;** a lakásszegénységben élőkre célzó program egyedül az Eszközkezelő felállítása volt, amely működése során több mint 30 ezer lakás állami megvásárlásával, majd reprivatizációjával a rendszerváltás utáni időszak legnagyobb állami bérlakásbővítő akciója volt.

A válság során több korábbi támogatás is megszűnt (ezek nagy része a lakásszegénységben élőket célozta), vagy erősen szűkült a hozzáférése: ilyen a szocpol (megszűnt), a lakásfenntartási támogatás (szigorítás), az adósságcsoökkentési támogatás (szigorítás) és a gázártámogatás (utóbbit felváltja a nemzeti együttműködés rendszerének – NER – „rezsicsökkentés” intézkedéssorozata). Az időszak nagy részében az Orbán-kormányok voltak hatalmon, alkotmányozó többséggel.

A NER szegényellenes politikai hozzáállását jól példázza a hajléktalan emberek és a hajléktalanságot kriminalizáló szabályozások alkotmányos szintre emelése. Lakhatási kérdésekben a válságkezelés és a rezsicsökkentés volt kiemelt kormányzati téma, így a NER lakáspolitikai alapvetései csak 2015 után, a rendszerváltás utáni második lakáspolitikai boom kezdetekor váltak egyértelművé.

1.5. A második lakáspolitikai boom (2015–)

A NER időszakát két részre bontottuk 2015-ös fordulóponttal, hiszen nagyjából ekkor indult be a rendszerváltás utáni második lakáspolitikai boom, illetve ebben **az időszakban vezetett be a kormány több olyan lakáspolitikai eszközt, amely már jóval túlmutatott a korábbi időszak válságkezelő jellegén.** 2015-ben döntött a kormány a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) bevezetéséről, majd következett a babaváró hitel és az otthonfelújítási támogatás bevezetése. Ezek az intézkedések hasonló célokat szolgálnak: a (felső-)középosztálybeli, többgyermekes családok támogatását. Mindeközben 2015-ben szűnt meg a központosított szabályozott normatív lakásfenntartási és adósságkezelési támogatás is: a korszak egészében a szociálisan célzott lakhatási célú kiadások csökkentek, az egyenlőtlenségek pedig emiatt tovább nőttek. Ebbe a trendbe illeszkedik a Nemzeti Eszközkezelő lakásállományának reprivatizációja, illetve a portfólió maradék részének egyházi szervezeteknek történő átengedése. Az egyedüli nagyobb, szociálisan célzott, lakhatási elemeket is tartalmazó beruházástípus az EU által finanszírozott szociális városrehabilitációk és települészámolási programok, azonban ezek hatása sokszor csak csepp a tengerben, különösen mivel az EU-s források elosztásában bekövetkezett centralizáció tovább erősíti a projektek paternalista jellegét.

Az első Orbán-kormányhoz hasonlóan ezt az időszakot is a lakáspolitikai alárendeltsége jellemzi: **jelenleg a makrogazdasági és a családpolitikai szempontok dominálják a döntéshozatalt.** Fontos azonban kiemelni, hogy egyik sem újdonság, és nem is csak a rendszerváltás utáni Orbán-kormányok sajátja. Ami azonban kifejezett jellemzője a korszaknak, az a lakhatási szegénységben élők helyzetének szisztematikus figyelmen kívül hagyása, illetve a túlzottan magántulajdonra épülő lakásrendszer ideológiai alapon való védelme, a köztulajdonú vagy nonprofit bérlakásszektor elvi alapokon történő elutasítása.

¹⁹ Részletesebben lásd: Bajomi, A. Zs. (2021). A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei. In: jelen kötetben.

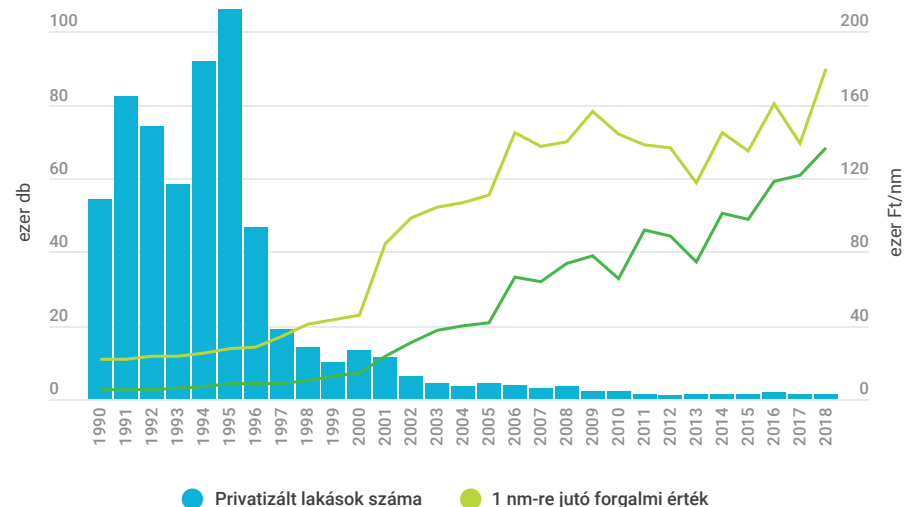
2. Fontosabb lakáspolitikai eszközök 1990–2021 között

Az alábbiakban rövid áttekintést adunk az elmúlt három évtized lakáspolitikai eszközeiről, a beavatkozások logikái szerint csoportosítva. A továbbiakban tárgyalt eszközcsoportok lefedik a legfontosabb beavatkozásokat. Mivel a tárgyalt időszakban több tucat kisebb-nagyobb lakáspolitikai eszközt vezettek be a mindenkori kormányok, így nem törekedtünk a teljeskörűsége, viszont minden, a felhasznált közpénzek és az elért emberek száma szerint jelentős eszközt szerepeltetünk a felsorolásban. Az egyes eszközcsoportok esetében vázlatosan bemutatjuk a fontosabb mérföldköveket, és ahol lehetséges, ott a felhasznált kormányzati források mértékét, az elért emberek számát, illetve a lakhatási szegénységre és a megfizethetőségre gyakorolt hatásukat.

2.1. Lakásprivatizáció

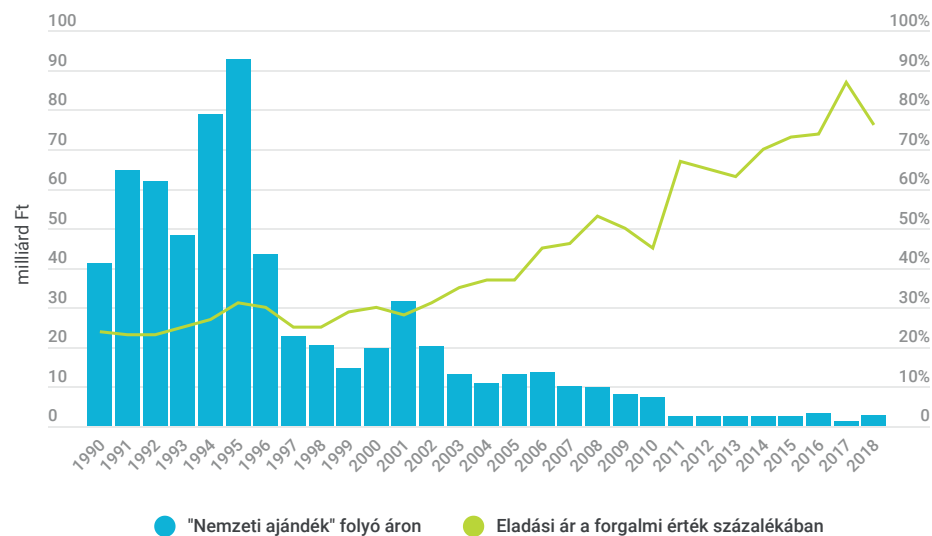
A mai magyar lakásrendszer alapját a rendszerváltás során született, a lakásprivatizációval kapcsolatos döntések adják. Ezek a döntések egy **történetileg példátlanul gyors állami vagyronvesztéshez vezettek, és a mai korszakból visszatekintve óriási mértékben lecsökkentették az állam lehetséges mozgásterét a lakhatás területén**. Jogilag már 1969-től lehetőség volt állami tulajdonban lévő bérlakások magánosítására, a tényleges privatizáció azonban csak az 1980-as években – tehát jóval a rendszerváltás előtt – indult meg. 1988-ban már nagyjából 10 ezer, a következő évben pedig 20 ezer lakás privatizációja történt meg országosan.²⁰ 1990-ben országosan nagyjából 20%, Budapesten pedig 50% volt az állami kézben lévő lakások aránya. Nemzetközileg nem volt kiugróan magas ez az arány: ugyanekkor Angliában szintén 20% volt a köztulajdonban lévő lakások száma az évek óta zajló privatizációs program ellenére.²¹

1990-ben az önkormányzatok megkapták a korábbi tanácsi lakásokat, és 1993-ig maguk dönthettek, hogy eladják-e a bérlőknek. 1993-tól a lakásprivatizációt



2. ábra: A privatizált lakások száma (ezer db), eladási ára és forgalmi értéke (ezer Ft / nm, folyó áron).

Forrás: KSH Lakásstatisztikai évkönyv 2018.



3. ábra: A privatizációval a lakásvásárlóknak juttatott „nemzeti ajándék” összege (folyó áron, milliárd Ft), valamint az eladási a forgalmi érték arányában (%).

Forrás: KSH Lakásstatisztikai Évkönyv 2018 alapján saját számítás.

²⁰ Farkas E., Szabó M. (1995). [Privatizáció és szociális lakás-gazdálkodás](#), Statisztikai Szemle, 1002.

²¹ Történeti idősorért ld.: a [Ministry of Housing, Communities & Local Government](#) honlapját.

már a frissen megalkotott – és ma is hatályos – lakástörvény²² keretei határozták meg, ami kötelezővé tette az önkormányzatoknak a lakások eladását a bérlők kérésére, bizonyos feltételek mellett.²³ Az 1990-es években így egy **példátlan tulajdonszerkezeti átrendeződés ment végbe a lakásszektorban: egyetlen évtized alatt több mint félmillió lakás került magántulajdonba.** A folyamat azóta sem állt meg: 1990 és 2018 között 623 ezer önkormányzati lakás privatizációja történt meg, az utóbbi években is nagyjából évi ezer lakást privatizálnak.

A lakásprivatizáció sokat vitatott eleme volt a rendkívül kedvezményes vételár. A 2. ábrán látható, hogy a bérlők által fizetett vételár a teljes időszakban jóval a piaci ár alatt maradt. A 3. ábrán azt látjuk, hogy adott évben a privatizációból befolyó bevételek átlagosan hány százalékát tették ki az eladott lakások becsült piaci értékének. A két érték különbségét nevezhetjük egyfajta „nemzeti ajándéknak”, amit a lakásvásárlók kaptak a vásárlás során, és ami az önkormányzat lehetséges bevételeit és vagyonát csökkentette (az ábrán folyó árakon mutatjuk ezt az összeget).

Az elmúlt három évtizedben összesen (folyó áron) 663 milliárd forint „nemzeti ajándékot” kaptak az önkormányzati bérlakásokat privatizáló bérlők, és ez nagyjából 1,6 millió embert érintett.²⁴ Az 1990-es évek elején nagyjából a piaci árak 20-30%-ért, manapság 70-80%-ért tudták megvenni a bérlők az önkormányzati lakásokat.

A lakásprivatizáció nyertesei egyértelműen az eleve jobb helyzetben lévő csoportok voltak:²⁵ ők nagyon kedvezményes áron jutottak nagy értékű vagyontárgyhoz. A privatizáció veszteségeinek tekinthetjük egyrészt azokat az alacsonyabb státuszú bérlőket, akik ugyan meg tudták vásárolni a lakásukat, a piaci fenntartási költségeket azonban már nem tudták fedezni, így kiszorultak a lakóhelyükről vagy eladósodtak. Másrészt a folyamat veszteségei voltak azok a bérlők is, akik

szerény anyagi helyzetük miatt nem tudták megvásárolni a lakásaikat. Az önkormányzatok kezében maradó lakásportfólió így tipikusan rossz állapotú, és ennek fenntartása, üzemeltetése sok önkormányzat esetében nem folyt megfelelően. Az önkormányzatok perspektívájából ugyan a privatizáció átmenetileg növelte a költségvetés bevételi oldalát, azonban drasztikusan csökkentette az önkormányzat vagyonát és a későbbi lakáspolitikai mozgásterét. Az Állami Számvevőszék jelentése szerint annak ellenére, hogy a lakástörvény kikötötte a privatizációs bevételek visszaforgatását a lakásszektorba, „[m]egalapozottan vélelmezhető, hogy az ezen időszakban [1991–1995] képződött bevételek nem a lakáságazat gondjainak enyhítését szolgálták”,²⁶ hanem inkább a forráshiányos önkormányzatok működési hiányának az időleges elfedését.

2.2. Az 1990-es évek lakáshitelválságát kezelő beavatkozások

A rendszerváltás történetének egyik ritkán tárgyalt momentuma az a **lakáshitelválság**, amely állami támogatás nélkül csődbe juttathatta volna az OTP Bankot az 1990-es évek elején. Az államszocialista időszakban a kihelyezett lakáshitelek értéke folyó áron exponenciálisan nőtt (4. ábra), és 1988-ban az összes lakossági hitel 94%-át tették ki a lakásépítéshez és -vásárláshoz szükséges hitelek²⁷ – ebben az időszakban a lakásépítések egyre nagyobb része valósult meg lakáshitelek segítségével.

Ezeket a hiteleket zömmel az állami tulajdonú OTP folyósította kedvező feltételekkel:²⁸ a hitel éves kamata fix (maximum 3,5%) volt 1988-ig, a futamidő pedig akár 35 év. Az alacsonyan fixált kamat és az infláció közötti különbséget az állam finanszírozta meg. Az infláció 1980-as évek végi megugrásával

²⁶ ÁSZ (1997). [Jelentés a helyi önkormányzatok lakás- és nem lakás célját szolgáló ingatlanvagyonával való gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatairól](#), 23.

²⁷ Lengyel, I. (1992). [Adósságaink és hiteleink](#), Esély, 35. A 94%-ból 85% volt az OTP és a takarékszövetkezetek által folyósított lakáshitelek aránya, további 9% pedig a munkáltatói és önkormányzati kölcsönök aránya. A maradék 6%-ot a fogyasztói hitelek tették ki.

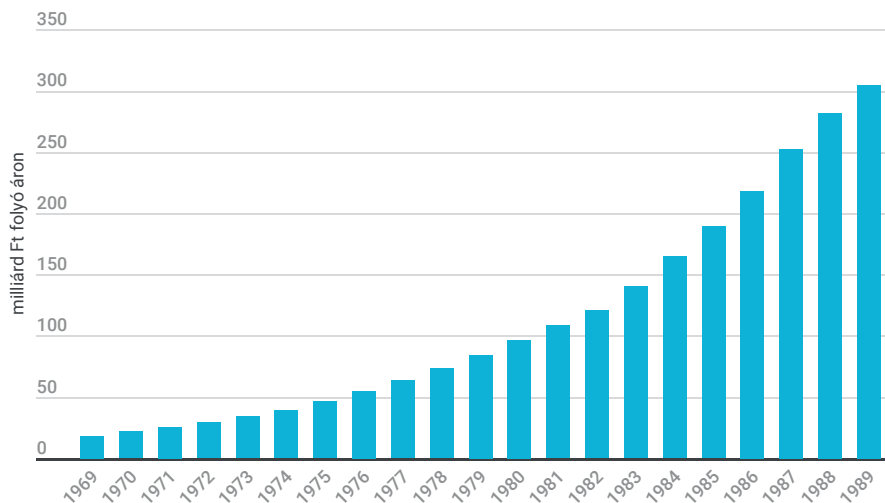
²⁸ 1985-től a takarékszövetkezetek is folyósíthattak lakáshiteleket a háztartásoknak, korábban csak az állami OTP. 1989-től kereskedelmi bankok is beléphettek a lakáshitelek piacára, azonban az 1990-es években a hitelkihelyezés volumene – egészen a jelzáloghitelkezés 1996-os újbóli bevezetéséig – nagyon alacsony maradt.

²² [1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról](#)

²³ Nem estek a kötelező privatizáció hatálya alá a műemléképületekben, illetve a rehabilitációra kijelölt területeken lévő lakások. A 2021-ben nagy vihart kavart Lakástv. módosítás az előbbi esetekre akarta kiterjeszteni a törvény hatályát, ám ezt az Alkotmánybíróság 2021. júliusban [alkotmányellenesnek találta](#).

²⁴ Az érintett lakók becsült számát az eladott lakások és az átlagos háztartásméret szorzatából kaptuk.

²⁵ Dániel, Zs. (1996). [A bérlakás-privatizáció paradoxona: Nemzeti ajándék vagy ráfizetés?](#), Közgazdasági Szemle



4. ábra: A háztartások lakáshitel-állománya a hitelintézeteknél (milliárd Ft, folyó áron).

Forrás: MNB.

azonban ez egyre nagyobb terhet rakott az állami költségvetésre, és a rendszerváltás során az alacsonyan fixált kamatokat eltörölték: nemcsak az új hitelek felvételekor (1990-ban pl. 36%-os piaci kamattal lehetett lakáshitelt felvenni), hanem a korábban eladósodott háztartások esetében is. 1989-ben létrehozták a Lakásalapot, mint elkülönített állami pénzalapot, amely átvette a pénzintézetektől (az OTP-től és 260 takarékszövetkezettől) a hosszú lejáratú lakáshiteleket, cserébe a pénzintézetek kötvényeket kaptak. A költségvetést terhelte a hitelállomány egy részének elengedése 1991-ben, a megelőlegezett szociálpolitikai kedvezmény (ha a vállalt gyerekek megszülettek), valamint a megmaradó hitelek kamattámogatásai. 1992-ben a Lakásalap kötvényeit 25 éves lakásfedezeti államkötvények váltották fel (amelyet 2016-ig fizetett vissza az állam a pénzintézeteknek), a Lakásalap megszűnt, a fennmaradó hiteleket pedig visszaadta az állam a pénzintézeteknek (és ezekre továbbra is kamattámogatást fizetett).²⁹

1991-ben tehát a lakáshitellel rendelkező háztartások két lehetőség közül választhattak: vagy megemelkedik a hitelek kamata 15%-ra, vagy elengedik a hitelek felét, a másik felét azonban piaci kamatok mellett (ekkor ez 32-36% volt!) kell törleszteniük.³⁰ A lakosság többsége a második opciót választotta, azonban a kevésbé tehetősek értelemszerűen nem élhettek ezzel a kedvezménnyel. 1989 és 1995 között így a lakáshitelek állománya az OTP-nél 244 milliárd forintról 42,8 milliárd forintra apadt, viszont mindezzel együtt 1995-ben az OTP 10 milliárd forintos törlesztési hátralékot regisztrált, és még 1997-ben is több tízezer lakáshiteles háztartásnak volt elmaradása.³¹

A teljesen sosem rendezett kérdés az elmúlt harminc évben szinte minden kormány esetében újra felbukkant: az első Orbán-kormány például 2001-ben,³² a Gyurcsány-kormány 2005-ben³³ hozott rendeletet a régi lakáshitelek törlesztéseinek megkönnyítésére, azonban **a központi költségvetés egészen 2016-ig**

²⁹ Részletesebben lásd az [1992. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat](#) egyik mellékletében (251-256. oldal)

³⁰ Lengyel, I. (1992). [Adósságaink és hiteleink](#), Esély.

³¹ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#), Közgazdasági Szemle, 851.; Kónig, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 9.

³² [66/2001 \(IV. 20.\) Korm. rendelet](#). A program során közel 30 ezer háztartás kapott támogatást kintlévőségeik törlesztésére. Kónig, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 16.

³³ [11/2005 \(I. 26.\) Korm. rendelet](#).

juttatott forrásokat a rendszerváltás során bajba került lakáshitelekkel kapcsolatban. Az 1990-es évek lakáshitelválságának olyan szempontból is messzemenő hatása volt, hogy az 1990-es években a lakásfinanszírozás válságba került, alig folyósítottak a bankok lakáshiteleket, és a lakáshitelek aránya a lakásberuházásokban az 1991-es 20%-ról 1997-re 3-4%-ra esett vissza.³⁴

2.3. A magántulajdonszerzést támogató közpolitikai eszközök

A rendszerváltás óta eltelt három évtizedben (és már az államszocialista időszak utolsó két évtizedében is) végig **az egyik legjelentősebb lakáspolitikai paradigma a magántulajdonhoz jutás állami támogatása volt.** Ennek számtalan formája létezett, amelyek nagyon gyakran változtak, de az alaplogikájuk közös: **vissza nem térítendő állami támogatással, adókedvezménnyel vagy államilag támogatott hitelekkel segítik a háztartásokat a lakásvásárlásban.** Ezeket a beavatkozásokat keresleti oldali beavatkozásnak hívjuk, hiszen a lakáspiacon állami források felhasználásával növelik a keresletet. A beavatkozások egyik legfontosabb kritikája, hogy a támogatások gyakran megemelik a lakáspiac kínálati árait, és ezen keresztül a támogatások egy része automatikusan átcsatornázódik az ingatlanfejlesztők-
höz és építőipari kivitelezőkhöz (újlakás-építés vagy felújítás esetében) vagy a lakástulajdonosokhoz (használtlakás-tranzakciók esetében). Egy másik fontos kritika, amely az időszak egészére jellemző, hogy **ezeknek az eszközöknek a célzása csak a legkritikább esetben nevezhető „szociálisnak”** – az esetek zömében az eleve jobb helyzetben lévő háztartásokat ösztönzik lakáspiari tranzakciókra, így tovább növelik a lakhatással kapcsolatos egyenlőtlenségeket.

2.3.1. Szocpol, lakásépítési kedvezmény és CSOK

Bár az elmúlt években a kormány előszeretettel hivatkozik a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) bevezetésére új, innovatív lakás- és családpolitikai eszközként, valójában **a CSOK-ot a köznyelvben „szocpolként” ismert,**

1971-ben bevezetett – majd 2009–2012 között átmenetileg megszüntetett – támogatási forma folytatásának tekinthetjük. Az 1971–1995 között hivatalosan „szociálpolitikai kedvezményként” (innen a „szocpol”), majd utána „lakásépítési kedvezményként”, 2015 óta pedig „családok otthonteremtési kedvezményeként” (CSOK) hívott közpolitikai eszköz lényege, hogy a gyermekes háztartások lakásépítését (vagy vásárlását, esetleg bővítését) vissza nem térítendő állami támogatással segíti. Ennyiben egy olyan lakáspolitikai eszköznek tekinthetjük, amelynek **fontos népesedéspolitikai aspektusa van a gyermekvállalás ösztönzésén keresztül** – ezt az aspektust előszeretettel domborítja ki a kormány 2010 óta.

A „szocpol” típusú támogatásokra 1990 és 2020 között folyó árakon 918 milliárd forintot fordított a mindenkor állam, azonban az eszköz hatékonyságával kapcsolatban számos kritikát megfogalmaztak a szakértők.³⁵ Egyrészt az eszköz célzása kizárólag az igénylők gyerekeinek a számán alapult, ami miatt **a magasabb státuszú háztartásoknak jelentett igazán segítséget.** Alacsonyabb státuszú családok esetében a támogatás mellé szükséges önrész megszerzése nagyobb gondot okozott, ami később megfizethetőségi problémákhoz vezetett, vagy rossz minőségű és rossz elhelyezkedésű ingatlanok vásárlását ösztönözte, amely aztán egyfajta szegénységi csapdába kényszerítette az ezt az opciót választókat, amennyiben leszakadó térségekbe és/vagy rossz minőségű lakásokba szorultak és lettek „röghöz kötve”.³⁶ Összességében a szocpol különböző formái, és az utóbbi években a CSOK a részletszabályok miatt³⁷ különösképpen **a fordított újraelosztás irányába hat, azaz jobban segíti az eleve jobb helyzetben lévő háztartásokat, mint a jobban rászorulókat.**³⁸

A „szocpol” típusú támogatások jelentős számú háztartást értek el az elmúlt évtizedekben, jellemzően a lakáspiari fellendülések időszakában. A 2000-es években például évi 15-18 ezer igénylőt regisztráltak,³⁹ a 2010-es évek végén

³⁵ Misetics, B. (2017). Lakáspolitikai és hajléktalanság. In: Ferge, Zs. (szerk.). Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990–2015). Budapest: Osiris Kiadó

³⁶ KSH (2012). *Társadalmi helyzetkép 2010. Lakáshelyzet*, 3.

³⁷ Például adott idejű társadalombiztosítási jogviszonnyal nem rendelkezők, közfoglalkoztatottak, büntetett előéletűek stb. kizárása a támogatottak közül.

³⁸ Elek, Zs., Szikra, D. (2018). *Fordított újraelosztás a lakáspolitikában: a CSOK versengő céljai*. Új Egyenlőség.

³⁹ ÁSZ (2009). *Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről*. Budapest: Állami Számvevőszék.

³⁴ Lakner, Z. (2003). *Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003*. Esély, 74.

pedig évi nagyjából 30 ezer CSOK kérelmet fogadtak be.⁴⁰ A teljes vizsgált időszak alatt így több százezer háztartás részesült ezekből a támogatásokból.

A támogatások összege nominálisan néhány évente módosult, reálértéken azonban erősen fluktuált: míg az 1990-es években a magas infláció miatt reálértéke erősen romlott, addig a 2000-es években emelkedett. 2010 óta az egyik lényeges változás, hogy a több gyerekkel rendelkező háztartások sokkal nagyobb értékben részesülnek a támogatásból, mint a csak egygyermekes háztartások (1. táblázat).

	1985	1990	1995	2002	2004	2005	2016
1 gyermek	40	50	700	500	800	900	600
2 gyermek	80	200	1 200	1 600	2 000	2 400	2 600
3 gyermek	160	600	2 200	2 700	3 000	3 600	10 000

1. táblázat: Az új lakás vásárlásához nyújtott „szocpol” támogatás összege (ezer Ft, folyó áron).

Forrás: [Lengyel 1991](#), [Lakner 2003](#), [ÁSZ 2009](#), [Elek](#), [Szikra 2018](#).

2.3.2. A magánlakásépítés támogatása a hitelezésen keresztül

Szinte az egész vizsgált időszakon ciklikusan végighúzódik a magánlakásépítések támogatott hitelekkel történő ösztönzése, ráadásul tipikusan a ciklusok azon pontján, amikor a makrogazdasági környezet miatt amúgy is kedvezőbb a piaci helyzet. Ahogy az 1990-es évek hitelválságával kapcsolatos szakaszban írtuk, az államszocialista időszak erősen támogatott lakáshiteleinek a kivezetése a 2010-es években is terhelte még a központi költségvetést. Az 1990-es évek hitelválsága egyben a lakásfinanszírozás átmeneti válságát is jelentette. Ez a helyzet a jelzáloghitelezés hat évtized utáni, 1998-as újbóli bevezetésével,⁴¹ illetve a 2000-ben induló állami kamattámogatási programokkal változott meg.

Fontos fordulópontra volt még két jogszabályváltozás: az egyik a korábban igen körülményes földhivatali bejegyzéseket gyorsította meg,⁴² a másik pedig a hitelszerződések esetében megkönnyítette a nemfizető hitelfelvevők elleni végrehajtás gyors megindítását.⁴³ Innentől datálhatjuk az első rendszerváltás utáni lakáspolitikai boomot, amely majd a 2008-as válsággal ér véget.

2000 és 2003 között kétféle jelentősebb hiteltámogatás létezett: a kiegészítő kamattámogatás és az általános kamattámogatás. Előbbi a 35 év alatti fiatal párokra, illetve a három vagy többgyermekes családokra célzott, utóbbit pedig bárki igényelhetette, aki fel tudott venni lakáshitelt. A kiegészítő kamattámogatás 8, majd 2001-től 6%-ban maximálta a hitelfelvevő által fizetendő kamatot a törlesztés első tíz évében, míg az általános kamattámogatás esetében az állam 3%-nyit (2001-től 4,5%-nyit) átvállalt a fizetendő kamatokból. Így egy olyan piaci környezetben, ahol a lakáshitelek átlagos kamata 19% körül mozgott, az általános kamattámogatásban részesülők akár 13-14%-os kamatszintet is el tudtak érni.⁴⁴ A magánszemélyek mellett ebben az időszakban kamattámogatást igényelhettek a lakásberuházó vagy bérbeadó jogi személyek, a lakásszövetkezetek és a társasházak, vagy akár az önkormányzatok is. 2001 és 2008 között összesen 404 ezer államilag támogatott lakáshitel-szerződést kötöttek, azaz a lakosság 8-10%-a részesülhetett közvetlenül ebből a támogatási formából.

2003-ban a Medgyessy-kormány szigorított a kamattámogatások feltételein, azzal a céllal, hogy kizárják a legtehetősebbeket a programból. 2005-ben már a Gyurcsány-kormány vezette be a Fészekrakó programot, amely fiataloknak nyújtott állami garanciavállalást a lakáshitelek önrészeire, hogy bizonyos esetekben akár önrész nélkül is lakáshitelhez juthassanak fiatal háztartások. 2005–2008 között 44 ezer ilyen szerződést kötöttek meg.

⁴² Az újonnan bevezetett [ingatlan-nyilvántartási törvény](#) már jogi szankciókkal sújtotta a lassú bejegyzést és ügyintézt.

⁴³ Korábban a bankok évekig elhúzódó perekre számíthattak, innentől viszont 30 nap alatt elindíthatóvá vált a végrehajtás. Ld. Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#). Esély.

⁴⁴ Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#). Esély.

⁴⁰ Ezzel szemben a válság időszakában, 2012–2014 között mindössze 1638 háztartás [igényelt szocpolt](#).

⁴¹ Botos, J. (2002). A magyarországi jelzálog-hitelezés másfél évszázada. Budapest: Szaktudás Kiadó Ház, 178. A jelzáloghitelezés bevezetése már a Világbank rendszerváltás körüli ajánlásaiban is megfogalmazódott, illetve a 2004-es EU csatlakozás előtti jogharmonizáció is megkövetelte.

2004-ben, párhuzamosan az első állami kamattámogatási program szűkítésével, jelentek meg a devizahitelek Magyarországon. A 2008-as válság tapasztalatával a hátunk mögött ma már tudjuk, hogy ezek a hitelpiaci termékek rendkívül nagy kockázatot hárítottak a hitefelvevőkre. **A devizahiteleket, mint termékeket alapvetően a piac „fejlesztette”, állami támogatás nélkül, viszont kihasználva az állami szabályozás megengedő jellegét.** A többi hitelpiaci termékhez képest nagyon alacsony kezdeti kamatokat nyújtó devizahiteleket több száz-ezer háztartás vett fel, ami súlyos problémákat jelentett a 2008-as válságot követően.⁴⁵

A válság után 2015 környékén indult növekedésnek újra a lakáshitelek kihelezése, és ezzel elindult a rendszerváltás utáni második lakáspiaci boom. Az azóta eltelt időszakban az államilag támogatott lakáshitelek leginkább a CSOK-hoz kötődnek: a CSOK mellé kedvezményes hitel igényelhető. Ezen kívül az utóbbi három évben a babaváró hitelek is nagyon népszerűek: bár ezek nem lakáshitelek, hanem államilag támogatott személyi kölcsönök, az MNB adatai szerint a felvevők 44%-a lakásvásárlásra költi, így ezt a rendkívül népszerű, 2019-ben bevezetett hitelterméket is ebbe az alfejezetbe sorolhatjuk. 2019–2020 során összesen több mint 110 ezer babaváró hitelszerződést kötöttek a magyar háztartások.⁴⁶ A KSH adatai szerint 2016–2020 között több mint 471 ezer lakáshitelszerződést kötöttek, ennek 13,9%-a, azaz nagyjából 65 ezer hitel volt államilag támogatott.⁴⁷

Összesen tehát **a rendszerváltás utáni két lakáspiaci boom során több mint félmillió államilag támogatott lakáshitel-szerződést kötöttek**, ami becsléseink szerint másfél-két millió embert érinthetett közvetlenül.⁴⁸ Ez a típusú közpolitikai eszköz azonban minden valószínűség szerint **tipikusan az eleve tehetősebbeket érte el.** Olyan időszakokban, amikor a célzása szociálisan érzékenyebbé vált – például a 2000-es évek közepe –, a szabályozási hiányosságok miatt több esetben

is korrupt csalók áldozatai lettek a rászoruló családok, és így a program akár a tervezettel ellentétes hatást is kifejezhetett.⁴⁹

2.3.3. Adók, illetékek elengedése és visszatérítése

A magántulajdonszerzést támogató intézkedések másik típusa az adókedvezmények és egyéb költségvetési bevételek (pl. lakástulajdon-szerzési illeték) elengedése. Ez a korábbi eszközökkel szemben általában nem jár közvetlenül költségvetési kiadással,⁵⁰ hanem a központi költségvetés bevételi oldalát csökkenti. A rendszerváltás óta számos ilyen eszközzel éltek a mindenkori kormányok, és ezekkel kapcsolatban szinte minden esetben ugyanazok a kritikák érvényesek, mint ami a többi magántulajdonszerzést támogató intézkedésre is igaz: **a beavatkozások sokkal inkább a tehetősebbeket segítik, mint a jobban rászorulókat.** A gyakran változó szabályok és a konkrét beavatkozások magas száma miatt csak néhány emblemikus döntést emelünk ki.

Bár már az 1990-es években is találunk lakáscélú adókedvezményeket a költségvetési törvényekben,⁵¹ a rendszerváltást követő válságidőszak után **az első Orbán-kormány alkalmazta először nagyobb léptékben az adóvisszatérítés eszközt.** Szimbolikusan is tekinthető, hogy az első Orbán-kormány első lakáspolitikai döntése 1999-ben a lakásfejlesztők adóvisszatérítési támogatásáról szólt.⁵² Az eszköz nem vált rögtön népszerűvé, 2005-ben pedig a megszorításokkal kivezették. 2001-től már a háztartások is hasonló kedvezményt kaptak: a lakáshitelek törlesztőrészeinek 40%-át levonhatták a hitefelvevők a személyi jövedelemadójukból. Ezt az intézkedést 2007-ben vezették ki.

2015 után hasonló eszközöket találunk a kormány lakáspolitikai palettáján. 2016–2020 között vezették be például átmenetileg az újonnan épített lakások értékesítésekor fizetendő áfa 27%-ról 5%-ra csökkentését, majd 2021-ben újra lecsökkentették 5%-ra további öt évre. Elemzők szerint **az áfacsökkenés nem az árcsökkenéshez, hanem az amúgy is fűtött lakáspiac további porgetéséhez, és**

⁴⁵ Király, J. (2019). A tornádó oldalszele: Szubjektív válságtörténet 2007–2013. Budapest: Park Kiadó.

⁴⁶ MNB (2021). [Lakáspiaci jelentés](#), 2021. május 31. A Babaváró hitelt fiatal párok vehetik fel, és a született gyermekeik számával növekvő mértékben részesülnek kamattámogatásban (0%-os kamat), állami garanciavállalásban, három gyermek születése esetén pedig tartozáselengedésben.

⁴⁷ KSH – [Lakáscélú hitelek félévenként](#) (18.2.1.10.)

⁴⁸ Mivel a támogatott hitelek tipikusan a gyermekes családokra céloztak, ezért valószínűsíthető hogy az átlagos magyar háztartásméretnél (2,4) nagyobb volt az államilag támogatott hitelt felvevők átlagos háztartásmérete.

⁴⁹ Lásd például a miskolci „fészekrakó ügy” összefoglalását a [K-Monitor honlapján](#).

⁵⁰ Leszámítva az adó-visszatérítési támogatást, amelyet vissza kell igényelni.

⁵¹ Bozsik, S. (2001). [A lakáshitelezés állami támogatása a rendszerváltás után](#), Eszmélet.

⁵² Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély.

emiatt az árak növekedéséhez járul hozzá.⁵³ 2021-től emellett a magánszemélyek esetében még ez a csökkentett áfa is visszaigényelhető 5 millió forint értékig, amennyiben az igénylő CSOK támogatást is felvesz. Hasonló adóvisszatérítési lehetőséggel élhetnek a 27%-os adótartalmú számlák esetében az önerős építkezők, szintén 5 millió forintos határig.⁵⁴ Egy tehetősebb család, aki nagyobb értékben vásárol vagy épített ingatlant, továbbá elég magas jövedelemmel rendelkezik, valamint kihasználja az összes kedvezményes lehetőséget, így akár 15 millió forintos állami támogatást, és további tízmilliós államilag támogatott, alacsony kamatozású hitelt kaphat – szemben a valóban rászoruló háztartásokkal, akik számára a fenti támogatásoknak csak a töredéke elérhető.

2.3.4. A lakás-takarékpénztári megtakarítások támogatása

A lakás-takarékpénztárak létrejöttének törvényi feltételeit Magyarországon 1996-ban, a lakáspiac intézményesítésének a korszakában fektették le, többnyire német mintára.⁵⁵ A lakás-takarékpénztárak olyan szakosított hitelintézetek, amelyek erős szabályozás mellett a lakossági ügyfelek lakáscélú megtakarításait, valamint az állam által folyósított támogatásokat kezelik, továbbá lakáscélú hiteleket is nyújtanak az ügyfeleknek. Az ügyfél szempontjából az történik, hogy néhány éven keresztül havonta egy adott összeget befizet a takarékpénztárba, majd a futamidő végén az előre fixált betéti kamattal,⁵⁶ valamint az állami támogatással megnövelt összeget felveheti, és emellé még a piacinál olcsóbb, fix kamatozású hitelt is felvehet lakáscélú beruházásra. Összességében tehát ez is egy **olyan lakáspolitikai eszköz, amely a már megtakarításokkal rendelkező, vagy azokat felhalmozni képes háztartásokat segíti magántulajdonú lakáshoz jutni, vagy azokat korszerűsíteni.**

Magyarországon az állam 1996-tól 2018-ig a betétként elhelyezett, megtakarított összeg 30%-át biztosította állami támogatásként,⁵⁷ amely 2003-ig évi 36 ezer forintban, utána pedig évi 72 ezer forintban volt maximalizálva.

A megtakarítás futamideje tipikusan négy év volt, ami alatt akár 10%-os hozamot is elérhettek a megtakarítók. A termék népszerű volt: már 2000-ben 55 milliárd forintnyi betétállományt kezeltek a magyar pénztárak,⁵⁸ ami 2019-re 1098 milliárdra nőtt.⁵⁹ Míg 2008-ban a lakáshitelek nagyjából 4%-át, addig 2019-re már a lakáshitelek 14%-át folyósították lakás-takarékpénztárak. 2019-ig folyó árakon összesen több mint 617 milliárd állami támogatás érkezett a rendszerbe, és az állami támogatás megszűnésének pillanatában nagyjából egymillió lakás-takarékpénztári szerződés létezett Magyarországon, ami nagyságrendileg kicsit kevesebb, mint a 2008-as egymillió-kétszáz ezer szerződés.⁶⁰ Azaz a 2010-es években adott pillanatban átlagosan a lakosság 10%-a rendelkezett lakás-takarékpénztári megtakarítással.

A lakás-takarékpénztárak állami támogatásának 2018-as megszűnése után a piacon lévő négy szolgáltató közül három felfüggesztette tevékenységét, hiszen az egyéb megtakarítási lehetőségek (pl. az új állampapír-konstrukciók 5%-ot megközelítő éves hozammal) vonzóbbak voltak az állami támogatások nélküli lakás-takarékpénztári befektetéseknél. 2021-ben már csak a Fundamenta kínál lakás-takarékpénztári szolgáltatást – most már állami támogatás nélkül.⁶¹ Az állami támogatás felmenő rendszerben szűnik meg, azaz a mai napig része a központi költségvetésnek a 2018-ig megkötött szerződésekre járó támogatások kiutalása.

Összességében a lakás-takarékpénztárak állami támogatása, mint eszköz nagy valószínűség szerint csak kis mértékben juthatott el a lakásszegénységben élőkhez, és emiatt szintén a lakhatási egyenlőtlenségeket növelő eszközök közé sorolhatjuk.

⁵³ Portfolio.hu (2021). [Mit hoz az áfacsökkenés a lakásokban? – Hat pontban összeszedtük a lényegét.](#)

⁵⁴ Bankmonitor.hu (2021). [5 buktató, amire figyelni kell az áfa-visszatérítés igénylésekor.](#)

⁵⁵ Szóka, K. (2019). Lakástakarékpénztárak. In Kovács, T., Szóka, K., Varga, J. (szerk.) [Pénzügyi intézményrendszer Magyarországon](#). Sopron: Soproni Egyetem Kiadó.

⁵⁶ Ez Magyarországon az utóbbi évtizedben tipikusan 1-3% volt.

⁵⁷ 1996–1998 között egy rövid ideig 40%-át.

⁵⁸ Szóka, K. (2019). Lakástakarékpénztárak. In Kovács, T., Szóka, K., Varga, J. (szerk.) [Pénzügyi intézményrendszer Magyarországon](#). Sopron: Soproni Egyetem Kiadó.

⁵⁹ Portfolio.hu (2020). [Újabb nagy változás a lakástakarékoknál: nehéz döntést hozott az Erste.](#)

⁶⁰ ÁSZ 2009.

⁶¹ Portfolio.hu (2020). [Újabb nagy változás a lakástakarékoknál: nehéz döntést hozott az Erste.](#)

2.4. Lakásfenntartási támogatás

A rendszerváltás óta eltelt három évtizedben a lakásfenntartási támogatás volt szinte az egyetlen sok éven át elérhető, kifejezetten a rászorultaknak szánt, jövedelemalapon célzott lakhatási támogatás. Ez a keresletoldali beavatkozás nemzetközileg is rendkívül elterjedt, különösen a globális neoliberális fordulat következtében visszaszoruló kínálati oldali (azaz a lakástermelést támogató) kormányzati beavatkozások kontextusában.⁶²

Magyarországon a lakásfenntartási támogatást az 1993-as szociális törvény⁶³ nevesítette, mint az önkormányzatok által adható támogatási formát, illetve megállapította a támogatáshoz kapcsolódó jövedelmi küszöböt, amely alapján **az állampolgárok nagyjából kétharmada elvekben jogosulttá vált a lakásfenntartási támogatásra.** 2004-ig ennek a támogatási formának a részleteit a helyi önkormányzatok szabhatták meg: hogy pontosan kik jogosultak és milyen összegű támogatásra. Ez azt is jelentette, hogy a települési önkormányzatoknak saját forrásból kellett kigazdálkodniuk a támogatásra fordítandó összeget. Ennek az lett a következménye, hogy a nehezebb anyagi helyzetben lévő önkormányzatok – ahol magasabb a rászoruló aránya – voltak szűkmarkúak, és a tehetősebb önkormányzatok voltak bőkezűbbek. 1997-ben például a 3000 főnél kisebb lélekszámú települések kétharmadában egyáltalán nem juttatott a helyi önkormányzat lakásfenntartási támogatást.⁶⁴

A támogatási forma első jelentős reformjáig, azaz 2004-ig évente nagyjából 200 ezer embernek folyósítottak lakásfenntartási támogatást; 1996-ban még átlagosan igénylőként havonta 1000 forintot, majd 2004-ben már 2500 forintot (5. ábra). Reálértéken nézve ebben az időszakban a támogatás értéke stagnált. Összességében **a lakásfenntartási támogatás relatív sok embert ért el, de biztosan nem érte el az összes rászorulót, különösen a kistelepüléseken élőket.** A támogatási összeg mind az átlagos havi jövedelemhez,⁶⁵ mind a környező országok hasonló támogatásaihoz képest rendkívül szerénynek mondható.

2004-ben a lakásfenntartási támogatás normatív juttatássá vált, azaz minden településen azonos feltételekkel vált elérhetővé (kötelező jelleggel), és a költségeket 90%-ban a központi költségvetés állta. A következő jelentős reformig, azaz 2015-ig a támogatott háztartások száma nőtt: a 2000-es évek második felében évente több mint 300 ezer, a válság éveitől 4-500 ezer ember számára folyósítottak normatív lakásfenntartási támogatást;⁶⁶ 2000 és 2015 között folyó árakon összesen 212 milliárd forintnyi lakásfenntartási támogatás került kifizetésre.⁶⁷ **A 2004-es reform a juttatás célzását is igazságosabbá tette: a rászorulóknak közül többen jutottak hozzá a juttatáshoz, és a települési egyenlőtlenségek is mérséklődtek. 2010 után a második Orbán-kormány több részletszabály módosításával azonban ezekkel az egyenlősítő trendekkel ellentétes irányba változtatta a lakásfenntartási támogatás elosztását.** Az átlagos támogatási összeg reálértéke a 2000-es évek második felében a 2003-as összeghez képest másfélszeresére emelkedett, majd a 2009-es megszorítások után a 2004-es értékre esett vissza.

2015-ben szűnt meg a normatív lakásfenntartási támogatás, és a támogatási forma kereteinek a meghatározása sem része már a szociális törvénynek. 2015 óta tehát a helyi önkormányzatoknak nem kötelező ilyen jellegű támogatást nyújtani, a központi állam pedig nem fordít pénzt lakásfenntartási támogatásokra. A helyi önkormányzatok „települési támogatást” nyújthatnak lakosaik számára, melyet a központi költségvetés bizonyos feltételek mellett támogat. 2015-ben azonban a települési önkormányzatok 8%-a (amelyben a lakosság 40%-a él) nem volt jogosult ilyen támogatásra, és csak saját forrásból juttathatott települési támogatást a lakosainak.⁶⁸ A települési támogatás azonban nem szükségszerűen irányul a lakhatási nehézségekkel küzdők segítésére.

A normatív lakásfenntartási támogatás kivezetésének hatásait vizsgáló tanulmányok szerint a döntés leginkább az amúgy is nehéz helyzetben lévő településeket, illetve a mélyszegénységben élő, legrászorultabb, többgyermekes háztartásokat sújtotta.⁶⁹ Bár a legtöbb önkormányzat (különösen a nagyobb településeken)

⁶² Misetics, B. (2018). [Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt](#), Esély.

⁶³ [A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény](#).

⁶⁴ Monostori, J. (2000). [Lakásfenntartási támogatás a városokban](#), Esély, 73.

⁶⁵ A legalsó jövedelmi decilisben 1993-ban például nagyjából az átlagos havi jövedelem 10%-át tette ki az átlagosan folyósított lakásfenntartási támogatás összege. Saját számítás Misetics 2018 alapján.

⁶⁶ Misetics 2018, 22.

⁶⁷ Becsléseink szerint ebből kb. 180 milliárd forint lehetett a központi költségvetés hozzájárulása.

⁶⁸ Misetics, B. (2019). [Kevesebbet, kevesebbnek: A lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása](#), Esély, 4.

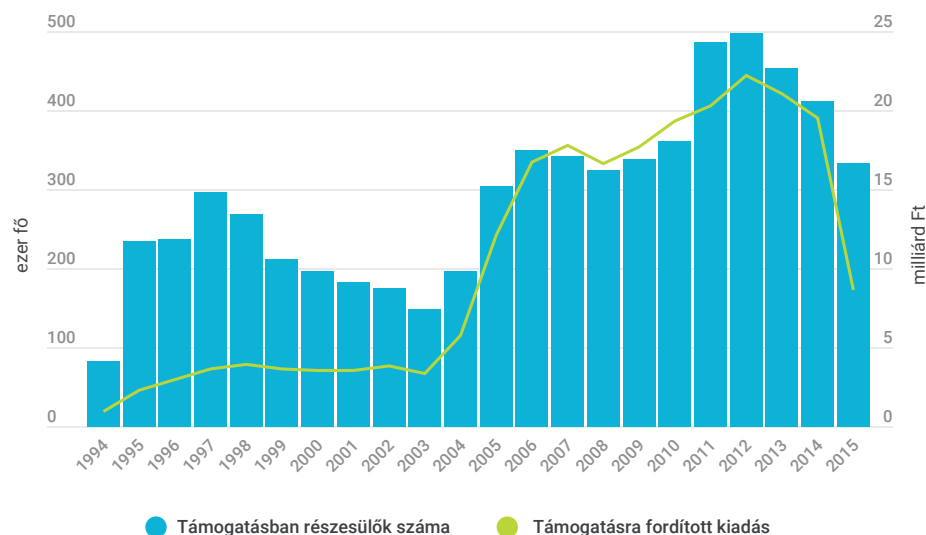
⁶⁹ Kovács, B. (2015). [Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján](#), Esély; Misetics 2019

valamilyen formában továbbra is támogatja a területén élő, lakásproblémákkal küzdő háztartásokat, a támogatások mértéke csökkent, csak egy szűkebb célcsoporthoz jutnak el, és gyakran önkényes, szubjektív elemek⁷⁰ is megjelennek a jogosultsági kritériumok között.

2.5. Adósságcsökkentési támogatás

A lakásfenntartási támogatás mellett az elmúlt harminc évben az adósságcsökkentési támogatást tekinthetjük a másik legjelentősebb, kifejezetten (lakás)szegénységben élő népességet célzó közpolitikai eszköznek. Míg a lakásfenntartási támogatás célja a rászoruló családok lakáscélú kiadásainak a célzott támogatása, addig az adósságcsökkentési támogatás (és az egyes esetekben hozzá kapcsolódó adósságkezelési szolgáltatás) már a hátralékokkal rendelkező háztartások megsegítése, a hátralékok felszámolása. A rendszerváltás utáni első években a lakosság jelentős részének megemelkedtek a lakhatással kapcsolatos költségei: míg a nyolcvanas években a lakásfenntartás költségei átlagosan a háztartások jövedelmének 10%-át tették ki, addig az 1990-es évek közepére ez a mutató megduplázódott, és 20% körül állandósult a következő huszonöt évben.⁷¹ Ennek a gyors, drasztikus emelkedésnek az egyik jelentős eleme a közüzemi díjak jóval infláció feletti drágulása volt az államszocialista időszak állami ártámogatásainak a kivezetése után.

Az 1990-es években központilag szabályozott, rendszerszerű adósságkezelési programok még nem működtek: az ilyen célú közpolitikai beavatkozások pontszerűen, átmenetileg voltak csak jelen. Ilyen volt például 1990–1994 között két, az akkori Népjeléti Minisztérium által kiírt pályázat, amely önkormányzatoknak nyújtott segítséget a területükön élő, közüzemi hátralékkal rendelkező háztartások adósságrendezésére. Az adósságok rendezése egy összegben történt, és a költségek nagyjából felét állta a központi költségvetés (további 20-30%-ot az önkormányzat, 10%-ot a közüzemi szolgáltatók és 20%-ot az



5. ábra: A lakásfenntartási támogatásban részesülők száma (ezer fő) és a támogatásokra fordított összkiadás (milliárd Ft, folyó áron).

Forrás: [König 2006](#); [KSH](#).

⁷⁰ Ilyen lehet például a kérdés polgármesteri hatáskörbe delegálása egyértelmű, objektív kritériumok hiányában, vagy például a „rendezett lakás” definiálatlan feltételének való megfelelés kényszere. Ezek a szubjektív szabályok még jobban kiszolgáltatják a mélyszegénységben élőket a helyi döntéshozóknak.

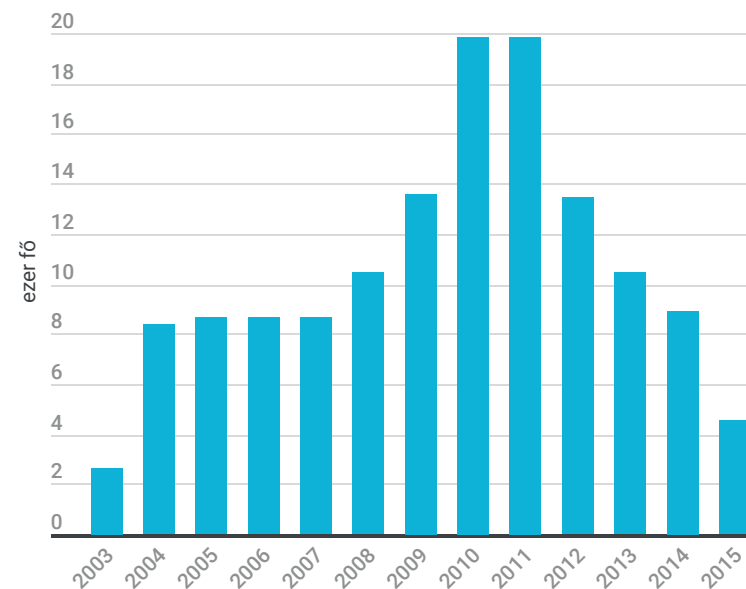
⁷¹ König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 3.

érintett háztartások).⁷² Mivel ezek a beavatkozások csak egyszeri támogatást nyújtottak, az eladósodás okai pedig rendszerszerűek voltak, ezért az esetek jelentős részében az érintett háztartások újra eladósodtak.

Az első „tűzoltó” beavatkozások tapasztalati többféle változást is elindítottak. Egyrészt 1995-ben holland támogatások segítségével Salgótarjánban elindult az adósságkezelő tanácsadók képzése, ami jelezte, hogy **a pénzbeli támogatások mellett a témára szakosodott szociális munkások és családsegítők szerepe is elengedhetetlen a hatékony adósságrendezéshez, és az adósságcsapdából való kikerüléshez.**⁷³ Másrészt 1998-ban egy kormányrendelet⁷⁴ először szabályozta országosan a helyi adósságrendezési programok központi támogatásának feltételeit, viszont tartósan nem építette azt be a szociálpolitika eszköztárába. Ebben a hullámban nagyjából 400 településen, kb. 9 ezer család, nagyjából 1,5 milliárd forint értékű közüzemi tartozását sikerült rendezni.⁷⁵

Igazi fordulat a szociális törvény módosításának 2003-as hatálybalépésekor történt: innentől 2015-ig törvényi szinten szabályozták az adósságkezelés kereteit, és annak központi költségvetésből történő támogatását. Egy hárompillérű rendszert hoztak létre, ahol az adósságcsökkentési támogatást (melynek 90%-át a központi költségvetés állta) adósságkezelési tanácsadás és a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egészítette ki: így **a korábbi programokhoz képest az egyszeri pénzbeli segítséget megtámogatta a szakmai segítség és a folyó kiadások mérséklése.** 2005-től a közüzemi tartozásokon túl a lakáshitelekre is kiterjesztették a törvény hatályát. A törvényi változás először nem tette kötelező önkormányzati feladattá az adósságkezelést, azonban 2006-tól már a 40 ezer feletti lakosságszámmal bíró településeken (és a budapesti kerületekben) kötelezővé vált az adósságkezelési szolgáltatás biztosítása.

A 2000-es évek második felétől évente nagyjából 8-10 ezer, a 2010-es évek elején már közel évi 20 ezer háztartás tudta igénybe venni ezt a támogatási formát (6. ábra), a csúcsidőszakban a programra évente 1,9 milliárd Ft-ot



6. ábra: Az adósságcsökkentési támogatásban részesülők száma (ezer fő).

Forrás: KSH.

⁷² König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 6.

⁷³ König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 7.

⁷⁴ 96/1998 (V.13.) Korm. rendelet

⁷⁵ A rendelet emellett az ún. OTP-hitelek központilag támogatott rendezését is szabályozta – ezzel a témával egy külön alfejezetben foglalkoztunk.

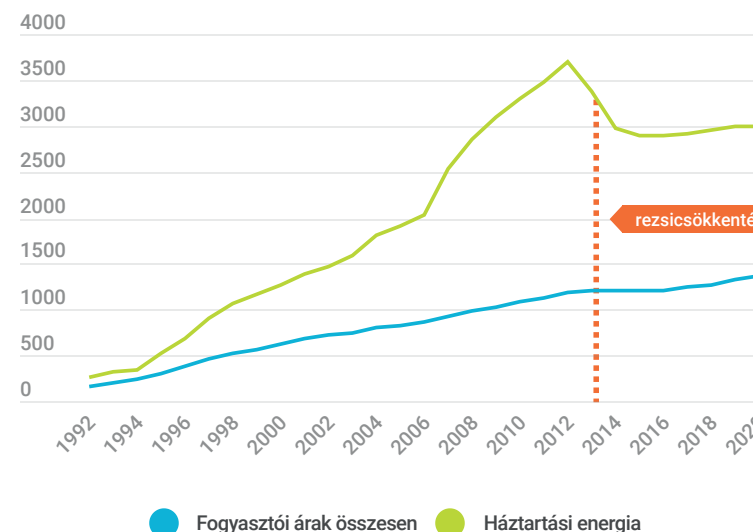
költött az állam. Bár a programba bekerülők számára jelentős segítséget jelenthetett a támogatás, összességében **a rászorulóknak jelentős része kiszorult a jogosultak közül** (tipikusan azért, mert a programba belépéshez szükséges önrészt sem tudták előteremteni), és a program összvolumene csak a teljes lakossági hátralékok volumenének töredékét érintette (2009-ben például 1%-át).⁷⁶

2015-ben – a normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésével egyidőben – a kormány megszüntette a központosított támogatott, egységes feltételekkel elérhető adósságkezelési szolgáltatást biztosító törvényi kereteket is. Innentől a települési önkormányzatok saját hatáskörükben dönthetnek el, hogy nyújtanak-e ilyen támogatást lakosaiknak – a saját költségvetési kiadásai terhére. Egy 2015-ös kutatás azt regisztrálta, hogy az önkormányzatok az új törvényi feltételek között csak kisebb arányban nyújtanak ilyen jellegű szolgáltatást, és a támogatást igénybevevők köre a legjobban rászorulóknak felől az alsó-középosztály felé mozdul el.⁷⁷

2.6. Rezsitámogatás

Egy átlagos háztartás költségei közül a rendszerváltás után leggyorsabban a közüzemi díjak – azaz a „rezsiköltségek” – emelkedtek.

A „rezsiharc” tehát nemcsak a 2010-es évek közepétől vált a politikai közbeszéd témájává, hanem végigkísérte az elmúlt három évtized közpolitikai vitáit. A lakásfenntartási támogatás alacsony összege miatt nem tudta kompenzálni ezt az emelkedést, ezért a mindenkorai kormányok már az 1990-es évektől „rezsicsökkentő” programokat is bevezettek. Az első, kifejezetten a rezsiköltségeket mérséklő kísérleti beavatkozás az 1995/1996-os fűtési szezonban zajlott, amikor hat hónapig havi 600 forintos támogatást igényelhettek rászoruló egyének.⁷⁸ A program célzása szakértők szerint nem volt hatékony, és ösz-



7. ábra: A fogyasztói árak növekedése különböző kiadási csoportokban (1990=100).

Forrás: KSH.

⁷⁶ Gyarmati, A. (2016). *Adósságkezelési szolgáltatás: mint a magáncsöd intézményének kiegészítő eszköze*. Kézirat.

⁷⁷ Kovács, B. (2015): *Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján*, Esély.

⁷⁸ König, É. (2006). *Adósságkezelés: sikerek és kudarcok*, Esély, 5.

szköltsége is eltörpült más lakhatási beavatkozásokhoz képest. Kormányzati kezdeményezésre 1997-ben létrehozták az Energia Alapítványt, amely rövid idő alatt 2,5 milliárd forint összköltségvetéssel⁷⁹ 370 ezer háztartásnak juttatott villamosenergia-támogatást, és 410 ezer háztartásnak gázár-kompenzációt,⁸⁰ azonban ez is csak egy időleges, eseti beavatkozás maradt.

Jelentős változás 2003 után történt, amikor a földgázellátás piacosítása miatti kompenzáció eszközeként bevezették a **lakossági gázár-kompenzációt**. A program jelentős összeget emésztett fel a lakhatásra fordított kormányzati támogatásokból,⁸¹ és ennek megfelelően több mint 3 millió fogyasztót elért. A program célzása az első években nagyon tág volt, 2007 után azonban némileg szűkítették. Összességében **sok rászoruló kiszorult a támogatási formából, hiszen a lakásszegénységben élők jelentős része nem gázzal fűt**. A program másik problémás része az volt, hogy a tehetősebb, több gázt fogyasztó háztartásokat relatív jobban támogatta.⁸² A gázártámogatási rendszert 2009-től kezdték meg kivezetni, és 2011-ben szűnt meg.

A következő jelentős rezsicsökkentő beavatkozássorozatot már a 2010 utáni Orbán-kormányok végezték, és emelték a 2014-es választási kampány egyik fő témájává, egy olyan időszakban, amikor a gáz világpiaci ára jelentősen megemelkedett. A beavatkozások logikája alapjaiban eltért a 2010 előtti időszak beavatkozási logikájától. A keresleti oldali, a központi költségvetést jelentősen megterhelő támogatások helyett megkezdődött a korábban privatizált köz-műcégek államosítása, a hatósági árak alacsonyabb szinten való rögzítése, azaz a kínálati oldal teljes átalakítása.⁸³ Ennek eredményeképpen **a lakosság rezsiköltségei kiszámíthatóbbá váltak, azonban a beavatkozás semmilyen szociális célzást nem alkalmaz** – azaz újfent sokkal inkább segíti a tehetősebb, mint az igazán rászoruló háztartásokat. Az elosztási, energiahatékonysági és világpiaci folyamatok fényében – a gáz ára azóta jelentősen csökkent – több szakértő

is erősen kritizálja az Orbán-kormány „rezsicsökkentését”,⁸⁴ amely becslések szerint bevezetése óta nagyjából 600 milliárd forintnyi összegben csökkentette a hazai háztartások kiadásait.

Emellett eltörpül a tűzifa támogatás mértéke, amely az utóbbi években a Belügyminisztérium szervezésében évi 3–5 milliárd forint értékben nyújt segítséget többségében rászoruló családoknak, akik arányaiban sokkal kevésbé – vagy egyáltalán nem – tudnak részesülni a többi, rezsit csökkentő beavatkozás előnyeiből.⁸⁵ Fontos még megemlíteni a védendő fogyasztói státuszt és az előrefizetős mérőórákat: mindkettő a 2008-as válság után kezdett itthon elterjedni. Előbbi bizonyos rászorultsági kritériumok esetén lehetővé teszi a részletfizetést és a fizetési haladékot, utóbbi pedig kizárja az eladósodást, mivel csak előrefizetés esetén érhetőek el a közüzemi szolgáltatások. **Bár az előrefizetős mérőórákat a hazai energiaszolgáltatók és a lakásszegénységben élőkkel foglalkozó civilek többnyire jó megoldásnak tekintik az adósságcsapda elkerülésére, a nemzetközi szakirodalomban számos kritika fogalmazódik meg ezzel az eszközzel kapcsolatban**, mivel az áramhoz és gázhoz való hozzáférést anyagi problémák esetén ellehetetleníti.⁸⁶

2.7. A köztulajdonban lévő bérlakásállomány bővítése

Ahogy azt a lakásprivatizációról szóló alfejezetben bemutattuk, a rendszerváltás után a kilencvenes években a köztulajdonban lévő bérlakások száma radikálisan, majd később lassan, de biztosan csökkent. Összesen két olyan programot említhetünk az elmúlt három évtizedből, ami ez ellen a tendencia ellen hatott.

Az első Orbán-kormány alatt, 2001 és 2003 között több pályázati kiírás keretében zajlott az ún. Állami Támogatású Bérlakás Program, amely arra irányult, hogy a központi költségvetés támogatásainak segítségével lakásépítésre,

⁷⁹ Ebből 1,7 milliárdot a központi költségvetés, 1 milliárdot a közüzemi szolgáltatók fizettek be.

⁸⁰ König, É. (2006). *Adósságkezelés: sikerek és kudarcok*, Esély.

⁸¹ 2006-ban pl. 158 milliárd forintot fordítottak erre a célra. 2003–2011 között összesen 602 milliárd forintot költött a központi költségvetés erre a célra.

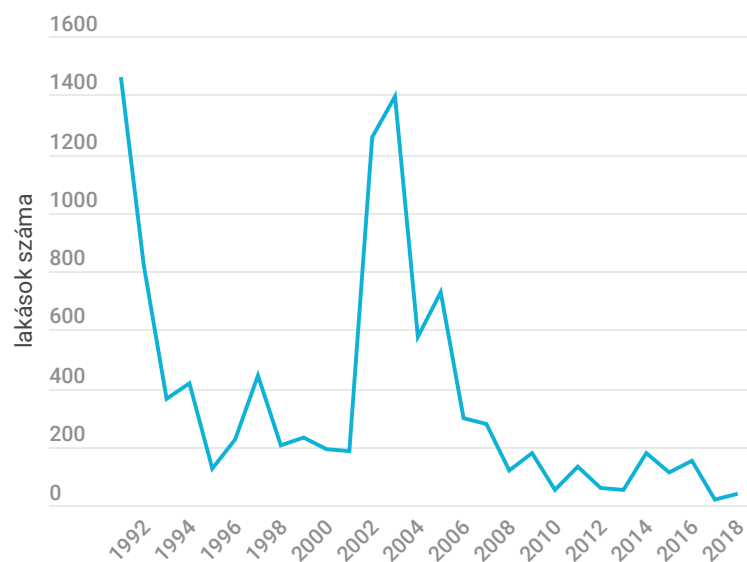
⁸² Missetics, B. (2018). *Sosem volt elég: lakásfenntartási támogatás 2015 előtt*, Esély.

⁸³ A köz-műcégekkel kapcsolatos beavatkozások jól szemléltetik a NER politikai-gazdasági logikáját – ennek elemzéséhez lásd Éber, M. Á. et al. (2019). *2008–2018: Válság és hegemonia Magyarországon*, Fordulat.

⁸⁴ Sebestyenné Szép, T., Weiner, Cs. (2020.) *The Hungarian utility cost reduction programme: An impact assessment*.

⁸⁵ Ehhez lásd Feldmár, N. (2020). Energiaszegénység. In: Gosztonyi, Á. (szerk.): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

⁸⁶ Herrero, S. T. et al. (2020.) *Smart Meters Tackling Energy Poverty Mitigation: Uses, Risks and Approaches*, konferencia előadás.



8. ábra: A helyi önkormányzatok által épített lakások száma.

Forrás: [KSH](#).

-vásárlásra vagy -felújításra ösztönözze az önkormányzatokat és az egyházakat. Az önkormányzatok szociális vagy költségelvű bérlakások, „fecskeházak”,⁸⁷ idősotthonok vagy nyugdíjasházak kialakítására, illetve telkek közművesítésére pályázhattak. 2000 és 2005 között a központi költségvetés összesen 63 milliárd forintot szánt ezekre a támogatásokra,⁸⁸ és az önkormányzatok által pályázott költségek 70%-át biztosította.⁸⁹ **2008-ig nagyjából 12-18 ezer lakással, azaz az akkori teljes állomány 5-8%-ával bővült a programnak köszönhetően a köztulajdonban lévő bérlakások száma.** Összesen azonban a tényleges önkormányzati bérlakás-építés csak 3-4 ezer lakást érintett, a többi esetben lakásvásárlásról beszélhetünk.⁹⁰ Továbbá az állomány 10%-át tudták felújítani, miközben az erre szánt költségvetési források eltörpültek az egyéb lakhatást érintő támogatások – pl. a lakossági gázártámogatás – mellett. A 8. ábrán láthatjuk három évtizedes távlatban, hogy ennek ellenére mennyire kiemelkedik a program által érintett időszak az amúgy kirívóan alacsony önkormányzati lakásépítés idősorából. A 2000-es évek elejét leszámítva a legtöbb évben az összes újlakásépítésnek csak 0-2%-a volt önkormányzati beruházás; 2010 óta pedig stabilan a legalacsonyabb építési adatokat kapjuk, összhangban a Fidesz-KDNP-kormányok önkormányzati bérlakás-ellenes politikáival.

A másik, köztulajdonban lévő bérlakásállományt bővítő intézkedésnek a Nemzeti Eszközkezelő felállítását tekinthetjük, amely – átmenetileg – 25%-kal növelte a köztulajdonú bérlakások számát a 2010-es évek közepén, a devizahitel-válságot kezelő intézkedések részeként. Ezt a beavatkozást részletesebben a devizahitel-válság kezeléséről szóló részben tárgyaljuk.

⁸⁷ A fecskeházak célcsoportjai egyrészt felsőfokú oktatási intézményben tanuló, házastársi vagy élettársi kapcsolatban élő, nappali tagozatos hallgatók lehettek, másrészt 35 év alatti házastársi vagy élettársi kapcsolatban élő párok. Utóbbiak számára kötelező volt lakáscélú előtakarékoskosságot folytatni. A bérlők maximum öt évig maradhattak a bérleményben, azaz a kiíró átmeneti megoldásként, egyfajta ugródeszkaként tekintett erre a lakhatási formára. Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély, 82.

⁸⁸ Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#), Esély, 95.

⁸⁹ A tényleges költségeknek azonban végül átlagosan csak 45%-át tette ki a központi támogatás a megugró építési költségek miatt. Ld. ÁSZ (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#), Budapest: ÁSZ

⁹⁰ A programot tárgyaló tanulmányok sokszor tévesen mutatják be az adatokat (ld. Lakner 2003, Hegedüs 2006, ÁSZ 2009), amennyiben 18 ezer körüli új építésről írnak. A KSH szakstatistikusainak tájékoztatása alapján az önkormányzatok általi újépítés ennek csak töredéke volt – ld. 8. ábra.

2.8. A devizahitel-válságot kezelő közpolitikai csomag

A rendszerváltás utáni második jelentősebb lakáshitelválság a 2000-es évek lakáspiaci fellendülése után, a 2008-as globális gazdasági válsággal kezdődött. Magyarországon a növekvő munkanélküliség és a romló gazdasági adatok mellett a legnagyobb problémát a devizahitelek növekvő törlesztőrészei és a tömeges fizetéselmaradás jelentették.⁹¹ Míg az 1990-es évek válsága során a megugró infláció, addig 2008 után a radikálisan megváltozó devizaárfolyamok jelentették a probléma kezdetét. Míg a rendszerváltás előtt a lakáshitelek aránya az adott évi GDP 15%-át érte el, addig a 2008-as válság idején ez az arány 25% volt,⁹² tehát arányaiban egy még kiterjedtebb problémáról beszélhetünk. **Szakértői becslések szerint 850 ezer háztartás rendelkezett jelzáloghittel a válság kitörésekor, és közülük nagyjából 340 ezer szenvedett el komolyabb veszteségeket.**⁹³

A devizahitel-válság legelső időszakában, a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok alatt jelentős beavatkozás nem történt a probléma rendszerszintű kezelésére, leszámítva a kilakoltatási moratórium 2009-es bevezetését (ez 2014-ig fennmaradt).

A második Orbán-kormány kiemelt politikai jelentőséget tulajdonított a kérdés kezelésének, nem függetlenül a devizahitelek tiltakozó akcióitól.⁹⁴ Az első jelentős beavatkozás a devizahitelek legvagyonosabb rétegének volt jelentős segítség: a végtörlesztés során 2011–2012 között a jelzáloghiteles háztartások 15-20%-a, 170 ezer család tudta egy összegben, kedvezményesen visszafizetni korábban felvett hitelét. 2012-ben az árfolyamgát elnevezésű intézkedés

hasonló létszámú csoportnak nyújtott segítséget: azok tudtak belépni a programba, akiknek nem volt elég tőkéjük, hogy részt vegyenek a végtörlesztésben, de képesek voltak egy maximalizált, piacinál alacsonyabb törlesztőrészt stabilan fizetni. **Az árfolyamgát és a végtörlesztés együttesen nagyjából 350 ezer háztartást tudott elérni úgy, hogy az intézkedés költségeit legnagyobb részben az érintett bankok viselték. Ezek a programok azonban nem tudták elérni a legrosszabb anyagi helyzetben élő devizahitelesek.** Ennek a lakásszegénységben érintett csoportnak a helyzetét volt hivatott rendezni a Nemzeti Eszközkezelő, amely 2012–2020 között működött.⁹⁵ **Az eszközkezelő program egy jól célzott program volt, működése során nagyjából 36 ezer rászoruló háztartást tudott elérni.**⁹⁶ A programba belépők lakásai az állam tulajdonába kerültek, a korábbi tulajdonosok pedig bérlői státuszban otthonaikban maradhattak. A program szociális munkásokat is alkalmazott, akik igény szerint segítették az érintett családokat. A Nemzeti Eszközkezelő nyolc év alatt 36 ezer lakás megvásárlásával körülbelül 25%-kal növelte a köztulajdonban lévő bérlakások számát 186 milliárd forintnyi központi támogatás segítségével.⁹⁷ **A kialakított lakásportfólió alapja lehetett volna egy újszerű állami bérlakásprogramnak, azonban a döntéshozók 2019-ben felajánlották a bérlőknek lakásaik kedvezményes visszavásárlásának a lehetőségét,** amivel a bérlők 90%-a élt is. 2021-ben a maradék állományt – nagyjából 4600 lakást – egy új, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Magyar Református Szeretetszolgálat által alapított, MR Közösségi Lakásalap Nonprofit Kft. nevű frissen bejegyzett szervezet tulajdonába adta a kormányzat, és központi támogatást is ígért a portfólió kezeléséért cserébe.⁹⁸ A program előreláthatólag 2022-ben indul, egyelőre még sok a kérdés a beavatkozással kapcsolatban.

A fenti programok után 2015-ben a kormány bejelentette a devizahitelek forintosítását, azaz a további árfolyamkockázat kiiktatását – ekkor 450 ezer hitelszerződést érintett a folyamat.⁹⁹ Ettől a ponttól kezdve a kormány kommunikációja szerint megoldottnak tekinti a devizahitel-válságot. Ennek ellenére 2015–2018

⁹¹ 2014 végére, a mentőprogramok ellenére még mindig 140 ezer adós – a teljes jelzáloghiteles portfólió negyede – esett a nemteljesítő kategóriába, azaz 90 napon túl volt késedelmes a törlesztéseivel. Ld. Dancsik, B. et al. (2015). [A nemteljesítő lakossági jelzáloghiteles portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével](#). MNB műhelytanulmányok.

⁹² Ugyanez a mutató az 1990-es évek végére 0-5% között mozgott. Hegedűs, J., Somogyi, E. (2016). [Moving from an authoritarian state system to an authoritarian market system: housing finance milestones in Hungary between 1979 and 2014](#). In: Lunde, J., Whitehead, C. (eds.) *Milestones in European Housing Finance*, Chichester: John Wiley & Sons.

⁹³ Csizmadia, A., Hegedűs, J., Vonnák, D. (2019). [Lakásrezsims és a devizahitel-válság: intézményi és egyéni stratégiák](#). Szociológiai Szemle, 21.

⁹⁴ Szabó, N. (2018). [We are the State, We are the People: Forex Loan Debtors' Struggles for Citizenship in Hungary](#). MA szakdolgozat.

⁹⁵ A Nemzeti Eszközkezelő koncepciója sem volt teljesen előzmény nélküli Magyarországon: 1998-ban már próbálkoztak hasonlóval az OTP-hitelek „kimentése” céljából, de a rossz részletszabályok miatt a program nem tudott elindulni. Ld. König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 11.

⁹⁶ Czifrusz M. (2020). [Költségvetési kiadások és közpolitikai változások, Habitat for Humanity Hungary Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020](#), 5–12.

⁹⁷ Az Eszközkezelőre fordított költségvetési kiadások egyetlen évben sem érték el a 40 milliárd forintot.

⁹⁸ Nepszava.hu (2021). [Jön az egyházi lakásügynökség](#).

⁹⁹ Napi.hu (2020). [Még mindig kísértene az egykori devizahitelek](#).

között a bankok 5600 ingatlant kényszerértékesítettek, továbbá jelentős követelésállomány került át a követeléskezelő cégek portfóliójába, így sok adós most már nekik tartozik, és nem a bankoknak vagy egyéb pénzüzeteknek.

Összességében a devizahitel-válságot kezelő közpolitikákra is igaz az egész korszakra jellemző megállapítás: a központi állam beavatkozásai arányaiban sokkal nagyobb segítséget jelentett a nem rászoruló családoknak, a rászoruló, lakásszegénységgel sújtott családok támogatása – a Nemzeti Eszközkezelő átmeneti működését leszámítva – nem volt a politikai prioritások része.

2.9. Lakásfelújítási támogatások

Magyarországon a rendszerváltást követő három évtizedben nagyobb volumenű épületfelújítási programok csak a lakótelepeket érintették. Kisebb kísérletek után először 2000-ben, az első Orbán-kormány által meghirdetett Széchenyi Tervben írtak ki országos pályázatot a panelházak energiatakarékos felújítására. A 2000-es Panelprogramot 2005-ben a hasonló elvek mentén zajló Panel Plusz program követte, majd 2008-ban, 2009-ben és 2014-ben indultak a Panel I., II. és III. programok. Ezek finanszírozása kezdetben azt a hüvelykujjszabályt követte, hogy a felújítás költségeinek egyharmadát a központi költségvetés, egyharmadát a helyi önkormányzat, egyharmadát pedig a lakóközösség állja.¹⁰⁰ 2009 után az állam az értékesített szén-dioxid-kvóták után járó összeg egy részét is a programok finanszírozására fordította, így megnövekedett a központi költségvetésre eső költségek aránya. 2014 óta EU-s finanszírozást is becsatornáztak a panelfelújításokba. Az ÁSZ jelentése szerint a program első időszakában, 2001–2008 között több mint 127 ezer lakás felújítása történt meg, ami a panellakások állományának a 15,5%-a; a programra ez idő alatt majdnem 20 milliárd forintot fordított a költségvetés.¹⁰¹ A felújítások nagy része a házak energiafelhasználását javította, azaz fő motivációjának az érintett lakások energiahatékonyságának javítását, a károsanyag-kibocsátás csökkentését, és a lakók rezsiköltségének a mérséklését tekinthetjük.

A panelprogramok közül egyik esetben sem történt semmilyen szociális alapú célzás, emellett a magyar lakásállomány kétharmadát adó családi házak esetében sem írtak ki hasonló léptékű programot.¹⁰²

2021-től egy új lakáspolitikai eszköz bevezetése azonban épülettípustól függetlenül támogatja a gyermekes háztartások lakásfelújítását maximum 3 millió forinttal.¹⁰³ Ez az eszköz logikájában hasonlít a 2010-es évek második felében bevezetett programokhoz: valószínűleg a módosabb háztartások nagyobb arányban fogják tudni használni (a vissza nem térítendő támogatás utófinanszírozott), a gyermek nélküli háztartások nem vehetik igénybe, és a keresleti oldali beavatkozás valószínűleg erősen árfelhajtó hatású lesz.

Összességében tehát a panelprogramok több százezer háztartás lakáskörülményein javítottak, azonban **a lakásfelújításokra szánt közpolitikai figyelem a probléma súlyához képest túl kicsi.** Magyarországon az épületállomány energiafelhasználása adja a teljes országos energiafelhasználás csaknem felét (40%) – a klímaválság perspektívájából a lakóépületek energiakorszerűsítése lehetne az egyik leghatékonyabb beavatkozási pont.¹⁰⁴ Emellett az ezzel összefüggő energiaszegénység kérdéseire is hatékony válasz lehetne egy szociálisan célzott országos épületfelújítási program.

2.10. Szociális városrehabilitáció és telepfelszámolási programok

A szociális városrehabilitációkat és a telepfelszámolási programokat tekinthetjük az elmúlt harminc évből az egyedüli olyan lakhatással (is) kapcsolatos közpolitikai eszközöknek, melyek nemcsak szociális, de területi alapon is célzottak voltak. Mindkét beavatkozási forma jellemzője, hogy egy térbeli-társadalmi szempontból szegregált településrész megújítására törekszik. Míg előbbiek tipikusan városi szegregátumokat céloztak, addig utóbbiak kisebb települések szegregált részeit.

¹⁰² A nem paneles technológiával épült lakások felújítására az Otthon Melege Program keretében voltak elérhetők támogatások a háztartások számára.

¹⁰³ 518/2020. (XI.25.) kormányrendelet a gyermeket nevelő családok otthonfelújítási támogatásáról.

¹⁰⁴ Bajomi, A. (2014). *A szociális bérlakások energiahatékony felújításának intézményi keretei*. MA szakdolgozat.

¹⁰⁰ Szabó B., Bene M. (2019). *Budapesti lakótelepek a panelprogram előtt és után*. Területi Statisztika.

¹⁰¹ ÁSZ (2009). *Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről*. Budapest: Állami Számvevőszék, 22.

A szociális városrehabilitációk Magyarországon a 2000-es évek közepén jelentek meg, és az EU csatlakozás után, de különösen a 2007–2013-as EU-s költségvetési ciklusban terjedtek el.¹⁰⁵ A programok döntő többségét EU-s forrásokból finanszírozták. 2007–2013 között 48 milliárd forintból 64 szociális városrehabilitáció valósult meg magyarországi városokban.¹⁰⁶ Ezeknek a projekteknek a jellemzője, hogy az Európai Bizottság által is elvárt, a Lipcsei Chartában rögzített „integrált városfejlesztési” megközelítésre építenek,¹⁰⁷ ahol a szociális (szoft) és infrastrukturális (hard) elemek, illetve a különböző ágazati és területi beavatkozások egymással összhangban valósulnak meg. Emiatt bár a projekteknek tipikusan létezik lakhatási dimenziója is (pl. létező önkormányzati bérlakások felújítása vagy újak építése), de a projektek sokkal többféle beavatkozást is finanszíroznak (pl. intenzív szociális munkát, közösségi programokat, közösségi terek és közterek megújítását stb.). Bár a 2014–2020-as költségvetési ciklusban indított programok még nem zárultak le, de nagyságrendileg 70 milliárd forintnyi támogatás kifizetésére lehet számítani a periódus végére a szociális városrehabilitációs és településfejlesztési projektek esetében, amelyek több száz településen fognak megvalósulni (vagy már valósultak meg).

A településfejlesztési programok története régebbre nyúlik vissza, és több vita is övezi őket.¹⁰⁸ Már az 1960-as években elindult egy országos településfejlesztési kísérlet, amely bár a rendszerváltás idejére radikálisan csökkentette a szegregált, telepi körülmények között élő roma emberek számát, de a problémát elsősorban a „cigánytelepek” problémájaként kezelte, illetve számos olyan önkényes eszközökkel élt, amely meggátolta a komplex beavatkozásokat, illetve a problémák gyökerének a feltárását, a rendszerszerűen újratermelődő társadalmi problémák hatékony kezelését.¹⁰⁹ A rendszerváltás után a településfejlesztési programok első jelentősebb hulláma a szociális városrehabilitációs beavatkozásokkal párhuzamosan, a 2000-es évek közepén indult el, EU-s

források segítségével, majd folytatódott tovább a 2014–2020-as költségvetési periódusban. A legutóbbi pályázati ciklusban a módszertani megközelítés nagyon hasonlított a szociális városrehabilitáció integrált megközelítésére, amennyiben „hard” és „szoft” beavatkozások összehangolásával igyekszik orvosolni a térbeli-társadalmi szegregáció egymással összekapcsolódó különböző dimenzióit.

Ezek a beavatkozások számos magyarországi településen sok ezer érintett háztartás életét könnyítették meg, azonban **a beavatkozások összvolume eltörpül a probléma méretéhez képest.**¹¹⁰ Emellett az országos ágazati politikák szegregáló, társadalmi egyenlőtlenségeket növelő jellegét ezek a területileg célzott programok szinte alig tudják ellensúlyozni.¹¹¹ Ennek ellenére a projektek előnye – az érintett lakók életének jobbá tétele mellett –, hogy **megvalósításuk során olyan szakmai és módszertani tapasztalat halmozódik fel, amely egy kevésbé szegényellenes országos politikai környezet esetén alapját adhatják egy progresszívabb szakmai programnak.**

2.11. Hajléktalan emberek támogatása

A hajléktalanság problémája, még ha rejtetten is, de már a rendszerváltás előtt is jelen volt a magyar társadalomban: ekkor 30 ezer főre becsülték a hajléktalan emberek számát a szakértők.¹¹² A rendszerváltás környékén a probléma különböző, nagy médiavisszhangot keltő tiltakozó és mozgalmi akciókon keresztül bukkant a felszínre.¹¹³ **A kilencvenes évek elején a kormány ezen a területen is rögtönzött, „tűzoltó” jelleggel avatkozott be.** Ennek eredményeképpen a korszakban megvalósított, átmenetinek szánt megoldások jelentették az újonnan kialakuló hajléktalanellátó rendszer intézményi kereteit és jelentik a mai napig az útfüggőség alapjait. Bár a központi költségvetés hajléktalansággal

¹⁰⁵ Bajomi, A. Zs. (2021). A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei. In: jelen kötetben.

¹⁰⁶ Jelinek, Cs. (2019). [A városrehabilitáció korszakai Magyarországon: Az állam szerepe marginális városi terek \(újra\)termelésében](#). Tér és Társadalom.

¹⁰⁷ Ld. a [Lipcsei Charta](#) szövegét.

¹⁰⁸ Részletekért lásd Farkas, Zs. (2017). [„Telepszerű lakókörnyezet volt a hivatalos elnevezése...” Telepfel-számolási programok integrációs hatásai és nem szándékolt következményei a rendszerváltás előtt és 2005–2010 között](#). Phd értekezés.

¹⁰⁹ A lakhatási mozgalmakkal való kapcsolatokról lásd Sebály Bernadett fejezetét jelen kötetben.

¹¹⁰ A legutóbbi átfogó felmérés szerint Magyarországon összesen 1633 telepen nagyjából 300 ezer ember él szegregált körülmények között, mélyszegénységben. Lásd Domokos, V., Herczeg, B. (2010). [Terra Incognita: magyarországi szegény- és cigánytelepek felmérése – első eredmények](#). Szociológiai Szemle.

¹¹¹ Egy pécsi terület példáján lásd Jelinek, Cs., Virág T. (2019) [Development Brokers and Place-Based Projects in Deprived Urban Neighbourhoods: The Case of Pécs, Hungary](#). Justice Spatiale – Spatial Justice.

¹¹² Misetics, B. (2017). Lakáspolitikai és hajléktalanság. In Ferge, Zs. (szerk.) Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990–2015). Budapest: Osiris Kiadó, 360.

¹¹³ Részletesebben lásd Sebály Bernadett fejezetét jelen kötetben.

kapcsolatos kiadásairól nincs átfogó képünk a létező adatok alapján,¹¹⁴ a szakértők és a szociális ágazatban dolgozók egyetértének abban, hogy a rendszer alulfinanszírozott, és nem képes a probléma gyökereit kezelni. Az elérhető adatok alapján azonban az biztos, hogy a hajléktalansággal kapcsolatos központi kiadások csak töredékei a lakhatással kapcsolatos kiadásoknak.

2017-ben a becslések szerint a fővárosban 5000 férőhely volt az átmeneti szállókon és éjjeli menedékhelyeken, a fővároson kívül további 5000 férőhely található, valamint további 4000 férőhely a családok átmeneti otthonaiban. Ennek ellenére a hajléktalan emberek közül – az alulfinanszírozott szállók minőségi problémái miatt – továbbra is többen alszanak közterületen, mint szállókon.

A hajléktalanellátás – és a szociális ellátás – egyik legnagyobb problémája a hajléktalan élethelyzetből kivezető lakásutak hiánya: mára a magyar társadalom egy jelentős szegmense a szegénységi csapda ördögi körében éli mindennapjait, a különböző szociális intézmények, a kizsákmányoló „piaci” lehetőségek (pl. lakbéruszora) és az „utca” között.¹¹⁵

A helyzetet tovább rontja a hajléktalanság problémájának a rendészeti kezelése. Ez a megközelítés már az államszocialista időszakban is domináns volt, majd a későbbi időszakban sem tűnt el, azonban 2010 után még inkább részévé vált a kormányzati beavatkozásoknak.¹¹⁶ 2010 szeptemberében – a globális válság közepén, pár hónappal a választások után – a második Orbán-kormány az építési törvény módosításával lehetővé tette az önkormányzatok számára a közterületi hajléktalanság büntetését, majd 2011-ben kriminalizálta a hajléktalanságot. Bár ezt az Alkotmánybíróság 2012-ben alkotmányellenesnek minősítette, 2013-ban az Alaptörvény részévé vált az intézkedés, valamint a szabálysértési törvény¹¹⁷ is ennek megfelelően módosult. Bár az „életvitelszerűen közterületen élést” mint szabálysértési tényállást csak elvétve alkalmazzák a hatóságok, a szimbolikus hatása mégis jelentős.

3. A lakásügy helye a kormányzatban és a lakáspolitikai intézményrendszere

Ebben a részben a kormányzaton belül vizsgáljuk a lakásügy helyét az elmúlt három évtizedben, valamint a lakáspolitikai néhány fontosabb intézményével is foglalkozunk a kormányzaton belül.

3.1. Lakáspolitikai logikák az elmúlt három évtizedben

Az elmúlt három évtizedben a kormányzat (átfogó szemléletben soha sem létező) lakáspolitikájában négyfajta megközelítés keveredett, amelyek között a hangsúlyok folyamatosan változtak (9. ábra). Ezek a hangsúlyok viszonylag jól beazonosíthatók a lakásügy kormányzaton belüli elhelyezkedése, a lakásügygel foglalkozó minisztériumi egységek elnevezése és pontos feladatköre, valamint a lakáspolitikai eszközrendszer vizsgálata alapján.

- **A lakásügy mint önkormányzati kérdés.** Ez a megközelítés dominált 1990 és 1998 között, amikor az önkormányzatoknak átadták a korábbi állami lakásvagyon, végrehajtották a köztulajdonú lakások privatizációját és kidolgozták az önkormányzatok lakásgazdálkodásának szabályait. A lakásügy irányításában a kormányzaton belül a Belügyminisztérium meghatározó szerepű volt ekkor. 2006 és 2010 között szintén hangsúlyossá vált ez a megközelítés, amikor az önkormányzati miniszterhez tartoztak a lakásügyek.
- **A lakásügy mint pénzügyi kérdés.** E logika szerint a lakhatás elsősorban finanszírozási kérdés a kormányzat számára: az a döntő szempont, hogy milyen pénzügyi eszközökkel tudja biztosítani a kormány az állampolgárok lakástulajdonhoz jutását. Ez a felfogás 1994 és 2002 között, majd 2012-től volt domináns. Jó indikátora ennek a megközelítésnek, hogy a lakáspolitikai alakítója a Pénzügyminisztérium, illetve a (Nemzet)gazdasági minisztérium.
- **A lakásügy mint építésügyi kérdés.** A harmadik logika szerint a lakásügy elsősorban a lakásokról mint anyagi javakról szól, amelyek építését és felújítását

¹¹⁴ Lásd a fejezet későbbi részét a költségvetési kiadásokról.

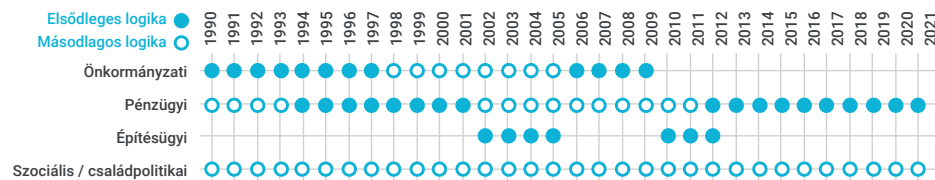
¹¹⁵ Ámon, K., Balogi, A. (2018). A magánbérleti piac alsó szegmense. In: Pósfai, Zs., Jelinek, Cs., Czirfusz, M. (szerk.). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹¹⁶ Udvarhelyi, É. T. (2014). „If we don't push homeless people out, we will end up being pushed out by them”: *The criminalization of homelessness as state strategy in Hungary*. Antipode.

¹¹⁷ Lásd az Utcajogász Egyesület [kritikáját](#).

kell a kormányoknak szakpolitikai eszközökkel biztosítani. Ez a felfogás két időszakban volt domináns: 2002 és 2006 között (ez egyébként az az időszaka a kormányzati lakáspolitikának, amikor a leginkább átfogóan foglalkoztak a lakhatással, azaz az összes logika együttesen érvényesült, bár az építésügy túlsúlyával); valamint egy rövid, 2010 és 2012 közötti időszakban.

- **A lakásügy mint szociális vagy családpolitikai kérdés.** E megközelítés szerint a kormány feladata olyan lakáspolitikai eszközök kidolgozása, amelyek a szociálisan rászorulókat támogatják. Ez a megközelítés vallja magának a lakhatási szegénység csökkentését mint elsődleges feladatot. **Az elmúlt három évtizedben a lakhatási szegénység csökkentését célzó szociális megközelítés soha nem volt elsődleges,** de másodlagos szempontként folyamatosan jelen volt. Az elmúlt fél évtizedben erősödött a lakáspolitikai családpolitikai (demográfiai) jellege, bár a családok lakhatásának kiemelt támogatása végig (és már a rendszerváltás előtt is) a lakástámogatási rendszer fókuszában volt.

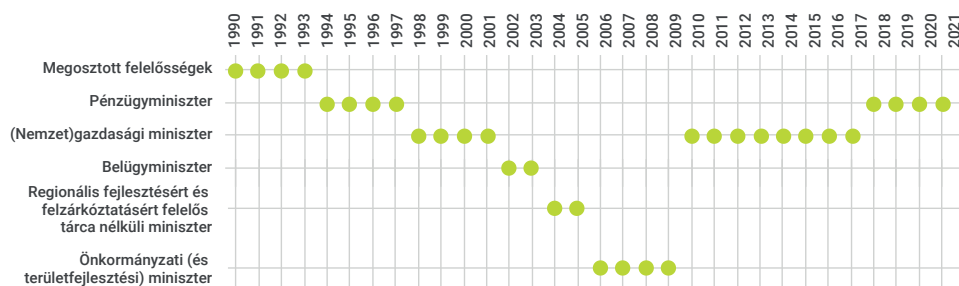


9. ábra: A lakáspolitikai logikák változása a kormányzati szinten

3.2. A lakáspolitikáért felelős minisztériumok és feladatköreik

A lakáspolitikai logikák keveredése a lakásügy minisztériumi helyével is együtt mozgott. A továbbiakban ezeket a változásokat tekintjük át.

A rendszerváltás előtt meghatározó lépés volt 1989. január 1-jével az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium megszüntetése, ami az építőipari lobbisúlyvesztésével járt a kormányzatban belül.¹¹⁸ **1990 után az Antall-kormány a lakásügyben megosztotta a felelőségeket a kormány tagjai között, ami egy működésképtelen struktúrához vezetett.** Az átfogó lakáskonceptió nélküli jogalkotási munka nagyobb része a Belügyminisztériumban történt (a lakásvagyon önkormányzatoknak való átadása, a lakástörvény előkészítése stb.), kisebb részben pedig a Népjóléti Minisztériumban, ahol a szociális intézményrendszer és a szociális támogatások lakhatási vonatkozású keretei ekkoriban alakultak ki. Mindeközben a Pénzügyminisztérium kezelte a lakástámogatásokat a központi költségvetésen belül és a korábbi lakáshitelekbe adódó finanszírozási



10. ábra: A lakáspolitikáért elsődlegesen felelős miniszter 1990 és 2021 között (december 31-i adatok)

¹¹⁸ Hegedüs, J. (2006): [Lakáspolitikai és a lakáspiaci – a közpolitika korlátai](#). Esély.

problémákat igyekezett megoldani. A lakásügy minisztériumokon belül főosztályok elnevezésében jelent meg, illetve a Népjóléti Minisztériumon belül foglalkozott egy miniszteri biztos lakásügyekkel. A Belügyminisztériumban meghatározó szerepe volt Kara Pál önkormányzati helyettes államtitkárnak, aki 1990. júliustól 2003. júliusig felelt a lakásügy önkormányzati „logikájának” a működtetéséért. Az összevisszaságot tetézte, hogy 1993 májusában az ipari és a kereskedelmi minisztert bízták meg a lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatok összefogásával, egy tárcaközi bizottság keretében.¹¹⁹

1994-től a lakásügyért a pénzügyminiszter lett elsődlegesen felelős, és továbbra is ő kezelte a lakástámogatások címet a központi költségvetésben. Lakásügyekkel főosztályi szinten foglalkoztak ekkor a Belügyminisztériumban és a Pénzügyminisztériumban is. Ebben az időszakban az önkormányzati logika mellett a pénzügyi logika is meghatározó volt. A lakástámogatási rendszerben a rendszerváltás előtti időszak áthúzódó hatásai és a megszorítások domináltak. Ugyanakkor a Horn-kormány idejében is igaz volt, hogy nem létezett olyan kormányzati szerv, amelynek átfogó információi lettek volna a lakásügyről, amely lakáskonceptiót és lakáspolitikai eszközrendszert dolgozott volna ki, és amely a lakáspolitiká végrehajtásáért is felelt volna.¹²⁰

A lakáspolitikai korábbiaknál átfogóbb újragondolása az első Orbán-kormány (1998–2002) időszakára tehető, a pénzügyi logika elsődleges érvényesülésével. A lakásügy koncepcionális szinten (a gazdaságpolitika koncepcionális alakításával együtt) átkerült a Gazdasági Minisztériumhoz, míg a lakáspolitikai konkrét pénzügyi működtetése (a lakásgazdálkodás pénzügyi feltételeinek megteremtése, a lakástámogatások elosztása) a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozott. A belügyminiszter, valamint a szociális és családügyi miniszter egy-egy részterületen foglalkozott lakáspolitikával. A Gazdasági Minisztériumon belül önálló Lakáspolitikai Főosztály alakult, így a lakásügy képviselője kicsit javult a kormányzaton belül – bár a szétszórott hatáskörökre nem sikerült megoldást találni. A lakásügyi intézkedéseken belül alap gondolattá vált, hogy lakásépítéssel és lakásberuházásokkal lehet a gazdasági növekedést serkenteni, így a lakáspolitikai támogatási rendszeren belül a lakástulajdon-szerzéssel

kapcsolatos intézkedések voltak a meghatározók. A többi lakástámogatáshoz képest relatíve kis költségvetésű bérlakásszám-növelési program is indult, amely strukturálisan nem tudott hatást gyakorolni a lakhatási szegénység mérséklésére.

A Medgyessy-kormány nagy lendülettel fogott hozzá a lakáspolitikai átszervezéséhez. 2002 júniusában Csabai Lászlónét kormánybiztossá nevezték ki a nemzeti lakásprogram kidolgozására, a lakásépítési, felújítási és működtetési kérdések kormányprogramhoz illeszkedő megvalósítására, valamint az építésigazgatás átszervezésére.¹²¹ A kormánybiztos szervezetileg a Belügyminisztériumhoz tartozott, így a lakáspolitikai irányítása is részben ehhez a minisztériumhoz került vissza, ezen belül a Lakáspolitikai és Építésgazdasági Főosztály foglalkozott a kérdéskörrel. A lakástámogatások kezelése maradt a Pénzügyminisztériumnál. Az építésügyi szemlélet fontosabbá vált a lakáspolitikai alakításában, amit az elkészült lakásprogram tervezete és a főosztály elnevezése is tükrözött.

2003. szeptember 1-jén megalakult az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal (OLÉH), amelyhez a lakásügyek is átkerültek.¹²² Bár a Falu-Város-Régió szaklapban megjelent bemutatkozó szerint „az új országos hatáskörű intézmény joggal tűzheti napirendjére a lakásügy szélesebb, nemzetközi tapasztalatokra épülő kezelését, a lakáspolitikai komplexebb értelmezését és a településpolitikával való szorosabb összekapcsolását”,¹²³ ezek a remények elhamarkodottak voltak. Egy 2004. évi belügyminisztériumi célvizsgálat alapján a felelősségi viszonyokat az OLÉH létrehozása se javította, hiányoztak az eljárásrendek, szabályozási hiányosságok voltak a lakáspolitikai területén.¹²⁴ A Medgyessy-kormány 2004-es bukása után Gyurcsány Ferenc miniszterelnök átszervezte a

¹²¹ A vonatkozó jogszabályok az 1087/2002. (VI. 7.) Korm. határozat és az 1139/2002. (VIII. 12.) Korm. határozat.

¹²² 135/2003. (VIII. 29.) Korm. rendelet az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatalról. „3. § A Hivatal előterjeszti a belügyminiszter számára a lakás- és építésügyi átfogó stratégiájára vonatkozó javaslatot, a rövid, közép- és hosszú távú célokra javaslatot tesz, elemzi a célok elérését biztosító gazdasági, műszaki, jogi változásokat és szükséges szabályozásokat, és ezek eredményeire alapozva javaslatot tesz a lakás- és építésügyi egységes kormányzati irányítása és intézményrendszerének hatékony átalakítása érdekében szükséges jogi és szervezeti rendszer változtatására, elősegíti a lakáshoz jutás, a lakásépítés és -fenntartás, valamint az építészeti és környezetkultúra fejlődését, továbbá az akadálymentes és biztonságos épített környezet megteremtésével összefüggő feladatok megvalósítását.”

¹²³ Szerző nélkül (2003). [Beszélgetés Fegyverneky Sándorral, az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal elnökével](#). Falu-Város-Régió.

¹²⁴ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹¹⁹ 1038/1993. (V. 21.) Korm. határozat a lakásgazdálkodás átalakításával összefüggő kormányzati feladatokról.

¹²⁰ Lásd pl. Győri, P. (1998). [A helyét kereső lakásügyről néhány szóban](#). Kézirat.

kormányzati struktúrát, Csabai Lászlóné megbízatása megszűnt, a lakásügy a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszterhez került. Az OLÉH 2005-től feladatul kapta (határidő nélkül) a nemzeti lakásprogram elkészítését is (amelynek első tervezete korábban, 2003-ban megbukott – lásd lejjebb). Az OLÉH-en belül a lakásügyekkel egy 15-16 fős főosztály foglalkozott,¹²⁵ ami **a szakmai feladatok érdemi ellátását nem tette lehetővé**. A hivatalt 2006 nyarán, az országgyűlési választások után megszüntették.

Ugyanebben az időszakban, 2002 után a szocialista-szabaddemokrata kormánykoalícióban a szociális törvény és a szociális ellátások újjászervezésének előkészítése is elindult, amelynek lakhatással kapcsolatos elemei is voltak. Ezek a reformelőkészítő munkák a 2004-es és a 2006-os kormányátalakítások, majd a 2008-as válságkezelés következtében akadtak el és igazi politikai szándék sem volt a keresztülvitelükre.¹²⁶

2006-tól a lakásügy az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz (ÖTM, 2009-től Önkormányzati Minisztérium) került, a lakástámogatások költségvetési kiadásainak kezelésével együtt,¹²⁷ ahol az önkormányzati és lakásügyi szakállamtitkár (2006–2010 között három különböző személy) foglalkozott a lakásügyekkel. Ezzel párhuzamosan az építésügyi szemlélet visszább szorult. A személyi és szervezeti állandóságot az államtitkárváltások közepette Csider László vezette Lakásügyi Titkárság (2008-tól Lakásügyi Főosztály) képviselte. Az Állami Számvevőszék korábban hivatkozott jelentése szerint 2008-ban a minisztériumban 11 fő foglalkozott a lakástámogatásokkal, a minisztérium szerint is ez a működőképesség alsó határa volt. Az ÁSZ megállapítása szerint „[m]indez nem segítette az elemző, értékelő feladatok ellátását.”¹²⁸

A 2010-es kormányváltás után a lakáspolitikai helye és formája lassan stabilizálódott a kormányon belül. A lakásügyeket átvette a Nemzetgazdasági Minisztérium (Matolcsy György vezetésével), ahol egy átmeneti időszak után októbertől Bencsik János energiastratégiaért és otthonteremtésért felelős államtitkár koordinálta a lakásügyi feladatokat. Ezzel az építésügyi kérdések ismét hangsúlyossá váltak, és az épület-energhatékonsági kérdések összekapcsolása a lakáspolitikával újdonságot jelentett a kormányzati filozófiában. Az államtitkárságon belül az Otthonteremtési Főosztály foglalkozott a lakáspolitikai ügyekkel. Bencsik János az év végén a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumba távozott, ami az épületenergetikai kérdések háttérbe szorulásához vezetett. 2011–2012-ben az építésügyi logika érvényesült továbbra is (az energiaügyek nélkül), az Építésgazdasági és Otthonteremtési Főosztály keretében, majd 2012-től az adó- és pénzügyekért felelős államtitkár (2015-től pénzügyekért felelős államtitkár) hatáskörébe került a lakásügy, ahol a Gazdaságfinanszírozási és Otthonteremtési Osztály lett az illetékes a lakásügyekben. **2012-től egyértelműen a lakáspolitikai pénzügyi logikája lett a domináns, ahol a fő kérdés a lakáspolitikai finanszírozása lett, a szociális kérdések (ez alatt leginkább családpolitikai kérdést vagy demográfiai kormányzást kell érteni) ennek rendelődték alá.**

A lakásügyet helyettes államtitkári szinten Balogh László pénzügypolitikáért felelős helyettes államtitkár irányítja 2014 januárja óta. Ő a lakásügy igazi szürke eminenciása, akinek a lakosság pénzügyi tudatosságának növelése a szívégye a kormányhonlap hírei alapján; lakáspolitikai kérdésekben érdemben nem szólal meg, így lakáspolitikai elképzeléseiről semmit sem tudunk.¹²⁹ A Pénzügyminisztériumon belül a lakáspolitikai kérdések jelenleg a helyettes államtitkárságon belül a Makrogazdasági Főosztályhoz (főosztályvezető: Molnár István), azon belül pedig a Gazdaságfinanszírozási és Otthonteremtési Osztályhoz (osztályvezető: Forgó Gábor) tartoznak.¹³⁰ A jelenlegi feladatköröket a 2. táblázat tartalmazza.

¹²⁵ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹²⁶ A szociális ellátások újjászervezésének történetéről a 2002 és 2010 közötti időszakban lásd: Győri, P. (2012). [Elszabotált reformok – „Tékozló koldus ruháját szagattja.” Dialógus Mózer Péterrel](#). Esély.

¹²⁷ [2/2006. \(MK 94.\) ÖTM utasítás az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról](#). „29. § Az önkormányzati és lakásügyi szakállamtitkár: j) ellátja a lakásügyi igazgatással kapcsolatos feladatokat, gondoskodik a kormányprogram lakásügyi feladatainak megvalósításával kapcsolatos intézkedések előkészítéséről, végrehajtásáról;”

¹²⁸ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék. Az idézet a 16. oldalról származik.

¹²⁹ A kormány.hu, a 2015-2019.kormány.hu és a 2010-2014.kormány.hu hírei alapján Balogh László teljes hivatali ideje alatt összesen két alkalommal szólalt meg lakhatási kérdésekben ([itt](#) és [itt](#)), amikor a KSH legfrissebb lakásépítési adatait kommentálta. [Hivatalos önéletrajzában](#) lakáspolitikai szakértelmét egyedül abban jelöli meg, hogy a kormány által életre hívott Otthonvédelmi Monitoring Bizottságnak volt 2010–2011 között tagja (az évszámok hibásan szerepelnek a hivatalos önéletrajzban, mert a bizottságot 2011-ben hozták létre).

¹³⁰ A pénzügyminisztériumi organogramot lásd a [kormány honlapján](#).

Szint	Jogszabályszöveg
A pénzügyekért felelős államtitkár	26. § (1) i) gondoskodik a lakáspolitikai feladatok megvalósításával kapcsolatos intézkedések előkészítéséről, végrehajtásáról, az otthonteremtési stratégia koncepciójának kidolgozásáról és a lakásgazdálkodással és otthonteremtéssel kapcsolatos jogszabályok előkészítéséről
A pénzügypolitikáért felelős helyettes államtitkár	54. § (1) c) gondoskodik a Kormány általános politikájával összefüggően az otthonteremtési stratégia és a lakásprogram koncepciójának kidolgozásáról, továbbá a lakáspolitikai feladatok megvalósításával kapcsolatos intézkedések, így különösen a lakásügyről, a lakásszövetkezetekről, a lakás-, a helyiségbérletről és az önkormányzati lakások és helyiségek elidegenítéséről szóló törvények, valamint a lakáscélú állami támogatásokról szóló jogszabályok, valamint az üzletszerű tevékenységet végző, Országos Képzési Jegyzék (a továbbiakban: OKJ) szerinti ingatlan-szakképesítéssel rendelkezők hatósági nyilvántartásának részletes eljárási szabályairól szóló jogszabályok szakmai előkészítéséről és végrehajtásáról
Makrogazdasági Főosztály	2. függelék 3.6.1.2.: 4. előkészíti a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosításait monetáris intézményi vonatkozásban, a lakásszövetkezetekről, a lakás-, helyiségbérletről és az önkormányzati lakások, helyiségek elidegenítéséről, a fiatalok életkezdési támogatásáról, az üzletszerű ingatlanközvetítő, illetve ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szolgáltatók hatósági nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokról, valamint a lakáscélú állami támogatásokról szóló jogszabályok tervezeteit, 5. működteti a központi lakástámogatási rendszert, gondoskodik a lakástámogatás szakmai irányításáról, az alapjául szolgáló szakmai informatikai rendszer naprakészen tartásáról és az informatikai fejlesztési igények meghatározásáról, (...) 8. javaslatokat dolgoz ki az otthonteremtés elősegítése érdekében, gondoskodik a lakáspolitikai intézkedések végrehajtásáról, együttműködik az érintett minisztériumok a családok lakhatását demográfiai céllal támogató programok kialakításában

2. táblázat: A jelenlegi lakásügyi felelőségek a Pénzügyminisztériumon belül.

Forrás: [1/2020. \(I. 31.\) PM utasítás a Pénzügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról](#).

Jól látható a táblázat alapján, hogy a lakásügy a minisztériumi struktúrában elsikad, ahol az államtitkár 12 pontban felsorolt feladataiból egy, a helyettes államtitkár 14 pontban felsorolt feladataiból egy kapcsolódik a lakásügyhöz. A főosztályi szinten a 12 pontos felsorolásból három kapcsolódik a lakhatáshoz, viszont súlyában a lakásügy a pénzügyi és finanszírozási szempontoknak rendelődik alá. **A lakásügynek jelenleg minisztériumi osztályszinten sincs önálló képviselete!** A súlytalanság tette lehetővé azt is, hogy a lakáspolitikai kérdések a kormányzati kommunikációban az utóbbi években egyre inkább átkerültek Novák Katalin családokért felelős tárca nélküli miniszterhez, aki bár hivatalosan csak „közreműködik a Kormány otthonteremtési programjának alakításában, a lakásgazdálkodásért és lakáspolitikáért, valamint a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszterrel együttműködve”,¹³¹ ám ténylegesen inkább alakítója, mintsem közreműködője a családok lakástulajdon-szerzését támogató lakáspolitikának.

3.3. Lakáspolitikai stratégiai dokumentumok

Az elmúlt három évtized lakáspolitikájának diszfunkcionalitását jól mutatja az is, hogy **egyik kormánynak sem volt elfogadott, átfogó lakáspolitikai alapidokumentum** (ezeket a miniszterek feladatköréit rögzítő jogszabályok és az illetékes minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai különböző nevekkel illeték, pl. lakásprogram, otthonteremtési stratégia, lakáspolitikai koncepció). Az 1980-as évek közepén az Országos Tervhivatal koordinálásában fogtak hozzá egy új lakáskonceptió kialakításához, ami az érdekkülönbségek, a politikai aggályok (a politika félt a lakbéremelés miatti népszerűségvesztéstől) és a rendszerváltás miatt nem készült el.¹³² A rendszerváltás után a lakáspolitikai koncepció elkészítésével 1991-ben próbálkoztak sikertelenül,¹³³ majd 1995-ben a kormány határozott a lakáskonceptió elkészítéséről,¹³⁴ ami nem valósult meg. Az 1998-as első Orbán-kormányban Chikán Attila és Matolcsy György gazdasági miniszterek feladatkörében szerepelt a lakáskonceptió elkészítése. 1999 augusztusában elkészült a lakáspolitikai főbb irányairól, a lakástámogatási és finanszírozási rendszer átalakításáról szóló előterjesztés, amely a lakástulajdonhoz jutást a hitelezésen keresztül igyekezett javítani, valamint itt fogalmazódott meg az önkormányzati bérlakásnövelés támogatása.¹³⁵ Ez a dokumentum az első Orbán-kormány lakáspolitikai intézkedéseinek irányát ugyan kijelölte (az 1100/1999. (IX.3.) kormányhatározat az előterjesztést „a további munka alapjául elfogadta”), de átfogó lakáspolitikai koncepció később sem készült.

A koncepcióalkotási feladatot a Medgyessy-kormányban Lamperth Mónika belügyminiszter vette át 2002-től. Erre az időszakra tehető a Nemzeti Lakásprogram¹³⁶ kidolgozása Csabai Lászlóné kormány megbízott vezetésével, amelyet a Kormány 2003 decemberében ugyan megtárgyalt, de nem fogadott el.

¹³² A rendszerváltás környékének lakáspolitikájáról lásd Györi Péter beszélgetését a lakáspolitikában dolgozó Oszlányi Zsolttal: Györi, P. (1991). [Hogyan készülnek a lakáskonceptiók?](#) Beszélő.

¹³³ [A Népjelölti Minisztériumban a hozzá nem értő miniszteri biztos által] „Befelé fordulva, más szereplőket mindinkább kizárva készültek az újabb és újabb variációk egy tulipános, érzelmes honleány kamaszkori házi dolgozataira emlékeztető lakáskonceptióról. (...) 1991 végén még mindig csak teljesen zöld (vagy piros-fehér-zöld) koncepciómorszák léteztek, más semmi.” Györi, P. (1992). [„Lakástörvény” – koncepció nélkül](#). Beszélő.

¹³⁴ 1081/1995. (VIII. 31.) Korm. határozat a lakásügyi igazgatás egységes kormányzati irányításáról és a lakáspolitikai koncepció kidolgozásának követelményeiről.

¹³⁵ Az előterjesztés főbb célkitűzéseit ismerteti: Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹³⁶ Miniszterelnöki Hivatal Kormány megbízott (2003). [Otthon Európában. A nemzeti lakásprogram pillérei](#).

¹³¹ [94/2018. \(V. 22.\) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről](#), 143/C. § (2) g)

Az Állami Számvevőszék összefoglalója alapján a stratégia megbuktatásának fő oka az volt, hogy finanszírozására a Pénzügyminisztérium nem látott lehetőséget.¹³⁷ **A lakásprogram tervezete komplex szemléletben meghatározta a lakáspolitikai főbb pilléreit, 15 éves célokat jelölt ki, amelyekhez indikátorokat is társított. A dokumentum ugyanakkor inkább a koncepcionális szinten mozgott, hiányzott belőle a konkrét intézkedések részletes kidolgozása és a nyilvános változata lényegében nem foglalkozott a lakásprogram forrásigényével.**

A kudarc ellenére a Nemzeti Lakásprogram elkészítése miniszteri feladatkör maradt, szerepelt a lakásügyért felelős regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter feladatai között (2004–2006). 2006-tól a Gyurcsány- és a Bajnai-kormány már lakáspolitikai dokumentum készítését sem jelölték meg sem a miniszterek, sem a minisztériumi egységek feladatai között. Az otthonteremtési stratégia és a bérlakásprogram kidolgozásának kormányzati igénye 2010-ben tért vissza, szintén Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter feladatai között. Az otthonteremtési stratégia vitairata 2011 májusában elkészült,¹³⁸ ám elfogadása nem történt meg. Ez a dokumentum a lakhatási szegénységben élők problémáit nem érintette, a lakhatással mint lakáshitelezési és építésgazdasági kérdéssel foglalkozott. A stratégiai dokumentumok elkészítése a Pénzügyminisztériumban államtitkári szintre hagyományozódott át és a dokumentumok koncepciójának elkészítésére korlátozódott. 2011 óta az illetékes államtitkár és helyettes államtitkár – bár ez feladata volna – nem készített semmilyen nyilvánosan hozzáférhető lakáspolitikai alapidokumentumot, **a kormány által jelenleg otthonteremtési programnak nevezett „csomag”¹³⁹ pusztán lakáspolitikai eszközök együttese, az eszközrendszer megalapozó nyilvános stratégiai dokumentum, valamint az eszközök átfogó, nyilvánosan elérhető hatásvizsgálata és monitoringrendszere nélkül.**

A korábbi évek lakhatási jelentései és a lakáspolitikai dokumentumokat elemző szócikkek a lakáspolitikai alapidokumentumai között számos más, általános fejlesztéspolitikai, gazdaságpolitikai és társadalompolitikai stratégiai

dokumentumot felsoroltak (pl. az európai uniós fejlesztési források hétéves programozási dokumentumait, különböző kormányzati stratégiákat).¹⁴⁰ Ezek az általános fejlesztéspolitikai dokumentumok az egyes évek szakpolitikai fejleményeit és főbb kormányzati vitáit meghatározhatták, viszont hosszabb távon érdemi hatást nem gyakoroltak a lakáspolitikai irányaira és a lakáspolitikai eszközrendszer irányítására. A stratégiai tervezés, a programozás és a monitoring a kormányzásban inkább a szocialista-szabaddemokrata koalíciós kormányzás időszakát jellemezte a rendszerváltás után. A stratégiai tervezésnek ezt a technokratikus és a magyar gyakorlatban kevésbé demokratikus jellegét joggal érheti kritika. A 2010-es évek elejét a korábbi gyakorlat folytatásaként a „tervhalmozás” jellemezte, a szakpolitikai koncepciók és stratégiák dömpingjével (a tervkészítés kulcsszereplője a Nemzetgazdasági Minisztérium volt).¹⁴¹ A tervek kevésbé épültek be a mindennapi kormányzásba, később a tervkészítés maga is jórészt kikopott azzal, hogy a kormányzást a lakáspolitikában és általában is a pillanatnyi érdekek és döntések mozgatták.

3.4. Egyéb állami intézmények a lakáspolitikai megvalósításában

A lakáspolitikai megvalósulását fentiek mellett más állami intézmények és tanácsadó testületek segítették az elmúlt három évtizedben. **Főleg a 2000-es években végeztek állami feladatokat az államháztartáson kívüli alapítványok, közalapítványok és közhasznú társaságok, a lakásügyben ezek közül a fontosabbak az Épület- és Lakásgazdálkodási -Fenntartási Innovációs K+F Alapítvány,¹⁴² az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Kht. (ÉMI Kht., ké-**

¹⁴⁰ A korábbi évek [lakhatási jelentései](#) mellett e dokumentumok leírásáról lásd pl. Csermák, K. (2011). [Quo vadis, magyar lakáspolitikai?](#) Polgári Szemle.

¹⁴¹ Ezeket a dokumentumokat a 2012-es és a 2013-as lakhatási jelentés részletesen elemezte (Köszeghy, L. (szerk.). (2012). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2012](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország; Hegedűs, J., Horváth, V. (2013). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.). A későbbi lakhatási jelentések külön fejezetet azért sem szentelhetek a stratégiai dokumentumok elemzésének, mert ilyenek nem készültek.

¹⁴² Az 1991-ben létrehozott és 2015-ben megszüntetett alapítvány az épített környezettel kapcsolatos kutatási-fejlesztési tevékenységet látott el, de céljai között szerepelt a „privatizáció és a nemzeti (önkormányzati) lakásvagyon megtartása között húzódó ellentmondások döntési csomópontjainak feltárása, az optimális lakásgazdálkodás hosszú távú tervezése, szakmai megalapozása”.

¹³⁷ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹³⁸ Nemzetgazdasági Minisztérium (2011). [Otthonteremtési stratégia. Szakmai vitairat](#). Budapest: Nemzetgazdasági Minisztérium. A Habitat for Humanity Magyarország állásfoglalása a vitairól [itt](#) olvasható.

¹³⁹ Ez a 2020 végétől „teljessé vált otthonteremtési program” lényegében a magántulajdonban élő középosztálybeli családokat segítő eszközöket jelent – összefoglaló ábráját lásd [a kormány honlapján](#).

sőbb Nkft.),¹⁴³ a Magyar Lakás-innovációs Kht.¹⁴⁴, a 2000-es évek közepén megszűnt Országos „Kós Károly” Otthonteremtést Segítő Kht., az Összeforgás a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány és a Hajléktalanokért Közalapítvány. A lakásügyben tanácsadó testületek voltak az Országos Lakáspolitikai Tanács¹⁴⁵ (1995–1999); a Lakáspolitikai Tanácsadó Testület¹⁴⁶ (1999–2002); a Nemzeti Lakáspolitikai Tanácsadó Testület¹⁴⁷ (2002–2004, 2008–2010), a Lakásügyi Tanácsadó Kollégium¹⁴⁸, a Lakásügyi Kollégium¹⁴⁹, az Otthonteremtési Tanácsadó Testület¹⁵⁰ (2011–) és az Otthonvédelmi Monitoring Bizottság¹⁵¹ (2010–?). E testületek tényleges hatása a lakáspolitikai alakítására minden valószínűség szerint marginális volt, legalábbis az általunk ismert lakáspolitikával foglalkozó elemzések és a szakmai közvélemény nem szokta ezeket a testületeket fontosnak említeni.

4. Lakáscélú költségvetési kiadások

„A lakástámogatások költségvetési kiadásairól nincs átfogó adatszolgáltatás, a lakással kapcsolatos kiadások különböző minisztériumok fejezeteiben szerepelnek, sem statisztikailag, sem konceptuálisan nincs kidolgozva olyan információs rendszer, ami segítené a döntéshozókat.” – írta Hegedüs József a Habitat for Humanity Magyarország első, 2012-ben megjelent lakhatási jelentésében.¹⁵² **Az átfogó lakáspolitikai adatszolgáltatás a rendszerváltást követően végig hiányzott**, és a lakhatási jelentések kilenc éves múltja során sem lett tisztább a kép arról, hogy pontosan mennyit költ az állam az állampolgárok lakhatásának biztosítására vagy segítésére. Így az olyan jelenlegi kormányki-jelentések valóságtartalma (illetve pontos tartalma) is nehezen ellenőrizhető, mint hogy „minden idők legnagyobb otthonteremtési programja” zajlik ma Magyarországon, vagy hogy a „lakástámogatásokra fordított forrásokat 2010-hez képest a kormány több mint két és félszeresére emelte”.¹⁵³ Az első állítás egyrészt könnyen cáfolható azzal, hogy a kormánynak nem létezik nyilvános, a lakáspolitikai elvi kereteit meghatározó otthonteremtési programja, másrészt a továbbiakban bemutatjuk, hogy tartalmilag is erősen kétséges, hogy ma többet költ-e az állam lakhatásra, mint akár a rendszerváltás óta eltelt három évtizedben bármikor (de persze a korábbi időszakokat, így az államszocialista időszak lakásépítési programját is meg kellene vizsgálni az állítás helyességének eldöntéséhez). A második állítás a lakástámogatások két és félszeres emelkedéséről bizonyos szempontból igaz, de bemutatjuk, hogy ez az állítás miért nem alkalmas a lakhatási kiadások átfogó értékelésére.

Sokkal súlyosabb probléma viszont, hogy **nem rendelkezünk lényegi információval arról, hogy a központi költségvetés lakhatási célú kiadásai kiket értek el**: azaz érdemben hozzájárultak-e a lakhatási szegénység mérsékléséhez vagy egyáltalán célzottabban érték-e el a támogatásra valóban rászoruló társadalmi csoportokat. A Habitat for Humanity Magyarország lakhatási jelentései és a lakáspolitikákkal foglalkozó szakértők nagyjából egyetértenek abban, hogy **a költségvetési kiadások a rendszerváltást követő harminc évben általánosságban rosszul hasznosultak**,

¹⁴³ A Kht. 2000-ben alakult az 1963-ban alapított Építészeti Minőségvizsgáló Intézet jogutódjaként működő; épület- és építőanyag-ipari minőségellenőrző innovációs intézmény. https://www.emi.hu/EMI/web.nsf/Pub/szakmai_tevekenyseg.html

¹⁴⁴ Az MLI Kht.-t 2001-ben alapították a pályázati formában szétosztott lakástámogatások kezelésére; feladatait 2007-től az ÉMI Kht. vette át.

¹⁴⁵ Az 1993-ban létrehozott tárcaközi bizottság utódja, a „korszerű és átfogó lakáspolitikai sokoldalú előkészítésére és megvalósításának elősegítésére” létrehozott 21 tagú, a lakásügyben érdekelt államigazgatási és más szervek (így különösen: a helyi önkormányzatok, a lakásbérlői, illetve a tulajdonosi érdekszervezetek és közösségek, a pénzintézetek és a szakmai szervezetek) képviselőiből álló konzultatív, véleményező és döntéselőkészítő testület. (1081/1995. (VIII. 31.) Korm. határozat, 3.)

¹⁴⁶ Az Országos Lakáspolitikai Tanács utódja, 28 tagra bővült, a fő tevékenysége nem változott (1099/1999. (VIII. 31.) Korm. határozat).

¹⁴⁷ Csabai Lászlóné kormány megbízotti kinevezésével egyidőben alakult, a jogszabály szerint széles körű társadalmi részvételt biztosított a lakáspolitikai döntés-előkészítési folyamatban valamennyi társadalmi szegmensnek, és lehetőséget nyújtott szempontjainak és érdekeinek érvényesítéséhez (1139/2002. (VIII. 12.) Korm. határozat). 2008 és 2010 között újból működött ezen a néven egy miniszteri tanácsadó testület az Önkormányzati Minisztériumon belül (5/2008. (HÉ 39.) ÖM utasítás).

¹⁴⁸ A Belügyminisztérium alá tartozott, 2002 és 2004 között említi a minisztérium szervezeti és működési szabályzata (29/2002. (BK. 21.) BM utasítás), konkrét feladatköre nem ismert.

¹⁴⁹ Miniszteri tanácsadó testület volt az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumban (2006 és 2008 között említi az ÖTM szervezeti és működési szabályzata – 2/2006. (MK 94.) ÖTM utasítás), részletesebb feladatköre nem ismert.

¹⁵⁰ A testület készítette a 2011. februári otthonteremtési stratégiát, a testületet a minisztérium szervezeti és működési szabályzata ezután nevesítette és 2014-ig a minisztérium látta el a testület titkársági feladatait (4/2010. (X. 5.) NGM utasítás; 11/2013. (VI. 3.) NGM utasítás).

¹⁵¹ A bizottságot a nemzetgazdasági miniszter hozta létre, 2011. augusztustól foglalkozott a devizahitelek és tágabban a lakáshitelek kérdésével; tagjai Király Júlia akkori MNB-alelnök, Balogh László, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) alelnöke (jelenleg a lakásügyekért is felelős helyettes államtitkár) és Kármán András NGM-államtitkár voltak – hvg.hu (2011). [Mit javasolhat a kormánynak az otthonvédelmi bizottság?](#)

¹⁵² Hegedüs, J. (2012). Lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások. In: Kőszeghy, L. (szerk.). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2012](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország, 38. oldal.

¹⁵³ Mindkét idézet forrása: kormány.hu (2021). [Egyre több lehetőség, egyre több családnak.](#)

mert nem a szociálisan rászorulókat célozták meg és érték el. Ennek a részleteit a fejezet korábbi részében a szakpolitikai eszközök értékelésekor mutattuk be.

Ebben a részben a központi költségvetés lakhatási kiadásait tekintjük át három közelítésben.

1. Az első közelítés a központi költségvetés Lakástámogatások költségvetési sorának változását mutatja be 1990-től, a zárszámadási és a költségvetési törvények adatai alapján.
2. A második közelítés a lakáscélú kormányzati kiadásokat a kiadások kormányzati funkciók szerinti osztályozása (COFOG) alapján elemzi – amelyet nemzetközileg egységes és az 1990-es évek közepétől alapjaiban változatlan módszertan alapján állítanak össze.
3. A harmadik közelítés pedig a zárszámadási és a költségvetési törvények (beleértve az indokolásaikat és mellékleteiket) részletes feldolgozásával a lakhatási célú költségvetési kiadások összesítése. Ezt a közelítést követték a korábbi lakhatási jelentések is, de a hosszú időszor miatt némiképp módosítottuk a kiadások korábbi években megszokott csoportosítását.

4.1. A „Lakástámogatások” költségvetési cím

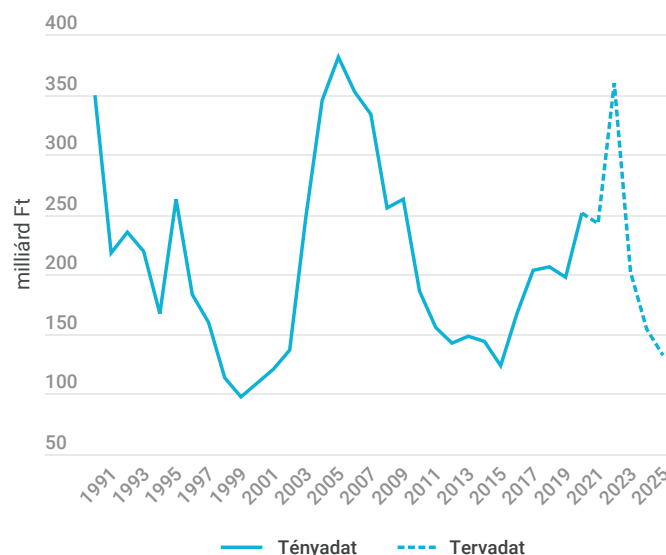
A Lakástámogatások költségvetési cím alig változó elnevezésekkel és nagyjából hasonló tartalommal 1990 óta jelen van a költségvetési kiadási címrendszerben. A jelenlegi elnevezést 1998-tól használják a kormányok, 1997-ben „lakásépítési támogatások”, 1996-ig pedig a „magánérs lakásépítés támogatása” néven szerepelt ez a kiadáscsoport a költségvetésben. 1990 óta állandó, hogy a költségvetési törvényben ez a cím nincsen alábontva, **pontos tartalma csak a költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatok fejezeti köteteiből derül ki.** Bár az elmúlt három évtizedben folyamatosan változott, hogy a kormány milyen részletességgel számolt be ezekről a költésekről, az Állami Számvevőszék 2009-es megállapítását a mai időszakra is érvényesnek tekinthetjük: „nem áll rendelkezésre olyan monitoring adatbázis, amelyből a lakástámogatások révén felépült, felújított, vásárolt lakások száma, összetétele, minőségváltozása megállapítható”.¹⁵⁴

A Lakástámogatások költségvetési cím azért lehet mérvadó a költségvetési kiadások hosszú időtávú elemzésekor, mert elvileg **a kormány a Lakástámogatások cím alá sorolja be azokat a kiadásokat, amelyeket lakástámogatásnak gondol el.** A lakástámogatások elnevezés nagyjából pontos, mert olyan kiadásokat soroltak ide a költségvetési tervezés során, amelyek valamilyen szempontból lakhatási célokat szolgáltak. Ugyanakkor ezek a támogatások nem minden esetben voltak lakásépítési típusúak (voltak lakásfelújítási vagy lakásvásárlási támogatások is közöttük), és nem is minden kiadás szolgálta a magánérs lakásépítést (tartalmaztak például az önkormányzatoknak nyújtott támogatásokat is). Nagy általánosságban igaz, hogy amelyik támogatási formát egyszer a Lakástámogatások költségvetési sor alatt szerepeltették, azt következetesen ott is tartották, illetve ha a korábbiakhoz tartalmilag hasonló támogatási formát vezettek be, azt szintén ott helyezték el (pl. a jelenlegi családi otthonteremtési kedvezmény és a korábbi lakásépítési/szociálpolitikai kedvezmény mint pénzübeli, nem visszatérítendő, gyermekes családok által igénybe vehető támogatás következetesen a Lakástámogatások része volt, kormányoktól függetlenül). Így az adatsor viszonylag homogénnek mondható.

A központi költségvetésnek a Lakástámogatások soron túl is vannak jelentős, lakhatási célokat szolgáló kiadásai. Annak, hogy ezek a kiadások miért nem a Lakástámogatások soron szerepelnek, egyszerű oka van: a költségvetés címrendszerében a kiadási tételek abban a fejezetben szerepelnek, amely annak a kiadásnak a tartalmi felelőse, aki dönt annak a kiadásnak a felhasználásáról. Mivel a lakásügy – ahogyan az előzőekben bemutattuk – különböző minisztériumok között szétszórva helyezkedett el, lényegében a teljes vizsgált időszakban, ezért a lakhatási célú kiadások különböző minisztériumi (és nem minisztériumi) fejezetekben találhatók. Maga a Lakástámogatások cím is változó helyet foglalt el a költségvetési fejezetek között: a 2022-es költségvetésben a Gazdaság-újraindítási Alap része, de korábban a költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetben vagy a lakáspolitikáért elsősorban felelős pénzügyminisztériumi fejezetben szerepelt.

A 11. ábra 1990 és 2025 között mutatja be a Lakástámogatások cím alatt elkölthött és elkölteni szándékozott összegeket. Az ábra leképezi a magántulajdonú lakástámogatási eszközök ciklusait, valamint az ezzel összefüggő ingatlanpiaci és pénzüpiaci ciklusokat. **A lakástámogatások három csúcsa elsősorban**

¹⁵⁴ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék, 10.



11. ábra: A Lakástámogatások cím költségvetési kiadásai (milliárd Ft, 1990–2025), 2020-as árakon.
Adatok forrása: Zárószámadási és költségvetési törvények, Magyar Államkincstár.¹⁵⁵

a rendszerváltás előtti szociálpolitikai kedvezménynek (1990), a jelzáloghitelek kamattámogatásának (2000-es évek közepe), illetve a családi otthonteremtési kedvezménynek és a lakás-takarékpénztári támogatásoknak (a 2010-es évek második felétől) köszönhető. (Az 1995-ös kiugró értéket a rendszerváltás előtti „rég” lakáshitelek kiváltásához kötődő egyszeri nagyobb kiadási tétel okozta.) Ezek a támogatási formák elsősorban a háztartások lakásvásárlását és lakásépítését támogatták (de a szintén itt található lakás-takarékpénztári befizetések többféle célra is felhasználhatók). **Mindegyikükre jellemző, hogy nem rászorultsági alapon járnak; sőt, a társadalom alsó osztályai számára kevésbé elérhetők** (a családi otthonteremtési kedvezménynél a szükséges társadalombiztosítási jogviszony hiánya, a jelzáloghiteleknel a hitelképesség hiánya, a lakás-takarékpénztári támogatások esetében pedig a megtakarítások hiánya miatt). Így a lakástámogatások már első közelítésben sem járultak hozzá érdemben a lakhatási szegénység enyhítéséhez.

Az 1990-es évek elejének gazdasági válsága során, a 2002-es kormányváltás után, illetve a 2008-as válság küszöbén a kormányok a költségvetési kiadások gyors és finanszírozhatatlan megugrása miatt vágta vissza a lakástámogatási kiadásokat az egyes eszközök igénylési módjának, illetve támogatási összegeinek megváltoztatásával. Az ábrán látható 2022-es megugrás az otthonfelújítási támogatásnak köszönhető. E gazdaságélénkítési eszköz szintén csak a tehetősebb háztartások számára érhető el, de a kormány reményei szerint 155 milliárd Ft kiadást fog jelenteni jövőre. 2020-as árakon számolva jól látszik, hogy a jelenlegi otthonteremtési eszközök összkiadásai a rendszerváltás évének és a 2000-es évek közepének kiadásait csak a nagyon optimista 2022-es kormányzati tervek szerint érhetik el vagy közelíthetik meg, így semmiképp sem mondhatjuk, hogy a 2010-es évek „minden idők” legnagyobb otthonteremtési programját jelentik kiadási szempontból.

A Lakástámogatások cím alatt a három évtized során több mint negyvenféle lakástámogatási eszközt szerepeltettek a kormányok (és az egyes eszközök hozzáférhetősége is sűrűn változott, ahogyan azt a szakpolitikai eszközök ismertetésekor bemutattuk). Ez a tény már önmagában is érzékelteti azt, hogy a kormányoknak nincs és nem volt olyan végiggondolt lakáspolitikája, amely különböző célcsoportok számára kiszámítható és költségvetési szempontból is fenntartható támogatási formát biztosított volna. A leghosszabb ideig, a teljes vizsgált időszak

¹⁵⁵ A 2000-es évek elejéig a zárószámadási és a költségvetési törvényjavaslatok mint parlamenti irományok az [Országgyűlési Könyvtár Magyar Parlamenti Gyűjteményéből](#) érhetők el, a későbbi évek irományai közvetlenül az [Országgyűlés honlapjáról](#). A zárószámadási és költségvetési törvények, törvényjavaslatok közvetlen elérhetőségeit a [Költségvetési Felelősségi Intézet](#) is összegyűjtötte. Az ábra 1990 és 2019 közötti adatai az elfogadott zárószámadási törvények tényadatait mutatják. A 2020 végi adatok forrása a [Magyar Államkincstár](#) (a fejezet írásakor, 2021 augusztusában a 2020. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot még nem nyújtotta be a kormány). A 2021–2025-ös adatok a tervezett kiadásokat mutatják a 2021. évi és a 2022. évi költségvetési törvény és mellékletei alapján. A folyó áras adatokat a [KSH által közölt fogyasztói árindexszel](#) korrigáltuk (1990–2020), 2021 és 2025 között az MNB hosszú távú inflációs céljával (3%) számoltunk.

során kiadási vonzattal járó támogatási formák a lakásvásárláshoz kapcsolódó kifizetések: a háztartásoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatások és a lakáshitelek kamattámogatása mellett (a bankoknak nyújtott hitelfolyósítási költségtérítés is ide értendő), a rászorultsági alapon célzott támogatások közül pedig a mozgáskorlátozott személyek lakásátalakítását segítő akadálymentesítési támogatás¹⁵⁶ (utóbbi a 2000-es évek eleji csúcsidőszakban folyó áron 3 milliárd Ft kiadást jelentett, azaz viszonylag alárendelt jelentőségű eszköz volt a kiadások egészét nézve). **A lakáshitelezéshez kapcsolódó kamattámogatások és hitelgaranciák jellegzetessége, hogy több évtizedre szóló kiadásokat jelentenek a költségvetés számára azután is, hogy az eszközt kivezetik és igénylésük már nem lehetséges,** hiszen a már megkötött szerződések után továbbra is kiadást okoznak vagy okozhatnak.¹⁵⁷ Így például a lakás-takarékpénztári befizetések állami kiegészítése is meghatározó eszköz maradt a Lakástámogatások címen belül az új igénylések 2018-as megszüntetése óta (bár 2020-tól a Pénzügyminisztérium nem közli az erre kifizetett összegeket a költségvetési beszámolóban és tervekben), vagy a 2000-es évek második felében működő „fészekrakó” program máig is költségvetési kiadásokkal jár. További példát említve: a 2009-ben kivezetett szociálpolitikai kedvezmény és a jelzáloghitelek kamattámogatása bár csökkenő összegben, de jelenleg is megtalálható a Lakástámogatások cím kiadásai között (utóbbi esetében például maximum 20 éves futamidőre járt a támogatás). Bár a Lakástámogatások cím alatt a kormány hosszabb időtávon igénybe vehető lakástámogatási eszközeit szerepeltették, esetenként itt számoltak el egyszeri kiadásokat is, például a 2001. évi tiszai árvíz utáni újjáépítés lakásokat érintő költségeit.

Az ábra kapcsán térünk vissza a kormány azon állítására, miszerint a lakástámogatásokat a kormány 2010-hez képest több mint két és félszeresére emelte. Ez az állítás feltehetően a Lakástámogatások címre vonatkozik, amely – mint láttuk – könnyen növelhető vagy csökkenthető azzal, hogy különböző lakáspolitikai eszközöket ez alá a cím alá vonnak össze vagy kiveszik e cím alól és máshol számolják el a költségvetésben. Ha a 2010-es folyó áras értéket

(147,4 milliárd Ft) hasonlítjuk össze a 2022-es tervvel (381,8 milliárd Ft), akkor valóban két és félszeres növekedést látunk. Változatlan áron a növekedés „csak” 1,9-szeres. A növekedés kiemelkedő mértékét az is okozza, hogy **az utóbbi években a kormány a Lakástámogatások cím kiadásait a költségvetés tervezésekor rendre felülbecsülte,** amelytől a valós kiadások elmaradtak. Például a családi otthonteremtési kedvezményre 2019-ben 106,2 milliárd Ft-ot tervezett a kormány, a tényleges kiadás viszont 73,5 milliárd Ft lett. A felültervezés egyrészt kommunikációs szempontból hasznos (vö. két és félszeres növekedés), másrészt az évközi költségvetési átcsoportosításoknál nyerhető erről a sorról fedezet más célokra. A felültervezés nem jellemezte egyébként egységesen az elmúlt harminc évet: **a 2000-es évek közepének mértéktelenül kibővített jelzáloghitelezési csúcsa a költségvetési tervezés kudarca is, amikor a kiadásokat a költségvetésben alultervezték.** A jelzáloghitelek kamattámogatását 2003-ban szigorították, ami előrehozott kereslethez és 2004-re folyó áron közel duplájára emelkedő költségvetési kiadásokhoz vezetett; a Lakástámogatások cím egészen pedig 2004-ben 1,5-szeres lett a költségvetés tervezetthez képest (lásd az ábra meredeken felívelő szakaszát). Hasonló eset volt az 1990-es évek második felében a lakásépítési (szociálpolitikai) kedvezmény, amelynek a költségvetési kiadásait a tényleges harmadára-felére becsülték a költségvetési tervezés során.¹⁵⁸

4.2. Lakáscélú kiadások a kormányzati szektor funkcionális kiadásai szerint

Második közelítésben a kormányzati szektor lakáscélú kiadásait vizsgáljuk meg a COFOG módszertan szerinti bontásban.¹⁵⁹ Ez a statisztikai célú összeállítás a kormányzati szektorba sorolja a központi kormányzatot, a helyi önkormányzatokat, a társadalombiztosítási rendszert, beleértve az állami tulajdonú gazdasági társaságokat és nonprofit szervezeteket is. A többféle tevékenységet végző szervezetek kiadásait ez az összeállítás elkülönítve veszi figyelembe (pl. egy önkormányzati tulajdonú ingatlankezelő cég kiadásai közül

¹⁵⁶ A támogatási formáról lásd Kovács, V. (2020). Fogyatékos emberek lakhatási helyzete, akadálymentesség a fővárosban, és azon kívül. In: Gosztönyi, Á. (szerk.): [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁵⁷ Az 1990-es évek elején és a 2000-es évek közepén a korábbi programok kiadásai az adott évi lakáskiadások háromnegyedét vitték el – Hegedűs, J. (2006). [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

¹⁵⁸ Hegedűs, J. (2006): [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

¹⁵⁹ A COFOG osztályozásról és a statisztikai módszertanról részletesen lásd a [Központi Statisztikai Hivatal](#) és a [Magyar Államkincstár](#) honlapját; e források alapján a továbbiakban az adatok értelmezéséhez szükséges főbb tudnivalókat foglalkoztatjuk össze.

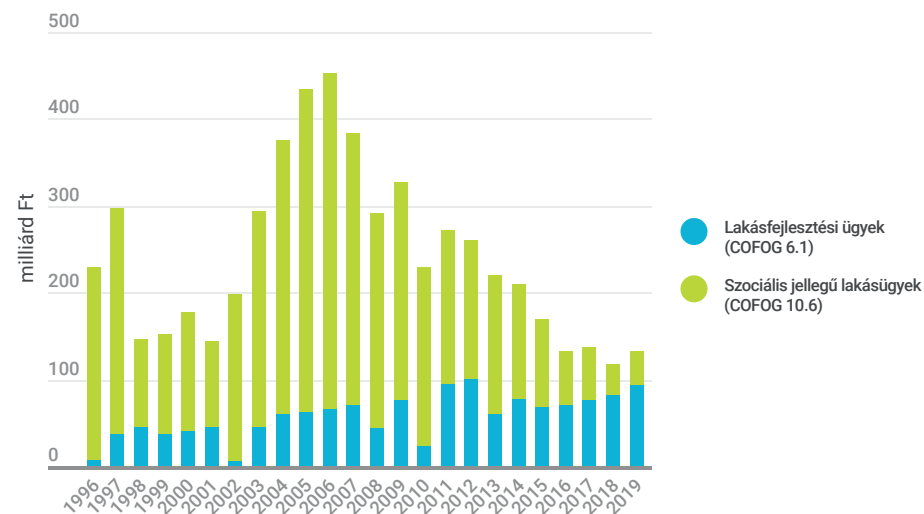
csak a lakásokhoz kapcsolódó számít lakásügyi kiadásnak, a helyi piachoz, üzlethelyiségekhez vagy az uszodához kapcsolódóak nem). A hosszú idősorok a tendenciákat jól mutatják, emellett az adatok nemzetközileg is (korlátokkal ugyan, de) összehasonlíthatók.¹⁶⁰

Az első közelítéssel szemben tehát a COFOG osztályozás nemcsak a központi költségvetés kiadásait összesíti, hanem a teljes kormányzati szektorét, így bővebb a némileg esetleges Lakástámogatás költségvetési cím költségeinél. **Nehézséget jelent ugyanakkor az adatok értelmezése során, hogy azok részletes bontása nem áll rendelkezésre**, így például egyes szakpolitikai eszközök értékelésére nem alkalmas az adatsor.

A lakáscélú kormányzati kiadásokat a COFOG rendszerben két csoport fedi le, a **Lakásfejlesztési ügyek (COFOG 6.1)**, illetve a **Szociális jellegű lakásügyek (COFOG 10.6)**. Előbbibe tartoznak az állam lakásépítései, lakáscélú telekvásárlásai és lakásvásárlásai; a lakásállomány egészének bővítését, fenntartását és felújítását szolgáló támogatások (szociális célzás nélkül); telepfelszámolási programok lakhatási elemei; vagy a lakásügy adminisztrációjával, értékelésével, monitoringjával kapcsolatos kiadások. Utóbbi a lakosság számára a lakhatási költségek megfizethetőségét segítő támogatásokat tartalmazza (pl. rezsitámogatások, lakástulajdonosok szociálisan célzott lakáshitel-támogatásai), valamint a szociális bérlakásrendszer kiadásait. Az Eurostat adatbázisában 1995-től található Magyarországra vonatkozó adatok, viszont egy 1995-ös egyszeri, a lakáscélú kiadásokat érintő hatás miatt az adatokat csak 1996-tól vizsgáljuk (12. ábra).¹⁶¹

¹⁶⁰ A lakásügyből egy példát említve a nemzetközi összehasonlítás korlátaira: máshogy számolódik el, ha egy ország az állampolgárok lakhatását adókedvezmény formájában támogatja, mint ha ezt közvetlen támogatás formájában teszi – így a háztartások számára ugyanakkora mértékű és ugyanolyan célra nyújtott támogatás a statisztikai kimutatásban különbözni fog a választott közpolitikai eszköz különbözősége miatt.

¹⁶¹ Az egyszeri hatás a lakásprivatizációból adódott: az önkormányzati számlákban az eladott lakások negatív bruttó állóeszköz-felhalmozásként jelentek meg a tulajdonváltás évében, a részletre vásárlók befizetései viszont csak évről évre jelentek meg bevételként a pénzforgalmi kimutatásokban. Ez az egyszeri hatás a GDP 2,5%-ával, 145,6 milliárd Ft-tal csökkentette a Lakásfejlesztési ügyek (COFOG 6.1) kiadásait 1995-ben, amely így negatív érték lett. – Eurostat (2019). [Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government \(COFOG\) – 2019 edition](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union.



12. ábra: Lakáscélú kormányzati kiadások Magyarországon, 1996–2019 (milliárd Ft, 2019-es árakon).

Adatok forrása: [Eurostat](#).

Az ábra lefutása sok szempontból hasonlít az első közelítésben bemutatottra: a lakáscélú kiadások az 1990-es évek második felében lecsökkentek, a 2000-es évek első évtizedének közepén gyors felívelés után tetőztek, majd (szemben az első közelítésben bemutatottal) minden korábbinál alacsonyabb szinten stabilizálódtak. Fontos szerkezeti átalakulás, hogy **korábban a lakáscélú kiadások nagyobb része statisztikai értelemben a szociális jellegű lakásügyek alá tartozott, viszont a szociálisan célzott kiadások 2016-tól már alacsonyabb mértékűek, mint a szociális célzás nélküli lakásfejlesztési ügyek kiadásai.** Az egyszeri tételek között megemlítendő a devizahitelek kiváltása, ami 2011-ben és 2012-ben folyó áron 48,7 milliárd és 54,9 milliárd Ft egyszeri kiadást jelentett (mindkét évben a GDP 0,2%-a), és a lakásfejlesztési ügyekben magyarázza a kisebb kiugrást.¹⁶² A 2000-es évek közepén a Lakástámogatások címhez képest magasabb a COFOG osztályozás alapján kimutatott lakáscélú kiadások összege (ennek oka valószínűleg a lakossági energiaárak támogatása mint szociális kiadás, pedig ez 2007-ig rászorultsági szempont nélkül járt mindenkinek); jelenleg viszont a Lakástámogatások cím összkiadásánál alacsonyabb összegű a kormányzati szektor teljes, a COFOG osztályozás alapján lakhatási célúnak számító támogatása. Az ábrán látható tendenciák szerint tehát **a kifejezetten lakhatási célra fordított kiadások összege jelentősen csökkent az elmúlt tizenöt év során** (azaz a kormány a lakáspolitikai céljait elsősorban nem a statisztikai értelemben vett lakhatási célú kiadásokkal éri el, hanem például családtámogatási eszközökkel), illetve **arányaiban lecsökkentek a szociális alapon járó támogatások** (azaz a lakáspolitiká mint szociálpolitika alárendeltté vált, illetve a lakhatási problémákat részben általános szociális támogatásokkal kezeli a kormányzati szektor).

A COFOG osztályozás alapján bontott kormányzati kiadásokat az ország GDP-jének arányában is ismertetni szokták. Ez alapján a két csoport összege, **a lakhatási kiadások együttesen az 1997-es 1% feletti értékről 2001-re a GDP 0,5%-ára csökkentek, 2005–2006-ban 1,2%-on tetőztek, majd folyamatosan csökkentek és a 2010-es évek végén a GDP 0,3%-án állandósultak.** Ez utóbbi érték az 1995 óta egységes idősorban a legalacsonyabb magyarországi részarány, tehát **ennek alapján a kormány jelenlegi lakáscélú kiadásai éppen hogy „minden**

idők” legszerűebb otthonteremtési programjának látszódnak. A szakértők a lakástámogatásokat az 1980-as évek elején a GDP 3%-ára becsülték, ami 1989-re fenntarthatatlan szintre, a GDP 6%-ára (más adatok szerint csak a lakáshitelezés támogatása a GDP 8%-ára) emelkedett, majd az 1990-es évek közepére a GDP 1,8%-ára csökkent.¹⁶³ Ezek a szakértői becsléseken alapuló adatok azonban nem közvetlenül összehasonlíthatók a COFOG osztályozásból látszó kiadásokkal.

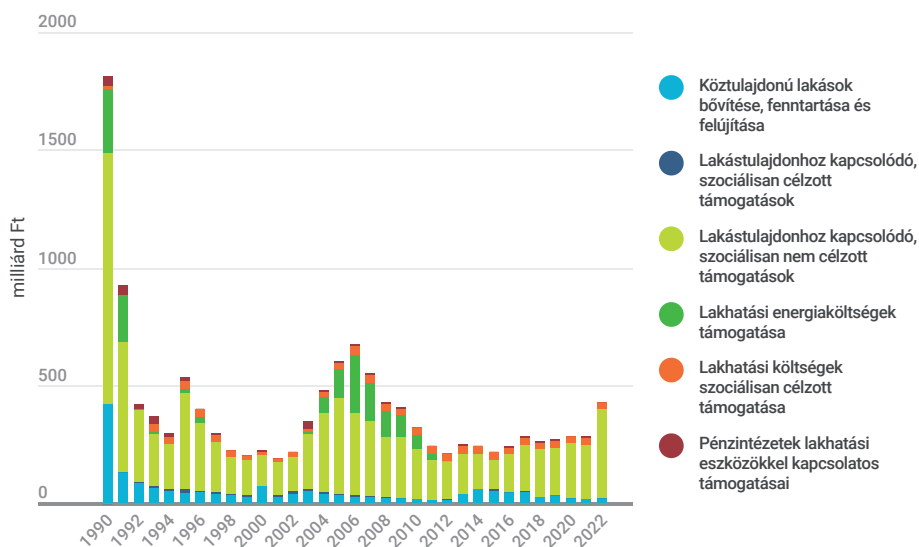
4.3. A kormányzat lakhatási kiadásainak részletes bontása

Végül a kormányzat lakhatási célú kiadásait a lakhatási jelentés korábbi éveihez hasonlóan a részletes költségvetési és zárszámadási törvényekből, illetve néhány más forrásból (például a Központi Statisztikai Hivatal kiadványaiból) is összesítjük (13. ábra). **A kiadások pontos összesítése lehetetlen, a tisztánlátást a mindenkori kormányok sem teszik-tették lehetővé** az egységes monitoringrendszer és az egységes lakáspolitikai hiánya miatt, amit az is súlyosbít, hogy a központi költségvetés lakhatási kiadásairól egyre kevésbé részletesen számolnak be a költségvetési és a zárszámadási törvények, a lakhatási jelentés készítése során egyes minisztériumok pedig hátráltatják a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.¹⁶⁴ Így **az ábra sok szempontból csak azt tartalmazza, amit a költségvetés és a kormány látni és láttatni enged, számos lakhatást is szolgáló eszköz rejtve marad.** A hosszabb tendenciák és a belső arányok érzékeltetésére ugyanakkor az ábra alkalmas, az ábra korlátait pedig a továbbiakban részletesen ismertetjük, illetve felvillantjuk az összeállításból kimaradó, de a lakhatást szolgáló kiadásokat (ezek hosszú idősorát módszertani és adatközlési okokból nem tudtuk beilleszteni az adatsorunkba).

¹⁶³ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#). Közgazdasági Szemle; Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

¹⁶⁴ A minisztériumok alapvetően négy eszközzel élnek a közadatkérésekkor: meghosszabbítják a válaszadási határidejét, nem válaszolnak a közérdekű adatigénylésre (és bíznak abban, hogy az adatkérő nem perel), költségterítést kérnek az adatokért (amióta jogszabály ezt lehetővé teszi), illetve a koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzetre hivatkozva késleltetik az adatokhoz való hozzáférést (utóbbi 2020-ban és 2021-ben volt lehetséges). A lakáspolitikáért felelős Pénzügyminisztérium a kevésbé együttműködőek közé tartozik a Habitat for Humanity Magyarország elmúlt évekbeli adatkéréseit tekintve, amely szinte az összes említett eszközt alkalmazta a közadatokhoz való hozzáférés korlátozásában.

¹⁶² Eurostat (2019). [Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government \(COFOG\) – 2019 edition](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union.



13. ábra: A kormányzat lakhatási célú kiadásai (1990–2022), 2020-as árakon.
Adatok forrása: zárszámadási és költségvetési törvények, Magyar Államkincstár,
Központi Statisztikai Hivatal.¹⁶⁵

A kiadásokat hat csoportra bontottuk, amelyek az elmúlt három évtized lakáspolitikai eszköztárának nagyobb részét lefedik. A csoportosítás két szemponton alapult: egyrészt az eszközök szociális célzásán (szociálisan rászorulóknak kapják-e vagy sem), másrészt az eszközök célcsoportján (magántulajdonosok, bérlők, rezsit fizetők, önkormányzatok, gazdasági társaságok, pénzintézetek stb.). **A hat csoportban összesen kilencven (!) lakáspolitikai eszköz szerepelt összeállításunkban a három évtized alatt.** A csoportok és a hozzájuk tartozó főbb, a korábbiakban esetenként részletesen is bemutatott eszközök a következők:

- 1. Köztulajdonú lakások bővítése, fenntartása és felújítása.** A meghatározó kiadások a következők voltak: az önkormányzati lakások felújítása,¹⁶⁶ az állami támogatású bérlakásnövelési program központi költségvetési támogatása a 2000-es évek elején¹⁶⁷ (a kimutatás az önkormányzatok önrészt nem tartalmazza, mert arra nem állt rendelkezésre adat), a Nemzeti Eszközkezelő program (2010-es évek) és az önkormányzati lakástámogatási hitel.¹⁶⁸ Ide soroltuk a központi költségvetésből támogatott telepfelszámolási programokat is.¹⁶⁹ Ezek a támogatások szociálisan célzott támogatásoknak mondhatóak, hiszen elsődlegesen a rászorulóknak számára biztosítanak lakhatást a köztulajdonú lakások.
- 2. Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan célzott támogatások.** Az ábrán majdhogynem láthatatlan adatsor három nagyobb csoportra bomlik: a mozgáskorlátozott személyek lakásvásárlását, -építését vagy -felújítását szolgáló akadálymentesítési támogatásra,¹⁷⁰ az intézeti ellátásból

¹⁶⁶ Az adatsor forrása a Központi Statisztikai Hivatal [honlapja](#) és a [Lakásstatisztikai évkönyv](#); a 2020–2022 évekre a 2019-es adatot vittük tovább becslésként.

¹⁶⁷ A szabályozást lásd a [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#) 101/2000. (VI.27). kormányrendelettel beiktatott 12-25. §-ában – később a [12/2001. \(I.31.\) kormányrendelet](#) 26-27. §-a.

¹⁶⁸ Az önkormányzati lakástámogatási hitel (a Lakástámogatások cím része) két eszközt tartalmaz: az önkormányzatoknak a lakásfelújításra felvett hitelek központi költségvetésből való kamattámogatását ([12/2001. \(I.31.\) kormányrendelet](#) 22. §, korábban a [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#) 141/1994. kormányrendelettel beiktatott 8. §-a), illetve 2001-ig ezen a soron szerepelt az 1980-as években a tanácsok által a lakosságnak nyújtott lakásépítési támogatások központi költségvetési támogatása (a tanácsok által erre a célra felvett hitel esetében a központi költségvetés kamattámogatást nyújtott – [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#) 10. §).

¹⁶⁹ A telepfelszámolási programok költségvetése elhanyagolható volt, folyó áron a 2010-es csúcscsúszban 741 millió Ft-tal, a program kudarcairól lásd: Varró, Sz. (2008). [Az MSZP–SZDSZ-kormányok romapolitikája 2002 óta – I. – Céltalanul](#). Magyar Narancs. 2013-tól európai uniós finanszírozásban folytatták a telepfelszámolási programokat, ezek nem szerepelnek már az adatsorban.

¹⁷⁰ A támogatás igénylésével és átláthatóságával kapcsolatban számos problémát azonosított az Önkormányzatok lakni – közösségekben élni csoport részvételi akciójának kutatása (Kovács, V. (szerk.) (2018). [Önkormányzatok lakni – közösségekben élni. Kutatási beszámoló](#). Budapest: Közélet Iskolája Alapítvány), amit orvosolni lehetett volna az

¹⁶⁵ A források részletes elérhetőségét lásd az 11. ábránál.

kikerülő felnőtté vált személyek lakáshoz jutását támogató Gyermekevédelmi Lakásalapra és jogelődjeire,¹⁷¹ valamint a rendszerváltás előtti lakáshitelek rászorulóknak számára hozzáférhető konszolidációs programjaira a 2000-es évek első évtizedében.¹⁷² A régi lakáshitelek konszolidációja és az akadálymentesítési támogatás a Lakástámogatások cím része volt, a Gyermekevédelmi Lakásalap nem.

3. Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások. Az állam lakáscélú kiadásainak gerincét adó támogatások tartoznak ide, a három évtized alatt közel ötvenféle (!) eszközzel.

- E támogatások első nagyobb alcsoportját adják a különféle vissza nem térítendő támogatások, időrendben közülük a fontosabbak a lakásépítési (szociálpolitikai) kedvezmény, az adó-visszatérítési támogatás (magánérs lakásépítés esetében), a lakás-takarékpénztári befizetések állami támogatása, a panelfelújítási program és a családi otthonteremtési kedvezmény.
- A második alcsoportot a kamattámogatások jelentik, amelyeket a korábbi OTP-lakáshitelekhez, az „új” lakáshitelekhez és jelzáloghitelekhez, a devizahitelek kiváltásához (pl. árfolyamgát, otthonteremtési kamattámogatás), még újabban a családi otthonteremtési kedvezményhez, valamint kisebb volumenű egyedi megoldásokhoz (pl. 1997 előtti ifjúsági

takarékbetétekre nyújtott kamattámogatások) nyújtott az állam. Ide tartoznak a hitelek „elengedő” programok is, mint a három- vagy többgyermekes családok jelzáloghitel-tartozásának csökkentése 2017-től. A vissza nem térítendő és a kamattámogatást vegyítette a régi lakáshitelek kivezetésének intézkedéssorozata az 1990-es évek elején.¹⁷³

- A következő alcsoport a 2000-es évek közepén elérhető támogatási forma, az állami készfizető kezesség a lakástulajdonszerzéshez (pl. a közsférában dolgozók lakáshitelei után) vagy a „fészekrakó” programhoz vállalt kezesség.¹⁷⁴
- Önálló alcsoportot képeznek a különféle eseti problémákat kezelő támogatások (pl. árvíz- és belvízkárok után az önkormányzatokon keresztül a magántulajdonosoknak nyújtott támogatások), amelyeket általában a Belügyminisztérium kezelt, és amelyek alárendeltek voltak az összes kiadáson belül. Közülük a legismertebb és a leghosszabb futamidejű az ózdi martinsalak felhasználása miatt kárt szenvedett lakóépületek tulajdonosainak kártalanítása.¹⁷⁵
- Az értékesítésre lakást építő gazdasági társaságok és önkormányzatok számára a 2000-es évek elejéig (a magas kamatkörnyezetben) az állam kamattámogatást nyújtott a forgóeszközhitelre, ezt is a lakástulajdonhoz kapcsolódó nem célzott támogatások között szerepeltettük.¹⁷⁶
- Végül a lakástulajdonhoz kapcsolódó, nem célzott támogatások között szerepeltetjük a babaváró támogatásokat (kamattámogatás és

1990-es bevezetés óta. A támogatás hetedére értéktelenedett el az elmúlt három évtizedben (az 1990-es 150 ezer Ft-os maximálisan igényelhető támogatás 2020-as árakon 2,044 millió Ft lenne, ehhez képest jelenleg pusztán 300 ezer Ft-nyi támogatás igényelhető). A támogatás szakmai szempontból is rossz helyen van, mert a Lakástámogatások cím része, így a Pénzügyminisztérium a fejezeti kezelője (nem pedig a szociálpolitikáért felelős EMMI), így ez az eszköz is a pénzügyi logikák alá rendelődik alá: a támogatást az OTP-nél vagy a Takarékbanknál kell igényelni, a kérelmeket a bankok bírálják el, és az állam a támogatás összegének 8%-át fizeti ki a bankoknak folyósítási költségterítéséért, ahelyett, hogy más szociálpolitikai ellátásokhoz hasonlóan közvetlenül, banki közvetítés nélkül fizetné a támogatást.

¹⁷¹ 2009 előtti otthonteremtési támogatás, illetve állami gondoskodásból kikerült fiatalok lakáshoz jutásának támogatása néven szerepelt, kezelője általában a szociális ügyekért felelős minisztérium volt. A támogatás részletszabályait a [149/1997. \(IX.10.\) kormányrendelet](#) X. fejezete tartalmazza. A 2021-es költségvetésben 1,2 milliárd Ft a tervezett kiadás.

¹⁷² Ide az első Orbán-kormány és az első Gyurcsány-kormány két intézkedése tartozik. Az 1994 előtti OTP-hitelek miatt eladósodott, az OTP által felmondott hitelszerződéssel rendelkező háztartások kamattérmentesítő, tőketörlesztési és hátralék-mérséklési támogatásban részesülhettek az Orbán-kormány intézkedése alapján ([66/2001. \(IV.20.\) kormányrendelet](#)). A [11/2005. \(I.26.\) kormányrendelet](#) alapján pedig az 1989 előtti OTP-hiteleket vásárolta meg az állam bizonyos esetekben, szociálisan rászoruló adósoknál. A két programra folyó áron 10 milliárd Ft-ot költött az állam. A támogatottak számát nem ismertetik a költségvetési beszámolók teljes körűen; a Gyurcsány-kormány eszközének második és harmadik üteme nagyjából 4000 főt ért el.

¹⁷³ A vissza nem térítendő és a kamattámogatások szinte kivétel nélkül a Lakástámogatások címen belül helyezkedtek el a költségvetési címrendben. Fontosabb kivételek voltak a panelprogram, illetve a régi lakáshitelek kivezetése, amely államkötvényekkel végzett ügyleteket is magába foglalt (lásd korábban a Lakásalapról írtakat), így az államadóssághoz és az állami követelésekhez kapcsolódó költségvetési fejezetben található (a lakással kapcsolatos államkötvények kamatszámolásai és törlesztése elnevezésekkel).

¹⁷⁴ A garanciák nem voltak részei a Lakástámogatások címnek, azok vagy a pénzügyminisztériumi fejezetben, vagy pedig a költségvetés közvetlen kiadásai és bevételei között, az állam által vállalt különféle kezességek és viszontgaranciák között szerepeltek a költségvetési címrendben.

¹⁷⁵ A támogatás jogi háttérét az [1085/2001. \(VII.21.\) kormányhatározat](#) és a [40/2003. \(III.27.\) kormányrendelet](#) adja; a martinsalakos házak ügyéről lásd pl. Kovács, I. (2014). [„Leszakadt a plafon, elköltöztünk” – Évtizede hagyják cserben a salakos családokat](#). Magyar Narancs.

¹⁷⁶ A vállalkozások lakásépítési hiteleit is különböző eszközökkel támogathatja az állam: az elmúlt években például a korábbi közvetlen költségvetési támogatást a Magyar Nemzeti Bank [NHP Hajrá!](#) programja és [Növekedési Kötvényprogramja](#) váltotta fel, amelyből lakásépítő vállalkozások is juthattak a „szokásosnál” olcsóbb finanszírozáshoz.

a hitel elengedése), mert ugyan nem kizárólag lakáscélra használható fel, de az esetek legnagyobb részében az otthonteremtést támogatják vásárlás vagy felújítás formájában.¹⁷⁷

4. Lakhatási energiaköltségek támogatása. A lakosság energiaköltségeit az egyes kormányok különböző formákban támogatták. Az 1990-es évek elején általános (szociálisan nem célzott) fogyasztói árkiegészítések voltak a háztartási energiaárak támogatására, majd évenkénti döntésekkel, esetileg és változó formában támogatták a lakosságot (szociálisan célzott és nem célzott módon egyaránt).¹⁷⁸ Ezeket váltotta fel 2003-ban az egységes ártámogatás a földgáz és a távhő esetében, amely kezdetben szociálisan nem célzott voluméntámogatás volt, 2007-től viszont szociális alapon járó támogatássá alakították át.¹⁷⁹ A támogatási rendszert az Orbán-kormány 2010 után megszüntette, az alacsony háztartási energiaárakat közvetlen árszabályozással biztosítja („rezsicsökkentés”), ami nem jár közvetlenül költségvetési kiadással.¹⁸⁰ A lakhatási energiaköltségek változó súlyt képviseltek a lakhatási célú kiadások között a vizsgált három évtized során.

5. Lakhatási költségek szociálisan célzott támogatása. Ebbe az ábrán szintén majdnem láthatatlan csoportba azok a pénzbeli szociális ellátások tartoznak, amelyek lakhatási célt szolgálnak vagy szolgáltak: így a lakbértámogatás (az 1990-es évek elején a lakástörvény létrejöttéig, 1996–2002 között és 2005–2011 között), egy rövid ideig futó lakáscélú adósságkezelési program (1998–2003),¹⁸¹ illetve a lakáscélú főbb szociális támogatások, mint az átmeneti segély, a lakásfenntartási támogatás,

az adósságcsökkentési támogatás és a települési támogatás.¹⁸² Szintén ide soroltuk a 2010 utáni Orbán-kormányok szociális tűzifa-programjait.¹⁸³

6. Pénzintézetek lakhatási eszközökkel kapcsolatos támogatásai. Visszatérő eleme a magyar lakhatási eszközrendszernek, hogy az állam megtérítette a pénzintézetek számára a hitelek és -támogatások folyósításából származó többletköltségeket, a pénzintézetek bizonyos kiadásaira előleget kaphattak, illetve az állam állt helyt bizonyos nem behajtható lakáshitelek esetében.¹⁸⁴ Nehéz megítélni ugyanakkor, hogy ezek a kiadások mennyiben növelték a pénzintézetek profitját, azaz a támogatások mennyiben „szivárogtak el”.¹⁸⁵

Az ábra és a 2020-as árakon legalább 200 milliárd összkiadású eszközöket összefoglaló 3. táblázat alapján **a kormányzat költségvetési kiadásaiban a szociálisan nem célzott kiadások aránya összességében legalább kétharmad volt az elmúlt három évtizedben.** A kiadásokon belül a lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások dominálnak. Az 1990-es évek elején és a 2000-es évek első évtizedének közepén a lakhatási energiaköltségek támogatása (amelyben szociálisan célzott és nem célzott kiadások is előfordultak) hasonlóan fontos volt. **Egyértelműen látszik 1990 után az állam kivonulása a lakhatás finanszírozásából, amelyet nem pótol a magántulajdonhoz jutás támogatásának egyik formája sem.** A költségvetési kiadások az 1990-es években meredeken zuhantak, egyrészt a gyors ütemű infláció miatt a korábbi támogatások és lakáspolitikai eszközök értékvesztésével, másrészt a köztulajdonú lakások eladása miatti kiadáscsökkenéssel, harmadrészt a korábbi támogatások pénzügyileg fenntarthatatlan voltával. A lakáspolitikai eszköztár kiadási maximuma az ezt követő időszakból a 2000-es évek közepén volt, amelyet a 2020-as évek felívelő időszaka követ.

¹⁷⁷ A Magyar Nemzeti Bank kérdőíves felmérése alapján az igénylők háromnegyede lakásvásárlásra és/vagy lakásfelújításra fordította a babaváró hitelt. Lásd részletesen: Fellner, Z., Marosi, A., Szabó, B. (2021). [A babaváró kölcsön hitelpiaci és reálgazdasági hatásai](#). Közgazdasági Szemle.

¹⁷⁸ Utóbbi eseti támogatásokat 1992 és 1997 között hol a Belügyminisztérium, hol a Népjelölti Minisztérium fejezeti kötete tartalmazta, attól függően, hogy melyikük osztotta el a támogatásokat a lakosság számára.

¹⁷⁹ A fontosabb jogszabályok az [50/2003. \(VIII.14.\) GKM-rendelet](#) és a [231/2006. \(XI.22.\) kormányrendelet](#).

¹⁸⁰ A rezsicsökkentés ugyanakkor az energiaellátás számos strukturális problémájára nem kínált megoldást – lásd pl. Weiner, Cs., Szép, T. (2020). [Mire mentünk a rezsicsökkentéssel?](#) portfolio.hu. A részletesen visszaállamosított energiaszektorban az egységesen alacsony lakossági energiaárak lényegében az állam számára kieső bevételt jelentenek, illetve a strukturális problémák megoldását hosszú távon szintén jórészt az államnak kell majd állnia.

¹⁸¹ A 96/1998. (V.13.) kormányrendelet alapján önkormányzatok igényelhettek költségvetési kiegészítő támogatást lakossági adósságkezelési programra. A támogatási formát a Horn-kormány vezette be, majd 2003-ban a Medgyessy-kormány szüntette meg.

¹⁸² Ez utóbbi támogatások költségvetési kiadási adatai a Központi Statisztikai Hivatal [Szociális statisztikai évkönyvéből](#), illetve táblázataiból ([itt](#) és [itt](#)) származnak. 2020 és 2022 között a 2019-es tényadatot szerepeltettük az ábrán becslést értékként.

¹⁸³ A szociális tűzifa-ról részletesen lásd: Bajomi, A. Zs. (2018). [A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁸⁴ A hitelintézeteknek járó költségtérítésekről a támogatásokról szóló jogszabályok rendelkeznek, ezek közül a fontosabbak a [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#), majd a [12/2001. \(I.31.\) kormányrendelet](#), a [16/2016. \(II.10.\) kormányrendelet](#) és a [17/2016. \(II.10.\) kormányrendelet](#). A költségtérítés mértéke a vissza nem térítendő támogatásoknál jellemzően a kifizetett összegek 1,5–8%-a volt.

¹⁸⁵ Hegedűs, J. (2006). [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

	Évek*	Szociális célzás	Összkiadás (milliárd Ft)**
Köztulajdonú lakások bővítése, fenntartása és felújítása	1990–	Igen	1695
Ebből: Önkormányzati lakásállomány felújítása	1990–	Igen	1024
Nemzeti Eszközkezelő Zrt. kiadásai	2012–2021	Igen	207
Lakhatási költségek szociálisan célzott támogatása	1990–	Igen	856
Ebből: Lakásfenntartási támogatás	1993–2016	Igen	346
Átmeneti segély	1993–2014	Igen	255
Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan célzott támogatások	1991–	Igen	159
Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások	1990–	Nem	8709
Ebből: Jelzáloglevelek kamattámogatása	2000–	Nem	1288
Lakásépítési (szociálpolitikai) kedvezmény	1990–	Nem	1283
Lakásalap	1990–1991	Nem	1017
Lakás-takarékpénztári megtakarítások támogatása	1998–	Nem	751
Törlesztési támogatás	1990–2012	Nem	738
Családi otthonteremtési kedvezmény	2015–	Nem	668
Kiegészítő kamattámogatás	1994–	Nem	604
Lakással kapcsolatos államkötvények kamatszámolásai	1992–2016	Nem	481
Pénzüstézetek lakhatási eszközökkel kapcsolatos támogatásai	1990–	Nem	283
Lakhatási energiaköltségek támogatása	1990–	Vegyes	1424
Ebből: Hozzájárulás a lakossági energiaköltségekhez	2003–2019	Vegyes	893
Fogyasztói árkiegészítés háztartási energiafélékre	1990–1991	Nem	473

3. táblázat: A kormányzat lakhatási célú összkiadásainak fő csoportjai és 200 milliárd Ft összkiadás feletti eszközei. Adatok forrása: zárszámadási és költségvetési törvények, Magyar Államkincstár, Központi Statisztikai Hivatal.¹⁸⁶

* Azok az évek, amikor a zárszámadás kiadásokat tartalmazott az eszközhoz kapcsolódóan – ez nem feltétlenül esik egybe azokkal az évekkel, amikor az adott lakáscélú eszköz működött, mert az eszközök kivezetése után áthúzódó kiadások lehettek a következő években is.

** 2020-as árakon

A 2020–2022-es évek adatai nagyobb bizonytalanságot hordoznak. Egyrészt 2020-tól a Pénzügyminisztérium nem közölte a korábbi részletességgel a Lakástámogatások cím alábontását a költségvetési tervezés során, így jelentősebb kiadási tételek (pl. a kifutó lakás-takarékpénztári támogatások) nem szerepelnek az ábrán, tehát a 2020-as tényérték minden bizonnyal az ábrán szereplőnél magasabb volt. A 2021–2022-es adatok az előző két közelítés ismertetésekor bemutatott tendenciák miatt általában felülbecslik a kiadásokat, viszont a 2021. évi költségvetési törvény még nem tartalmazta a tavalyi év végén bevezetett otthonfelújítási támogatást, ami növeli a tényleges kiadásokat. Így a szociális és a nem szociális alapon nyújtott támogatások aránya – amelyet a korábbi évek lakhatási jelentései hangsúlyosan bemutattak – 2021-re és 2022-re nehezen megbecsülhető. Mivel az újonnan bevezetett vagy módosított támogatási formák (pl. otthonfelújítási támogatás) szociálisan nem célzottak és az új eszközök várhatóan pótolni fogják a visszaeső (pl. családi otthonteremtési kedvezmény) és a kivezetett-kifutó eszközökből adódó (pl. lakás-takarékpénztári támogatások) csökkenést, ezért **2021-ben és 2022-ben a szociálisan nem célzott támogatások arányának stagnálására vagy csökkenésére számíthatunk.**

A 4. táblázat a legfontosabb lakáspolitikai eszközök elérését és költségvetési kiadásait mutatja be az adott eszköz „csúcscsúszében”, amikor a legtöbb embert ért el vagy a legtöbb költségvetési kiadást adta. Bizonyos eszközöknél hozzávetőlegesen számadatokkal rendelkezünk csak, így kategóriákra való bontást alkalmaztunk. A táblázatból kirajzolódnak a széles elérésű és drága eszközök (pl. lakás-takarékpénztári támogatások, lakossági gázártámogatás); a közép-osztályt célzó, népszerű, tulajdonszerzést támogató eszközök (pl. szocpol típusú támogatások, lakásprivatizáció); valamint a túlságosan kicsi költségvetésű és kevés embert elért szociálisan célzott támogatások (pl. adósságcsökkentési támogatás).

Végül az összeállításunkból módszertani vagy adathozzáférési okokból ki-maradó néhány fontosabb, a három évtizedben állandó vagy eseti közvetlen költségvetési kiadásokat mutatjuk be, illetve azokat a további közvetett támogatásokat, amelyeket az állam (szintén zömmel a magántulajdonosok számára) nyújt, szociális célzás nélkül.

¹⁸⁶ A források részletes elérhetőségét lásd az 11. ábránál.

		Mettől meddig volt érvényben?	A csúcsevben hány embert ért el?	A csúcsevben mekkora éves kiadással járt?
"Nemzeti ajándék"	Bérlakások privatizációja	1990-2021	100-150 ezer fő	100 milliárd Ft felett
Köztulajdonú lakások bővítése, fenntartása és felújítása	Állami támogatású bérlakásprogram	2000-2005	50 ezer fő alatt	10-50 milliárd Ft
	Nemzeti Eszközkezelő	2012-2021	50 ezer fő alatt	10-50 milliárd Ft
Lakhatási költségek szociálisan célzott támogatása	Lakásfenntartási támogatás	1994-2015	100-150 ezer fő	10-50 milliárd Ft
	Adósságcsökkentési támogatás	2000-2015	50 ezer fő alatt	10 milliárd Ft alatt
	Kamattámogatások	1990-2021	100-150 ezer fő	100 milliárd Ft felett
Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások	Szocpol típusú támogatások (beleértve a CSOK-ot is)	1990-2021	100-150 ezer fő	100 milliárd Ft felett
	Lakás-takarékpénztári támogatások	1990-2021	1 millió fő felett	50-100 milliárd Ft
	Felújítási támogatás (panelprogram)	1996-2018	50-100 ezer fő	10-50 milliárd Ft
Lakhatási energiaköltségek támogatása	Lakossági gázártámogatás	1990-2011	1 millió fő felett	100 milliárd Ft felett
	Szociális célú tüzelőanyag támogatás	2011-2021	300-500 ezer fő	10 milliárd Ft alatt

4. táblázat: A legfontosabb lakáspolitikai eszközök elérése és éves költségvetési kiadása az adott eszköz „csúcsevben”

- A szociálisan célzott lakhatási kiadások között kiemelkedő fontosságúak az érintettek számára a szociális ellátás keretében nyújtott **tartós és átmeneti bentlakást biztosító intézmények**. Viszonylag nehezen meghatározható, hogy ezekre mennyit költ az állam. Az egyik közelítés az intézmények működési költségét veszi figyelembe, ami 2020-as árakon az 1990-es évek elejéről a 2010-es évek elejére kb. 100 milliárd Ft-ról kb. 200 milliárd Ft-ra emelkedett.¹⁸⁷ Az intézmények támogatását a központi költségvetés általában két különböző fejezetben tartalmazta, mert külön bontotta az önkormányzati és a nem önkormányzati fenntartású intézményekre vonatkozó költségvetési kiadásokat (előbbit az önkormányzatokért felelős, utóbbit a mindenkori szociális minisztérium kezelte). Az alábontás rendszeresen változott, így néha egy soron voltak megtalálhatók lakhatást biztosító és nem biztosító szociális ellátások kiadásai, ami miatt a lakhatási célú kiadások nem meghatározhatók. Az önkormányzati fenntartású intézmények esetében tovább nehezíti az időbeli összehasonlítást, hogy a 2000-es évek elején a kormányok az intézmények normatív finanszírozásának egy részét az átengedett személyi jövedelemadó terhére címkézték fel. Az önkormányzatok saját forrásból is kiegészíthették a központi költségvetés normatív támogatásait, ami a központi költségvetési kiadások között értelemszerűen nem jelenik meg. 2015-től a zárszámadási törvényjavaslatok egyáltalán nem közlik az önkormányzati támogatások kiadási alábontását, ezzel az átláthatóságot tovább rontva. Az intézmények felújítását általában címzett, egyedi támogatásokból (vagy európai uniós támogatásokból) biztosították a kormányok a szociális ügyekért felelős minisztériumok fejezeti kiadásából. Ezekről az egyedi, a lakhatás minőségét javító intézkedésekről tételes, egységes módszertannal készült összeállítást nem tartalmaznak a zárszámadási törvények szöveges fejezeti kötetei, így szintén megbecsülhetetlen, hogy felhalmozási célra mekkora összegeket költött el az állam az intézményi lakhatásra.

¹⁸⁷ A működési költségek egyrészt nem azonosak a költségvetési kiadásokkal, mert az intézményeknek bevételei is vannak: a befolyt térítési díjak például a 20 milliárd Ft-os reálértékről 80 milliárd Ft fölé emelkedtek a vizsgált időszakban, azaz fajlagosan egyre inkább kivonult az állam az ellátás biztosításából. Másrészt jelentősek az egyházi és a civil fenntartású intézmények, amelyeket az állam nem csak a normatívákban támogathat (pl. lehetetlen megmondani, hogy az egyházak állami támogatásából az egyházak mennyit allokálnak bentlakásos intézményeik finanszírozására). Az adatok forrása: KSH (2018). [Szociális statisztikai évkönyv, 2017](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

- Előbbi intézményi ellátáshoz kapcsolódóan visszatérő téma szokott lenni a lakhatási jelentésekben, hogy **vajon mennyit költ az állam a hajléktalan emberek ellátására** (intézményekben és azon kívül). A kormány szerint 2020-ban 12 milliárd Ft-ot fordított hajléktalanellátásra,¹⁸⁸ de azt nem tudjuk, hogy ez az összeg milyen kiadásokat és ellátásokat tartalmazott és melyeket nem. Egy 2013-as becslés szerint 10 milliárd Ft körüli összeget fordított a központi költségvetés a hajléktalan-ellátó szolgálatok finanszírozására, ugyanerre az évre a lakhatási jelentés 8 milliárd Ft-os összeget közölt a Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján.¹⁸⁹ A hajléktalanellátás központi költségvetési kiadásából az átmeneti intézmények normatív finanszírozása követhető (azokkal a korlátokkal, amelyeket az előző pontban írtunk), emellett rendszeres (de nagyon alacsony összegű) projektfinanszírozás volt elérhető két (köz)alapítványon keresztül, illetve egyéb eseti intézményfejlesztési vagy egyéb támogatások is előfordultak (utóbbira példa 2013/2014 telén egy 80 millió Ft-os eseti támogatás a Fővárosi Önkormányzatnak, amelyet a hajléktalan embereket kriminalizáló jogszabályok kiegészítéseként vagy „kompenzációjaként” biztosított a Belügyminisztérium¹⁹⁰). Egy példát említve: 2005-ben 4,4 milliárd Ft (ez 2020-as árakon 7,2 milliárd Ft) volt a hajléktalansághoz egyértelműen köthető kormányzati kiadás, ebből 3,8 milliárdot tett ki az intézmények normatív finanszírozása, 500 millió Ft pályázati elosztású fejlesztési támogatás volt, a két közalapítványon keresztül pedig további 100 millió Ft projekt támogatás volt elérhető. A hajléktalanellátásra is igaz, hogy mivel nincs hosszú távú kormányzati koncepció a célokról és a fejlesztési irányokról, ezért a finanszírozást sem lehet a valós igényekhez és célokhoz igazítani, a költségvetési kiadások hasznosulása sem mérhető.¹⁹¹
- A lakhatást biztosító intézmények következő nagyobb csoportját a **kollégiumi ellátás** adja a közoktatásban és a felsőoktatásban, amely 1998-tól egészült ki a lakhatási támogatással azok számára, akik nem jutottak kollégiumi férőhelyhez. Az adatokat itt is nehéz összesíteni, mert az állami

¹⁸⁸ [Életbe lépett a vörös kód szerda reggel](#). kormány.hu, 2021. július 7.

¹⁸⁹ Györi, P. (2014). [Hajléktalanügyi országjelentés](#); Koltai, L. (szerk.) (2014). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹⁰ Részletesen lásd: Koltai, L. (szerk.) (2014). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹¹ Ezt már egy 2006-os számvevőszéki vizsgálat is megállapította: Állami Számvevőszék (2006). [Jelentés – A hajléktalanokat ellátó intézményrendszer ellenőrzése](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

fenntartású és a nem állami fenntartású felsőoktatási intézmények férőhelyalapú kollégiumi normatíváit külön sorokon szerepeltette a költségvetés, a lakhatási támogatást pedig több évben más támogatásokkal összevonva közölte az oktatásért felelős minisztérium. A közoktatásban kezdetben az önkormányzati támogatások között szerepelt a kollégiumi normatíva, ez a közoktatás központosításával és a nem állami fenntartású intézmények számának növekedésével megváltozott. A szociális intézményekhez hasonlóan a beruházásokat még nehezebb összesíteni. A felsőoktatási kollégiumoknál még bonyolultabb a ppp-konstrukcióban végzett kollégium-építések, -üzemeltetések és -kiváltások közpénzráfordításának kiszámítása, ahol az egyetem és a minisztérium sem teszik átláthatóvá az adatokat.¹⁹² 2007-ben még mai árakon 15 milliárd Ft felett költött az állam felsőoktatási kollégiumi normatívára és lakhatási támogatásra, ez mára nagyjából a felére csökkent. 2021-től a felsőoktatásért felelős Innovációs és Technológiai Minisztérium a költségvetési törvény fejezeti indoklásában már egyáltalán nem közli, hogy mennyit fordít erre a célra. A fiatalok lakhatási problémáiról részletesebben a 2019-es lakhatási jelentés tartalmazott összeállítást, amely rámutatott a kollégiumi férőhelyek jelentőségére a kevésbé tehetősebb felsőoktatási hallgatók lakhatási nehézségeinek enyhítésében.¹⁹³

- Szintén nem tartalmazza összeállításunk a költségvetési kiadásokról **az európai uniós finanszírozásban megvalósuló programokat**, amelyeknek lakhatási vonatkozásai is vannak. Ezekről az ideai lakhatási jelentés részletesebb elemzést közöl.¹⁹⁴
- Közvetetten jelentenek kiadásokat a költségvetés számára a **lakástulajdonláshoz kapcsolódó adó- és illetékkedvezmények**. A kedvezmények léte jól mutatja a magántulajdon-domináns magyarországi piac anomáliáit, és azt a tényt, hogy a magántulajdon és a lakáspiac nem képes megoldani a lakhatási problémákat, mely egyenlőtlenségi és lakásmobilitási problémákat az állam különböző eszközökkel kíván orvosolni. **E kedvezmények egyértelműen forrásokat csatornáznak ki a lakásrendszer állami működtetéséből és a lakástulajdonnal nem rendelkezők támogatásából, valamint részben a befektetési célú ingatlanvásárlók**

számára juttatnak kedvezményeket.¹⁹⁵ A kieső bevételekről a költségvetés becsléseket közöl, de az idősorok nem teljesek a három évtizedre, illetve a becslések módszertanáról sem tájékoztatnak a költségvetési és zárszámadási törvények. A 2010 utáni Orbán-kormányok a korábbi kormányokhoz képest teljesebb körben tájékoztatnak ezekről a kieső bevételekről. Az 1990-es évek elején az adó- és illetékkedvezmények, valamint más hasonló burkolt támogatások arányát az összes lakáscélú kiadáson belül egyharmadra tették a szakértői becslések, bár ennek legnagyobb részét a piaci és az állami lakbérek közötti eltérés formájában nyújtott burkolt támogatás tette ki.¹⁹⁶ Az állam számára kieső adóbevételekben szerepel a lakáscélú hiteltörlesztés és megtakarítás adókedvezménye. A lakáscélú megtakarításokra a személyijövedelemadó-kedvezményt az 1987-es adóreform részeként vezették be és 1997-ben vezették ki (a kedvezményt 2001-ig lehetett igénybe venni), 1994-től 2007-ig pedig a lakáscélú hitelek törlesztőrészeire járt szja-kedvezmény (ennek a költségvetési hatásai a 2010-es évek elején futottak ki). E két szja-kedvezmény 2020-as árakon összesen 355 milliárd Ft adóbevétel-kiesést jelentett a költségvetés számára. Az adókedvezmény kivezetése a támogatások szociális célzása szempontjából indokolható volt, hiszen az adókedvezményt a magasabb jövedelműek tudták elsősorban érvényesíteni.¹⁹⁷ További kieső illetékbevételek adódnak a lakástulajdonok közvetlen és közvetett cseréje esetében, telekvásárláskor (ha később lakóingatlant építenek rajta), 30 millió Ft alatti árú új építésű lakás megvásárlásakor, lakásvásárláskor családi otthonteremtési kedvezménnyel, valamint lakástulajdon öröklésekor. Ezeket **az illetékkedvezményeket a 2022-es költségvetés (folyó áron) 129,6 milliárd Ft-ra teszi** (ennek fele a lakástulajdon közvetett cseréjére vonatkozik, harmada pedig a csok-os lakásokra); 2012 és 2022 között összességében (2020-as árakon) pedig 639 milliárd Ft-ra becsülte a Pénzügyminisztérium a lakástulajdonláshoz kapcsolódó kieső illetékbevételeket. Bár az illetékkedvezmények társadalmi csoportok közötti megoszlását a kormány nem ismerteti, de feltehetően ezekkel is a jobb jövedelmi helyzetű csoportok számára juttatott az állam burkolt támogatásokat.

¹⁹² Bővebben lásd: Bucsky, P. (2019). [Egy hasznosnak tűnő állami program, a részleteket mégis rejtgetik](#). G7.hu. A felsőoktatás közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokba való kiszervezése a következő években tovább fogja rontani a lakhatási kiadások átláthatóságát a felsőoktatási szférában.

¹⁹³ Balogi, A., Kőszeghy, L. (2019). [Lakáspiacra kilépő fiatalok a lakhatási válságban](#). In: Jelinek, Cs. (szerk.). Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2019. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹⁴ Bajomi, A. Zs. (2021). A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei. In: jelen kötetben.

¹⁹⁵ A szakértők a 2000-es évek elején 10-15%-ra becsülték az adókedvezményt igénybe vevők körében a befektetési céllal vásárlók arányát – Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹⁹⁶ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#). Közgazdasági Szemle.

¹⁹⁷ Részletesen lásd: Hegedűs, J. (2006): [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

5. A lakhatás megfizethetősége

A lakhatási szegénység mértékét a lakhatás megfizethetősége alapján is vizsgálhatjuk. A lakhatási szegénység akkor mérsékelhető eredményesen közpolitikai beavatkozásokkal, ha a háztartások számára a lakhatás megfizethetősége javul. Módszertanilag viszont nem egyszerű olyan, hosszú időtávon is releváns és összehasonlítható, esetlegesen a különböző lakásrendszerű országok közötti összehasonlítást is lehetővé tevő mutatószámokat találni, amelyek megfelelően bemutatják a lakhatás megfizethetőségét. Például a megfizethetőség fogalom meghatározásának része az, hogy a háztartások egy „társadalmi szinten elfogadható” lakás költségeit ki tudják fizetni,¹⁹⁸ viszont a vizsgált három évtizedben átalakult az is, hogy mit tart a magyar társadalom „elfogadható” lakhatásnak (komfortosság, túlszűfolttság stb. terén).¹⁹⁹

A lakhatás megfizethetőségét a korábbi évek lakhatási jelentései elsősorban a következő szempontok alapján vizsgálták:

- **Kiknek és mennyire megfizethető a lakásvásárlás?** A magántulajdonú lakhatás magyarországi dominanciája miatt a lakásvásárlás lehetősége kulcsfontosságú a lakhatás megfizethetősége szempontjából. E megközelítés szerint például az, hogy a háztartásoknak hány évi jövedelemre van szükségük egy számukra szükséges lakás megvásárlásához, jó indikátora lehet a lakhatás megfizethetőségének. Az elemzés kiegészülhet a lakáshitelek költségeinek vagy a befektetési célú lakásvásárlásoknak a vizsgálatával. A lakhatási szegénység akkor csökken e megközelítés szerint, ha a háztartások számára „olcsóbb” lesz a lakásvásárlás, illetve ha a háztartások szélesebb köre számára válik elérhetővé a lakásvásárlás.
- **Megfizethetők-e a lakhatási költségek a háztartások számára?** Ez a megközelítés az eddigi lakhatási jelentésekben kitüntetett vizsgálati szempont

volt. Módszertani problémát jelent, hogy mit számítunk bele a lakhatási költségekbe és mit nem. Az Eurostat definíciója szerint a lakhatás akkor megfizethető, ha egy háztartás a rendelkezésre álló jövedelmének kevesebb, mint 40%-át költi lakhatásra,²⁰⁰ de más vizsgálatok más százalékos értékeket is figyelembe vehetnek. Előnyös a lakhatási szegénység vizsgálata szempontjából, hogy a lakosság jövedelemszint szerinti csoportjaira külön-külön kiszámítva is elérhetők ezek a megfizethetőségi mutatók, így rá lehet mutatni, hogy a szegényebb háztartások mennyivel fordítanak többet lakhatási kiadásokra, mint a gazdagabb háztartások. Az elemzés kiegészülhet a háztartások szubjektív értékítéletének vizsgálatával, ahol a háztartásoknak például azt a kérdést teszik fel, hogy gondot jelent-e számukra a lakhatási költségek megfizetése.

- **Kiket és milyen mértékben érint az energiaszegénység?** Az előző pontnál szűkebben a lakhatási költségek megfizethetőségét ez a megközelítés a lakhatás energiaköltségeinek megfizethetőségével közelíti. A megközelítés kiegészülhet lakásminőségi mutatókkal (rossz energetikai besorolású lakások aránya és jellemzői), illetve a háztartások szubjektív megítélésével, például hogy a háztartásnak nehézséget okoz-e megfelelően kifűtenie a lakását. A lakhatási jelentések az energiaszegénységet hol a megfizethetőségi fejezetben belül, hol pedig önálló fejezetben dolgozták fel.
- **Mekkorák a lakbérek a magánpiacon és az önkormányzati tulajdonú bérlakásokban?** Ez a megközelítés csak a lakást bérlőket vizsgálja, és a lakbérek megfizethetőségét elemzi. A megközelítés hátterében az áll, hogy a lakást bérlők körében más típusú megfizethetőségi és lakhatási szegénységi problémák jelentkeznek, mint a lakástulajdonosok körében. A magánbérlői piac sokak számára nem vagy nehezen megfizethető, így a lakhatási szegénység növekedésére utalhat, ha a magánpiaci lakbérek a jövedelmeknél gyorsabban emelkednek és háztartások szorulnak ki a magánbérlői piacról. Mivel az önkormányzati bérlakásokban élők ideális esetben szociálisan rászorulóak, ezért az önkormányzati lakbérszint jó indikátora lehet a lakhatás megfizethetőségének.

¹⁹⁸ Lásd pl. Koltai, L. (szerk.) (2014). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹⁹ Például az 1993-as Magyar Háztartás Panel adatainak elemzése alapján a magyar háztartások fele élt substandard (hiányzó komfortelemek – folyó víz, fürdőszoba, lakáson belüli WC – és/vagy leromlott állapotú lakás és/vagy túlszűfolttság) lakásban – Hegedűs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

²⁰⁰ A számítási képlet részletesen az [Eurostat honlapján](#) olvasható.

- **Mekkora a háztartások eladósodottsága a lakhatás terén?** E megközelítés szerint a lakhatási szegénységet és a megfizethetőségi problémákat tükrözi, ha a háztartások tartozásokat halmoznak fel a lakhatási költségek terén. A hátralékoknak különböző formái lehetnek: lakhatási célra felvett hitelek nemfizetése, elmaradások a lakberekkel vagy a rezsiköltségekkel. Ezeknek az adatoknak az összesítése módszertanilag nehéz (különböző adatforrások vannak a háztartási kérdőíves vizsgálatoktól a közműszolgáltatók által nyilvántartott hátralékadatokig), az időbeli összehasonlításnak is vannak korlátai, viszont az általános trendek jól beazonosíthatók.
- **Hány kilakoltatás történt?** Ez a megközelítés a kilakoltatást megfizethetőségi probléma következményeként határozza meg: például több kilakoltatás történik, ha arányaiban több háztartás nem tudja a lakhatási költségeit fizetni, ami szerződésbontáshoz, végrehajtáshoz és kilakoltatáshoz vezet; vagy ha a megfizethető lakhatás hiányában több lesz az önkényes lakásfoglaló és ezekből a lakásokból történnek a kilakoltatások.
- **Milyen, a lakhatás megfizethetőségét javító szakpolitikai eszközök vannak, és ezek kik számára hozzáférhetők?** Ez a megközelítés a közpolitikai eszközök (pl. lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési szolgáltatás) felől vizsgálja a megfizethetőséget és összekapcsolja a megfizethetőségi és a hozzáférhetőségi kérdéseket. (Ezzel a kérdéskörrel a fejezet korábbi részeiben foglalkoztunk.)

A különböző megközelítések a lakhatás megfizethetőségének változását különböző időtávon képezhetik le. A megfizethetőségi javulását vagy rosszabbodását a lakásárak vagy az albérléstartárak változásai például az ingatlanpiaci fel- és leívelések miatt gyorsan és nagy amplitúdóval tükrözik. A lakhatás költségeinek megfizethetősége a szélesebb értelemben vett megfizethetőséget kis késéssel követi: egy gazdasági válságot követően a hátralékok, adósságok néhány év eltéréssel kezdenek növekedni, és egy gazdasági felívelés esetében néhány év késéssel kezdenek el csökkenni. A kilakoltatások pedig még hosszabb távon követhetik a megfizethetőségi ciklusokat, mert a kilakoltatás jogilag évekre elhúzódó folyamat lehet. A szakpolitikai eszközök a megfizethetőséget nagyon különböző időtávon tudják befolyásolni. Az elmúlt évtizedek gyorsan bevezetett, lakáshitel-adósságokat kezelő programjai például akár

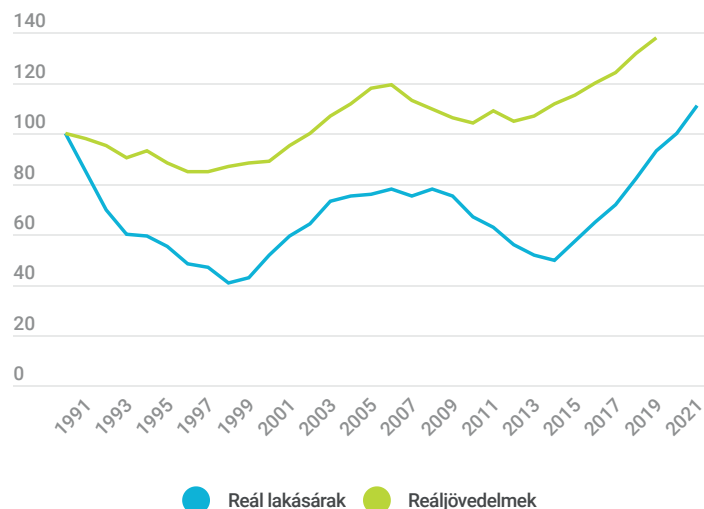
éves időtávon is sokakat el tudtak érni, és a rezsiköltségek állami ármeghatározással való befolyásolása is gyorsan végrehajtható. Ezzel szemben az energiahatékonysági beruházások csak hosszú időtávon térülnek meg és így hosszú időtávon javítják a megfizethetőséget. A lakáshitelek kamattámogatásai pedig a rövid és a hosszú időtávot vegyítik: a megfizethetőséget és a hozzáférhetőséget rövid távon javíthatják, viszont pénzügyileg akár több évtizedre elhúzódó módon.

5.1. A lakásvásárlás megfizethetősége

A lakásvásárlás megfizethetőségét elsődlegesen a lakásárak és a reáljövedelmek összevetésével vizsgálhatjuk (14. ábra). Az 1990-es években az 1990-es kiinduló állapothoz képest 60%-kal csökkentek a reál lakásárak, míg a jövedelmek „csak” 15%-kal mérséklődtek: ez alapján az 1990-es években a lakhatás megfizethetősége javult. Az 1990-es évek legvégén és a 2000-es évek legelején a lakásvásárlás megfizethetősége romlott, mert a reál lakásárak gyorsabban emelkedtek a reáljövedelmeknél. A lakásárak stagnáló időszakok után a 2008-as válság hatásaként mind a lakásárak, mind a reáljövedelmek csökkentek, 2014-től viszont a lakásárak gyorsabban emelkednek a jövedelmeknél. A lakástranzakciós adatok alapján számított reál lakásárindex csak 2020-ban érte el a rendszerváltáskori árakat. **Összességében tehát Magyarországon az 1990-es szinthez képest válságidőszakokban javult a lakásvásárlás megfizethetősége, a prosperáló időszakokban viszont romlott.** A kormányzat a lakhatás pénzügyi logikájának hangsúlyossága miatt viszont éppen a prosperáló időszakokban fordított több pénzt a lakásvásárlás támogatására, ami a források rossz hasznosulására utal. Szintén fontos látni, hogy a válságidőszakokban, csökkenő reáljövedelmek mellett hiába javul elméletileg a lakhatás megfizethetősége, ha a reáljövedelmek csökkenése miatt kevesebb háztartás kezd lakásvásárlásba.

Módszertani szempontból egyik adatsor sem homogén,²⁰¹ és így csak közelítőleg tudja kifejezni a lakásvásárlás megfizethetőségét. A lakásárak az adásvétel által érintett lakások árait takarja, így az árak alakulásában jelentős

²⁰¹ A reáljövedelmek idősorait a nemzeti számlákból állítja össze a Központi Statisztikai Hivatal, ahol az ESA2010-módszertanra való átállás miatt az 1994-ig tartó és az 1995-től kezdődő évek adatai csak korlátozottan hasonlíthatók össze. A lakásárindexet a NAV adásvételi illetékadatbázisának alapján készítették.



14. ábra: Az egy főre jutó reáljövedelmek és a reál lakásárak változása (1990=100).
Forrás: a [KSH](#) és az [MNB](#) adatai alapján saját számítások. A lakásárindexek minden évben az első negyedévi adatok.

lehet az összetételi hatás: az elmúlt három évtizedben nem ugyanolyan minőségű, földrajzi elhelyezkedésű és fizikai adottságokkal rendelkező lakások cseréltek gazdát a lakáspiacon;²⁰² emellett a lakástranzakciók száma is erősen ingadozott. **A lakhatási szegénység vizsgálata szempontjából emellett fontos, hogy az átlagos jövedelmek és az átlagos lakásárak viszonya nem képezi le a lakhatási szegénységben élők sajátos problémáit**, akiknek a jövedelme jórészt az átlagosnál alacsonyabb, és akik csak alacsonyabb árú, rosszabb minőségű vagy kedvezőtlenebb adottságú lakásokat engedhetnek meg maguknak – ha egyáltalán.

A lakásárak és a jövedelmek „egyszerű” összehasonlítása mellett a kutatók részletesebben is elemezték a lakásárak megfizethetőségét. Az 1980-as évek „spekulatív kereslete” a lakáspiacon (az ingatlanba történő befektetés jó megtakarítási forma volt ekkor) a rendszerváltást követően megszűnt: az 1990-es években a pénzügyi befektetések magasabb hozamúak voltak az ingatlanokon elérhetőeknél, amit a lakástámogatási rendszer sem tudott kompenzálni. A lakások iránti kereslet csökkent, a lakáshitelek pedig az alacsonyabb jövedelműek számára a magas reálkamatok, a magas infláció, a kezdeti magas törlesztőrészek és a rendszerváltás utáni válságban bizonytalanabb jövedelmek miatt nem tették megfizethetőbbé a lakáshoz jutást. Emellett a társadalmon belül a jövedelmek nagyobb mértékben differenciálódtak az 1990-es években, mint ahogy a lakások közötti árkülönbségek.²⁰³ Az 1990-es években egy átlagos háztartás 4-6 évi jövedelme volt szükséges ahhoz, hogy egy átlagos lakást megvásároljon, ez az érték a 2000-es évek közepén is 6 körül volt.²⁰⁴ **A legalább ötödbe tartozóknak 1993-ban 24 évi teljes jövedelmükbe került volna egy átlagos budapesti lakás megvásárlása.**²⁰⁵ A 2008-as válság előtti években a jövedelmek növekedése mellett a lakásárak reálértéken stagnáltak, árbuborék

az MNB kutatói, itt 2008-ban volt jelentősebb változás a NAV nyilvántartásaiban – Banai, Á., Vágó, N., Winkler, S. (2017). [Az MNB lakásárindex módszertana](#). Budapest: Magyar Nemzeti Bank.

²⁰² Az összetételi hatás időben nem állandó, lásd erről a Központi Statisztikai Hivatal lakásárindexének összetételi hatást is figyelembe vevő részletes adatait az elmúlt fél évtizedről: KSH (2021). [Lakáspiaci árak, lakásárindex, 2021. I. negyedév](#). Emellett egy 1999-es felmérés rámutatott arra is, hogy a lakáspiaci tranzakciók csak a lakások egy részpiacán adnak információt az árakról, és egy teljeskörűsíthető felmérés sokkal finomabb adatokkal tud szolgálni a lakásárak különbségeiről és annak okairól – Székely, G.-né. (2000). [A lakásárak társadalomstatistikai összefüggései](#). Statisztikai Szemle.

²⁰³ Hegedüs, J., Várhegyi, É. (1999). [A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években](#). Közgazdasági Szemle.

²⁰⁴ Hegedüs, J. (2006): [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély; Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély.

²⁰⁵ Hegedüs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

nem alakult ki.²⁰⁶ A 2010-es években a lakásárak növekedése meghaladta a jövedelmek növekedését. A lakásárnövekedés differenciáltan ment végbe: például a jofogas.hu oldalon meghirdetett lakások esetében a nagyobb lakások ára gyorsabban emelkedett a kisebb lakásokénál. Az MNB lakásárindexe jelentős térbeli különbségeket is feltárt: a budapesti lakáspiacon (többek között a befektetési célú lakásvásárlások miatt) meredekebben emelkedtek a lakásárak.²⁰⁷ Hasonló tendenciák látszódnak a Takaré Index adataiból: **egy 60 négyzetméteres lakás megfizethetősége 2014 és 2020 között szinte az egész országban romlott**, a területi különbségek szempontjából Budapesten és környékén, a nyugati határszáron, a Balatonnál és néhány más városban rosszabb a lakásárak megfizethetősége. 2020-ban megyétől függően 3–11 évnyi jövedelemre volt szükség egy 60 négyzetméteres lakás megvásárlásához.²⁰⁸ A 2010-es évek folyamatai a lakhatási szegénységben élők számára különösen kedvezőtlenek. Kérdés, hogy hosszabb távon a koronavírus-válság hatása miként alakítja a lakásárak megfizethetőségét: az első adatok alapján a használt lakások eladási ára stagnált 2020-ban,²⁰⁹ miközben az átlagjövedelmek növekedése nem állt meg.

A lakásárak megfizethetőségének trendje azt a közkeletű vélekedést is cáfolja, hogy az alacsonyabb lakásárakat, illetve a megfizethetőbb lakhatást lakásépítésekkel lehet elérni. Az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején az újlakásépítések megduplázódtak, a lakástranzakciók száma emelkedett,²¹⁰ bővültek a lakástámogatások, miközben a megfizethetőség romlott. Hasonló trend körvonalazódik a 2010-es évek második felében és a 2020-as években: a lakástámogatások és a jövedelmek növekednek, az Orbán-kormányok különböző eszközökkel igyekeznek élni a lakásépítéssel, viszont a lakásárak megfizethetősége romlik.

5.2. A lakhatási költségek megfizethetősége

A lakhatási költségek megfizethetősége azt mutatja meg, hogy a háztartások számára a különböző, lakásokkal kapcsolatos kiadások mekkora terheket jelentenek a jövedelmükhöz viszonyítva.

Az 1980-as évek végétől a háztartások kiadásai között jelentősen megemelkedtek a lakhatáshoz kapcsolódóak: az 1980-as évek 10%-áról az 1990-es évek közepére duplájára növekedett ez az arány, de **a rendszerváltást követően a lakosság legszegényebb tizede számára közel megháromszorozódott a jövedelemből a lakásfenntartásra fordított kiadások aránya.**²¹¹ Ennek oka egyrészt a lakberek növelése volt a köztulajdonú lakásokban lakók számára, másrészt az ekkor a lakással kapcsolatos kiadások 85%-ára tehető rezsiköltségek²¹² növekedése. Megszűnt a rezsikiadások fogyasztói árkiegészítése, az áremelkedéseket az 1990-es évek kormányai különböző eseti (majd később állandósuló) rezsitámogatásokkal váltották fel, de még így is tíz év alatt (1987 és 1997 között) nominálisan tizennégyszeresére emelkedett a háztartási energia ára.²¹³ Az infláció és a csökkenő reálbérek miatt a háztartások terhei a jövedelmükhöz viszonyítva növekedtek.²¹⁴ 1993-ban a lakosság harmada a háztartási jövedelem 30%-ánál többet költött lakhatással kapcsolatos kiadásokra, **a legsúlyosabb jövedelmi ötödben a rezszi, a lakbér és a törlesztés a háztartási jövedelmek 42%-át tették ki 1993-ban.**²¹⁵ Jelentős különbségek voltak a lakhatás tulajdonjellege szerint is: a rendszerváltás környékén a saját lakásban lakók lakhatási célú kiadása a jövedelem arányában nagyjából másfélszerese volt annak, amit a bérlakásban lakók fizettek. A magas lakásfenntartási költségek okozták azt a paradox helyzetet is, hogy bár a privatizáció során a bérlőkből tulajdonosokká válók „nemzeti ajándékot” kaptak, az emberek mégis elégedetlenek voltak a lakhatási helyzetükkel.²¹⁶

²⁰⁶ Hegedűs, J., Somogyi, E., Teller, N. (2018). [Lakás piac és lakásindikátorok](#). In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2018. Budapest: TÁRKI.

²⁰⁷ Lásd pl. Ámon, K., Balogi, A. (2019). Megfizethetőség. In: Jelinek, Cs. (szerk.): [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2019](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.; ill. Pósfai, Zs. (2020). Megfizethető-e a lakhatás? In: Gosztonyi, Á. (szerk.): [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²⁰⁸ A Takaré módszertana nem közvetlenül összehasonlítható az előbbieken hivatkozott hasonló adatokkal, mert más jövedelemadatokkal dolgozik és a medián lakásárakat veszi figyelembe. Takaré Index (2021). [Budapesten majdnem ötször annyi ideig kell dolgozni egy lakásért, mint Nógrádban](#). Sajtóközlemény.

²⁰⁹ KSH (2021). [Lakás piaci árak, lakásárindex, 2021. I. negyedév](#).

²¹⁰ Hegedűs, J., Somogyi, E., Teller, N. (2018). [Lakás piac és lakásindikátorok](#). In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2018. Budapest: TÁRKI.

²¹¹ König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#). Esély; ill. Missetics, B. (2018). [Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt](#), Esély.

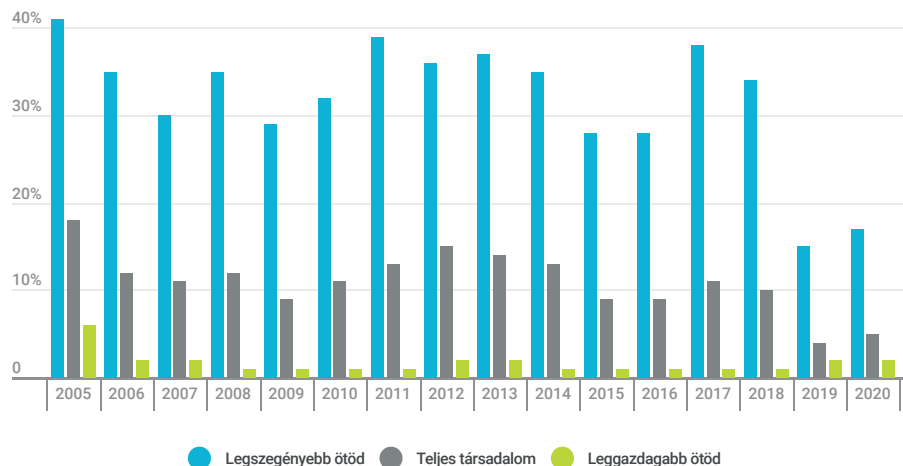
²¹² Hegedűs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

²¹³ Missetics, B. (2018). [Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt](#), Esély.

²¹⁴ Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély.

²¹⁵ Hegedűs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

²¹⁶ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#). Közgazdasági Szemle.



15. ábra: A megfizethetőségi problémákkal küzdő háztartások aránya (azon háztartások aránya, amelyek jövedelmük több mint 40%-át lakhatásra költik, 2005–2020).

Forrás: Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by age, sex and poverty status – EU-SILC survey](#). Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by income quintile – EU-SILC survey](#).

A lakásfenntartási költségek a 2000-es években a háztartások jövedelmének nagyjából a 20%-át tették ki, amely csak a 2008-as válságot követő években emelkedett 25% fölé, a 2010-es évek végén pedig kicsivel 20% alá csökkent.²¹⁷ A lakhatás megfizethetőségének alapvető mutatója – az, hogy a lakosság mekkora része fizeti a háztartási jövedelem több mint 40%-át lakhatásra – kevésbé informatív az elmúlt 15 évben: az arány 2005-ben még 18% felett volt, a 2008-as válság előtt 10% körülre csökkent, majd egy átmeneti emelkedés után egy módszertani változás miatt 2019-től csak 4-5% az érték (a koronavírus hatására 2020-ban kissé emelkedett) (15. ábra). Az értékek a jövedelmi ötödök szerint is javultak: míg az évezred elején még a társadalom legszegényebb ötödébe tartozó háztartások 40%-a költötte jövedelmének több mint 40%-át lakhatásra, a 2010-es évek végére már csak a legszegényebb ötöd 20%-ára volt ez igaz.²¹⁸ Ugyanakkor a lakhatási szegénységben élők arányát és számukra a lakhatási költségek terheit kevésbé jól képezi le ez a mutató, mert a lakhatási szegénység mértéke más indikátorok alapján nem csökkent ekkora mértékben.

A lakhatási költségek megfizethetősége háztartástípus, lakástípus és településtípus szerint is differenciált: a 2015-ös lakásfelmérés alapján például a lakásfenntartási költségek jövedelemhez viszonyított aránya alapján a megfizethetőségi probléma gyakoribb a családi házakban lakók, az önkormányzati bérlakásokban élők és a kistelepüléseken élők körében.²¹⁹

5.3. Energiaszegénység

A lakhatás megfizethetőségét az energiaszegénységen keresztül is vizsgálhatjuk: ha a háztartások nem tudják megfizetni a háztartási energiaköltségeket vagy nem tudják megfelelően kifűteni a lakásukat, annak sokszor az energia árának megfizethetősége az oka.²²⁰

²¹⁷ https://www.ksh.hu/thm/2/ind2_7_4.html

²¹⁸ Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by age, sex and poverty status – EU-SILC survey](#). Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by income quintile – EU-SILC survey](#).

²¹⁹ Hegedüs, J., Somogyi, E. (2018). A lakások megfizethetősége és a társadalmi egyenlőtlenségek – a KSH 2015-ös lakásfelmérése alapján. In: [Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés részletes eredményei](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

²²⁰ Az energiaszegénységnek számos más mutatója is létezik, ezeket részletesen áttekinti a tavalyi lakhatási jelentés: Feldmár, N. (2020). Energiaszegénység. In: Gosztönyi, Á. (szerk.): [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

Az 1990-es évek elején akut problémát jelentett a háztartások számára a háztartási energiaköltségek kifizetése, amit bizonyít, hogy a TÁRKI adatfelvételei alapján 1993-ban a lakosság közel harmadában előfordult, hogy kevesebbet fűtött vagy csak a lakás egy részét fűtötte (16. ábra). Ugyanez a legszegényebbek (az átlagjövedelem 40%-ánál kevesebb jövedelemmel rendelkezők) felére volt igaz.²²¹ Évről évre jelentős ugrások voltak az idősorban, ami a háztartások 1990-es évtizedben tapasztalható nagyon változékony jövedelmi helyzetét tükrözte.²²² A háztartási energiaárak a fogyasztói áraknál és a jövedelmeknél is meredekebben emelkedtek a rendszerváltást követően: folyó áron 1987 és 1997 között az energiaárak tízennegyszeresükre, a fogyasztói árak nyolcszorosukra, a jövedelmek viszont csak ötszörösükre emelkedtek (a legszegényebb tized esetében pedig csak négyszeresükre).²²³ A kormányok a fűtési költségek különböző módokon való támogatásával igyekeztek mérsékelni a háztartások terheit, de ahogy azt a korábbiakban bemutattuk, ezek nem vagy rosszul érték el a valóban rászoruló háztartásokat, és a támogatások esetiek voltak.

A 2000-es évek második felében a vezetékes energia megfizethetősége javult, így az energiaszegénység csökkent, majd a 2008-as válság után ismét meredeken növekedett, különösen a szegénységi küszöb alatt élők körében. A 2010-es évek második felében valamennyi jövedelmi csoport körében javultak egyes energiaszegénységi mutatók, ami elsősorban a rezsicsökkentésnek köszönhető. Emellett viszont az energiaszegénységnek demográfiai, településtípus és lakástípus (családi ház vagy társasházi lakás) szerinti különbségei jelentősek maradtak a 2010-es évek végén is.²²⁴ Az elmúlt évtizedben a rászorulóknak számára a fűtési költségeket csökkentő kormányzati programok közül a szociális tüzelőanyag-támogatás állandósult, amelyre az önkormányzatok pályázhatnak a Belügyminisztériumnál. A rossz elérésű és rossz konstrukciójú támogatás roppant kis költségvetésű, így érdemben nem tud segíteni az energiaszegénységben élők összességén.²²⁵



16. ábra: Azon háztartások aránya, akik nem tudják megfelelően fűteni a lakásukat.²²⁶

Forrás: Eurostat (é.n.). *Inability to keep home adequately warm – EU-SILC survey*; Kolosi, T., Sági, M. (1998). *A háztartások demográfiai, foglalkozásszerkezeti és anyagi helyzetének változása*. In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy., Vukovich, Gy. (szerk.). *Társadalmi Riport 1998*. Budapest: TÁRKI.

²²¹ Andorka, R., Spéder, Zs. (1994). *Szegénység a 90-es évek elején*. In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). *Társadalmi Riport 1994*. Budapest: TÁRKI.

²²² Kolosi, T., Sági, M. (1998). *A háztartások demográfiai, foglalkozásszerkezeti és anyagi helyzetének változása*. In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy., Vukovich, Gy. (szerk.). *Társadalmi Riport 1998*. Budapest: TÁRKI.

²²³ Misetics, B. (2018). *Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt*, Esély.

²²⁴ Erről részletesen lásd a tavalyi lakhatási jelentésben: Feldmár, N. (2020). *Energiaszegénység*. In: Gosztanyi, Á. (szerk.). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²²⁵ Részletesen lásd: Bajomi, A. Zs. (2018). *A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²²⁶ Az 1993–1997 közötti adatok és a 2005-től közölt adatok közvetlenül nem összehasonlíthatóak. A szegénységi küszöb alatt élők a mediánjövedelem 60%-ánál kevesebbel rendelkezőket jelenti.

Az energetikai célú lakásfelújítási támogatások az elmúlt három évtizedben nem tudtak áttörést elérni az energiaszegénység csökkentésében. A (részben európai uniós, részben hazai forrásokból finanszírozott) támogatások a jobb anyagi helyzetűek számára voltak elérhetők, így azok számára vált megfizethetőbbé a lakhatás, akik számára már korábban is nagyobb eséllyel az volt. **A mindenkori kormányok az egyszerűbb, rövid távú és rövid távon politikai haszonnal kecsegtető energiaárakba való beavatkozást részesítették előnyben a hosszabb távon energiamegtakarítást jelentő programokkal szemben.** A lakásépítések sem tudtak olyan mértékű átalakulást hozni a lakásállományban, hogy a teljes lakásállomány műszaki állapotának javulásával javult volna az energiaköltségek megfizethetősége és csökkent volna az energiaszegénység.

Az elmúlt három évtized energiaszegénységgel kapcsolatos szakpolitikai eszközei fenntarthatatlanok lesznek a következő három évtizedben, és a lakhatást érintően is energiapolitikai fordulatra volna szükség. **Az európai uniós és a hazai klímacélok teljesítése nehezen összeegyeztethető a rezsiszűkítés alapfogdo-latával.** A lakhatás olcsó energiaszükségleteit is hosszú távon várhatóan csak az állami tulajdonú energiavállalatok veszteségének közpénzekből való finanszírozásával lehet majd fenntartani, amellyel a kormányok ismét szociálisan nem célzott módon avatkoznak be a háztartási energiaköltségekbe.

5.4. A lakbérek megfizethetősége

A lakhatás megfizethetőségének értékelésekor a lakástulajdonhoz jutás megfizethetősége mellett fontos a lakást bérlok számára a lakhatás megfizethetősége. A lakáshasználati jogcímen belül a bérlet jelentősége átalakult az elmúlt három évtizedben: 1990-ben a 3,6 millió lakott lakásból még 685 ezer volt önkormányzati tulajdonban, 936 ezer lakásban pedig bérleti jogviszonyban laktak. 2016-ra a 3,85 millió lakott lakásból csak 48 ezer volt önkormányzati tulajdonban, és 322 ezer lakást laktak bérleti jogviszonyban (utóbbi érték 2001-hez képest 50 ezerrel emelkedett).²²⁷ Tehát míg **a rendszerváltás környékén a köztulajdonban lévő lakások lakbéréi bírtak nagyobb jelentőséggel a megfizethetőség szempontjából, jelenleg a magánbérleti piac lakbéreinek alakulása a fontosabb.**

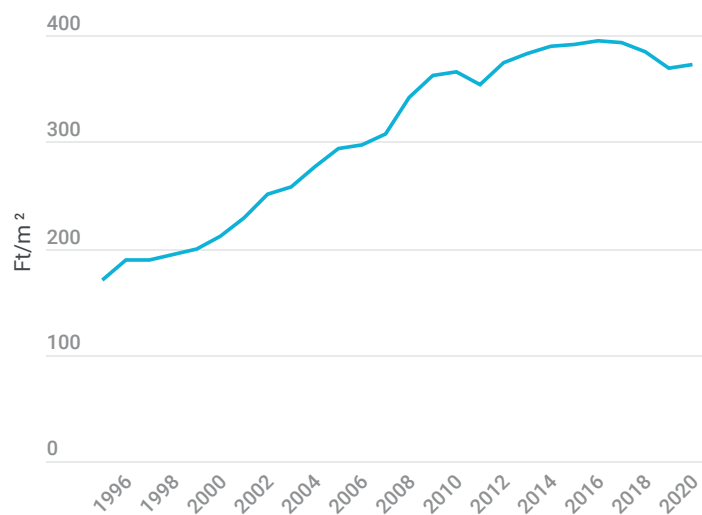
A lakbérek szintjének mérése és három évtizeden keresztül való végigkövetése módszertanilag sem egyszerű. A Központi Statisztikai Hivatal lakásstatisztikai évkönyve közli az önkormányzati bérlakások lakbéreit – komfortfokozat és jogcím (szociális, költségelví, piaci) szerinti bontásban is. A lakbéreket az önkormányzatok helyi rendeletei szabályozzák az 1990-es évek elejétől, amikor az önkormányzatok a tanácsi lakások tulajdonjogát és a lakásgazdálkodás feladatát megkapták. A magánbérleti piac lakbéreiről teljes körű nyilvántartás nincsen, a lakhatási témákat felölelő nagyobb mintás lakossági kérdőíves felmérések általában rákérdeznak a fizetett lakbérek mértékére. A lakbér szint a lakáshirdetések kínálati árai alapján is vizsgálható.

Az önkormányzati lakások lakbéreinek hosszú távú tendenciáit a Központi Statisztikai Hivatal árösszeírásának adataival is közelíthetjük (17. ábra). **1995 és 2016 között az önkormányzati lakások lakbéréi reálértéken a 2,3-szorosukra emelkedtek, azaz a lakbérek több mint kétszer gyorsabban emelkedtek, mint a fogyasztói árak.** Mindeközben az önkormányzati lakásokban élők köre egyre inkább a szegényebb háztartások irányába tolódott el. A 2010-es években az önkormányzati lakások lakbérének emelkedése megállt.

Az önkormányzati lakások lakbéreiben jelentősek a területi különbségek. Budapesten a rendszerváltás utáni tíz évben nominálértéken átlagosan háromszorosukra emelkedtek a lakbérek, ami elmaradt a társadalom egészében a jövedelmek növekedésének mértékétől. A lakbéremelés mértékében a budapesti kerületek között és a lakások komfortfokozata szerint is jelentős különbségek voltak. Ugyanakkor az önkormányzati bérlakások megfizethetősége a bérlakásban élők számára feltételezhetően romlott ebben az időszakban, mert a bérlakások lakói a lakásprivatizáció társadalmilag szelektív volta miatt egyre inkább a szegényebb háztartások köréből kerültek ki, azaz a privatizáció után az önkormányzatoknál a rosszabb minőségű és szegényebb emberek által lakott lakások maradtak.²²⁸ Az 1990-es évek kormányzati lakbértámogatásai a megfizethetőségi problémákat nem tudták rendszerszintűen kezelni. **A lakástörvény elnagypolt lakbér szabályozása 1993 óta változatlan, ami több szakértő szerint alapvető újragondolásra szorul, hogy a lakók számára megfizethető lakbéreket tudjon biztosítani, egyúttal az önkormányzatok számára**

²²⁷ A hivatkozott adatok a népszámlálásokból és a 2016-os mikrocenzusból származnak, az összefoglaló táblázatot lásd a [mikrocenzus honlapján](#).

²²⁸ Győri, P. (2011). [Csak csendben, csak halkan, hogy senki meg ne hallja... A budapesti bérlakás-szektor teljes szétesése](#). Népszabadság, november 11.



17. ábra: Egy összkomfortos önkormányzati lakás havi lakbére négyzetméterenként (Ft, 2019-es áron).

Forrás: A [Központi Statisztikai Hivatal adatai](#) alapján saját számítások.

is lehetővé tegye a lakásállomány fenntartását és az érdemi lakásgazdálkodást.²²⁹

Az önkormányzati lakások közötti indokolatlan lakbérkülönbségek a 2000-es és a 2010-es években is fennmaradtak, amelyek komfortfokozattól függően négyszeres-nyolcszoros különbségeket is jelenthettek az ország nagyvárosai között a 2010-es évek derekán. A lakberek elveinek megállapításakor a legtöbb önkormányzatnál nem veszik figyelembe a település lakóinak szociális rászorultságát és a megfizethetőségi szempontot sem.²³⁰ Az önkormányzatok többségében a lakásgazdálkodásban a lakásállomány értékének megőrzésének fiskális érdekét nehéz összeegyeztetni a szociális szempontokkal, vagyis azzal, hogy az önkormányzati bérlakások elsősorban a szegényebb és más szempontok szerint rászoruló családok számára biztosítsanak megfizethető lakhatást. A jelenlegi lakberek mellett az önkormányzatok lakásállománya folyamatosan veszít az értékéből, a lakások felújítására nem jut elegendő forrás – viszont a lakberek megfizethetőséget nem veszélyeztető emelésére is rendkívül szűk a mozgástér. Ez az ellentmondásos helyzet a legtöbb szakértő szerint csak a köztulajdonú lakásállomány jelentős bővítésével, valamint az önkormányzati lakásállomány központi költségvetésből való normatív finanszírozásával oldható fel.

A magánbérleti piac folyamatairól és lakbéreiről, így a magánbérleti piacon lakhatáshoz jutók megfizethetőségi problémáiról roppant kevés számszerű és megbízható adat, valamint szociológiai kutatás áll rendelkezésre, főleg a rendszerváltást követő két évtizedben. A téma fókuszba kerüléséhez a szektor részarányának növekedésére volt szükség, emellett az elmúlt évtizedben az albérletárak növekedése is az adatok és a kutatások bővüléséhez vezetett.

A rendszerváltás utáni két évtizedben az albérletek megfizethetőségéről keveset tudunk. A TÁRKI vagy a Központi Statisztikai Hivatal a megfizethetőségi kérdést sok szempontból körüljáró felmérései az albérletekben élők körére kisebb hangsúlyt helyeztek. Az ugyanakkor feltételezhető, hogy a magánbérleti piac lakbérei a lakástulajdonlás lehetőségéből kiszoruló háztartások számára egyre kevésbé volt megfizethetők, miközben önkormányzati bérlakások hozzáférhetősége is

²²⁹ Lásd pl. Darvas, Á., Farkas, Zs., Györi, P., Kósa, E., Mózer, P., Zolnay, J. (2013). [A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok](#). Esély.

²³⁰ Koltai, L. (szerk.) (2015). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2015](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

romlott. Az elmúlt három évtized szórványos adataiból azt tudjuk, hogy a magánbérleti piac és az önkormányzati bérlakások négyzetméter-árkülönbsége nagyjából három-négyszeres volt. Ezek az értékek településtípusonként is jelentősen különböztek, az eltérések Budapesten voltak a magasabbak.²³¹

A 2010-es években a magánbérleti piacon nagyjából kétszeresükre emelkedtek a lakbérek, és az emelkedés csak a koronavírus-válság során állt meg átmenetileg. 2021-ben ismét emelkedni kezdtek a lakbérek, de a 2020 eleji csúcsot még nem érték el.²³² A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján a magánbérleti piacon jelentős területi és településtípus szerinti különbségek tapasztalhatók. A magánbérleti piacon a megfizethetőséget javította, hogy 2018-ban a bérlők tizede a piacinál kedvezőbb lakbér mellett lakott, és jelentős azok köre, akik ismerősön keresztül jutottak bérelt lakáshoz.²³³ A hirdetési piacon látható árak így általában magasabbak a szektor egészében mérhető lakbéreknél. A magánbérleti piac szabályozatlansága miatt a lakbéradatok csak egy részét mutatják meg a bérleti szektor valóságának. Például a 2010-es években bővült a magánbérleti piac alsó szegmense – azaz szubstandard, az alacsonyabb jövedelműek számára is megfizethető lakások jelentek meg az albérleti kínálatban mind Budapesten, mind periférikus településeken. A keresletet a lakástulajdonból kiszoruló számának és a társadalmi egyenlőtlenségeknek a növekedése teremtette meg.²³⁴

A magánbérleti piac szabályozása – sok más lakhatási területhez hasonlóan – alapvető újragondolásra szorul, mert a rendszerváltás után kialakított jogszabályi keretek nem alkalmasak az albérletárak növekedésének megállítására, a jogi biztonság megteremtésére, és így áttételesen a lakhatási szegénység mérséklésére.²³⁵

5.5. A háztartások eladósodottsága és a megfizethetőség

Amennyiben a háztartásoknak megfizethetőségi problémájuk van a lakhatás területén, az sok esetben a háztartások eladósodásához is vezet. A háztartások hátralékokat halmoznak fel a lakhatási költségek terén, illetve a lakhatási költségeket csak hitelből tudják fedezni. A hátralékosság és az eladósodás egyrészt a lakásrendszer strukturális problémáira utal (például ha a háztartások közül túlságosan sokan csak lakáshitelekkel tudnak megfelelő lakhatáshoz jutni), másrészt a gazdasági válságok időszakában ciklikusan is megjelenhetnek olyan lakhatási megfizethetőségi problémák, amelyek eladósodottsághoz és hátralékossághoz vezetnek. A hátralékosság mértékének adatait a szabályozási környezet, valamint a hitelintézetek és a közmujszolgáltatatók üzleti gyakorlatai (a hátralékbehajtás módja) is érdemben befolyásolja. A hátralékosok szociológiailag nem tekinthetők homogén csoportnak, így a hátralékosság megoldási módjainak – a szakpolitikai eszközöknek – is különbözniük kellene.²³⁶ Ugyanakkor az elmúlt három évtizedben a hátralékosságra reagáló különböző közpolitikai eszközök – ahogyan azt korábban bemutattuk – kevésbé voltak sikeresek abban, hogy a valóban rászoruló lakhatási szegénységben élők megfizethetőségi problémáira megfelelő válaszokat adjanak.

Az 1990-es években a korábbi lakáshitelek egy részét összetett intézkedéssorozattal kivezették, a lakáshitelezés a mélyponton volt, viszont továbbra is volt hátralékosság. Az 1990-es évek végén a lakáshiteleit 650 ezer háztartás nem tudta törleszteni, ami az akkori hitelszerződések ötödét jelentette.²³⁷

A lakbérek nemfizetése a rendszerváltáskor emelkedő tendenciát mutatott. 1989-ben például a budapesti tanácsi bérlakások 6%-ában (25 ezer háztartásban) nem fizették időben a lakbért, és a rendszerváltást követő években különösen a hosszabb időtartamú hátralékok emelkedtek.²³⁸ A lakbérek

²³¹ A Központi Statisztikai Hivatal 2003-as és 2015-ös vizsgálatának adatai: KSH (2003). [Lakásvizonyok az ezredfordulón](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.; KSH (2016). [Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés főbb eredményei](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

²³² [KSH-ingatlan.com-lakbérindex, 2021. július](#).

²³³ KSH (2019). [Magánlakásbérlet, bérleti díjak – a 2018. évi lakbérfelmérés főbb eredményei](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

²³⁴ Ámon, K., Balogi, A. (2018). A magánbérleti piac alsó szegmense. In: Pósfai, Zs., Jelinek, Cs., Czirfusz, M. (szerk.). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.; Hegedűs, J., Somogyi, E., Teller, N. (2018). [Lakáspiac és lakásindikátorok](#). In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2018. Budapest: TÁRKI.

²³⁵ Részletesebben lásd: Szabó, N. (szerk.) (2020). [Feketelakás 3.0](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²³⁶ Ezeket a csoportokat és a hátralékosság megoldási módjait részletesen bemutatja: Győri, P., Tausz, K. (1999). [A díjhátralék-probléma szociálpolitikai nézőpontból](#). In: Péteri, G. Tausz, K. (szerk.). Megelőzés és együttműködés: a díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten. Nagykovácsi: Pontes Kft.

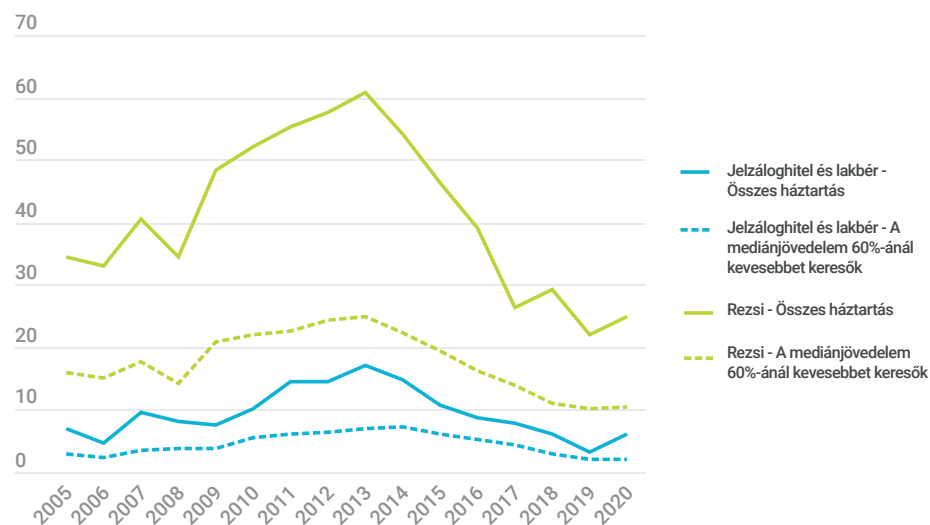
²³⁷ Győri, P., Tausz, K. (1999). [A díjhátralék-probléma szociálpolitikai nézőpontból](#). In: Péteri, G. Tausz, K. (szerk.). Megelőzés és együttműködés: a díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten. Nagykovácsi: Pontes Kft.

²³⁸ Győri, P. (1990). [Adósságok kicsinyben](#). Valóság.; Győri, P. (1995). Eladósodott társadalom. Esély.

nemfizetése elsősorban városi probléma volt, mert a bérlakások döntő hányada a városokban volt.

A 2000-es években a hátralékokkal rendelkezők száma emelkedett, köszönhetően többek között a lakáshitelezés újabb felfutásának a 2000-es mélypont után, valamint a 2008-as gazdasági válságnak. A 2008-as válság után néhány intézkedés a hátralékos lakáshitelesek is érintette, viszont a legtöbb eszköz inkább a hátralékokkal nem rendelkező adósokat segítette.²³⁹ **A 2014-es csúcson minden tizennegyedik háztartás rendelkezett jelzáloghitel- vagy lakbérhátralékkal** (18. ábra); a 2010-es évek közepén százezres nagyságrendben nem tudták háztartások a lakáshiteleiket törleszteni. A késedelmes hitelek statisztikai adatait a hitelintézeti leírások, valamint a nemtörlesztő hitelek követeléskezelőknek való eladása is javította, ám a megfizethetőségi problémákat ezek a beavatkozások értelemszerűen nem oldották meg.²⁴⁰ A 2010-es évek második felének gazdasági konjunktúrája és a hitelfelvétel szabályozási környezetének szigorítása együttesen oda vezetett, hogy az évtized végére már csak a magyar lakosság 2%-ának voltak hitel- és lakbérhátralékai. A jelzáloghitel- és lakbérhátralékoság a szegényebb háztartások (a medián jövedelem 60%-ánál kevesebbet keresők) közül minden hatodikot érintett a 2013-as csúcson.

A rendszerváltás után a rezsiköltségek megemelkedése a rezsihátralékoság növekedésével is együtt járt (a rezsiköltségek gyorsabban emelkedtek, mint a lakberek): egy 1993-as felmérés szerint a háztartások 12%-ánál fordult elő, hogy nem tudta kifizetni a lakás rezsijét. Az 1990-es évek elején a közműdíjak emelésére a háztartások a hátralékoságba esés mellett fogyasztáscsökkenéssel is reagáltak.²⁴¹ Ugyanakkor a fogyasztás visszafogására a városi bérlakásokban (különösen pedig a panellakásokban) élőknek kevesebb lehetősége volt; a községekben pedig a nagy alapterületű családi házakban okozhatott jelentősebb problémát a rezsiköltségek (elsősorban a fűtési költségek) folyamatos fizetése. Az 1990-es évek végén 800-900 ezer háztartásnak volt rezsihátraléka; az áramszolgáltatás esetében 13%, a gázszolgáltatásnál 6%,



18. ábra: A hátralékokkal (jelzáloghitel és bérleti díj, közműszámlák) rendelkező háztartások aránya Magyarországon (%).

Forrás: Eurostat, Eurostat.

²³⁹ Bajomi, A. Zs., Pinkasz, A. (2018). Eladósodottság és hátralékoság. In: Pósfai, Zs., Jelinek, Cs., Czirfusz, M. (szerk.). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²⁴⁰ Részletesebben lásd: Bródy, L. S., Pósfai, Zs. (2020). *A háztartások eladósodása Magyarországon*. Budapest: Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont.

²⁴¹ Győri, P. (1995). *Eladósodott társadalom*. Esély.

a távhőszolgáltatásnál 21% volt az arányuk.²⁴² A közműhátralékok a jelzálog-hitel- és lakbérhátralékoknál több háztartást érintettek: **a 2013-as csúcson a lakosság negyedének voltak rezsihátralékai**, jelenleg minden tizedik háztartás érintett a rezsicsökkentés ellenére is. A szegényebb háztartások (a medián jövedelem 60%-ánál kevesebbet keresők) körében a rezsihátralékok tízből hat háztartást érintettek a csúcsévben, majd a 2010-es évtized végére az arány egynegyed közelébe csökkent (18. ábra). Azaz **a gazdasági ciklusok a lakhatási hátralékosságban a szegényebb háztartások körében nagyobb kilengéseket mutatnak, mint a társadalom egészében.**

A közműdíj-hátralékok a megfizethetőségi problémák súlyosabb eseteiben a szolgáltatás kikapcsolásához, majd végrehajtáshoz és lakásvesztéshez is vezethetnek. A szolgáltatás kikapcsolása a szabályozás miatt a vízellátás esetében korlátozottabb, a gáz- és áramszolgáltatásnál szélesebb körű, a távhőszolgáltatásnál műszaki okokból ritkán kivitelezhető. Az utóbbi évtizedben az előrefizetős mérőórák elterjedésével (2020-ban 13 ezer gázfogyasztó és 135 ezer áramfogyasztó)²⁴³ a szolgáltatás kikapcsolására vonatkozó statisztikák kevésbé jól mutatják azon lakhatási szegénységben élő háztartások számát, akik megfizethetőségi problémák miatt nem férnek hozzá az adott közműszolgáltatáshoz. Így a kikapcsolt fogyasztókra vonatkozó idősorok sem hasonlíthatók össze teljeskörűen. Továbbá a kikapcsolt fogyasztók hivatalos adatai nem minden esetben vonatkoznak kizárólag a lakossági fogyasztókra.

A kikapcsolt fogyasztókról a Magyar Energia Hivatal (később Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) országgyűlési beszámolóí közölték szórványosan adatokat, emellett különböző felmérések készültek és a Habitat for Humanity Magyarország közadatkéréseire adott részletes és tartalmas válaszok alapján is feltérképezhető a kikapcsolt fogyasztók száma. 2003-ban a kikapcsolt fogyasztók aránya az áramszolgáltatás esetében 13%, a gázszolgáltatásban 6,5% volt, a 2008-as válságot követően az áram- és gázfogyasztók 5-6%-ára csökkent ez az arány; elsősorban a szabályozási változásoknak

köszönhetően (a kikapcsolási türelmi idő megemelkedett, illetve egyes sérülékeny fogyasztói csoportok kikapcsolása korlátozottabbá vált).²⁴⁴ A kikapcsolt fogyasztók száma 2012-re 102 ezer gázfogyasztóra és 37 ezer áramfogyasztóra emelkedett.²⁴⁵ A 2010-es évek második felében az értékek folyamatosan csökkentek: a 2020 végi adatok alapján 33 ezer lakossági gázfogyasztó, 8500 áramfogyasztó, 3700 távhőfogyasztó és 43 ezer vízfogyasztó volt kikapcsolva.²⁴⁶

5.6. Kilakoltatások

A lakhatás megfizethetőségével kapcsolatos problémákat áttételesen mutathatja a kilakoltatások száma. Amennyiben egyre több háztartás válik hátralékossá a lakberekkel és a rezsiköltségekkel, várhatóan egyre többen kerülnek végrehajtási eljárás alá és veszítik el a lakhatásukat. Az önkényes lakásfoglalások miatti kilakoltatások is áttételesen a lakhatás megfizethetőségi problémáira utalnak, hiszen azok kényszerülnek önkényes lakásfoglalásra, akik más módon nem tudják elfogadható módon megoldani a lakhatásukat. A kilakoltatások mérése módszertanilag nehéz, a Központi Statisztikai Hivatal részletes adatai csak az önkormányzati lakásokból kilakoltatottakra vonatkoznak, a végrehajtás miatti ingatlankiürítések adatait pedig újabban a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar közli a honlapján.²⁴⁷

A rendszerváltás után a hajléktalanná válás megemelkedésében a kilakoltatások növekvő számának is szerepe volt. A kilakoltatások számát Budapest belvárosában a városrehabilitációs programok elindulása és a lakásprivatizáció növelhették. Budapesten a kilakoltatások elsősorban az önkényes lakásfoglalás miatt történtek.²⁴⁸ Az 1990-es évek első felének önkormányzati adósságkezelési programjai a szakértők szerint némileg csökkenteni tudták a kilakoltatások veszélyét, de tartós eredményeket nem hoztak.²⁴⁹ Ugyaner-

²⁴⁴ Herpai, B. (2010). *A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében*. Esély.

²⁴⁵ Hegedüs, J., Horváth, V. (2013). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²⁴⁶ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal adatközlése a Habitat for Humanity Magyarország 2021. évi adatigénylésére.

²⁴⁷ <https://www.mbvk.hu/info.php>

²⁴⁸ Balogh, K. (1999). Hol tart a budapesti önkormányzati lakások privatizációja? Területi Statisztika.

²⁴⁹ König, É. (2006). *Adósságkezelés: sikerek és kudarcok*, Esély.

²⁴² Győri, P., Tausz, K. (1999). *A díjhátralék-probléma szociálpolitikai nézőpontból*. In: Péteri, G. Tausz, K. (szerk.). *Megelőzés és együttműködés: a díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten*. Nagykovácsi: Pontes Kft.

²⁴³ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal adatközlése a Habitat for Humanity Magyarország 2021. évi adatigénylésére.

re az időszakra, az 1990-es évek elejére tehető a kilakoltatás folyamatának jogszabályi kidolgozása.²⁵⁰ Az ezredforduló táján az önkormányzatok gyakran a szegények vagy a szegény cigányok elűzése céljából lakoltattak ki családokat országszerte, a kilakoltatások módja is durvábbá vált (pl. őrző-védő magántársaságok bevonása, a kiürített lakások önkormányzat általi lakhatatlanná tétele), a lakásfoglalók jogi helyzete folyamatosan romlott, illetve 2000-től lehetővé vált önkormányzati lakások lakókkal együtt történő privatizációja.²⁵¹

A 2008-as válságot követően a kilakoltatások számának emelkedése a megfizethetőségi problémák erősödését mutatta. Az önkormányzati lakásokból kilakoltatottak száma emelkedett, 2013-ban országosan már meghaladta az évi ezret, a kilakoltatások szinte kizárólag a hátralékosság miatt történtek a gazdasági válság begyűrűzésével. 2009 első félévében végrehajtások során összességében 6000 kilakoltatás történt (többnyire a bedőlő devizahitelek miatt, magántulajdonú lakásokból). A válság során a Bajnai-kormány kérésére a legtöbb bank leállította a kilakoltatásokat, amíg a fizetéseképtelen devizahitelek helyzetét javító eszközöket kidolgozták, majd bevezették az adósokra vonatkozó kilakoltatási moratóriumot – utóbbit az Orbán-kormány is többször alkalmazta, amíg a devizahiteles mentőcsomag eszközeit kidolgozták.²⁵²

Az önkormányzatok között a 2010-es években is jelentős különbségek voltak a kilakoltatási gyakorlatokban,²⁵³ ami a polgármester és a képviselő-testület párthovatartozásával is változhatott. A 2010-es évek végén több önkormányzati rendelet megtiltotta az elhelyezés nélküli kilakoltatást az önkormányzati bérleményekből. A 2010-es évek második felében a végrehajtás miatti kilakoltatások száma (nem csak az önkormányzati ingatlanokból) évente 3000-3500 volt, ami 2020-ban a végrehajtások szüneteltetésével a felére csökkent.²⁵⁴

A kilakoltatottak lakhatáshoz juttatása a rendszerváltás óta lényegében folyamatosan megoldatlan,²⁵⁵ a szociális ellátórendszer és a jogszabályi környezet jelenleg sem nyújt átfogó megoldásokat arra, hogy a megfizethetőségi gondok miatt vagy más okból kilakoltatottak számára lakhatást biztosítson az állam. A lakhatási mozgalmak az elmúlt három évtizedben a kilakoltatások elleni küzdelmet többször szerepeltették a követeléseik között.²⁵⁶ Az utóbbi évtized rendszeresebb (ám egyáltalán nem rendszerszintű) beavatkozásaként csak a téli időszakok kilakoltatási moratóriumának intézményesülése említhető; illetve az elmúlt két évben a koronavírus miatti veszélyhelyzeti időszak alatt sem voltak kilakoltatások.

²⁵⁰ Udvarhelyi, É. T. (2015). [A hajléktalanság kezelése 1989 után: osztálypolitika és növekvő egyenlőtlenségek](#). Ezredvég.

²⁵¹ Ferge, Zs. (2001). [A költségvetés szíve. Az ezredforduló vibráló szociálpolitikája](#). Beszélő.

²⁵² A részletesebb eseménytörténetet lásd a fejezet korábbi részében, továbbá: Prugberger, T. (2011). [A lakossági és az előállítói „fogasztással” összefüggő jogügyletek társadalompolitikai és jogi problémái](#). Sectio Juridica et Politica, Miskolc.

²⁵³ Részletes elemzésüket lásd: Czírfusz, M., Pósfai, Zs. (2015). [Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után](#). Területi Statisztika.

²⁵⁴ A Magyar Bírósági Végrehajtói Kar vonatkozó adatait lásd a szervezet honlapján, jelenleg [a 2021. negyedével záruló adatsor](#) a legfrissebb.

²⁵⁵ Győri, P. (1990). [Gyorsjelentés a hajléktalanságról, Magyarországon, 1990](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). Társadalmi Riport 1990. Budapest: TÁRKI.

²⁵⁶ Ld. Sebály Bernadett tanulmányát, illetve [Győri Péter kilakoltatásokról szóló jegyzetlapját](#).

6. Összefoglalás

Az 1990-es évek elején a lakáspolitikai szakértők jól érzékelték, hogy a politikai elit a lakásrendszert a magántulajdon irányába fogja eltolni a rendszerváltás utáni reformok során. Emögött az intézkedéscsomag mögött a társadalmi nyomás mellett a döntéshozók körében a progresszív lakáspolitikai elképzelések hiánya is meghúzódott. A szakértők javaslatai pedig – még a technokrata kormányok időszakában sem – tudtak érdemi befolyást gyakorolni a lakhatási politikák rendszerszintű alakítására a központi kormányzat szintjén. Az elmúlt évtizedekben lényegében állandósult (vagy tovább romlott) és súlytalanná (vagy más szakpolitikáknak alárendeltté) vált az átfogó lakáspolitikai kormányzati politika a kormányzati politika belső keretében.

A rendszerváltás óta egyik kormánynak sem volt elfogadott, átfogó lakáspolitikai koncepciója, amely a lakáspolitikai hosszú távú céljait rögzítette volna és keretet adott volna a kormány lakáspolitikai intézkedéseinek. A koncepció kezdemények a kormányzati egyeztetéseken a lakásügy gyenge politikai képviselete miatt elbuktak. **Az elmúlt három évtized legnagyobb részében politikai szándék sem volt a hosszú távú kereteket rögzítő lakáspolitikai koncepció elkészítésére.** Győri Péter 1992-es észrevétele a lakáspolitikai álmegoldásokról ma is igaz: amikor a kormányrúdhhoz jutott pártoknak nem volt lakhatási téren elképzelésük, nem koncepciót kezdtek el írni, hanem „normaszöveget”²⁵⁷ – azaz pótcselekvésként jogszabályokat (lakástörvényt, új kormányrendeletet, az önkormányzatok szintjén pedig helyi rendeleteket) – írtak, és ezek nyomán jól kommunikálható lakáspolitikai eszközök születtek ugyan, de a lakhatási problémákra átfogó megoldások aligha. **A silány jogalkotói és szakpolitikai munkát kormányzatokon átívelően jól mutatja, hogy a lakáspolitikai eszközökről szóló jogszabályok sűrűn változtak az évek során:** a lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII.26.) minisztertanácsi rendelet 12 év alatt 18-szor, az ezt felváltó 12/2001. (I.31.) kormányrendelet 20 év alatt 75-ször, a családi otthonteremtési kedvezményről és néhány más lakástámogatási eszközről szóló 16/2016. (II.10.) és 17/2016. (II.10.) kormányrendelet öt és fél év alatt 17-szer, illetve 20-szor változott. Azaz az

általosan három-négyhavonta változó alapvető jogszabályok a szereplők számára kiszámíthatatlanná és kezelhetetlenné teszik a lakástámogatási rendszert.²⁵⁸

A lakáspolitikai pillanatnyi politikai érdekek szorításában működött lényegében az elmúlt három évtizedben folyamatosan, ami leginkább a lakáspolitikai lakásfinanszírozási-pénzügyi érdekeknek való alárendelődését jelentette. **A szociális szempontok nem voltak meghatározóak a lakáspolitikai alakításában, így a lakáspolitikai nem tudott érdemben hozzájárulni a lakhatási szegénység mérsékléséhez.**

A lakáspolitikának néhány nagyon rövid időszakot eltekintve nem volt önálló képviselete a kormányzatban az elmúlt három évtizedben: kormány megbízott két évig irányította a szakterületet (de egy kormányváltás megszüntette a pozíciót és a két év alatt a lakáspolitikában nem sikerült érdemi fordulatot elindítani), lakásügyi államtitkár (akinek csak ez szerepelt a feladatkörében) soha nem volt, önálló minisztériumi főosztályi szinten is csak a vizsgált időszak kevesebb mint harmadában volt képviselve a lakásügy, miközben a mindenkor kormány mai árákon minden évben több száz milliárd forintot költöttek lakhatási célra.

A rendszerváltás után a tulajdonviszonyok átalakítása magában foglalta a korábbi állami tulajdonú lakások privatizációját, amellyel a lakásrendszer lényegében kikerült a demokratikus kontroll alól. Az egyébként szintén érdemi demokratikus kontroll nélküli²⁵⁹ állami lakástulajdonból úgy lett magántulajdon, hogy a bérlők tökehiánya miatt a tulajdonváltás csak az alacsony privatizációs áron keresztül „nemzeti ajándékkal” valósulhatott meg.²⁶⁰ **A lakásprivatizációs állami vagyonszerzéshez képest eltörpültek az elmúlt három évtized kis léptékű, a köztulajdonú lakásügy bővítő programjai, például az állami bérlakásnövelési**

²⁵⁸ Ezt a tényt már az Állami Számvevőszék 2009-es jelentése – Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék. – is megállapította. Az Orbán-kormányok azóta csak az érdemi számvevőszéki intézményes kontrollt iktatták ki sikerrel a kormányzásból, a lakástámogatások stabilabb jogszabályi környezetét nem sikerült elérni.

²⁵⁹ A köztulajdonú lakhatás demokratikus ellenőrzését jelentené többek között a bérlők számára együttdöntési jogkörök bevezetése a köztulajdonú vagyongazdálkodó vállalatokban, valamint ezeknek a vállalatoknak a jelenleginél erősebb társadalmi ellenőrzése. A németországi (azon belül a berlini) állami lakáskezelő vállalatok ilyen átalakítására a közelmúltban több javaslat is született: lásd pl. taz (2021). [Berlins landeseigene Wohnungsunternehmen: Aus 6 mach 1. taz.de](#); Bündnis „kommunal & selbstverwaltet Wohnen” (2018). [Kommunal & selbstverwaltet Wohnen. Mieter*innen für die Demokratisierung der Wohnraumversorgung](#).

²⁶⁰ A tulajdonváltásról tágabb összefüggéseiben és hosszabb időtávú perspektívában lásd: Böröcz, J. (1992). [Kettős függőség és tulajdonvákuum: Társadalmi átalakulás az államszocialista félperiférián](#). Szociológiai Szemle.

²⁵⁷ Győri, P. (1992). „Lakástörvény” – koncepció nélkül. Beszélő.

program a 2000-es évek elején, valamint a Nemzeti Eszközkezelő program a 2010-es években. Pedig ezek a kis költségvetésű programok is tízezres nagyságrendben tudtak (illetve az eszközkezelő esetében tudtak volna) hosszú távon is megfizethető lakhatást biztosítani köztulajdonú lakásban.

A magántulajdon-domináns lakásrendszer egyúttal olyan pályára lökte a magyarországi lakáspolitikát, ahol a lakástámogatások államszocialista időszakból megörökölt rendszeréből tartották meg a magántulajdonhoz jutás támogatását: lényegében **az elmúlt fél évszázad legállandóbb (és valószínűleg a legnagyobb költségvetésű) lakáspolitikai eszköze a családosok magántulajdonhoz jutásának vissza nem térítendő és hitelkamat-támogatása.** A rendszerváltás után a háztartások tőkehiánya révén elsősorban a hitelalapú megoldások újabb és újabb, a globális hitelpiaci hullámokat meglovagló és a lakosság eladósodottságából adódó akut válságokat kezelő formáit kellett kidolgoznia és bevezetnie a mindenkori kormányoknak. **A lakástámogatási rendszer koncepciótlanságát jól mutatja, hogy a lakástulajdonlás szociálisan nem célzott támogatási formái között három évtized alatt több mint ötvenféle eszköz fordult elő.**

Nem sikerült átfogó megoldást találni a rezsiköltségek megfizethetőségére, ami hosszú távon is garantálná a közszolgáltatások mindenki számára hozzáférhető, az anyagi infrastruktúra hosszú távú megújulását is garantáló, a rászorulókat pedig átfogó és stabil támogatási rendszerrel segítő rendszerét. A lakhatási típusú közszolgáltatásokban (víz, szennyvíz, áram, gáz, távfűtés) az 1990-es évek privatizációs hulláma után az elmúlt évtizedben a köztulajdonba vétel a tulajdonviszonyokat olyan irányba mozdította el, ami (a rezsicsökkenéssel együtt) biztosíthatja a lakhatási költségek megfizethetőségét, és nem a magánvállalatok profitját támogatja fogyasztói árkiegészítésekkel. Ezen állami vállalatok demokratikus ellenőrzésének lehetőségei viszont korlátozottak, illetve nem világos az sem, hogy az anyagi infrastruktúrák (a víz-, szennyvíz-, áram-, gáz- és távhőhálózatok) megújítása hogyan biztosítható alacsony rezsiköltségek és a lakhatás megfizethetősége mellett.²⁶¹

Az elmúlt három évtizedben a lakhatás szociálisan nem célzott támogatására mai árakon több mint tízezer milliárd forint központi költségvetési forrást szántak a kormányok, a szociálisan célzott támogatásokra ennél lényegesen kevesebbet. Így nem csoda, hogy a lakhatás megfizethetősége érdemben nem javult, sem a lakáshoz jutási, sem a rezsiköltségeket tekintve.

A lakáspolitikai koncepciók hiánya miatt nem meglepő, hogy **a lakástámogatási eszközök egyedüli sikerességi kritériuma az, hogy mennyi pénzt költ el a kormány az állampolgárok lakhatásának támogatására.** Az Állami Számvevőszék 2009-es megállapítása jelenleg is aktuális: a lakástámogatási rendszerben „a finanszírozási szemlélet érvényesült, a támogatott rendszer teljesítményét mérő mutatószám a költségvetési kiadások nagysága volt”.²⁶² **Monitoringrendszer nem létezik, a lakáspolitikai eszközök ráfordításainak és eredményeinek nincsen egy-egyes információs adatbázisa, és ha lenne is, nem tudjuk, hogy milyen lakáspolitikai célokat szeretne elérni a kormány, amelyekhez képest a lakáspolitikai sikeressége mérhető lenne.** Ez a helyzet két szempontból is különösen aggasztó: az egyik, hogy **az elmúlt három évtized tanulsága alapján tíz-tizenöt évente jelentős válságba kerül a lakástámogatási rendszer,** amikor a költségvetés számára (a makrokörnyezetből adódóan) finanszírozhatatlanná válnak a korábbi eszközök. Ezek érdemi megelőzésére egyik kormány se fordított figyelmet, illetve egyik kormány se vállalta fel politikailag a koncepció nélküli lakástámogatási rendszer megszüntetését, a lakhatás költségvetési kiadásainak alapvető újragondolását. Félő, hogy a jelenlegi emelkedő kamatkörnyezetben, emelkedő építőipari és építőanyag-ipari árak mellett a jelenlegi lakástámogatási rendszer újabb költségvetési finanszírozási válság felé tart. A másik aggasztó helyzetet az okozza, hogy mivel a jelenlegi narratíva szerint akkor sikeres a lakáspolitikai, ha minél több pénzt költünk rá, ezért **a jelenlegi lakástámogatási rendszer bármilyen átfogó módosítását, azaz például a rászorultak számára való újraelosztást, a középosztályt célzó eszközök szűkítését vagy kivezetését óhatatlanul is megszorításként fogják keretezni a jelenlegi lakáspolitikai támogatói és kitalálói, ami a progresszív, társadalmilag igazságos lakáspolitikák mozgásterét szűkíti.**

²⁶¹ Például a magyar víziközmű-ágazat súlyos problémáihoz lásd KPMG (2015). [A magyar víziközmű ágazat bemutatása – átfogó tanulmány](#). és a frisebb vitákhoz nepszava.hu (2021). [Forrásra szomszárnak a víziközműcégek](#).

²⁶² Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék. Az idézet a 16. oldalról származik.

Összességében a három évtized átfogó lakáspolitikai elemzéséből egyértelműen látszik, hogy **alapvető változtatásokra van szükség a lakásügyben** annak érdekében, hogy a lakhatási szegénység az állandósult 2-3 millió főről csökkenni tudjon, és érdemben javuljon a lakhatás megfizethetősége. **Egy progresszív, társadalmilag igazságos lakáspolitikai nem kerülheti el hosszabb távon a lakások tulajdonviszony-arányainak érdemi átalakítását sem.** Így szükség van a köztulajdonú lakásszektor érdemi növelésére és megújítására, a nonprofit bérlői lakásszektor radikális bővítésére, valamint a befektetési célú lakásvásárlás és lakástulajdonlás visszaszorítására. A nonprofit lakásszektor különböző formái, mint például a lakástársaságok, lakásügynökségek és a kollektív-szövetkezeti tulajdonú bérlakásszektor gondolata folyamatosan jelen volt a közpolitikai szakértői gondolkodásban az elmúlt évtizedekben. Mégis, kísérleti projektek is csak nagyon szórványosan valósultak meg.

Az állam lényegében kivonult a lakásügy érdemi megoldásából, és a lakásügy az építőipari, pénzügyi, családügyi kormányzati lobbicsoportok foglyává vált, ahol a mindenki számára elérhető és megfizethető, a jelenleginél kevésbé magántulajdon-domináns lakhatás mint alapvető cél politikai oldaltól függetlenül eltűnt a politikai elit és a szélesebb közvélemény lehetőséghorizontjáról.

