



Éves jelentés a lakhatási szegénységről

2012



A tanulmányt készítette:
Hegedüs József – Horváth Vera

Szakmai koordinátor: Koltai Luca

Éves jelentés a lakhatási szegénységről

2012

A tanulmány a Nemzeti Együttműködési Alap támogatásával készült a Városkutatás Kft. műhelyében.

A tanulmányt készítette:
Hegedüs József – Horváth Vera

Szakmai koordinátor: Koltai Luca

Közreműködött:

Gerőházi Éva (Városkutatás Kft.), Ghyczy Gellért (lakhatási szakértő), Fehér Boróka (Budapesti Módszertani Szociális Központ), Kovács Tamás (SOS-Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa), Kovács Vera (A Város Mindenkié, Szociális Építőtábor Egyesület), Kőszeghy Lea (Habitat for Humanity), Lőrincz Norbert (Magyar Máltai Szeretetszolgálat), Romhányi Balázs (Költségvetési Felelősség Intézet), Somogyi Eszter (Városkutatás Kft.), Szotyori Nagy Viktória (SOS-Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa), Teller Nóra (Városkutatás Kft.), Udvarhelyi Tessza (A Város Mindenkié), Vitál Attila (Szocio East Egyesület)

Habitat for Humanity, 2013 május

1	<i>A jelentésről</i>	6
2	<i>Gazdasági és társadalmi kontextus</i>	8
2.1	Gazdaság	10
2.2	Társadalmi környezet	14
2.3	Szegénység és jövedelmi különbségek	16
2.4	Jogi, intézményi-igazgatási környezet	20
3	<i>A lakhatási szegénység alakulása Magyarországon</i>	23
3.1	Lakásállomány	23
3.2	Megfizethetőség	35
3.3	Lakhatás jogi biztonsága	44
3.4	Kritikus helyzetű csoportok	54
4	<i>Szakpolitikai fejlemények 2012-ben</i>	69
4.1	Stratégiai dokumentumok	69
4.2	Szakpolitikai fejlemények	71
4.3	Lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások	83
5	<i>Civil szféra, nem kormányzati szervezetek, egyéb programok</i>	91

Köszöntő

Üdvözlöm a Habitat for Humanity Magyarország által kiadott „Lakhatási szegénység Magyarországon, 2012” című jelentés olvasóit!

Szervezetünk tavaly döntött úgy, hogy évente jelentésben foglalja össze a lakhatási szegénységgel, lakáspolitikával kapcsolatos legfontosabb adatokat, fejleményeket. A jelentés kiadásának célja a lakhatási szegénység problémakörének megjelenítése a lakhatással foglalkozó szakmai, politikai körök és a nyilvánosság számára. A Habitat for Humanity meggyőződése, hogy az emberhez méltó, megfizethető otthon alapvető feltétele annak, hogy kiegyensúlyozott, hasznos életet tudjunk élni. Megfordítva: a lakhatás megoldatlansága vagy bizonytalansága nem csupán a szegénység velejárója, hanem gyakran annak kiinduló oka, illetve felszámolásának egyik legfőbb akadálya lehet. Ezért fontos a lakhatási szegénység jelenségének vizsgálata, okainak és következményeinek széles körű ismertetése, gazdasági, társadalmi és politikai összefüggéseinek rendszeres és alapos megvitatása.

A tavalyi jelentéshez képest az idei dokumentum több újdonságot is hoz. A jelentés tervezése idején számos partnerünket – lakhatással, szegénységgel foglalkozó szervezeteket és szakembereket – kérdeztük meg, hogyan segítheti leginkább ez a dokumentum a munkájukat és a lakhatás ügyét. Számos, a jelentés felépítésével, tartalmával, kommunikációjával kapcsolatos javaslatot kaptunk, amelyek javát be is építettük idei jelentésünkbe és munkánkba, és amelyekért nagyon hálásak vagyunk. A jelentés elkészítésére a Városkutatás Kft. munkatársait, Hegedüs Józsefet és Horváth Verát kértük fel, munkájukat számos közreműködő segítette, akiknek szintén köszönjük a hozzájárulását. Arra törekedtünk, hogy az idei jelentés megjelenésében és tartalmában is segítse a lakhatással kapcsolatos problémák és szakpolitikák gyors áttekintését, helyenként esettanulmányokkal, beszámolókkal hozza közelebb a lakhatási szegénység/lakáspolitiká sztereóplóit az olvasóhoz. Ezzel párhuzamosan a jelentés kommunikációját is fejlesztettük: Facebook oldalunkon fényképekkel és videókkal fogjuk bemutatni a számok mögötti emberi történeteket.

Az idei jelentés ugyanakkor kevés újdonsággal – és inkább rossz hírekkel – szolgál a lakhatási szegénység alakulása szempontjából. A jelentés oldalain a lakásköltségek megfizethetőségének nehézségével, a lakhatás bizonytalanságának növekedésével, régi fájó problémák konzerválódásával szembesülünk. A lakhatási szegénység által érintett csoportok (például a hajléktalan emberek, a mélyszegénységben élők vagy a törlesztőrészletek és rezsi-költségek megfizetésével küszködő háztartások) és az egész társadalom

válaszokat vár megannyi problémára. A Habitat for Humanity Magyarország célja, hogy felhívja a figyelmet e problémákra, és legjobb tudása szerint hozzájáruljon a rászorulókat legjobban szolgáló válaszok kifejlesztéséhez. Hisszük, hogy ehhez őszinte párbeszédre van szükség, jelentésünkkel pedig ehhez szeretnénk alapot nyújtani.

Szekér András
országos igazgató

Budapest, 2013. május 29.

1 A jelentésről

A Habitat for Humanity Magyarország (HFHM)¹ második alkalommal állított össze éves jelentést a lakhatási szegénység magyarországi helyzetéről. A jelentés több éve megkezdett kutatási, szakpolitikai érdek-képviselési tevékenységünk újabb állomása, amelynek keretében először 2010 júniusában foglaltuk össze a lakáspolitikával kapcsolatos helyzetértékelést és ajánlásokat Lakhatási szegénység Magyarországon: diagnózis és ajánlások címmel, majd 2012-ben megjelentettük első jelentésünket a lakhatási szegénységről. Az azóta eltelt időben a szervezet további kutatásokkal igyekezett teljesebbé tenni a lakhatási szegénység problémáival és ezek kezelési lehetőségeivel kapcsolatos tudást, emellett folyamatos érdek-képviselési tevékenységet végeztünk, és a jelentésbe ezek fő tanulságai is beépültek. A HFHM tervei szerint a jövőben évről évre kiadja a lakhatási szegénységről szóló éves jelentést.

A most kiadott, a 2012-es évre vonatkozó jelentés célja, hogy a hozzáférhető adatok, információk alapján helyzetképet adjon a problémákról, folyamatokról, és a lakhatási szegénység szempontjából értékelje az év szakpolitikai fejleményeit. Az anyag a 2012-es évre fókuszál, de néhány ponton a korábbi évekre is kitekint, illetve utal az azóta eltelt időszak néhány fejleményére. Ennek oka egyrészt az, hogy bizonyos esetekben szeretnénk bemutatni folyamatokat, valamint az intézkedések nem feltétlenül a naptári évhez igazodnak. Bizonyos témákra vonatkozóan pedig 2012-es adatok, információk nem állnak rendelkezésre, a legfrissebb információk 2011-es vonatkozásúak, így azokat használjuk.

A jelentés elkészítése során minden évben szeretnénk egyre több, a lakhatási területtel foglalkozó szervezetet bevonni a tanulmány elkészítésébe és véleményezésébe. Ennek érdekében 2013 márciusában

¹ A Habitat for Humanity Magyarország (HFHM) a lakhatási szegénység ellen a világ több mint 80 országában küzdő Habitat for Humanity International magyarországi szervezete. A szervezet alacsony jövedelmű családok lakhatási helyzetének javításáért dolgozik építéssel és felújítással, lakáscélú mikrohitelkkel, képzési programokkal, valamint kutatással és szakpolitikai lobbitevékenységgel. A Habitat for Humanity Magyarország 1996 óta működik, eddig 11 településen összesen csaknem 2000 család lakhatási helyzetének javításához járult hozzá (új építés: 149 család, felújítások: 550 család, pénzügyi, műszaki képzés, műszaki tanácsadás: 1300 család). A szervezet jelenlegi programjai: társadalmi vállalkozási program mélyszegény ügyfelek felújításainak támogatására, önkéntes program energiaszegénységben élő ügyfelek ingatlanjainak hőszigetelésére, műszaki tanácsadás, pénzügyi és energiahatékonyságot célzó képzések, lakhatási szegénységgel kapcsolatos érdekképviselés.

nagyszabású workshopot hirdettünk, amelyre több mint 30 szervezet munkatársait, szakértőit és a lakhatási szegénységgel érintett embereket hívtunk meg. A találkozó lehetőséget teremtett arra, hogy közösen gondolkodjunk a jelentés tartalmán, formáján. Emellett felelevenítettük a közösen lefektetett értékeinket, és válaszokat kerestünk a felmerülő kérdésekre, ezzel adva újabb lökést az együttműködésnek. A jelentés szakmai tartalma a Városkutatás műhelyében, egyre több lakhatási szervezet együttműködésével készült. A jelentést véleményezésre megküldtük a workshopon résztvevő szervezeteknek.

Ezúton szeretnénk **megköszönni a következő szervezetek** és munkatársaik hozzájárulását a jelentés készítéséhez a véleményezés során, interjú alanyként, illetve a workshopon résztvevőként: Dzsaj Bhím Közösség, Menhely Alapítvány, Budapesti Módszertani Szociális Központ, A Város Mindenkié csoport, Társaság a Szabadságjogokért, SOS-Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa, Közmunkás Mozgalom a Jövőért, Hiteles Mozgalom, Szociális Építőtábor Egyesület, Nagycsaládosok Országos Egyesülete, Autonómia Alapítvány, BAGázs Egyesület, Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ, European Roma Rights Center, Kortárs Építészeti Központ, Kézenfogva Alapítvány, KIÚT Program, Költségvetési Felelősség Intézet, Magyar Szegénységellenes Hálózat, Máltai Szeretetszolgálat, Menedék Egyesület, Szocio East Egyesület, Városkutatás Kft.

A **lakhatási szegénység fogalma** többféleképpen is meghatározható. A jelen összeállításhoz használt munkadefiníció az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által meghatározott megfelelő lakhatás-fogalomból indul ki, a magyarországi viszonyokra adaptálva.² Eszerint a megfelelő lakhatás a következőket foglalja magában:

- A lakhatás jogi biztonsága, azaz védelem az erőszakos kilakoltatás, zaklatás és egyéb fenyegetések ellen.
- Lakásminőség: az egészség megőrzését, biztonságot, komfortot, táplálkozást lehetővé tevő alapszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való hozzáférés (ivóvíz, energia, szanitációs lehetőségek, ételtárolás, szemétszállítás, sürgősségi ellátások) valamint lakhatóság (megfelelő alapterület, hideg, nedvesség, eső, szél, egyéb egészséget veszélyeztető tényezők elleni védelem).

² OHCHR (1991) The right to adequate housing (Art.11 (1)) : . 1991.12.13. CESCR General comment 4. (General Comments) <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument> – hiperlinkek utoljára megnyitva: 2012.07.02.

- **Megfizethetőség:** a lakhatással kapcsolatos költségeknek olyan szinten kell lennie, hogy más alapvető szükséglet kielégítését vagy megszerzését ne veszélyeztesse. A nemzetközi szakirodalom a háztartás bevételeinek 30-35%-át elérő vagy meghaladó lakhatási költségek esetén megfizethetőségi problémáról beszél.³
- **Elhelyezkedés:** a megfelelő lakásnak olyan helyen kell lennie, amely lehetővé teszi a munkába járást, valamint egészségügyi szolgáltatások, iskola és egyéb szociális szolgáltatások igénybe vételét, magyarországi kontextusban emellett a megfelelő elhelyezkedésű lakás kritériumának tekintjük a társadalmi integrációt és mobilitást lehetővé tevő társadalmi környezetet is.
- **Speciális igényekkel rendelkező, elesett csoportok hozzáférése** a megfelelő lakhatáshoz (pl. idősek, gyerekek, mozgáskorlátozottak, természeti katasztrófák áldozatai).

Ebből kiindulva a lakhatási szegénység olyan lakáskörülményeket jelent, amelyek között nem teljesülnek a megfelelő lakás kritériumai, így pl. megfizethetőségi problémák, alapszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való hozzáférés hiánya, minőségi vagy mennyiségi értelemben nem kielégítő lakás (kis alapterület, megfelelő fűtés hiánya, elmaradt felújítások stb.), rossz elhelyezkedésű lakás (pl. szolgáltatásokhoz, infrastruktúrához való rossz hozzáférés, rossz szociális környezet).

2 Gazdasági és társadalmi kontextus

Az elmúlt évek legmarkánsabb szakpolitikai tendenciáit meghatározták a kormányzat nem konvencionális gazdaság- és társadalompolitikai reformlépései. Ennek a gazdaságpolitikának a főbb elemei – többek közt – az elmúlt évtizedek privatizációs és decentralizációs folyamataival szembenelő centralizáció, gazdasági társaságok állami felvásárlása, egyes hazai gazdasági szereplők tudatos erősítése és a középosztály támogatása.⁴ Bár a közelmúlt gazdaságpolitikája mögött nem húzódik meg egységes

³ Geróházi Éva, Hegedüs József, Somogyi Eszter (2011): Az alacsony státuszú területen található társasházak problémái, kutatási jelentés a Habitat for Humanity Magyarország felkérésére, http://www.habitat.hu/files/Alacsonystatuszuteruletentalalhatotarsashazak_tanulmany.pdf

⁴ Hegedüs József (2013): „Unorthodox” housing policy in Hungary - is there a way back to public housing? („Unortodox” lakáspolitikai Magyarországon – feltámasztható-e a közösségi lakáspolitikai? Springer kiadónál megjelenés alatt álló könyv (The Future of Public Housing: Trends in the East and the West, edited: Chen, J., Stephe, M. and Man, J.) fejezet.

elméleti iránymutatás, a Magyarországon 2010 óta érvényesülő gazdasági és társadalompolitikai irányvonalakat néhány jellegzetes csomópont mentén foglalhatjuk össze:

1. **Központosítás:** a központi kormányzat az elmúlt években szisztematikusan megerősítette pozícióját az államigazgatás minden lényeges területén, miközben növelte a centralizációt az elmúlt évtizedek során fokozatosan decentralizált önkormányzati rendszerrel szemben. Ez a folyamat magában foglalja a szociális ellátórendszerek újraszervezését, az önkormányzatok költségvetésének korábban 60%-át kitevő kórházak és iskolák visszaállamosítását és a járási rendszer felélesztését, valamint a gazdaság meghatározó szektoraiba (energia, telekommunikáció és gépipar) való befektetést.
2. **Hazai vállalatok erősítése:** a hazai gazdaság növekedésének forrásait jelenleg elsősorban a külföldi tulajdonban lévő nagyvállalatok és az Európai Unió strukturális alapjaiból finanszírozott beruházások jelentik; a jelenlegi kormány retorikájának egyik leghangsúlyosabb eleme eközben a hazai vállalatok erősítése, sokszor erős állami ellenőrzés mellett.
3. **A költségvetés konszolidációja,** explicit megszorító intézkedések elkerülésével: 2010 óta a kormány kiemelt célkitűzése a költségvetési deficit maastrichti hiánycél (3%) alá csökkentése. A költségvetési deficit 2012-ben 1,9%-os volt, ami uniós szinten látványosan jó eredmény, ugyanakkor az eladósodottságot a magánnyugdíjpénztári források bevonásával sem sikerült lényegesen csökkenteni.
4. **A középosztály támogatása:** a 2010-es kormányváltás a rendszerváltást követő évtizedek retorikájának és részben gyakorlatának hagyományaival szakító éles társadalompolitikai váltást is jelentett, a jelenlegi kormányzati politikai kurzus a középosztály megerősítését tűzte ki céljául. Ennek egyik oldala a középosztály anyagi lehetőségeinek megerősítése (egykulcsos jövedelemadó, a nagyobb fogyasztóknak kedvező, egységes 10%-os rezsicsökkentés), másfelől azonban a kormányzat részben feladja a társadalmi szolidaritás egyes eddig élő formáit mind gazdaságpolitikájában (adójóváírás eltörlése, minimálbér megadóztatása), mind kormányzati kommunikációban (munkanélküliség, mélyszegénység, hajléktalanság kriminalizációja).

2.1 Gazdaság

- Bruttó hazai termék (GDP) 2012-ben: 28 276 milliárd forint, reálértékben 1,7%-kal csökkent 2011-hez képest.
- Az államháztartási hiány jelentősen csökkent: 2012 végén a GDP 1,9 %-a.
- Az államadósság azonban nem változott lényegesen (a GDP 79,2%-a).
- Teljes munkaidőben dolgozók átlagkeresete: bruttó 233 000 forint (nettó 151 280 forint), a teljes munkaidőben közfoglalkoztatottak átlag keresete: bruttó 73 200 (nettó 47 950 forint), a bérek reálértékének változása: -3,4%.
- Minimálbér: bruttó 93 000 forint (nettó 60 915 forint).

A 2008-ban kezdődött gazdasági válságot és az azzal járó visszaesést követően 2011-re a gazdasági visszaesés mérséklődni kezdett, 2012-ben azonban **a gazdasági növekedés továbbra sem indult be**. Magyarország bruttó hazai terméke 2012. január és december között 1,7%-kal esett,⁵ az utolsó negyedév 2,7%-os csökkenése 2011 azonos időszakához képest pedig mind a kormányzati, mind a független szakértőket meglepetésként érte.⁶ A magyar gazdaság tehát elhúzódó recesszióba került, a recesszió „hivatalos” feltétele ugyanis a gazdaság visszaesése két egymást követő negyedévben, 2012-ben pedig minden negyedév negatív bővüléssel zárult. 2012 végén a gazdaság teljesítménye számottevően elmaradt a régióétól.⁷

Az olyan makrogazdasági mutatók, mint a GDP csökkenése vagy az aktivitási ráta stagnálása, a gyakorlatban a társadalom legkevésbé védett helyzetű tagjait érintették a legsúlyosabban. A növekedés elmaradása a legerősebben az alacsony tőkével és kevés tartalékkal rendelkező kis- és mikrovállalkozásokat, „kényszervállalkozókat” sújtja. A munkaerőpiacon a magasan képzett, stabil kapcsolati tőkével bíró dolgozók tudják megszerezni és megtartani a magasabb státusú, jobban fizető pozíciókat, míg a

⁵ KSH (2013): Statisztikai tükör: Gazdaság és társadalom, 2012. év, 2013. január (VII. évfolyam, 23. szám). A globális gazdaság a Nemzetközi Valutaalap becslése szerint 2012-ben 3,2%-kal, az OECD országok bruttó terméke 1,4%-kal bővült az előző évhez képest.

⁶ „Meglepte az NGM-et a rossz növekedési adat” (2013. február 18); „A vártnál is mélyebb a recesszió! (4.)” (2013. február 14.) www.portfolio.hu – utolsó megtekintés: 2013. február 21.

⁷ MNB: Jelentés a pénzügyi stabilitásról (2012 november) http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_stabil/mnbhu_stab_jel_201211/jelentes_penzugyi_stabilitas_201211_hu.pdf – utolsó megtekintés: 2013. február 21.

munkakínálat zsugorodását az alacsonyan képzettek, a hátrányos helyzetű térségek lakói, a munkaerőpiac perifériáján elhelyezkedők érzik meg a leginkább.

A 2010 óta eltelt időszakban a kormányzati gazdaságpolitika kiemelt célja a **költségvetés konszolidációja** (azaz a költségvetési egyensúly megteremtése) volt. A döntéshozók a gazdaságpolitikát – a fent vázolt trendekkel többé-kevésbé összhangban – a maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítésének rendelték alá, miközben más makrogazdasági mutatók változatlanok maradtak, vagy valamelyest romlottak.

A teljes munkaidőben dolgozók átlagos bruttó keresete 2012-ben 233 000 forint volt, a közfoglalkoztatottak átlagkeresete pedig 73 200 forint. A bruttó átlagkeresetek 2,5%-kal, a nettó keresetek 3,9%-kal emelkedtek, azonban a **keresetek reálértéke 3,4%-kal csökkent**. 2012-ben a fogyasztói árak 5,7%-kal emelkedtek az előző évihez képest. Ezen belül az üzemanyagárak erőteljesen, 13%-kal, a háztartási energia 6,2%-kal nőtt.⁸

A 2011-ben életbe lépett **egykulcsos adópolitika** egyértelműen a magasabb jövedelműeknek kedvezett. 2011-ben a személyi jövedelemadókulcsok és a családi kedvezmény változásai révén 400 milliárd forinttal több jövedelem maradt a háztartásoknál, mint az előző évben. Ennek nagyjából a felét teszik ki az adókedvezmények, míg a másik fele az adókulcs változásából adódik.

A KSH mérése szerint 2012 első félévében a **háztartások fogyasztási kiadásai** (élelmiszerek, lakásfenntartás, közlekedés, hírközlés stb.) **1,6%-kal csökkentek** 2011 azonos időszakához képest. A gyermekes háztartások fogyasztása évek óta először kisebb mértékben csökkent, mint a gyermektelen háztartásoké, ami a gyermekek után járó adókedvezménynek tulajdonítható.⁹ Ez az adókedvezmény azonban csak egy bizonyos jövedelmi szint felett használható ki teljes egészében. A 2011-es adóbevallások alapján a gyereket nevelő családok 292 milliárd forint **adókedvezményt** vehettek igénybe, de csak 180 milliárdhoz jutottak hozzá, 112 milliárd kihasználatlanul maradt, mivel a szülők jövedelme nem volt elég magas.¹⁰

Egyelőre sajnos nem készült pontos felmérés arról, hogy a gyakorlatban hogyan oszlik meg az egységes adókulcs jövedelmi hatása a különböző jövedelmi csoportok között az egyéb adó- és járulékváltozások hatásával együtt. Az MNB 2011-es mikroszimulációs elemzése szerint

⁸KSH (2013): Statisztikai tükör: Gazdaság és társadalom, 2012 január-november.

⁹ KSH Statisztikai tükör: A háztartások havi fogyasztása, 2012. I. félév <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/haztfogy/haztfogyhavi1206.pdf>

¹⁰ „Kiterjeszthetik a családi adókedvezményt” – HVG online, 2013. április 24. http://hvg.hu/gazdasag/20130424_Kiterjeszthetik_a_csaladi_adokedvezmenyt – utolsó megtekintés 2013. május 6.

körülbelül 3 millió fő járhat jobban, döntően a két felső jövedelmi ötödben, ők évente 450 ezer forinttal több jövedelmet tarthatnak meg. Négy és fél millióan rosszabb helyzetbe kerülnek (ebből másfél millió fő az első jövedelmi kvintilisből kerül ki, egymillió pedig a másodikból). Ők évente átlagosan 120 ezer forinttal fizetnek be többet.¹¹ A Nemzeti Bank elemzői szerint az adórendszer már megvalósult és most tervezett változásai összességében jelentős mértékben növelik a magas jövedelemmel rendelkező háztartások rendelkezésre álló jövedelmét, míg az alacsonyabb keresetű háztartások nem nyernek vele, az adójóváírás kivezetése pedig számottevő veszteséget jelent számukra. A 2012-es egyéb adó- és járulékváltozások felerősítették ezt a hatást: regresszív intézkedések között szerepel az adójóváírás eltörlése és az évi 2 millió 424 ezer forint fölött keresők számára a szuperbruttósítás eltörlése (az ő havi bruttó keresetük 202 ezer forint, tehát az országos átlag alatti).¹² Összességében 180-200 milliárd közé tehető az az összeg, amit 2011-ben a munkavállalók legjobban kereső egytizede tarthatott meg az szia és a gyerekedvezmény változásai nyomán az adózók összességénél többletként maradó 400 milliárd forint jövedelemből.

Szintén a középosztályt erősítő lépések közé illeszkedik a **minimálbér emelése**. A magasabb bérek mellett kapható juttatások (gyes, gyed, táppénz) legnagyobb összege ugyanis a minimálbérhez kötött. Maguk a minimálbéres munkavállalók mindeközben a regresszív adóváltozások mellett gyakorlatilag változatlan összegű, reálértéken pedig valamivel kevesebb fizetést kapnak kézhez, mint 2010-ben (bár a családi adókedvezmény hatása náluk nagyarányú növekedést jelent, még ha összegszerűen kisebb is, mint magasabb jövedelem mellett volna).¹³ A legkisebb munkabérért foglalkoztatottak helyzetét azonban nem csak a minimálbér bruttó és nettó értéke befolyásolja: a munkaadót terhelő teljes bérköltség 2010-ben 93 ezer forint volt, ez 2011-ben 99 ezer, 2012-re pedig 116 ezer forintra nőtt az egykulcsos személyi jövedelemadó melletti minimálbér-emelések következtében.¹⁴ Egy minimálbéreseket foglalkoztató

¹¹Benczúr Péter – Kátay Gábor – Kiss Áron – Szoboszlai Mihály: Az adó- és transzferrendszer változásainak elemzése viselkedési mikroszimulációs modell segítségével. MNB, 2011. november.

¹² Adó- és járulékváltozások 2012. http://www.hunex.info.hu/doc/ado_es_jarulekvaltozasok_2012.pdf – utolsó megtekintés 2013. május 22.

¹³ „Megtévesztő információ a kormánytól magyarok millióinak” Pénzcentrum, 2013. április 30., http://www.Penzcentrum.hu/karrier/megteveszto_informacio_a_kormanytol_magyarok_millioinak.1036296.html – utolsó megtekintés: 2013. május 6.

¹⁴ Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége: A bérezéssel kapcsolódó központi elvonások aránya, 1994-2012. KSH adatok és adótörvények alapján Hanti Erzsébet számítása.

munkaadó tehát csak jelentős bérköltség-növekedés mellett tudja (legálisan) megtartani alkalmazottjait. Ezért fennáll a veszélye, hogy – az explicit kormányzati szándék ellenére – ez az intézkedéssorozat az alacsony keresetű dolgozók egy részét a szürkegazdaság felé tereli. 2008 óta változatlan viszont a minimális öregségi nyugdíj, amelyhez a szociális segélyek egy részének legnagyobb összege kötött, s amelynek változtatása valóban a leginkább rászorultakat célzó intézkedés lehetne.

A gazdasági és demográfiai folyamatok egyik lehetséges fokmérője az **építőipar**, amely 2012-ben még nem jutott ki a válság hatása alól. Tavaly 10 560 új lakás épült Magyarországon, 17%-kal kevesebb, mint 2011-ben, így az ágazat már sok éve van folyamatos lejtmenetben.¹⁵ A KSH 1960 óta rögzíti az épített lakások számát. A lakásépítés a hetvenes években volt a legintenzívebb, néhány évben a százezres nagyságrendet közelítette. A rendszerváltást megelőző és követő években ez töredékére csökkent, majd a kétezres évek közepéig tartó konjunktúra-időszakban 40 ezer fölé emelkedett vissza.¹⁶ A válság előtti években csak a fővárosban közel annyi új lakás épült, mint 2012-ben összesen az országban. Az elmúlt években csak Pest megyében (a fővárosi agglomerációban) és a Balaton környékén mutatkozott élénkebb igény új lakás vagy ház építésére.¹⁷

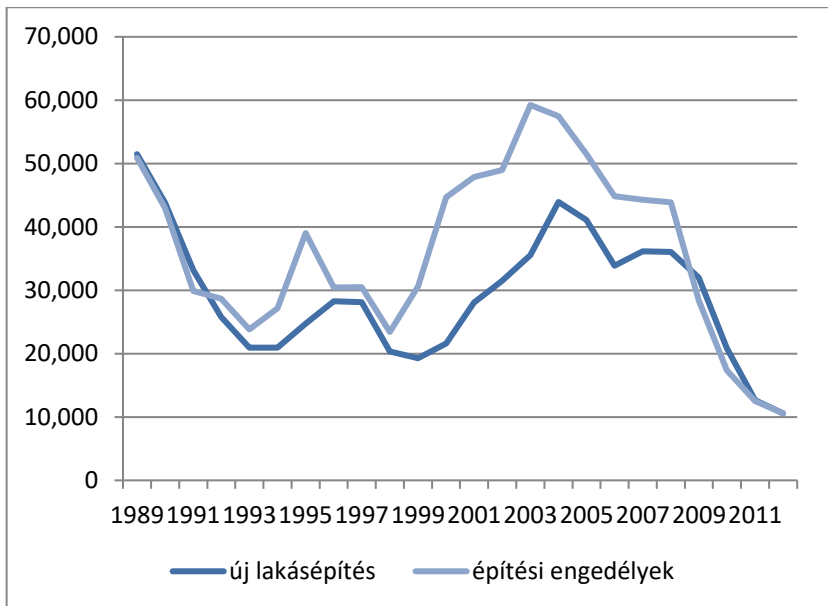
1. ábra –Lakásépítések száma 1989-2012

¹⁵ KSH Gyorstájékoztató: Decemberben 3,1%-kal csökkent az építőipari termelés volumene. Építőipar, 2012. január-december.

¹⁶ KSH Lakás- és üdülőépítés,

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_zrs001.html

¹⁷ Pest megyén és a Balaton környéki kistérségeken kívül intenzívebb építkezés folyt még néhány speciális területen, mint Devecser környéke (a vörösiszap-károsultaknak épült településrész) 2011-ben, illetve az ország észak-nyugati csücskében és Hajdúszoboszló környékén. Forrás: KSH Interaktív grafikonok és térképek – Magyarország – Lakásállomány, lakásépítés.



Forrás: KSH

2.2 Társadalmi környezet

- A foglalkoztatottság továbbra is kritikusan alacsony: csupán az aktív korúak 57,1%-a, 3 millió 822 ezer fő foglalkoztatott; mintegy 757 ezer ember vállalna munkát hazánkban, ezen belül regisztrált álláskereső az aktív korúak 10,9%-a, 475 ezer fő; Külföldön dolgozik becslések szerint 200-300 ezer fő.
- Nőtt a szegénység és a jövedelmi különbségek: 2009-ben a népesség 14%-a élt a szegénységi küszöb alatt, 2012-ben ez már a népesség 17%-a; a legalacsonyabb és legmagasabb jövedelmi tizedbe tartozók jövedelme közötti különbség 2009 és 2012 között 7,2-szeresről 9,0-szeresre növekedett.
- Súlyos anyagi deprivációban él a népesség 23,1%-a, 2,3 millió fő.

A **demográfiai** folyamatokra továbbra is a népesség előregedése, a negatív természetes szaporodás a jellemző, és több jel utal az elvándorlás növekedésére. A Magyarországon élő magyar állampolgárságú személyek száma a 2001-es és 2011-es népszámlálások között több mint 300 ezer fővel

csökkent, eközben a Magyarországon élő külföldi állampolgárok száma 50 ezerrel nőtt.¹⁸

A fokozatosan **erősödő nemzetközi mobilitás** – a fiatalok és a képzett szakemberek egyre nagyobb mértékű elvándorlása – 2012 során vált a közélet fontos kérdésévé.¹⁹ Bár lassú és régóta tartó folyamatról van szó, mégis meglepően hangzott, hogy – a TÁRKI tavaly megjelent kutatása szerint – minden ötödik felnőtt tervezi, hogy rövidebb-hosszabb időre külföldön próbál szerencsét. A kutatási adatok szerint a külföldi munkavállalást tervezők és a tervet meg is valósítók száma elérte azt a szintet, amely már komoly hatással lehet a magyarországi munkaerő-kínálat mértékére és minőségére.²⁰

A Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) adatai szerint a Magyarországot elhagyók száma 200 ezer körülire tehető, azaz a teljes népesség 2%-a – ez régiós szinten a legalacsonyabb migrációs ráták egyike.²¹ Az NGM értesülése szerint felük 25-34 közötti fiatal munkavállaló, további 37%-uk 35-64 éves. Felük középfokú, 35%-uk felsőfokú végzettséggel rendelkezik. Nem állnak rendelkezésre megbízható adatok vagy becslések arról, hogy a külföldön munkát vállalók közül hányan kapnának munkát itthon, és hányan maradnának hosszabb távon munkanélküliek, vagy válnának inaktívvá. Annyit azonban az elvándorlókat bemutató növekvő számú információ (sajtcikkek, interjúk stb.) alapján sejthetünk, hogy a jövedelmezőbb munkalehetőségek és a kiszámíthatóbb jövő kedvéért hagyják el az országot. A 25 év alatti fiatalok foglalkoztatása 2012 végéig mélypontra került, a 15-24 évesek munkanélküliségi rátája a 2008-as 20%-ról 28%-ra emelkedett; mindeközben az álláskeresők közel fele több mint egy évig nem tudott elhelyezkedni, az álláskereséssel töltött átlagos idő pedig 17 hónap fölött maradt.²²

Bár európai uniós szinten a hazai **munkanélküliség** nem kiemelkedő – 2012 végén 11,1%-os volt a munkanélküliségi ráta, ami alig haladja meg az

¹⁸ KSH Népszámlálás 2011 - 1.1.2.3 A népesség az állampolgárság országa és nemek szerint.

¹⁹ Szigel Gábor közgazdász nem csak bemutatja a témát, de az ezzel kapcsolatos mítoszokat és túlzásokat is áttekinti: „Mi igaz a kivándorlási parabolán?” - http://index.hu/gazdasag/penzbeszel/2013/02/27/mi_igaz_a_kivandorlasi_parabol/ – utolsó megtekintés: 2013. április 25.

²⁰ „Távol még a nemzethalál”, HVG online, 2012. június 25. http://nol.hu/lap/hetvege/20120623tavol_meg_a_nemzethalal – utolsó megtekintés: 2013. április 27.

²¹ Nemzetgazdasági Minisztérium – A fiatalok foglalkoztatása – tripartit szeminárium. 2013. január 11. Budapest.

²² KSH Gyorstájékoztatók: 10,5% a munkanélküliségi ráta – Munkanélküliség, 2012. május-július; Változatlan a munkanélküliségi ráta – Munkanélküliség, 2012. október – december.

EU 27 államának 10,7%-os arányát²³ – az aktivitási ráta továbbra is az egyik legalacsonyabb az Unió tagállamai között. Az ifjúsági munkanélküliség magas aránya mellett a munkanélküliség tartóssá válása is komoly problémákat jelez. A munkanélküliek közel fele (46,7%-a) tartósan munkanélküli (legalább már egy éve állást kereső), és ennek 51,4%-a igen tartósan munkanélküli (legalább 2 éve állást kereső) volt 2012-ben.

A **foglalkoztatási ráta** 2012 végén 57,2%-os volt, így 2012 végére a foglalkoztatottság szintje elérte a válság előtti szintet. A foglalkoztatottak száma a közfoglalkoztatottak nélkül 2012-ben 27,7 ezerrel nőtt; 2012-ben a versenyszféra legalább 5 fős vállalkozásainál 1817,2 ezren álltak alkalmazásban.²⁴ A **közfoglalkoztatás** a 2012-es évben is nagy létszámot mozgatott meg. Az előzetes adatok alapján 261 782 fő vett részt közfoglalkoztatásban, az átlagos zárónapi létszám 63 ezer fő volt.²⁵ A közfoglalkoztatásért járó bér teljes, nyolc órás munkaidő esetén (szakképzetlen munkavállaló esetében) havi 71 800 forint, vagy (képzett munkavállalóknak) 92 000 forint volt. A közmunkaprogramok ugyan valamelyest javítottak az aktivitási mutatókon, de a közfoglalkoztatásban állók csak a legritkább esetben jutottak be piaci vagy akár szerződéses állami foglalkoztatásba, és a program összességében nem eredményezte az érintett családok fizetőképességének javulását.

2.3 Szegénység és jövedelmi különbségek

Az Eurostat tavaly közzétett, 2011-ben mért adatai szerint **Magyarország népességének 31%-a van kitéve a szegénység és társadalmi kirekesztettség veszélyének** – ez a mutató valamelyest romlott az elmúlt években, 2008-ban ugyanis a hazai népesség 28%-át sorolta ide az európai statisztikai intézet. Az Eurostat definíciója szerint azok vannak szegénység és társadalmi kirekesztettség veszélyében, akik alacsony jövedelmű vagy alacsony munkaintenzitású háztartás tagjai, vagy anyagi deprivációban élnek.²⁶ A felmérés szerint 2011-ben

²³ Eurostat Unemployment rate by sex and age groups - monthly average, % [une_rt_m] - http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_m&lang=en – utolsó megtekintés: 2013. április. 22.

²⁴ 2007-es adat: KSH – Magyarország társadalmi atlasza, 2012, 23. o.; 2012-es adat: KSH (2013): Statisztikai Tükör 2013/18: Munkaerő-piaci folyamatok (2013. március 8).

²⁵ Koltai Luca, Kulinyi Márton: A közfoglalkoztatást szervezők értékei, Esély Labor Egyesület 2013

²⁶ Eurostat News Release: In 2011, 24% of the population were at risk of poverty or social exclusion. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-03122012-AP/EN/3-03122012-AP-EN.PDF – utolsó megtekintés: 2013. február 21.

- a lakosság 13,8%-a élt a szegénységi küszöb alatt Magyarországon,
- anyagi depriváció a lakosság 23,1 %-ára, míg
- munkaerő piaci kockázatok a lakosság 12,1%-ára voltak jellemzőek.

A 31%-os mutató nem ezek összegét jelenti, hanem mindazokat, akik legalább egy csoportban szerepelnek (hiszen e kategóriák részben átfednek).

Az elemzők relatív és abszolút szegénységet különböztetnek meg. A relatív szegénység esetén a társadalom egészének jövedelmi helyzetéhez (az átlagos vagy mediánjövedelem meghatározott szintjéhez) viszonyítunk: „szegénységi küszöbnek” tekintjük a mediánjövedelem egy adott százalékát. Abszolút szegénységről azok esetében beszélünk, akik egy adott, társadalmilag kívánatosnak tartott vagy elvárt fogyasztói kosarat nem engedhetnek meg maguknak. Ilyen például a KSH létminimum-számítása, amely alapvető fogyasztási javak – például élelmiszer, ruházat, háztartási költségek – átlagos árán alapul.²⁷

A KSH 2011-es népszámlálása szerint Magyarország lakónépessége 9 937 628 fő volt. Ha ezt a közel tízmillió személyt sorba állítanánk jövedelme alapján (ami valójában az illető személy háztartásának egy főre eső jövedelme lenne), akkor pontosan a sor közepén álló ember jövedelme lenne a mediánjövedelem, azonos számban vannak a nála magasabb és alacsonyabb jövedelműek. A TÁRKI egy jelentése úgy fogalmaz, hogy a mediánjövedelem kevesebb, mint feléből élőket tekinti szegénynek „a statisztikai hagyomány és a nemzetközi gyakorlat”.²⁸ A jövedelmi különbségek becsléséhez a fenti sort öt vagy tíz azonos hosszúságú részre bontjuk, egyenlő számú embert tartalmazó jövedelmi ötödotet vagy

²⁷ A szegénységre adott definíciók között óriási különbségek lehetnek aszerint, hogy az elemzők pontosan milyen mérőszámokat választanak: a mediánjövedelem 40, 50 vagy 60%-ánál, esetleg a létminimumnál húzzák meg a határt, személlyel, háztartásokkal vagy fogyasztási egységgel számolnak stb.

²⁸TÁRKI Háztartás Monitor 2005: Jövedelem, szegénység, elégedettség (előzetes adatok). Budapest, 2005. december. A TÁRKI a „statisztikai hagyomány és nemzetközi gyakorlat” példáján továbbhaladva a medián felénél húzza meg a szegénység határát, a medián 50-80%-ából élőket nevezi alsó-középosztálynak, 80-120% közé teszi a középréteget, 120-200% közé a felső-középosztályt, 200% fölött kezdődnek a „jómódúak”. A tavalyi adatok alapján azok lennének a „szegények”, akik háztartásában az egy főre eső havi jövedelem 55 ezer forint alatt marad, az „alsó-középosztályba” a havi 55-58 ezer forint közötti jövedelműek esnének, 88-132 ezer forint között lenne a „középrétegek” jövedelme, havi 220 ezer forint egy főre eső jövedelem fölött pedig jómódúnak tekinthetjük polgártársainkat. Eközben természetesen tudjuk, hogy az árak és a fogyasztási szükségletek háztartásonként, területenként stb. változhatnak – ez jól illusztrálhatja, hogy miért is nehéz egységes és széles körben használható definíciót teremteni a „szegénység” és „gazdagság”, vagy akár a „középosztály” fogalmaira.

tizedeket kapunk. A jövedelmek nagysága a sor mentén nem egyenletesen változik: az alsó jövedelmi csoport számbeli arányuknál kisebb, a felső csoport számbeli arányánál nagyobb jövedelemhez jut. Egy 2009-es KSH mérés szerint a legfelső jövedelmi tizedbe tartozók az összes megszerzett jövedelem 36%-ához jutottak hozzá, a legalsó tizedbe tartozók pedig az összes jövedelem 2%-ánál kevesebből éltek.²⁹

A következő bekezdések a legfontosabb, a társadalom átlagos jövedelméhez viszonyító, illetve más, ezen finomítani próbáló mérési módszereken keresztül mutatják be a szegénység lehetséges mérőszámait Magyarországon az elmúlt években.

2.3.1 Relatív szegénység, jövedelmi különbségek

Az OECD tagországokban azt tekintik a **szegénységi küszöb** alatt élőnek, aki a mediánjövedelem 60%-ánál kisebb összegből él. A KSH adatai szerint 2010-ben az egy főre eső mediánjövedelem 60%-a havi 59 ezer forint volt, a népesség 13,8%-a, azaz 1,37 millió fő élt ennél kisebb összegből.³⁰ A TÁRKI tavalyi adatai szerint a szegénységi küszöb 66 ezer forintra emelkedett, azonban már a népesség 17%-a élt ez alatt.³¹

A TÁRKI számításai szerint a legalacsonyabb és a legmagasabb jövedelmi tizedbe tartozók **jövedelme közötti különbség** 2009 és 2012 között 7,2-szeresről 9-szeresre nőtt (a rendszerváltás előtti években 4,6 volt).³² A kilencvenes években az életszínvonal csökkenése, majd újbóli növekedése alatt is a szegényebb és az alsó középosztálybeli rétegek helyzete romlott lényegesen, miközben a legmagasabb jövedelműek pozíciója átlagon felül javult.³³ Ebben a helyzetben egyre több, elsősorban az alsó jövedelmi decilisekhez tartozó háztartás kerül szembe azzal a helyzettel, hogy a jövedelmei és lakáskiadásai közötti egyensúly tartósan felborul, a háztartás hátralékokat halmoz fel.

²⁹Kovács Ilona: A jövedelemeloszlás és a jövedelemegyenlőtlenség a személyijövedelemadó-bevallási adatok tükrében. KSH Statisztikai Szemle, 89. évfolyam 3. szám, 2011. március.

³⁰ KSH Statisztikai tükör: A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló indikátorok, 2011 (VI. évfolyam, 72. szám) 2012. szeptember 21.

³¹TÁRKI Monitor Jelentések 2012: Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. 2013. április. http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2012_teljes.pdf – utolsó megtekintés: 2013 május 24.

³² TÁRKI Monitor Jelentések 2012

³³ Éltes Ödön – Havasi Éva: „A hazai jövedelemegyenlőtlenségek főbb jellemzői az elmúlt fél évszázad jövedelmi felvételei alapján”, in: Statisztikai Szemle, 87. évfolyam, 1. szám, 2009. január.

2.3.2 Abszolút szegénység és anyagi depriváció

Az egységes skála nem tükrözi az azonosösszezerű jövedelmek mögötti eltérő fogyasztási szinteket, ezért az anyagi depriváció egyes meghatározásai fogyasztási kosarat, vagy az országos átlaghoz képesti jövedelemnél összetettebb mutatókat (is) használnak.

A KSH minden évre kiszámítja a **létminimum** értékét: ez azt a jövedelem nagyságot jelenti, amely mellett egy személy képes (az OÉTI által megállapított teljes értékű ételkészlet-kosár szerint) egészségesen táplálkozni, társadalmilag elfogadható színvonalú, túlzásfóltságtól mentes lakást fenntartani, képes a számláit időben befizetni, a közterheket a törvénynek megfelelően állni stb.³⁴ A létminimum értéke általában a szegénységi küszöb fölött van; 2011-ben egy felnőttre 83 941 forint volt. 2010-ben a KSH a létminimum alatt élők számát 3,7 millió főre becsülte.

Az Eurostat fent említett mérése az OECD-vel azonos szegénységi küszöb-meghatározást használ, de a képet oly módon igyekszik pontosítani, hogy a súlyos anyagi depriváció (azaz a szegényeket érintő, a pénzihiányon kívüli egyéb hátrányok) és a társadalmi kirekesztődés feltérképezéséhez is mérőszámokat társít. Eszerint 2011-ben **súlyos anyagi deprivációban élt** a népesség 23,1%-a, vagyis 2,3 millió fő. Ők kilenc alapvetőnek tekintett fogyasztási jószágból legalább négyet nem engedhetnek meg maguknak: (1) közműdíjak vagy jelzáloghitel fizetése időben, (2) a lakóhely megfelelő fűtése, (3) 50 ezer forint összegű tartalék váratlan kiadások esetére, (4) hal, hús vagy egyéb fehérje fogyasztása legalább minden második napon, (5) évi egyhetes nyaralás, (6) személygépjármű, (7) mosógép, (8) színes televízió, (9) telefon (vezetékes vagy mobil). Ebből különösen nagy a kb. 50 ezer forintot tartalékolni nem tudók aránya: a teljes népesség háromnegyedét és a szegények 96%-át érinti, ezért a népesség egy óriási részénél áll fenn az eladósodás kockázata.³⁵

A szegénység és a társadalmi kirekesztettség veszélyében élnek még azok is, akik alacsony munkaintenzitású háztartásban élnek (vagyis a háztartásukban élő felnőttek nem dolgoztak az elmúlt évben a rendelkezésre álló idejük legalább 20%-ában). Az Eurostat felmérése szerint ez 2011-ben a magyar népesség 12,1%-a, azaz 1,2 millió fő volt.

A szegénység mérőszámai tehát nem adnak teljesen egyértelmű és pontos képet arról, hogy ki a „szegény”. Segítenek viszont megbecsülni annak nagyságrendjét, hogy a népesség mekkora része kerülhet a lakhatási

³⁴ KSH – Létminimum, 2011. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin11.pdf>

³⁵ KSH Statisztikai tükör: A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítására szolgáló indikátorok, 2011.

szegénység veszélyébe, akik lakhatása könnyen bizonytalanná válhat akár egy váratlan, nagyobb kiadás miatt, vagy akik már most sem rendelkeznek megfelelő lakóhellyel, és a jövőben sem tudnak megfelelő lakóhelyhez jutni, vagy azt hosszabb távon fenntartani.

2.4 Jogi, intézményi-igazgatási környezet

- A negyedik alkotmánymódosítás komoly hazai és nemzetközi kritikákhoz vezetett, ellensúlyozását célozza az Alaptörvény lakhatási feltételekre utaló cikkének kiszélesítése.
- Az önkormányzati rendszerben jelentős átalakulással jár a járási rendszer bevezetése.
- A lakhatással kapcsolatos központi feladatok továbbra is több minisztérium és osztály közt oszlanak meg, a lakásügy kompetencia- és felelősségi struktúrája nehezen átlátható.

A lakhatás jogi, intézményi igazgatási környezete nem változott lényegesen a 2011-es helyzethez képest. Komoly hazai és nemzetközi visszhangot és kritikákat váltott ki a 2013 tavaszán elfogadott negyedik alkotmánymódosítás, mely többek közt potenciálisan a hajléktalanság kriminalizációjához vezető rendelkezéseket is tartalmaz: a módosítás lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy bizonyos körülmények közt jogellenessé minősítsék az életvitelszerű tartózkodást egyes közterületeken. Bár az Alaptörvény továbbra sem emeli a lakhatáshoz való jogot az alapvető személyi jogok körébe, vélhetően a közterületen élés szankcionálását célzó intézkedések ellensúlyozásaként a negyedik alkotmánymódosítás kiterjeszti a XXII. cikket, amely szerint Magyarország „törekszik” arra, hogy mindenki számára megteremtse az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a szolgáltatásokhoz való hozzáférést.³⁶

³⁶ A XXII. cikk eredeti szövegét („Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”) két paragrafussal egészíti ki: „(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.” Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 2013. február 8. <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>

Az önkormányzati rendszerben lényeges változás volt a járási rendszer felállítása 2013. január 1-jétől.³⁷ A gyermekvédelmi és egyes szociális szakosított ellátások intézményeinek fenntartását innentől az EMMI által létrehozott Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság végzi. A segélyezés, a szociális alapellátás, valamint a közfoglalkoztatás azonban az önkormányzatoknál maradtak. A szociális ellátásban megerősödött az egyházi intézmények szerepe, amelyek nemcsak a szociális intézményeknek járó normatívákból részesülnek nagyobb arányban, hanem a fejezeteken belüli programok végrehajtásában is szélesebb feladatköröket kaptak. Az önkormányzatok hatásköre maradt a segélyek folyósítása, valamint az alapellátások megszervezése és az idősek és hajléktalanok szakosított bentlakásos ellátása.

A lakhatással **kapcsolatos feladatok továbbra is több minisztérium között oszlanak meg**, így a lakhatáspolitikát továbbra is fragmentált a kormányzati struktúrában. 2012-ben a legfontosabb érintett minisztériumok a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium voltak, de érintett volt a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium is. A lakásügy kormányzati kompetencia- és felelősségi struktúrája nehezen átlátható. A 2010 decemberében a nemzetgazdasági miniszter vezetésével megalakult Otthonteremtési Tanácsadó Testület 2012-re új egységes szakmai anyagot nem készített, a várakozásokkal szemben nem vált a kormányzat lakáspolitikai partnerévé, bár a Gergely Károly irányításával, a tagok egy részének bevonásával készített javaslatok egy része megjelent a 2012. évi lakáspolitikai támogatásokat meghatározó jogszabályokban. A tanács nem tartott formális ülést, a javaslatok nem kerültek nyilvános vitára.

A lakáspolitikai központjába devizahitelek megsegítésére vonatkozó programok előkészítése került, amit a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium irányított a Bankszövetség bevonásával. A koncepciók különböző változatai nem kerültek a nyilvánosság elé, a Bankszövetség 2012. októberi sajtónyilatkozata alapján azonban a kormány a Bankszövetséggel kötött megállapodást nem tartotta be, megváltozott álláspontjáról a Bankszövetséget nem értesítette, amely így a nemzetgazdasági miniszter bejelentéséből értesült a helyzetről.³⁸

³⁷ Egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCLII. törvény.

³⁸ „Felrúgott megállapodás: megdőbbsent a bankszövetség” Privátbankár, 2012. október 17. <http://privatbankar.hu/penzugyek/felrugott-megallapodas-megdobbsent-a-bankszovetseg-251650>; „A bankszövetség kiakadt a kormányra”, Origo 2012. június 15.

<http://www.origo.hu/gazdasag/20120615-a-bankszovetseg-kiakadt-a-kormanyra.html> – utolsó megtekintés: 2013. május 12.

3 A lakhatási szegénység alakulása Magyarországon

3.1 Lakásállomány

3.1.1 Lakhatáshoz való hozzáférés

A szociális bérlakások száma kritikusan alacsony, a megüresedett lakásokra sokszoros túljelentkezés van, az elérhető bérletek száma évente mindössze 1000-2000.

A magánbérleti szektorban csökkennek a lakbérek, de a jogi bizonytalanság és a kockázatok miatt a legtöbb rászoruló családnak a magánbérletek megfizethetetlenek.

Üres vagy nem lakáscélra használt lakások száma: 456 126.

Az ingatlanárak esése következtében a lakásár/jövedelemmutató 2008 és 2012 között 5,5-ről 4,5-re változott, de a gazdasági visszaesés és a jövőbeni jövedelmek bizonytalansága miatt az ingatlanpiac válságban van – a fiatalok kivándorlási tervei és a tényleges külföldi munkavállalás fontos tényezői a piac válságának.

Az önkormányzati bérlakás-szektor kínálata változatlanul messze elmarad a kereslettől, illetve a lehetséges jogosultak számától.

A lakhatáshoz való jó hozzáférés azt jelenti, hogy a háztartások erejüket meghaladó áldozat nélkül is képesek megfelelő minőségű (azaz egészséges), megfelelő elhelyezkedésű (azaz rendszeres munkába, iskolába járást lehetővé tévő), és túlzásfóltságtól mentes lakhatáshoz jutni. Ez lehet magántulajdon épp úgy, mint biztos és hosszú távon is kiszámítható lakásbérlet. A hozzáférési problémák azt jelentik, hogy a háztartások egy nagyobb része nem engedheti meg magának a magántulajdont, és nem tudja azt más megfizethető lakhatási formával (magánpiaci bérlettel vagy szociális bérlettel) helyettesíteni.

A 2011-es népszámlálás előzetes adatai szerint Magyarország 4,4 millió lakóegységéből közel félmillió lakatlan vagy másodlagos célokra (azaz nem lakáscélra) használt, 3,9 millió lakást pedig lakáscélra használ nagyjából 4,1 millió háztartás. Az üres – vagy kisebb részt nem lakáscélra használt – lakások aránya a 2001-es népszámlálás óta az állomány 8%-áról 11%-ra

emelkedett.³⁹ Magyarországon a lakáshiány nem tartozik a legfontosabb lakhatási problémák közé, az üres ingatlanok ugyanis nem csak félreeső vidéki területeken, de városokban is megtalálhatók: az üres lakások 43%-a városokban (25% Budapesten) van, 34%-a Közép-Magyarországi régióban. A tömeges lakásépítések tehát semmiképp sem tartoznak a lakhatási szegénység problémáit adekvát módon orvosolni képes intézkedések közé. Nagyobb hangsúly érdemes fektetni a háztartások lakhatásra fordítható jövedelmének növelésére, hogy a megfizethetőségből következő hozzáférési (lakásvásárlás vagy lakásbérlet) és minőségi problémákat képesek legyenek saját erejükből elkerülni.

1. táblázat – Lakásállomány (lakott és nem lakott együttesen)

	1980	1990	2001	2008	2011
Teljes lakásállomány (millió db)	3,5	3,9	4,1	4,3	4,4
Budapesten	21%	21%	20%	20%	21%
községben	36%	38%	34%	31%	28%
Szobák száma					
1	27%	17%	13%	12%	10%
2	49%	44%	41%	40%	38%
3	21%	29%	31%	31%	32%
4 és több	3%	11%	15%	16%	20%

Forrás: KSH (Népszámlálás 2011)

A népszámlálás adatai szerint a lakott lakások 89%-ában, közel 3,6 millió lakásban a tulajdonosok laktak; közel 200 ezer fő lakott bérletben vagy egyéb jogcímen. A KSH 145 ezer magánbérletet (a lakott állomány 3,7%-át) írt össze, ám ezt az arányt a szakértők magasabbra, a lakásállomány 4-8%-a közé teszik. A magánbérletek piaca alulszabályozott, illetve az adókerülés elterjedtsége miatt statisztikailag nagyon nehezen követhető: a bérbeadók ritkán jelentik be a kiadott lakást, a bérlők pedig – helyzetük jogi illetve anyagi bizonytalansága miatt – sokszor jobbnak látják együttműködni a tulajdonossal. A nem saját lakásban lakók tehát gyakran informálisan bérelnek, vagy más jogcím alatt laknak valahol (pl. családtagnál élő vagy egyéb szívességi lakáshasználó, szolgálati lakásban lakó stb.).

A tulajdonosok által lakott lakások aránya Magyarországon messze meghaladja az európai átlagot: a 27 tagú EU-ban a lakások 70%-ában, a 15

³⁹ A növekedő tendencia évtizedek óta tart: a nem lakott lakások aránya 1990-ben még csak a teljes lakóingatlan-állomány 4%-át tette ki.

régi tagállamban 66%-ban laknak tulajdonosok. A hazai 89%-os lakástulajdon-aránnyal Magyarországot csak Litvánia és Románia előzik meg.⁴⁰ Az egyik legalacsonyabb viszont a hazai szociális bérlakások aránya az unió tagországai között: az állomány kevesebb mint 3%-a (ugyanaz 23% Ausztriában, 17% Franciaországban és 14 % a Cseh Köztársaságban, és a kilencvenes évek intenzív privatizációja miatt hasonlóan alacsony a rendszerváltó országok legnagyobb részében).⁴¹

2. táblázat – Lakott lakások tulajdonosi forma szerint

Használati jogcím	Magán-személy tulajdona	Települési önkormányzat tulajdona	Más intézmény, szervezet tulajdona	Összesen
tulajdonosi	3 582 430	–	–	3 582 430
bérleti	145 071	103 490	28 795	277 356
más jogcímű	41 261	2 810	8 572	52 643
Összesen				3 912 429

Forrás: KSH (Népszámlálás 2011)

A népszámlálás adatai szerint a települési önkormányzatok tulajdonában 119 ezer lakás állt, ebből 106 ezer lakott és 13 ezer üres. Ez arányosan mind a lakott, mind pedig a teljes lakásállomány 2,7%-a. 2010-ben a teljes népesség 3,6%-a bérelt önkormányzati lakást: a legalsó jövedelmi decilisbe tartozók több mint 11%-a, a második decilisbe tartozók 5,5%-a él ilyen lakásokban, de valamennyi jövedelmi tizeden belül voltak, akik önkormányzati lakásban éltek. Ennek magyarázata valószínűleg az, hogy a magasabb jövedelműek költségáryos vagy piaci áron kiadott lakásban laktak.⁴²

A szociális lakások iránti igény és a rendelkezésre álló **bérlakás-állomány** mérete közötti rés – a statisztikák és a helyi gyakorlatok ismeretében – növekszik. Az igény konzervatív becsléssel körülbelül 300 ezer lakás (a lakásállomány 8%-a), azaz ennyi háztartás élethelyzete tenné indokolttá, hogy szociális bérlakásban éljen. A 2011-es népszámlálás szerint

⁴⁰ Eurostat (SILC): Distribution of population by tenure status, type of household and income group (ilc_lvho02) http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en – utolsó megtekintés: 2013. május 23.

⁴¹ Housing Europe Review 2012 – CECODHAS Housing Europe http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf,

⁴² KSH Háztartási költségvetési és életkörülmény adatfelvétel 2011.

az önkormányzati lakások száma 106 ezer, ezen belül három kategória található meg: piaci bérű, költségalapú és szociális bérű lakások. Az önkormányzati lakások hiányát jelzi a sokszoros túljelentkezés a helyi önkormányzatok egy-egy megüresedő bérlakására és a névjegyzékek. Ez utóbbiak vezetése nem kötelező, és így nem is minden önkormányzatnál jellemző. Névjegyzék alapján 2011-ben 234 önkormányzatnál 17 291 lakásigénylőt regisztráltak, ami tehát az összes igénylőnek csupán töredéke; korábbi adatok alapján a Városkutatás Kft. legalább 45 ezresre becsülte azoknak a számát, akik névjegyzéken szerepelnének, amennyiben az önkormányzatok mindegyike lehetővé tenné a névjegyzékre való jelentkezést. Ezzel szemben az egy évben elosztható önkormányzati bérlakások száma országosan 1 000 – 1 500 körül van.

A bérlakások elosztására az önkormányzatok a legkülönbözőbb módszereket alkalmazzák, a legtöbb esetben a lakáselosztás névjegyzék alapján vagy pályázatúttal történik. A lakberek megállapítása az önkormányzatok (a tulajdonos) feladata a Lakástörvény⁴³ keretei között. A bérleti díjat a legtöbb önkormányzat esetében minden lakásra egyedileg állapítják meg, és a helyi rendeletek általában korrekciós tényezőt is tartalmaznak, például a lakás állapotára, emeleti elhelyezkedésére, az adott lakóház gépészetére vonatkozóan. A törvény értelmében az önkormányzatoknak rendeletben meg kell határozniuk az önkormányzati lakások szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a szociális bérlakások esetén az önkormányzatok kizárólag a jelentkezők szociális helyzete (jövedelmi, vagyoni körülményei) alapján mérlegelhetnek, a gyakorlatban azonban az önkormányzatok a jövedelmi és vagyoni helyzet mellett más kritériumokat is meghatároznak, például meghatározott idejű helyben lakást írnak elő feltételként, vagy (bizonyos időre) kizárják azokat, akik önkényes lakásfoglalók voltak. Utóbbi esetekben joggal merül fel a kérdés, hogy ez nem jár-e a szociális szempontok érvényesülésének sérelmével, az Alkotmánybíróság fent idézett jogértelmezése ugyanis egy olyan eset kapcsán született, amikor – hivatkozva arra, hogy az önkormányzat pluszkritériumok meghatározásával túllépte a Lakástörvényben meghatározott jogkörét – megsemmisítette a vonatkozó önkormányzati rendeletet. Ugyanez a kérdés merülhet fel azokban az esetekben, amikor az

⁴³ 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról.

⁴⁴ 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, 3. § (1).

önkormányzat oly módon pályáztatja a szociális bérlakást, hogy a bérleti jogot azok számára ítéli meg, akik magasabb bérleti díj megfizetését vagy több hónap bérleti díj egy összegbeli fizetését vállalják.⁴⁵ A költségelví és piaci lakbérű lakások esetében ilyen kikötés nincsen, előbbieket a lakbéreket úgy kell megállapítani, hogy a bérbeadó ráfordításai megtérüljenek, a piaci alapon bérbé adott lakások esetében pedig a bérbeadó számára a bérbeadásból nyereség is származik. Ezek esetében a pályáztatási rendszerekben a fizetőképesség kritériuma a legmértvadóbb – azaz a fizetőképés bérlőjelöltek általában előnyt élveznek.

Az önkormányzati bérlakások lakbéréi jóval alacsonyabbak, mint a piaci lakbérek, utóbbiak 20-40%-át érik el, bár ez az arány, ill. a lakbérek mértéke településenként (Budapesten kerületenként) eltérő. A nem szociális alapú lakásokat az önkormányzatok a szociálisnál általában 30-50%-kal magasabb bérleti díjért adják ki. A piaci alapú önkormányzati bérleti díjak megközelítik ugyan a magánforgalmú bérlet díjakat, de így is azok alatt maradnak mintegy 20%-kal.

2008 után a **lakáspiaci árak** jelentős mértékben csökkentek, a használt lakások ára 13,9%-kal csökkent, átlagosan 10,7 millió forintról 9,1 millió forintra.⁴⁶ Az árak esése 2012-ben is folytatódott, nominálisan 2,2%-kal, reálértéken 7,4%-kal csökkentek a lakásárak.⁴⁷ A háztartás-jövedelmek kisebb mértékben csökkentek, mint a lakásárak, ami javította a lakásár/jövedelem mutatót, becsléseink szerint 2008-hoz képest 5,5-ről 4,5-re változott. A lakásmegfizethetőségi mutató is javult, azaz 2012-ben az átlagos jövedelemből élő háztartás az átlagos lakásár 80%-át tudta önerőből finanszírozni átlagos hitelfeltételek mellett, míg 2003-ban ez a mutató 60%, 1999-ben pedig mindössze 40% volt. A lakáshitelezés azonban nem indult meg (részben a lakosság eladósodástól való félelme miatt, részben pedig a bankok csökkenő kockázatvállalási hajlandóságának következtében), így ez a mutató nem jelzi jól a lakáspiaci realitásokat. A lakáspiaci tranzakciók száma 2012-ben 73 400 volt, ami több mint 50 %-os visszaesés 2008-hoz képest.

A jelentős jövedelmi egyenlőtlenségek miatt a legalsó jövedelmi ötödbe tartozó családok számára továbbra is megfizethetetlen az elfogadható minőségű és elhelyezkedésű saját lakás. A medián lakásárakban

⁴⁵ Hegedüs József – Teller Nóra: Székesfehérvár Megyei Jogú Város bérlakás-elosztási rendszerének felülvizsgálata és javaslatlattétel „A lakások és helyiségek bérletéről és elidegenítéséről, valamint a lakbérekről” szóló 10/2001 (IV.2) rendelet módosítására, 2009 január.

⁴⁶ KSH Statisztikai Tükör VII. évfolyam 25 sz.

⁴⁷ FHB Lakásárindex 2012 http://www.fhbindex.hu/FHB-Index/Letoltheto-anyagok/FHB-Lakasarindex/Legutobb-i-kiadvanyunk/FHB_Index_2012q4_Prognozis2013_hun.pdf

akár 2,5-szeres különbségek⁴⁸ is vannak megyék között (például Pest megye és az Észak-Alföldi régió viszonylatában), ami továbbra is a szegénységi mobilitás veszélyeire hívja fel a figyelmet. Az olcsóbb lakás (és olcsóbb élet) reményében vidékre költözők gyakran költöznek olyan elzárt területekre, ahol nincs reális lehetőségük munkát vállalni, és az addig megszerzett szintű jövedelemhez jutni, holott éppen azért költöztek el, hogy azonos jövedelemből könnyebben fenntartsák magukat. Az olcsó vidéki ingatlant azonban már nem tudják újra eladni, vagy ha mégis, annak árából nem tudnak visszajutni korábbi lakókörnyezetükbe, így megragadnak új helyzetükben, amit épp úgy nem képesek finanszírozni, mint korábbi életkörülményeiket.

3.1.2 Lakásminőség

- 200 ezer lakott komfort nélküli vagy szükséglakás van Magyarországon, 60 ezer háztartás él olyan lakásban, ahol fejenként 10 nm-nél kevesebb lakóterület jut, és 160 ezer háztartás zsúfolt, vagyis egy lakószobára több mint 2 fő jut.
- A lakásállomány minősége, a közmű-ellátottság folyamatosan javul, de továbbra is elmarad az EU27 átlagától. A lakásállomány 70%-a energetikai szempontból elavultnak tekinthető.

Részben a rendszerváltást megelőző időszak intenzív lakásépítési trendje, részben pedig a folyamatos népességsökkenés következtében Magyarországon nincs mennyiségi lakáshiány, a lakásállomány minősége pedig fokozatosan javul. A népszámlálás előzetes adatai szerint 2011-ben a lakott lakások 7,6%-a (közel 300 ezer lakás) volt félkomfortos, komfort nélküli vagy szükséglakás.⁴⁹ Ez komoly minőségjavulást jelent: A 2001-es népszámlálás idején az alacsony komfortfokozatú lakások aránya 18%, egy 2008-as adatfelvétel szerint 10-12% volt.⁵⁰ Miközben általánosságban megállapíthatjuk, hogy a lakások minősége és közmű-ellátottsága 1990 óta folyamatosan javul, a területi különbségek továbbra is jelentősek

⁴⁸ KSH Statisztikai Tükör VII. évfolyam 25 sz.

⁴⁹ A félkomfortos lakásokban vagy a fürdőhelyiség, vagy a WC hiányzik, a közművek közül csak a villany- és vízellátás biztosított. A komfort nélküli lakás az előbbi kényelmi elemek közül legalább egy lakószobával és főzőhellyel rendelkezik, legfeljebb egyedi módon fűthető. Az egyik komfortfokozatba sem sorolható lakások a szükség- és egyéb lakások. (KSH)

⁵⁰ A 2011-es népszámlálás adataiból sajnos nem tudunk arra következtetni, hány fő lakik ilyen lakásokban.

maradnak.⁵¹ 1990 és 2011 között a vezetékes vízzel ellátott települések aránya az összes település 79,2%-áról 100%-ra nőtt; mindenesetre mind a városokban, mind a községekben maradtak vezetékes víz nélküli háztartások (arányuk a városokban 3,2%, a községekben közel 10%). A rendszerváltás idején minden hetedik településen – elsősorban természetesen a nagyobb településeken – volt kiépített közüzemi szennyvízgyűjtő csatorna, 2011-ben már a települések több mint felén. A területi egyenlőtlenségeket jól mutatja, hogy a városokban a lakások 85%-a, a községekben csupán 44%-uk van közüzemi szennyvízhálózatra kötve. Az intenzív közművesítés a rendszerváltást követő évektől az előző évtized közepéig tartott, és bár az ellátás kiterjesztése továbbra is tart, üteme érezhetően lelassult. A 3,9 milliós lakott lakásállományon belül tehát még mindig van több mint 200 ezer, amelyben nincs vízöblítéses mellékhelyiség vagy fürdőszoba, és közel 900 ezer nincs közüzemi csatornahálózatra kötve.

⁵¹ A bekezdésben felsorolt adatok forrása: KSH STADAT Táblák - Idősoros éves adatok - Lakás, kommunális ellátás http://www.ksh.hu/stadat_eves_2_3 – utolsó megtekintés: 2013. május 7.

3. táblázat - Lakásállomány, közművel ellátott lakások aránya (1980-2011)

Szobaszám / Népszámlálás éve	1980	1990	2001	2008	2011
1	27%	17%	13%	12%	10%
2	49%	44%	41%	40%	38%
3	21%	29%	31%	31%	32%
4 és több	3%	11%	15%	16%	20%
Ellátott (lakott) lakások aránya (%)					
vezetékcsatlakozással	25,1	40,2	68,3	69,9	76,1
csatornával	66,8	83,8	91,0	91,7	97,7
ebből: közcsonnával	36,6	43,8	55,6	57,2	77,2
fürdőszobával vagy mosdófülkével	59,2	78,3	88,7	89,7	94,9
vízöblítéses WC-vel	52,5	74,1	85	86,3	94,4
1 szobára jutó személyek száma	1,6	1,1	1,0	0,9	0,9

Forrás: KSH Népszámlálás

Egy háztartásban átlagosan 2,42 fő él.⁵² A háztartások legnagyobb része egy családból vagy más egységből (egy személy, több, egymással családi kapcsolatban nem lévő személyek) áll; csupán minden századik háztartás áll két vagy több családból. Az átlagos magyar lakos 31 négyzetmétert tudhat a magáénak, ám közel 60 ezer háztartás lakói fejenként 10 négyzetméternél kisebb lakóterületen élnek. Nagyjából 160 ezer ember él olyan túlszűfolt lakásban, ahol egy szobára legalább két lakó jut.⁵³ A javuló tendenciák ellenére a hazai lakásminőség elmaradt az európai szinttől. Az Eurostat lakhatási depriváció-statisztikája szerint a 27 tagállam lakóinak 5,6%-a kénytelen rossz minőségű lakóhelyen vagy túlszűfolt környezetben élni; a SILC adatfelvétel szerint Magyarországon ez a szám

⁵² A népszámlálás előzetes adatai alapján 9 937 628 fős népességgel és 4 105 708 háztartással számoltunk.

⁵³ Az Eurostat definíciója szerint egy lakás akkor számít túlszűfoltnak, ha nem éri el az alábbi minimális szobaszámot: (1) egy háztartásban legalább egy szoba; (2) külön szoba a lakásban lakó minden egyes párra; (3) külön szoba a lakásban lakó minden egyes 18 év feletti egyedülállóra; (4) egy szobában legfőljebb két 12-17 éves kor közötti azonos nemű gyermek lakik; illetve (5) egy szobában legfőljebb két 12 éven aluli gyermek lakik. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate

16% volt. A túlsúlyfolságot mutató arányszám az uniós átlag kétszerese, ebben a kategóriában Bulgáriával vagyunk egy szinten.⁵⁴

3.1.3 Területi egyenlőtlenségek

- 2012 végén Magyarországon a 175 kistérség közül 93 hátrányos helyzetű kistérség, amelyből 47 számított leghátrányosabb helyzetűnek (LHH), amiből 33 komplex fejlesztési programmal segített LHH kistérség; a teljes népesség körülbelül 10%-a él a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben.
- Lényegesen jobb munka-, jövedelmi és tanulási lehetőségek, közszolgáltatások érhetők el a főváros környékén, illetve az autópályák és főbb közlekedési útvonalak, csomópontok mentén, ugyanitt jobb a lakásállomány minősége is.
- A „leszakadó” térségek az ország keleti, észak-keleti részén és a Dél-Dunántúlon koncentrálódnak. A rossz minőségű lakások aránya itt az országos átlag kétszerese, a munkanélküliség lényegesen magasabb, a mobilitás hiánya sok helyen a szegénység területi koncentrációjához vezet. Lényeges különbségek vannak egy-egy kistérségen belül is.

Amíg a rendszerváltás előtt a területi egyenlőtlenségek elsősorban a lakossági infrastruktúra színvonalában, az intézmények és közszolgáltatások elérhetőségében jelentek meg, addig a kilencvenes évek közepétől mind a mai napig a jövedelmek és a foglalkoztatás különbségei adják a regionális fejlettségbeli eltérések legmarkánsabb mutatóját.⁵⁵ A lakásállomány döntő része azonban a rendszerváltás előtti évtizedekben épült,⁵⁶ és cserélődésének természetes lassúsága miatt szerkezete és elhelyezkedése még nem alakulhatott át a gazdaság és a társadalom változásainak megfelelően.

A legmagasabb keresetek, illetve relatíve elérhető munkalehetőségek a fővárosban és más nagyobb településeken, illetve néhány ipari csomópontban vannak. Közép-Magyarország régióban és az ország nyugati

⁵⁴ Eurostat – Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status. [ilc_mdho06a] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdho06a&lang=en; Overcrowding rate by age, sex and poverty status. [ilc_lvho05a] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho05a&lang=en

⁵⁵ Nemes-Nagy József – Németh Nándor: Az átmeneti és az új térszerkezet tagoló tényezői. In: Faluvégi – Fazekas – Nemes-Nagy – Németh: A hely és a fej – munkapiac és regionalitás Magyarországon. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2005.

⁵⁶ KSH Társadalmi helyzetkép: Lakáshelyzet, 2010.

felében magasabb a dolgozó korúak aktivitása és a munkakeresők végzettsége, alacsonyabb a munkanélküliségi ráta és az álláskereséssel töltött idő; a legjobb helyzetű és legalacsonyabb munkanélküliségű területek a KSH adatai szerint többé-kevésbé a fővárosból kiinduló főbb közlekedési útvonalak mentén vannak. Eközben a dél-nyugati és észak-keleti országrészek pedig továbbra is a perifériára szorulnak.⁵⁷

Egy 2010-11 fordulóján készült tanulmány a „három részre szakadt Magyarországot” említi; a szerzők a Budapest, a leghátrányosabb helyzetű (LHH) régiók és „az ország többi része” közti különbségeket mutatják be. Ezek a kategóriák ugyan korántsem homogének – mélyszegénységben élő családot épp úgy lehet találni Budapesten, mint magas jövedelmű dolgozót vagy vállalkozót a keleti határ mentén – ám e három csoport átlagos tulajdonságai nagyon különböznek bizonyultak néhány lényeges szempontból. A budapestiek egy főre, illetve egy fogyasztási egységre vetített jövedelme például nagyjából kétszerese volt az LHH régió átlagos lakójáénak; ez utóbbiakban lényegesen több ember megélhetése függ valamilyen transzferjövedelemtől, mint az ország más pontjain; illetve az itt élők iskolai végzettsége lényegesen elmarad az országos átlagtól. A hátrányos helyzetű térségek lakói helyzetük megoldását az elsődleges munkapiacon való elhelyezkedésben látják, de erre sokaknak nincs lehetősége közvetlen környezetében, vagy akár a számára anyagilag és időben reálisan megközelíthető területeken.⁵⁸

A Sellyei kistérség⁵⁹

„A magukat nagyrészt segélyekből fenntartó adorjásiak mélyen egyetértenek abban, hogy a 45 apró falut magába foglaló Ormánságon lakni önmagában is hátrányos helyzet. Vonat nincs, a buszközlekedés nagyon ritka. Ha valakinek sürgős elintéznivalója akad a tíz kilométerre lévő Vajszlón, ezer forintért viszik be személyautóval. Hacsak a cég nem biztosít járatot, az Adorjáról érkező munkaerő a ritka buszjárat miatt Pécsen és Siklóson nyolc óránál előbb nem tud munkába állni. A mindössze huszonkét kilométerre lévő kistérségi központba, Sellyére is legkorábban fél hétre lehet beérni, és legkésőbb a négyes busszal hazajönni. Ami könnyebben elérhető, az az alkalmi munka és a közmunka. Korábban sokan termeltek dinnyét és krumplit, de azt is

⁵⁷ KSH: Magyarország társadalmi atlasza, Budapest 2012.

⁵⁸ Tausz Katalin – Simon Dávid: A három részre szakadt Magyarország. Esély 2011/4.

⁵⁹ „Az úgy hagyott Magyarország 10. – Ormánsági kistelepülések – Kicsi kályhák, kicsi eszmék.” Magyar Narancs, 2010/8.

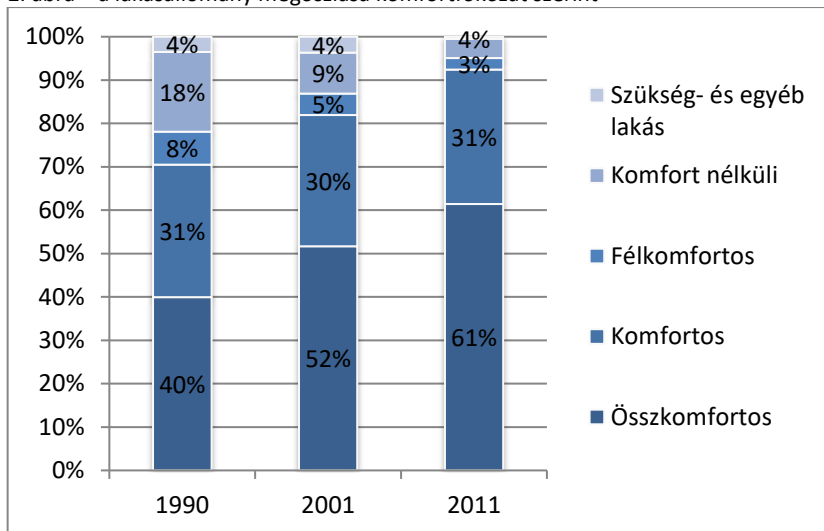
abbahagyták. A legtöbb földet felveri a gaz, mivel a terményt mindig ellopták, most meg már nincs mit elvinni" - sorolja Büki Éva a térségre nehezedő apátia egyik okát."

[A kistérségbeli Drávapiski polgármestere szerint] aggályos a körvonalazódó önkormányzati törvény, mely szerint a kétezer fő alatti településeken megszüntetik a főállású polgármesterséget. Szerinte a törvénynek meg kell engednie, hogy ahol a közösség megválaszt valakit, az tiszteletdíj nélkül elvállalhassa a falu vezetését, ugyanis az Ormánság 100-200-500 fős falvainak többsége, közel tizenötezer ember segélyből él, ezért sem képes máshová költözni, és a vezető nélküli állapot csak még nagyobb teret engedne a bűnözésnek."

Az ország 4,39 millió lakóingatlanjának túlnyomó része (90,7%) 2011-ben összkomfortos vagy komfortos lakás volt, a fennmaradó 9,3% félkomfortos, komfort nélküli, vagy egyéb szükségülakás. A gyenge minőségű lakások aránya a fővárosban és a megyeszékhelyeken 4% körül alakult, a megyei jogú városokban 5% körül, a többi városban azonban elérte, a községeken pedig messze meghaladta az országos átlagot – itt minden hatodik lakás alacsony komfortfokozatú. Az ezer fő alatti kistépüléseken a rossz minőségű lakások aránya 20% feletti.⁶⁰

⁶⁰ KSH Népszámlálás 2011: 4.3.4.2 A lakások és lakott üdülők komfortosság szerint

2. ábra – a lakásállomány megoszlása komfortfokozat szerint



Forrás: KSH (Népszámlálások)

Míg a Közép-Magyarországi régióban a félkomfortos, komfort nélküli és egyéb szükség-lakások csupán a lakott lakásállománynak 4,4%-át, a nyugat-magyarországi területeken 5-8%-át teszik ki, addig mindhárom kelet-magyarországi régióban 10% fölötti az arányuk. Az alacsonyabb jövedelmű régiókban alacsonyabb a hálózati, és magasabb a házi vízvezetékkel ellátott otthonok aránya, a keleti országrészben a lakóhelyek 10%-ában nincs meleg folyóvíz vagy vízöblítéses WC, és lényegesen magasabb (20-30%-os) a házi csatorna bevezetése, míg a nyugati országrészben 85-90%-os a közművesített csatornázás aránya.

A pénzügyi intézetek által kényszerértékesítésre kijelölt ingatlanok kvótáját a bankok 50-90%-ig használták ki – voltak tehát esetek, amikor az adósok ingatlanjainak alig felén tudtak túladni. Az árverezésre kijelölt ingatlanok aránya a keleti országrész felé tolódott el: a kényszer-értékesítésre kijelölt ingatlanok aránya az Észak-Alföldön 20, Észak-Magyarország régióban pedig majd 40%-kal haladja meg az országos átlagot.⁶¹ A területi különbségek tehát a lakhatás jogi biztonságának esetleges elvesztésében, a fizetési nehézségek miatti kilakoltatás nagyobb esélyében is megjelennek.

⁶¹ Városkutatás (HJ) becslése, PSZÁF „A pénzügyi intézetek által kényszerértékesítésre kijelölt fedezeti lakóingatlanok” alapján.

A hazai belső migráció az utóbbi években több évtizedes mélypontra került, amin valószínűleg a mobilitást támogató intézkedések sem tudnak majd érdemben segíteni.⁶² Akik mégis útnak indulnak, legtöbbször az Észak-magyarországi régiót hagyják el, és általában Győr-Moson-Sopronban, Pest megyében vagy Budapesten tudnak elhelyezkedni.

3.2 Megfizethetőség

3.2.1 Lakhatási költségek terhei

- A KSH adatai szerint 2012-ben az átlagos lakhatási költségek a háztartások kiadásain belül ugrásszerűen növekedtek 23%-ról 27%-ra (más becslések szerint akár 30% fölé), így a lakásfenntartás költségei a háztartások jelentős részében komoly megterhelést jelentenek.
- Az alsó jövedelmi ötödben a háztartások kiadásai közel felét (46%) lakhatásra költik, a lakhatási költségek a második ötödben is az átlagosnál nagyobb terhet jelentenek.

A lakhatás megfizethetősége azt jelenti, hogy a háztartások képesek megfizetni egy társadalmilag elfogadható („megfelelő”) lakás költségeit, és/vagy a lakásköltségek nem jelentenek olyan nagy terhet, ami kockáztatja a családok mindennapi megélhetését. A legelterjedtebb számszerű definíciója szerint a lakhatás összes költsége (bérleti díj vagy törlesztőrészlet, közműdíjak, közös költség stb.) nem haladhatja meg a háztartás összes jövedelmének meghatározott százalékát.⁶³

A CECODHAS, az Európai Szociális Lakásszervezetek Érdekvédelmi Szövetsége szakértőinek tapasztalata szerint a lakhatás akkor „megfizethető”, ha a háztartás összes lakhatással kapcsolatos költsége nem

⁶² „Még mindig nem mobil a magyar” (2012.12.21) - <http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/meg-mindig-nem-mobil-a-magyar-393551> – utolsó megtekintés: 2012. február 21.

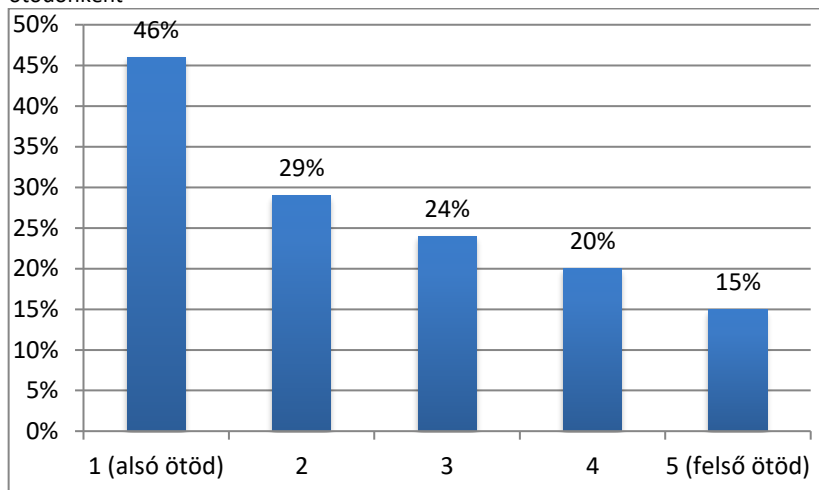
⁶³ Ez a meghatározás ugyan elkerülhetetlen belső ellentmondást rejt, mivel a háztartás-jövedelmen alapuló számítás magasabb jövedelem esetén a „szegénység szintjét” is magasabbra tolja. A területi és egyéni eltérések miatt azonban a pontos mérés nehézségekbe ütközik, ha csak nem dolgozunk számos különböző mutatóval, ez azonban a jelen tanulmány kereteit meghaladja. Ez a kompromisszumos megoldás így elkerülhetetlen.

Ez a probléma a nemzetközi gyakorlatban is megjelenik: a lakhatási költségek az Egyesült Királyságban és Dániában teszik ki a jövedelem legmagasabb részét, így más tényezők figyelembevételével elvben itt volnának a legnagyobb megfizethetőségi problémák; az új tagországokban a jövedelem lakhatásra fordított része e két régi tagországnál valamivel alacsonyabb, még ha az EU27 átlaga alatt is marad.

haladja meg összes bruttó jövedelmének 30%-át.⁶⁴ Az Eurostat meghatározása szerint pedig a megfizethetőség kritériuma, hogy a lakhatás valamennyi költsége ne legyen több a háztartás rendelkezésre álló (nettó) összes jövedelmének 40%-ánál.

A KSH 2012-re vonatkozó háztartási fogyasztás-felmérése szerint a **háztartások kiadásainak 27,1%-át tették ki a lakásfenntartás és a háztartási energia költségei**. A legelső jövedelmi ötödben az átlag 46%, és csak a legfelső jövedelmi kvintilis fordítja a háztartás összes költségének kevesebb mint ötödét lakhatásra.⁶⁵

3. ábra – A lakhatási kiadások aránya a háztartás összes kiadásán belül, jövedelmi ötödként



Forrás: Városkutató Kft.

A KSH szerint országos szinten tíz családból egy állítja azt, hogy a lakás költségeinek megfizetése nem okoz számára gondot.⁶⁶ Az Eurostat mérése szerint az átlagos magyar háztartás jövedelmének 25,3%-át költi lakásfenntartásra, és a háztartások közel egyharmadának jelent komoly problémát a lakhatási kiadások megfizetése.⁶⁷ A TÁRKI 2012-es monitor

⁶⁴ Housing Affordability in the EU. Current Situation and Recent Trends. CECODHAS European Housing Observatory, 2012 január.

⁶⁵ KSH Statisztikai tükör: A háztartások havi fogyasztása, 2012 (előzetes adatok alapján); 2013/29 (2013 április)

⁶⁶KSH – Magyarország társadalmi atlasza, 2012, 30. o.

⁶⁷ Eurostat Survey on Income and Living Conditions (SILC): Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group, 2012 (ilc_mdcd01); Eurostat

jelentése pedig 34%-os arányról ír, a különböző jövedelmi csoportok közötti folyamatosan növekvő különbség mellett.⁶⁸ A rezsi költségek országos átlagát 2010-ben az Energiaklub felmérése és Székely Judit (KSH) Lakáshelyzetről szóló tanulmánya egyaránt a háztartások jövedelmének 23%-ára teszik.

A Habitat for Humanity Magyarország számára készített 2011-ben készített piacfeltáró tanulmánya⁶⁹ alapján az alacsony státuszú többlakásos tömbök lakói átlagosan a háztartás összjövedelmének 27%-át költik lakással kapcsolatos kiadásaira; hiteltörlesztéssel együtt ez az arány 32% (ez nem tér el lényegesen az országos átlagtól). Az alsó és felső jövedelmi szegmensek között azonban lényeges a különbség: a jövedelmi különbség négyszeres, míg a lakás értékének különbsége csupán kétszeres. A felvétel alapján a háztartások 46%-a költi a jövedelem több mint 35%-át a lakás fenntartására és lakáshitele törlesztésére. Országos szinten a háztartások valamivel több mint negyede rendelkezik jelzáloghitellel; a felvételben részt vevő jelzáloghitellel rendelkezők jövedelmüknek 47,2% fizették lakáskiadásokra, míg a hitellel nem rendelkezők jövedelmük 31,7 %-át.

Survey on Income and Living Conditions (SILC): Housing cost overburden rate by household type, 2012 (ilc_lvho07e).

⁶⁸ TÁRKI Monitor Jelentések 2012: Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. 2013. április.

⁶⁹ Piacfeltáró háttér tanulmány az alacsony státuszú többlakásos lakóépületek műszaki felújításait és fejlesztéseit támogató pénzügyi és egyéb termékek kifejlesztéséhez. Városkutatás Kft., 2011. október.

3.2.2 Energiaszegénység

- Energiaszegény háztartásnak tekintjük, ha valaki nem tudja megfelelően kifűteni a lakását, vagy jövedelmének aránytalanul nagy (10%-ot meghaladó) részét kell lakása kifűtésére fordítania.
- Megfelelő hőmérséklet a WHO szerint 21°C fok az alvóhelyiségben, és 18°C fok a lakás többi részében.
- 2009 és 2012 között 20%-ról 27%-ra emelkedett azoknak az aránya, akik anyagi okok miatt nem tudják megfelelően fűteni lakásukat.
- Kihűlés és fagyhalál: az energiaszegénység legszélsőségebb formája; évente átlagosan 250 eset; az esetek legnagyobb részében az áldozatok saját otthonukban hűlnek ki.

A 2011-es lakhatási szegénységről szóló jelentésben is tárgyalt **energiaszegénység** a lakás minőségéhez és megfizethetőségéhez is kapcsolódó problémát takar. A fogalomnak nincs sem nemzetközi, sem hazai hivatalos definíciója. Eddig csupán néhány országban kapott pontos meghatározást. Az Egyesült Királyságban például az számít energiaszegénynek, aki éves szinten jövedelmének több mint 10%-át költi a lakása melegen tartására. A szigetországban a fűtésre fordított kiadások mediánértéke az összes kiadások nagyjából 5%-a, míg Magyarországon ugyanez 2011-ben 17% volt az Energiaklub szerint, így ha azonos módszert követnénk, azt kellene energiaszegénynek tekintenünk, akinél ez az arány 34%. Az Energiaklub mértékadó tanulmánya ezt a hazai háztartások 8-10%-ára becsli.⁷⁰

Más megközelítésekkel és arányszámokkal más számokat kaphatunk. Az éves fűtési költségek egy bizonyos százalékát alapul vevő számítások legfőbb hibája, hogy figyelmen kívül hagyják azokat a háztartásokat, ahol a lakó vagy lakók azért nem költenek többet otthonuk elfogadhatóan melegen tartására, mert inkább spórolnak a fűtésen, hogy más alapvető fogyasztási cikkekre – gyógyszerre, élelmiszerre – tudjanak költeni, vagy mert a háztartást kikapcsolták az energiaszolgáltatásból. Ezért lehet hasznos az Egyesült Királyság 2001-es Fűtőanyag-szegénység Stratégiája, amely a következő meghatározást használja: „Ha a háztartás jövedelmének több mint 10%-át kell háztartási energiára költenie, akkor energiaszegény. A megfelelő hőmérséklet a WHO ajánlása alapján 21°C a nappaliban, és 18°C a

⁷⁰ Fellegi Dénes – Fülöp Orsolya: Szegénység vagy energiaszegénység? Az energiaszegénység definiálása Európában és Magyarországon. Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ, 2011. december.

többi helyiségben. A költségek tekintetében nem a valódi kiadások számítanak, hanem az, hogy a háztartásnak mennyit kellene kiadnia a megfelelő fűtés elérése érdekében.”⁷¹ A Társi 2012-es felvétele szerint rendkívüli mértékben nőtt azok száma, akik nem képesek kifűteni lakásukat: 2009-ben a válaszolók 20 %, 2012-ben 27 %-a.

Az energiaszegénység legszélsőségeesebb esete a **kihűlés és fagyhalál**. A hosszú-távú trendeket (1962-2011) vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a fagyhalál áldozatainak száma ingadozásokkal, de körülbelül állandó (évi 250 fő körül), ellenben folyamatosan növekedett az otthonukban kihűlt emberek aránya, míg a közterületen történt kihűlések száma nem nagyon változott. 2011-ben a halálesetek legnagyobb része (57%-a, 132 fő) otthon történt, utcán vagy közterületen a halálesetek 18%-a (43 fő) következett be (tovább 25% egyéb helyen, például intézményben, kórházba szállítás után ill. nem megjelölt helyen). A korábbi évek statisztikái is hasonló képet mutatnak. **Vagyis a hideg a rosszul fűtött lakásokban szedi legnagyobb számban áldozatait.**⁷² Az Eurostat adata szerint a 27 tagú EU-ban a háztartások 9,8%-a nem tudta megfelelően melegen tartani lakását. Magyarországon ez az arány 2011-ben 11,7% volt.⁷³ Bár ez nem tér el jelentősen az európai átlagtól, és négy százalékponttal alacsonyabb az új tagországok átlagánál, a kép jóval lehangolóbb, ha a kihűlés áldozatainak lakosságárányos számát tekintjük. A Habitat for Humanity Gyorsjelentése szerint a százezer lakosra számított kihűlés okozta elhalálozások száma Magyarországon az Egyesült Államokban mért arány tízszerese (ittthon százezerből 2,3, az USA-ban 0,2 fő). Leggyakrabban az idősek, a kis településen vagy tanyán magányosan élők, a családi házak lakói esnek áldozatul. 2009-ben a hypothermia következtében meghaltak legnagyobb része alacsony iskolai végzettségű volt; nagy többségük egyedül élt, és nagyjából háromnegyedük volt gyermektelen – a társas és családi kapcsolatok hiánya tehát épp úgy veszélyeztető tényező volt, mint maga a szegénység.⁷⁴

Az Eurostat-adatok szerint az uniós csatlakozást követő – valamennyi új tagállamnál megfigyelhető – fokozatos csökkenés után 2009-től, Magyarországon ismét emelkedni kezdtek a háztartások energiára fordított

⁷¹Fellegi-Fülöp: Szegénység vagy energiaszegénység? 7-8. o.

⁷²Győri Péter: Fagyhalál 2. Fedél nélkül

http://www.fedelnelkul.hu/archiv/274/main_gyorifagyhalal_274.html Utolsó megtekintés: 2013 május 5.; Koltai Luca: Kihűlés és Fagyhalál – Gyorsjelentés 2012. Habitat for Humanity Magyarország, 2013. január.

⁷³Eurostat SILC: Inability to keep home adequately warm (ilc_mdes01) -

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdes01&lang=en - utolsó megtekintés 2013. május 5.

⁷⁴Koltai Luca: Kihűlés és Fagyhalál – Gyorsjelentés 2012. Habitat for Humanity Magyarország, 2013. január.

kiadásai.⁷⁵ Többek közt ez is inspirálhatta a 2012 október végén a parlament elé terjesztett Fagyhalál Elleni Alap kezdeményezést, amelyet a testület végül nem tárgyalta.⁷⁶ Az Alap a védendő fogyasztók és a fűtésre alkalmas közműszolgáltatásból kikapcsolt alacsony jövedelmű háztartások támogatását célozta volna.⁷⁷ A törvény indoklása szerint az elmúlt években 140 ezer fölé nőtt azoknak a díjhátralékkal küzdő fogyasztóknak a száma, akik kiszorultak az áram-, gáz-, vagy távhőellátásból, a rezsi költségek lényegesen emelkedtek, miközben az épületenergetikai – szigetelési, fűtésszabályozási – felújítások nem haladtak érdemben, a szociális alapú ártámogatás pedig töredékére csökkent. Ez a kezdeményezés az elmúlt évek fokozatos rezsi költségnövekedésével⁷⁸ együtt szerepet játszhatott a népszerű 10%-os általános rezsi csökkentési döntésben is. Ez a döntés valóban könnyebbséget jelent számos háztartásnak, bár a leginkább veszélyeztetett csoportok – az ellátásból kikapcsolt háztartások, a legalacsonyabb jövedelműek, a fával fűtő háztartások – helyzetén lényegében nem változtat, s így a célzott támogatási formákat – az átgondolt lakásfenntartási támogatást, az épületenergetikai felújítások támogatását stb. – nem helyettesítheti.

3.2.3 Közlekedési szegénység

- Közlekedési szegénységről általában akkor beszélünk, ha a háztartás jövedelmének túl magas hányadát kell közlekedésre költeni ahhoz, hogy a benne élők megközelítsék a munkahelyüket, elérjék az alapszolgáltatásokat.
- A magas közlekedési költségek és a szegények felülreprezentáltsága a vidéki, városi térségektől elzárt egyik legfontosabb oka a szegénység újratermelődésének. A megfizethető közlekedési lehetőségek hiánya vagy kiugróan magas költségei ellehetleníthetik a munkába, iskolába járást, és az alapvető szolgáltatások használatát.

⁷⁵Eurostat SILC: Inability to keep home adequately warm (ilc_mdes01).

⁷⁶ T/8946 - Összefogás a Fagyhalál Ellen Alapról, és a kihűlés által okozott halálesetek megelőzése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról

⁷⁷ Összefogás a Fagyhalál Ellen Alapról, és a kihűlés által okozott halálesetek megelőzése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról. Érkezett: 2012. október 28. <http://www.parlament.hu/irom39/08946/08946.pdf> – utolsó megtekintés: 2013. május 5.

⁷⁸ Mi drágul 2012-ben? <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-474491> – utolsó megtekintés: 2013. május 5.

A lakhatás megfizethetőségét nem csak az energia- és a közvetlen lakáskiadások befolyásolják: egy korszerűbb megközelítésben a lakhatás megfizethetőségbe az irodalom beszámítja a lakbér, az energia, a közszolgáltatások stb. költségei mellett a munkahelyek, az alapvető szolgáltatások elérésének közlekedési költségeit is. Ennek figyelembevétele nélkül félrevezető a munkahelyektől, szolgáltatásoktól elzárt területek valós anyagi helyzetének elemzése: a nehezen elérhető zsákfalvak olcsó, gazdaságos alternatívának tűnhetnek, miközben az összeköttetések hiánya miatt az ottani lakhatás pénzügyileg fenntarthatatlan.

Egy személyt vagy háztartást akkor tekintünk „közlekedési szegénynek”, ha közlekedési kiadásai havi jövedelmének több mint 10%-át emésztik fel.⁷⁹ A lakhatási szegénységhez és az energiaszegénységhez hasonlóan ez a mutató bizonyos mértékig önkényes, egy olyan kiadási szintet próbál megjelölni, amely mellett különböző jövedelmi szintű személyek reálisan elérhető, kiegyensúlyozott fogyasztói kosarat engedhetnek meg maguknak. A 10%-os arányon alapuló meghatározás sok különböző helyzetet jelenhet. Egyes nyugati társadalmakban elsősorban azokat az autótulajdonosokat tekintik közlekedési szegénynek, akik gépjárművük fenntartására és üzemanyagára költik jövedelmük több mint egytizedét,⁸⁰ bár az utóbbi időben a kérdéssel foglalkozó szervezetek valamivel több figyelmet szenteltek az autó nélküli háztartásoknak. Magyarországon – a növekvő üzemanyagárak ellenére is – a közlekedési szegénység a legsúlyosabban nem a gépkocsi-tulajdonosokat érinti, hiszen ők a legtöbb esetben dönthetnek gazdaságosabb közösségi közlekedési formák mellett (városi tömegközlekedés, vasút vagy távolsági buszjáratok, vagy akár több személy együttes utazása és az üzemanyagköltség megosztása). Igazán nehéz helyzetben azok vannak, akik nagyon alacsony jövedelemmel rendelkeznek, és a tömegközlekedés leggazdaságosabb szintje is anyagilag megterhelő számukra, vagy annak minősége, járatsűrűsége sem teszi számukra lehetővé az alapvető szolgáltatások, iskola, munkahely elérését. A más országokban használt módszerek hazai alkalmazhatóságának korlátait mutatja az is, hogy Magyarországon a

⁷⁹ Ez a nemzetközi gyakorlatban szabadon használt definíció, amelynek a jövedelmi szegénységre gyakorolt hatását igazán pontosan mérni csak ennél pontosabb módszerrel lehetne, de hely hiányában itt is ezt az egyszerűbb becslési módszert alkalmazzuk.

⁸⁰ A brit Királyi Autóklub Alapítvány (Royal Automobile Club Foundation) 2012 elején 21 millióra becsülte az Egyesült Királyság közlekedési szegényeinek számát; nevének ellenére az Alapítvány a személygépkocsi nélküli háztartásokat is igyekszik számításba venni: 21 million households is transport poverty. <http://www.racfoundation.org/media-centre/transport-poverty> A BBC 2013 márciusában közölt cikket a témában, szerintük a brit autósok 10%-a havi jövedelmének több mint egynegyedét költi közlekedésre. Transport poverty hits 800,000 homes, <http://www.bbc.co.uk/news/business-21675153> – utolsó megtekintés: 2013. május 4.

legmagasabb jövedelmi ötöd költ a legnagyobb arányban közlekedésre – ők azok, akik sokat közlekednek, esetleg egy családban több autót is fenntartanak – és a legalacsonyabb jövedelmi ötöd tagjai költik arányaiban a legkevesebbet – közülük ugyanis sokan inaktívak vagy alacsony keresetűek, havi jövedelmükből tömegközlekedésre nem költenek, vagy csak igen korlátozottan.

Magyarország népességének egy jelentős része viszonylag **nehezen megközelíthető településeken**, a főbb autópályáktól és közlekedési csatornáktól távol él, a teljes népesség körülbelül tizede a leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek egyikében. Ezeken a területeken az alacsony népsűrűség miatt nem lehet sűrű és gazdaságosan működő tömegközlekedési hálózatot fenntartani, miközben a lakosság az országos átlagnál lényegesen kevesebb gépjárművel rendelkezik. A ritkán (egyes településeken naponta egyszer vagy kétszer) megforduló, sok helyütt rosszul szervezett buszjáratok azonban az alacsony jövedelműek számára így is nagyon nehezen megfizethetők. Ennek áthidalását célozná a **falubusz hálózat**, amely a gyakorlatban nem mindig valósul meg, illetve maga is problémákkal küzd: mivel társadalmi hasznossága nem (el)ismert, ez a szolgáltatás nem mindig kerül a helyi prioritások közé, vagy nem kapja meg a működéshez szükséges anyagi hozzájárulást.

Közlekedési szegénység a Bodrogközben⁸¹

„A kistérség gazdasági szerkezetének egyik leggyengébb pontja – az alacsonyan képzett munkaerő és a szélsőségesen kicsi aktivitási szint, valamint a foglalkoztatók hiánya mellett – a közlekedés. Eltekintve a Sárospatakhöz és Sátoraljaújhelyhez közeli 4 településtől (ahol a népesség 14-15 %-a él), a kistérségben élők túlnyomó többsége „közlekedési szegény” – azaz ahhoz, hogy rendszeresen elérhesse a városi szolgáltatásokat, jövedelmének jóval több mint 10 %-át kellene közlekedésre fordítania. [...]

A közlekedési összeköttetések hiánya és drágasága azt is jelenti, hogy az itt lakók el vannak zárva a városi szolgáltatásoktól, ami [...] ellehetetleníti az alacsony képzettségű, rossz munkaerő-piaci pozícióval rendelkező csoportokat, illetve az alacsony- vagy hiányosan működtetett alapszolgáltatások és szakszolgáltatások elérését pl. a

⁸¹ Csehely Tamás – Hegedüs József – Naár Judit – Teller Nóra: Bordogközi kistérségi tükör – Helyzetfeltárás. Magyar Máltai Szeretetszolgálat – Gyerekesély program, 2012.

gyerekesek és általában a gyerekek számára. A bodrogi néesség száma az elmúlt évtizedek során radikálisan lecsökkent, amiben nem az alacsony születési számok, hanem a magas elvándorlás játssza és játszotta a legfontosabb szerepet. A fiatal, képzett munkavállalók elköltöznek, és a képzetlen, munkanélküli csoportok (köztük jelentős számban roma családok) költöznek be a térségbe, és ez hozzájárul a térség társadalmi problémáinak sűrűsödéséhez. Mindez tovább gyengíti a térség összeköttetési hálózatának kifizetődését: a népességcsökkenés tovább drágítja a tömegközlekedést, mert csökkenti a szolgáltatások kihasználtságát. [...] A magán-megoldások nem tudják kompenzálni ezt a hiányt: a 100 lakosra jutó gépkocsi száma fele az országos átlagnak (30 % helyett 17 %).

[...][S]aját autó nélkül gyakorlatilag nem, vagy alig lehet hozzájutni a mindennapi élethez szükséges fogyasztási cikkekhez, szolgáltatásokhoz. A szolgáltatásokhoz való hozzáférést az ilyen és hasonló térszerkezetű és közlekedési összeköttetésekkel rendelkező vidékeken a falubuszok hivatottak javítani – e szolgáltatás sem érhető el azonban a kistérség összes településén. A települések felén nincs tanya- vagy falugondnoki szolgálat sem, holott az aprófalvas térségek lakossága szempontjából – főképp olyan településeken, ahol a személygépkocsik száma is alacsony és a tömegközlekedési összeköttetések is kritikusak több település viszonylatában – a hétköznapi ügyintézés és az alap- és szakszolgáltatások elérése szempontjából ez elengedhetetlen lenne.”

A közlekedési szegénység természetesen nem korlátozódik a kistérségekre, ám elszigetelt területeken, kishelységek között szembeszökőek a közlekedési szegénység következményei, itt ugyanis a nagyobb városokban használható megoldások (pl. biccelés) nem működnek. Mivel a helyi gazdaság a kistelepüléseken, ritkán lakott területeken nem tudja felszíni a munkaerő-kínálatot, az itt élő munkaerőnek mobilabbá kellene válnia, vagyis lakóhelyétől távolabb kellene munkát vállalnia. Azonban a munkavállalást, vagy akár csak a munkakeresést a tömegközlekedés elérhetőségének és megfizethetőségének szintje gyakran nagyon megnehezíti.

3.3 Lakhatás jogi biztonsága

3.3.1 A lakhatás bizonytalansága

A magánbérleti szektor alulszabályozott, a tulajdonos és a bérlő oldalán egyaránt kockázatokkal jár, a bérlő számára nem jelent biztos és hosszú távú lakhatást. Helyzetek, ahol a lakhatás jogi biztonsága nem garantált:

- nem bejelentett, informális bérlet (itt a bérlő oldalán a magas ár és a szerződés-felbontás, a tulajdonos oldalán a végrehajtás nehézsége jelent kockázatot);
- jogcím nélküli lakáshasználat;
- bérleti jogviszony informális adás-vétele;
- „kunyhóépítés”, saját hajlék építése a területre vonatkozó jogcím nélkül.

Hátralék-felhalmozás esetén a saját lakásban lakó tulajdonosok és az önkormányzati bérlakásban élők lakhatása is veszélyébe kerülhet. Helyzetek, amelyben a lakhatás megfizethetőségi problémák miatt válik bizonytalanná:

- hitelhátralék: végrehajtási eljárás;
- közműhátralékok: szolgáltatás korlátozása, szolgáltatásból való kizárás, végrehajtás;
- közösköltség-elmaradás: jelzálogbejegyzés és végrehajtási eljárás;
- önkormányzati lakbérhátralék: szerződésfelbontás, kilakoltatás.

A lakhatás biztonsága az elmúlt évtizedben vált a lakásprobléma egyik legfontosabb elemévé a lakásrendszer mindkét fontos tulajdoni szektorában (a tulajdonosok által lakott lakások, illetve az önkormányzati bérletek esetében).

A **magánbérlet-lakás-szektor**, ami a mai lakásállomány nagyjából 8%-a (a Városkutatás becslése, 2012) hagyományosan „alulszabályozott” terület, ami mind a tulajdonos, mind a bérlő szempontjából számos kockázattal jár. A tulajdonos oldaláról a kockázat a lakbérfizetés elmaradása, közműdíj-hátralék felhalmozása és a lakás „lelakása”, a bérlő oldaláról a lakbéremelés és a rövid, kiszámíthatatlan bérleti idő. A magánbérleti szektor jogi kiszámíthatatlansága a kormányzati és piaci kudarc tipikus példája, a lakásügy jogi szabályozásának több évtizedes hiányossága.

A 2008 utáni válság következtében kialakult tömeges hitel-, kölcsön-, lakbér- és közműdíj-hátralékok miatt a háztartások egyre nagyobb részében válik a lakhatás bizonytalanná. A háztartásokra nehezedő pénzügyi nyomás, a munkaerő-piaci lehetőségek romlása (mind a formális, mind az informális szektorban), valamint a szociális ellátórendszer fent bemutatott hiányosságai miatt megnövekedett a rezsi-, lakbér- és hitelhátralékot felhalmozott háztartások száma. A 2009-ben bevezetett, majd többször meghosszabbított, végül 2012 júliusában feloldott **kilakoltatási moratórium** negatívan hatott a fizetési hajlandóságra. A hátralékok, illetve a hátralékok kialakulásának esélye miatt egyre több család életét a lakhatás elvesztésének kockázata árnyékolja be. A rezsi költségek esetében a szolgáltatásból való kikapcsolás (földgáz, elektromos szolgáltatás) vagy a szolgáltatás csökkentése (víz, távhő), az önkormányzati lakások és a hátralékos hitelek esetében a szerződés felbontása, és valamennyi esetben a végrehajtási eljárás végső stádiumában a kényszerkiköltözés veszélye áll fenn.

Az önkormányzati lakások esetében a lakbérhátralék felhalmozása a szerződés felbontását vonhatja maga után, amit végrehajtási eljárás követhet. A lakáshitel-hátralék felhalmozása hasonlóan a szerződés felbontását és a végrehajtási eljárás elindítását, végső sorban a lakás elvesztését jelentheti.

A **mélyszegénységben élők** számáról és életkörülményeiről is csak nagyon korlátozott adatok, illetve becslések hozzáférhetőek; számuk fél- és egymillió között szinte bárhol lehet. Kutatói tapasztalatok szerint jellemző probléma a bérleti viszonyok informális adásvétele akár a magán-, akár az önkormányzati bérlakás-szektorban. Ebben a körben nem ritka, hogy a bérlő feketén albérletbe ad egy szobát vagy helyiséget a tulajdonos értesítése nélkül; a leginkább rászorulóknak ez lakhatásra gyakorlatilag alkalmatlan, komfort nélküli és szűk lakásrészt is jelenthet. Egyes esetei az uzsorázáshoz vagy a mélyszegénységhez kapcsolódó más szélsőségesen rossz körülményekhez kapcsolódhatnak. Ezek nagyságrendjéről – ahogy általában a mélyszegénységben élők pontos számáról – azonban nehéz becslést adni.⁸²

A legszegényebb rétegek, sokszor az **utcán élő hajléktalanok** megoldási kísérletei közé tartozik az önkényes lakásfoglalás, ami az üres – olykor

⁸² A „mélyszegénységre” is több különböző definíció létezik. A szegénység „mélysége” azt jelenti, mennyire áll távol valaki attól, hogy deprivált helyzetéből kikerülhessen. A mélyszegények ebben az értelmezésben azok az emberek, akiknek nincs esélyük rá, hogy helyzetük rövid- vagy középtávon lényegesen javuljon. Konzervatív számszerű becslést kapunk, ha határának az öregségi nyugdíjminimum összegét tekintjük (tehát mélyszegény az a háztartás, ahol az egy főre eső havi jövedelem a 28 500 forintot nem éri el), ám a mélyszegénységben élők száma még így is többszázszáz nagyságrendű lesz.

lepusztult állapotú – lakások 11% fölötti arányának ismeretében korántsem meglepő, ám értelemszerűen nem jelent tartós és kiszámítható megoldást. A társadalom perifériájára szorult, sokszor utcai hajléktalanságban élő, ám munkaképes személyek egy része saját építésű kunyhókat, kalyibákat húz fel elhagyott közterületeken, talált anyagból és építési hulladékból, ahol az átmeneti szállásoknál könnyebben tud saját teret kialakítani, illetve önálló egzisztenciát teremteni. A jogi bizonytalanság ebben az esetben abból ered, hogy a területért felelős önkormányzatok „területrendezés” címén ezeket a kunyhókat elbonthatják anélkül, hogy megpróbálnának az ott élők lakhatására más, hasonló színvonalú – önállóságra lehetőséget adó – megoldást találni.

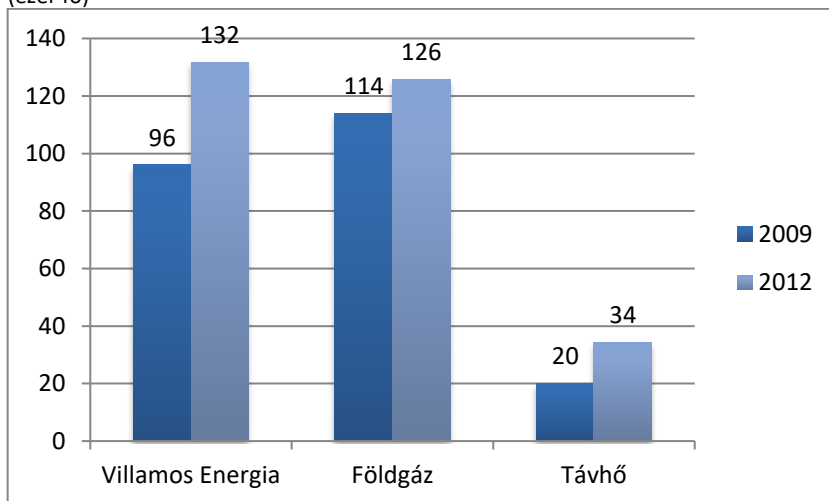
3.3.2 Hátralékok: hitelek, közműdíjak és lakbér

- A Központi Hitelnyilvántartó Rendszerben nyilvántartott hátralékkal rendelkező adósok száma 810 ezer fő, a hitelmulasztások száma másfél millió, ez 2009-hez képest 50%-os növekedés.
- A lakáshitel hátralékosok száma 2012 végén 110 ezer fő volt, ez a lakáshitel-állomány 16%-a, és havonta több ezer fővel bővül.
- A három hónapot meghaladó közműhátralékot felhalmozó családok becsült száma 413 ezer, az egy éven túli hátralékkal rendelkezők száma 172 ezer. Az egy évet meghaladó közműtartozások száma 32%-kal nőtt 2009 és 2012 között.
- A többlakásos épületekben lakó családok 11%-a rendelkezik közösköltség-hátralékkal.
- 2012-ben az önkormányzati bérlakásokban élők 20-40%-a halmozott fel lakbértartozást.

2012 novemberében a Központi Hitelinformációs Rendszerben (KHR) a nyilvántartott (90 napnál hosszabb idejű és a minimálbér háromszorosát meghaladó) hátralékkal rendelkező adósok száma meghaladja a 810 ezer főt. A mulasztások száma a másfél milliót is meghaladta, ami 2009 decemberéhez képest 50%-os növekedést jelent.⁸³

⁸³ „Tovább romlott az adósok helyzete”, 2012. december 12. <http://azenpenzem.hu/cikkek/tovabb-romlott-az-adosok-helyzete/1003/> utolsó megtekintés: 2013. május 24.

4. ábra - Az egy évnél hosszabb hátralékkal rendelkező fogyasztók száma, 2009, 2012 (ezer fő)



Forrás: Magyar Energia Hivatal

A lakáshitelekben belül a hátralékok növekedtek 2012 folyamán. 2012 végére, végtörlesztések után, körülbelül 1 millió lakáshittel rendelkező család maradt; az állomány 16%-a esett a 90 napon túli hátralékkal rendelkező kategóriába, ami 6,5 százalékpontos emelkedést jelentett. 2011. június 30. és 2012. július 31. között 9,4%-kal emelkedett a nem teljesítő hitelek aránya. Ebből 4,4%-ot magyaráz meg a végtörlesztéssel együtt járó állomány-romlás, ha azt feltétezzük, hogy a végtörlesztett hitelek 2012. március 31-én is teljesítő hitelek lettek volna.⁸⁴ 2012 végére a 90 napon túl hátralékos hitelek bruttó állománya 913,5 milliárd forint volt (a nettó állomány 507,5 milliárd forint), ami 100-150 ezer háztartást érinthet. 2012-ben a hátralékkal rendelkező háztartások száma becslésünk szerint 12%-kal növekedett.⁸⁵

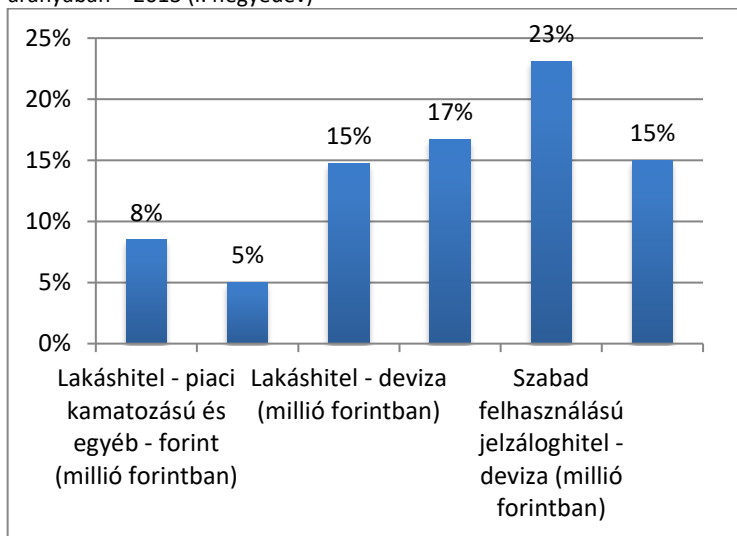
A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének honlapján található adatok alapján 2013. első negyedévében 110 670 olyan jelzálogjoggal terhelt lakóingatlan volt hazánkban, amelynek esetében a lakáshitel-

⁸⁴ PSZÁF Kockázati jelentés, 2012/II. http://www.pszaf.hu/data/cms2374490/kockazati_jelentes_2012_II_jav.pdf – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

⁸⁵ MNB: A háztartási szektor részére nyújtott hitelállomány összetétele <http://www.mnb.hu/Statiztika/statiztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/iii-penzugyi-stabilitasi-statisztikak/a-haztartasi-sektor-reszere-nyujtott-hitelallomany-osszetetele> – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

szerződésből eredő lejárt tartozás megfizetésében több mint 90 napos késedelem állt fenn.⁸⁶

5. ábra - A 90 napnál hosszabb fizetékésedelem nagysága a nettó hiteltartozás arányában – 2013 (I. negyedév)



Forrás: Bankszövetség

A **közmű hátralékok szintén növekedtek** 2009 és 2012 (május 31.) között.⁸⁷ Az egy éven túli (villamosenergia-, földgáz- és távhő-) díjtartozással rendelkező háztartások száma 2009 és 2012 között 130 ezerről 172 ezerre nőtt, az egy háztartásra jutó adósság pedig több mint kétszeresére, 87 ezerről 171 ezerre emelkedett. A három hónapon túli tartozás 413 ezer családot érint, háztartásonként átlagosan 150 ezer forint hátralékkal. A magyarországi fogyasztók energetikai közműhátraléka, amely alapján szolgáltatásból való kikapcsolásuk kezdeményezhető, jelenleg körülbelül 70,9 milliárd forint. (Összehasonlításképpen: 2012. augusztus végén a legalább hatvan napja lejárt tartozásállomány még csupán 55,6 milliárd forintra rúgott.) Ráadásul idén január végén ebből 35,7 milliárd forint a már legalább egy éve lejárt tartozások értéke, ezen belül az elmaradt gázzsámlák

⁸⁶ Tájékoztató az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 42. paragrafusának (8.) bekezdésében foglaltak szerint intézett „Mennyire eredményes a Nemzeti Eszközkezelő működése?” című, K/10420. számú írásbeli kérdéssel kapcsolatban.

⁸⁷ Herpai B. (2010). A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében, Esély 2010/6, és . A háztartások száma becslésen alapul: feltételeztük, hogy 75 %-ban átfedés van a közmű hátralékkal tartozó családok között.

értéke a legnagyobb (13,7 milliárd forint), ám ettől alig marad el az áram (12 milliárd forint).⁸⁸

Az áram és a gázszolgáltatásból történő kikapcsolás rendjét törvény szabályozza. Az elektromos, illetve a földgáz-szolgáltatásból való kikapcsolásra akkor kerülhet sor, ha a lakossági fogyasztó fizetési kötelezettsége a 60 napot meghaladja, és ha a fizetések átrendezését célzó egyeztetés nem vezetett eredményre. A szolgáltatónak a tartozásról és a kikapcsolás lehetőségéről a lakossági fogyasztót legalább kétszer kell értesítenie, és az értesítésben a lakossági fogyasztó figyelmét fel kell hívni a szociálisan rászoruló fogyasztókat megillető kedvezményekre, valamint az előre fizető mérő felszerelésének lehetőségére. Víz- és szennyvíz-szolgáltatásból közegészségügyi okokból tilos teljesen kikapcsolni a fogyasztókat, hasonlóan a személyszállítást sem lehet beszüntetni. Azonban a hátralékok közzadók módjára történő behajtását lehet kezdeményezni.

A Magyar Energia Hivatal adatai szerint 2012 novemberében a villamos energia-szolgáltatásból 36 925 lakossági fogyasztó volt kizárva, a gázszolgáltatásból 101 894.⁸⁹

A Habitat for Humanity Magyarország megbízásából készített kutatás szerint 2011-ben az **alacsonyabb státuszú területek társasházainak** 7%-a tartozik közműszolgáltatónak. A vizsgálatban megkérdezetteknek 6,5%-a válaszolta azt, hogy jelenleg is van közösköltség-tartozása; és további 6,9% említette, hogy volt közösköltség-tartozása a közelmúltban – ez együttesen a háztartások 13-14%-át teszi ki. A társasházak közel 60 %-ában jelezték,

⁸⁸ Díjhátralék keletkezése esetében a szolgáltató 30 napon belül felszólítja az ingatlantulajdonost, a felszólítás eredménytelensége esetén a hátralék keletkezését követő 90. nap elteltével a közzolgáltató a díjhátralék, a késedelmi kamat és az egyéb költségek adók módjára történő behajtását kezdeményezi. A települési önkormányzat jegyzője – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 8 napon belül – a külön jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, a késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a közzolgáltatónak az ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a települési önkormányzat jegyzője 8 napon belül átutalja a követelés jogosultjának. Ha a közzolgáltatást igénybe vevő díjhátralékos nem tulajdonosa az ingatlanok és a vele szemben lefolytatott behajtás eredménytelen, a díjhátralékot, a késedelmi kamatot és a felmerült költségeket az ingatlan tulajdonosától vagy vagyonkezelőjétől kell behajtani. Közös tulajdonban álló ingatlan esetében a tulajdonosok felelőssége egyetemleges.

⁸⁹ A szolgáltatásból kizártak sokszor illegális vételezéssel hidalják át a helyzetet, ami a szolgáltatók számára költséges, a felhasználók számára kockázatos, a földgáz esetében veszélyes is. A hatóságok évente több tízezer háztartásnál fedeznek fel illegális vételezést, és minden évben két Velencei-tónyi mennyiséget – 50 ezer család éves fogyasztásának megfelelő földgázt – lopnak el.
http://www.penzcentrum.hu/energia/eletveszely_igy_lopjak_a_gazt_magyarorszagon_2013-ban.1036533.html Pénzcentrum, 2013. május 24.

hogyan van érdemi közösköltség-tartozás, ami azt jelenti, hogy ott átlagosan a családok 11,5%-a rendelkezik hátralékkal.

Az **önkormányzati bérlakások bérlői** is komoly hátralékokat halmoztak fel, de erről nincsenek átfogó statisztikák. A Magyar Nemzet gyűjtése szerint 2011-ben a huszonhárom fővárosi kerület összesen 3,7 milliárd forint lakbérhátralékot tartott nyilván. A hat budai kerület pedig összesen 500 millió forintot követelt 3 300 bérlőtől, a tizenhét pesti kerületnek pedig 3,2 milliárd forinttal tartozik 22 ezer lakó. A legnagyobb tartozást összességében a VIII. kerületben halmozták fel, itt 487,3 millió forinttal tartozik több mint 3 307 lakó. Az V. kerületben 1 298 bérlakásra 1 009 lakbérhátralékos jut. A fővárosban a bérlők között 50% a hátralékosok aránya.⁹⁰

Más példák is alátámasztják az önkormányzati bérlakásokban élők eladósodottságát. Zalaegerszegen 2011-ben a 711 önkormányzati lakás bérlőinek több mint fele 20 ezer forintnál nagyobb összeggel tartozott az önkormányzatnak.⁹¹ 2010-ben az önkormányzati bérlakás-szektor lakbérbevétele 15 milliárd forint volt, ugyanabban az évben 5,4 milliárd forint hátralék képződött, ami a teljes lakbérbevétel 36%-a.⁹²

⁹⁰ „Huszonötezer budapesti tartozik lakbérrel az önkormányzatoknak”, <http://lokmagazin.hu/aktualis-hirek/101/huszonotezer-budapesti-tartozik-lakberrel-az-onkormanyzatoknak/> – utolsó megtekintés: 2013. május 11.

⁹¹ „Kilakoltatások kezdődnek Zalaegerszegen” – Origo, 2011. április 11. <http://www.origo.hu/itthon/20110411-kilakoltatasok-kezdodnek-zalaegerszegen.html> – utolsó megtekintés: 2013. május 11.

⁹² Székely Gáborné: Társadalmi helyzetkép 2010: Lakáshelyzet. KSH, Budapest, 2012.

3.3.3 Végrehajtás

2012-ben **478 ezer új végrehajtási ügy indult el**, 10%-kal több mint 2011-ben; az adósok 1%-a veszteti el otthonát vagy fontosabb ingóságait.⁹³ A végrehajtási ügyek komoly társadalmi feszültséget jelentenek, még ha nem is végződnek minden esetben árveréssel vagy kilakoltatással. A végrehajtások legnagyobb része nem a bedőlt lakáshitelek miatt indul, hanem kisebb hitel miatt. 2011-ben 39,5 ezer ingatlan árverést tűztek, az eljárásoknak csak 20%-a indult banki kezdeményezésre, a többi például közmű vagy telefontartozás miatt.

2008 és 2011 között **2 792 kilakoltatás volt önkormányzati lakásokból**, ezek túlnyomó részére (80-90%-ára) hátralék felhalmozása miatt került sor. A számlákkal elmaradók ötöde nem csak a rezsidíjjal tartozik, jellemzően a banki tartozását sem tudja időben törleszteni. A lakáshitel tartozások miatti kényszerértékesítések 2011 utolsó negyedében kezdődtek, és 2012 végéig **13 600 lakás kényszerértékesítése történt meg**. (Lásd 4. táblázat).

4. táblázat – A kényszerértékesítések alakulása (országos szinten, darab)

	2011. IV. negyed év	2012. I. negyed év	2012. II. negyed év	2012. III. negyed év	2012. IV. negyed év
A kvóta alapja	100 352	99 778	107 182	113 846	112 350
Kényszerértékesítési kvóta alapján kijelölhető maximum (a kvóta 2%-a)	2 669	3 566	3 803	4 055	3 993
ebből: kényszer-értékesítésre kijelölt	1 929	2 943	3 177	2 839	2 712
Kvóta kihasználtság (%)	72%	83%	84%	70%	68%

Forrás: PSZÁF

A magáncsőd lehetősége⁹⁴

Hazánkban továbbra is több százezer család küzd az

⁹³ „A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara közleménye”, 2013. május 6.

http://os.mti.hu/hirek/85763/a_magyar_birosagi_vegrehajttoi_kamara_kozlemenye_utolso_megtekintes: 2013. május 11.

„A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara közleménye”, 2013. május 6.

http://os.mti.hu/hirek/85763/a_magyar_birosagi_vegrehajttoi_kamara_kozlemenye_utolso_megtekintes: 2013. május 11.

⁹⁴ A keretes cikk szerzője Koltai Luca, a Habitat for Humanity Magyarország munkatársa.

eladósodással. A jelzáloghitelek egyre növekvő terhei mellett a rezsi és egyéb lakásköltségek is fizethetlenné válnak sokak számára. Sokaknak nincs elegendő jövedelmük, és a vagyonuk felélése sem jelent fedezetet a tartozásaikra. Ezek a családok úgy érzik, hogy soha nem fognak tudni megszabadulni tartozásaiktól. Számukra az újrakezdés, a tiszta lappal indulás lehetőségét rejtí magában a magáncsőd intézménye. A magáncsőd intézményét a 80-as évektől vezették be több országban. Bár országonként más-más eltérő a szabályozása, közös bennük, hogy:

- az adósok az eljárás végén tiszta lappal indulhatnak,
- az adósság alóli mentesítés nem függ az adósság mértékétől,
- a csőd eljárás ideje alatt, illetve egy meghatározott időszakban az adós „csődgondnokság” alatt áll,
- első lépésként a bíróságon kívüli megegyezést szorgalmazzák a programok,
- az adós vagyona felmérésre és értékesítésre kerül (több országban ez alól kivétel az adós által lakott ingatlan, amennyiben az nem nagyobb, mint a család minimális szükséglete),
- az adósok felkészítése és a csődgondnokság kiemelkedő szerepet játszik.

A Magyar Nemzeti Bank egy, az összes hitelező bevonásával kialakítandó csődegyezséget javasol. Az adósok a javaslat szerint szorosan együttműködnek a csődgondnokkal, a vagyonuk értékesítésével és jövedelmeikből több éven keresztül a lehető legteljesebb mértékben törlesztik tartozásaikat. A törlesztés mértéke nem a tartozástól függ, hanem az adós fizetőképességétől. Az eljárás végén viszont az adós mentesül a fennmaradó adósság alól, és ezzel az adósságspirál megállítható. De tudnunk kell azt is, hogy a magáncsőd nem nyújt megoldást valamennyi adósságspirálba került családnak, nem segíti a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező családokat.

Az eladósodott családok stabil lakhatásának megőrzése kiemelkedően fontos a bevezetendő magáncsőd szabályozásában, így a lakott ingatlan (amennyiben az megfelel a háztartás igényeinek, nem túl nagy stb.) megmentésére kiemelt figyelmet kell fordítani. De a magáncsődbe belépő adósnak el kell fogadnia, hogy vagyontárgyai értékesítésre kerülnek, jövedelmeiket pedig ellenőrzik. Megoldást jelenthet akár az adósságok leírásával az ingatlan köztulajdonú bérlakássá alakítása (hasonlóan a jelenleg is a Nemzeti Eszközkezelő

kezelésébe vett ingatlanokhoz), így a család bérlőként lakásában maradhat, nem veszíti el korábbi rokoni, közösségi kapcsolatait, adott esetben munkahelyét. Fontos kiemelni, hogy e családok nem feltétlenül a legszegényebb körből kerülnek ki, így jelenleg a Nemzeti Eszközkezelő programjába nem tudnak belépni. (A fizetési nehézségekkel küzdő háztartásoknak csak 16%-ban nem volt kereső 2011-ben.)

A magáncsőd intézményének bevezetésekor ugyancsak figyelmet kell fordítani arra, hogy az adós érdekeinek védelme, a családok segítése, a gazdálkodási helyzetük megszilárdítása is megtörténjen, így hosszútávon kikerülhetnek az eladósodásból. A magáncsőd intézményének működtetéséhez az állam támogatása mellett a szociális területen működő segítő szolgáltatások, nonprofit szervezetek bevonása vezethet eredményre. Jelenleg a követeléskezelésnek és végrehajtásnak nagyon magasak a költségei. A nonprofit szervezetek bevonása nem csak az adósok érdekeinek érvényesítését, segítő szociális munkát tesz lehetővé, hanem a rendszer költségeit is csökkenti.

3.4 Kritikus helyzetű csoportok

3.4.1 Jelzáloghitelek – devizahitelek

- 2011-ben a jelzáloghitelek 11%-a, 145 ezer ügylet volt 90 napot meghaladó hátralékban.
- A devizaalapú jelzáloghitel-tartozás miatt szorult helyzetbe kerülőket három fontosabb kormányzati program célozta meg: a végtörlesztés, az árfolyamrögzítés és a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. ingatlanvásárlási és bérbeadási programja.
- A NET Zrt. a rendszerváltás utáni időszak legnagyobb szociális bérlakás-programja lehet.

A 2008-ban kezdődő pénzügyi válság a devizahittel rendelkező háztartások helyzetét nehezítette meg a leglátványosabban. A forint árfolyamok (svájci frankkal, japán jennel és euróval) szembeni esése, valamint a kamatok növekedése miatt a devizahittel rendelkezők törlesztési terhei radikálisan emelkedtek. A probléma társadalmi súlyosságát növelte, hogy 2008-ban több mint egymillió devizahitel-szerződés volt érvényben, és a növekvő munkanélküliség a hátralékos adósok számát

jelentős mértékben növelte. A devizahitelek megmentése a politika egyik központi kérdésévé vált, különösen 2010 után, amikor a háztartások több mint ötödét érintő devizahitel-állomány egy inflációs politikára épülő gazdaság-helyreállítási program potenciális gátját is jelentette. 2011-ben a 90 napot meghaladó hátralékkal rendelkező hitelek aránya 11% volt, száma pedig kb. 100 ezer, a pénzügyi közvetítőkkel együtt 140 ezer. A 90 napnál hosszabb késedelemmel rendelkező jelzálog fedezetű ügyletek darabszáma a 2010. végi 117,7 ezerről 2011 végére 23,1%-kal, 145 ezerre emelkedett.⁹⁵

A politikai vezetés nem csupán a rászoruló, fizetési nehézséggel küzdő devizahitelek megsegítését tűzte ki célul, hanem általában a devizahitelek felszámolását, forintheitellé konvertálását is. 2008 után számos kormányzati kísérlet és elképzelés született, de lényegében három programnak volt (illetve van) jelentősebb hatása, ezek (1) a végtörlesztés, (2) a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. és (3) az árfolyamgát. A nagy nyilvánosságot kapott és komoly költséggel járó kísérlet a szociális családház-építési program, de a felépített házak számát tekintve nem tekinthető jelentősnek (lásd a kertes írásban).

A 2011-ben indított programok közül a **végtörlesztés** elsősorban a jobb módú, devizahittel rendelkező családoknak adott lehetőséget arra, hogy hiteleiktől megszabaduljanak. 2012. február végéig az ügyfelek az 5 611 milliárd forint jelzálog-fedezetű háztartási devizahitel-állomány több mint 24%-át végtörlesztették kedvezményes árfolyamon, ami azt jelenti, hogy 170 ezer család szabadult meg így a megnövekedett és kiszámíthatatlanná váló hitelterhétől, kétharmaduk véglegesen. A program 350 milliárd forintos költségét az állam 70%-ban a bankokra terhelte. A programban résztvevő hitel tartozók átlagosan 2 millió forint támogatást kaptak. A végtörlesztett hitelek esetében az átlagos hitel nagyság végtörlesztési árfolyamon 5,8 millió Ft, piaci árfolyamon közel 8 millió Ft volt.

A bajba került hitelek megmentése érdekében kidolgozott programcsomag egyik fontos eleme volt egy nemzeti eszközkezelő szervezet létrehozása, mely már a kormány 2010. júniusi 29 pontos akciótervében szerepelt. A **Nemzeti Eszközkezelő Zrt.** azzal a céllal jött létre, hogy a leginkább rászoruló, deviza és forint alapú jelzálogkölcsönrel rendelkező hiteladósok számára (szabad felhasználású és lakáscélú kölcsön esetén is) segítséget nyújtson. A program lényege, hogy a hiteladós lemond az ingatlan tulajdonjogáról, és bérlőként otthonában maradhat, miután az állam megvásárolja a felajánlott ingatlant és a hitelező elengedi a hiteladós

⁹⁵ PSZÁF: Gyorselemzés a végtörlesztésről. 2012. március 12. http://www.pszaf.hu/data/cms2334451/gyorselemzes_vegtorlesztes_120312j.pdf – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

fennmaradó tartozását. (www.netzrt.hu) Az új állami vállalat kezdetben 5 ezer ingatlan megvásárlást vállalt 2014-ig, majd tágabbra szabták a keretet: az Eszközkezelő 2012 végéig 8 ezer, 2013 végéig összesen 15 ezer, 2014 év végéig pedig összesen 25 ezer ingatlant tervez megvásárolni (28/2012. [VI. 26.] Korm. rendelet). Amennyiben a tervezett nagyságrendű lakás kerül az Eszközkezelőhöz, akkor a rendszerváltás óta ez a program lesz a legnagyobb kiterjedésű állami bérlakás-program, mely ténylegesen rászorult háztartások lakáshelyzetének megoldását segíti. A konstrukció háttér szabályozása szakszerűen került kialakításra a lakások átvétele és a bérleti szerződés szabályozása terén, mely garanciát biztosít mind a bérlő mind pedig a bérbeadó Eszközkezelőnek is.

2012 végéig 1970 ingatlanügyletet fogadtak be, ebből 600 ügyletet zártak le. A tényleges átvételek tehát elmaradnak a tervezettől, melynek részben az az oka, hogy a bankok vonakodnak átadni hiteleket, és inkább csak a nem értékesíthető ingatlanokat adják át. A 2013. évi költségvetési törvényben az eszközkezelő ingatlanvásárlásaira és beruházásaira 33 milliárd forint áll rendelkezésre⁹⁶ (2012. évi CCIV. Törvény). A jogosultsági feltételek tényleg a legrosszabb helyzetben élőket engedik be a konstrukcióba, akiknél azonban felmerül, hogy van-e akkora jövedelmük, amiből a még oly alacsony lakásköltségeket is ki tudják fizetni. A családok jelentős része ráadásul már előzőleg felhalmozott jelentősebb mértékű rezsi-, illetve közösköltség-tartozást, aminek a kiegyenlítését nem oldotta meg az állami tulajdonba vétel. A programba bekerült családok nagyon könnyen elveszíthetik emiatt a lakásukat. Az Eszközkezelőnél jelenleg kidolgozás alatt van egy program, melynek keretében a családokat szociális munkával segítik annak érdekében, hogy adósságaikat rendezzék (adósságkezelési tanácsadás).

Problémás lehet a lakások térbeli elhelyezkedése. Az eddigi tapasztalatok szerint tipikusan olyan ingatlanok kerültek be a programba, melyek a leghátrányosabb helyzetű térségekben találhatóak és hosszabb távon sem értékesíthetők a piacon. 2012-ben a felajánlások 30%-a érkezett Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs megyéből, míg például a Győr-Moson-Sopron és Vas megyei ingatlanok a felajánlások 1%-át sem teszik ki. Ennek eredményeként olyan állami bérlakás-állomány jöhet létre, mely az ország azon területein koncentrálódik, ahol a szegénység és azon belül a lakhatási szegénység nagy méreteket öltött, és kevés a munkalehetőség. Ez utóbbi komoly kihívást jelenthet a programnak, hiszen így a családok anyagi helyzetének javulása nehezen képzelhető el, vagyis állandósulhat

⁹⁶ 2011-ben az állami tulajdonú vállalat számára egy kormányhatározattal (1245/2011. korm. hat.(VII. 18.)) két milliárd forintot csoportosítottak át a költségvetésben, így a jegyzett tőkére 100 millió forint, míg tőketartaléka 1,9 milliárd forint

marginalizált helyzetük. A foglalkoztatottság javítása érdekében inkább a térbeli mobilitás támogatására lenne szükségük. A felhalmozódott tartozások miatt megüresedő ingatlanok sorsa is kérdéses, hiszen ezek nagy eséllyel igen rossz állapotban lévő, periférián lévő házak, melyek értékesítése az Eszközkezelő számára is reménytelen.

Az **árfolyamrögzítés (vagy „árfolyamgát”)** programba 2012 végéig léphettek be azok a még teljesítő deviza-jelzáloghitel adósok, akik 2017-ig rögzített árfolyamon törleszthetik hitelüket (180 HUF/CHF; 250 HUF/EUR; 2,5 HUF/JPY). A programba való belépés végső határideje 2013. május 31.⁹⁷ A belépés határidejét azonban többször is módosították, és jelenleg is a parlament előtt van egy javaslat, ami a 2013. május 31-i határidő kiterjesztését indítványozza. A konstrukció szerint a tényleges árfolyamon és a rögzített árfolyamon számolt törlesztési különbözet kamatrészét az állam és a bank megosztva állják, a tőkereszt az adósok nyújtott gyűjtőszámla-hitelből finanszírozzák. Bár az adósok így transzfert kapnak az államtól illetve a banktól anélkül, hogy bármilyen jogukról le kellene mondaniuk, a bonyolult konstrukció miatt a vártnál lassabban haladt a hiteladósok belépése,⁹⁸ ezért annak határidejét a kormányzat folyamatosan meghosszabbította. 2013 áprilisában még mindig csak a devizahitelesek harmada – körülbelül 130 ezer fő – lépett be a rendszerbe, annak ellenére, hogy a konstrukció valamennyi adós számára kedvező, és a belépésre való biztatás a kormányzati kommunikáció állandó (és egyre hangsúlyosabb) része.

A negyedik programkísérlet, a **nem-teljesítő devizahitelek forintra váltása** viszonylag kis lendülettel haladó program. A több mint 90 napos késedelemben lévő adósok 2012. május-júniusi áron kérhették hiteltartozásuk forintra váltását; a forintosított tartozás 25%-át a bankok elengedték, de a veszteség 30%-át leírhatták a 2012-es bankadóból. Ez a program azonban átmeneti jellege és a lakosság árfolyamváltással szembeni óvatossága miatt a fent ismertetett háromnál szűkebb kör számára tudott csak megoldást nyújtani.⁹⁹

⁹⁷ „NGM: nem tarthat örökké az árfolyamgát” – HVG online, 2013. május 10. http://hvg.hu/gazdasag/20130510_NGM_nem_tarthat_orokke_az_arfolyamgat – utolsó megtekintés: 2013. május 11.

⁹⁸MNB: Jelentés a pénzügyi stabilitásról, 2012 november.

⁹⁹ MNB: Jelentés a pénzügyi stabilitásról, 2012 november.

Szociális családház-építési program

A kormány szociális lakásépítési programot¹⁰⁰ kezdeményezett azon, bajba jutott, 2010 előtt devizahitel¹⁰¹ felvett gyermekek családok számára, melyeknek lakóingatlanát már elérvezték, illetve kényszerértékesítésre jelölték ki. A program első és mindmáig egyetlen kísérleti projektje Ócsa (külsőterületi) Alsópakony városrészén található; a lakók várhatóan 2013 júniusában költözhetnek be. Az eredetileg 500 családi ház felépítését célzó kísérleti projekt keretében egyelőre 80 családi ház készült el. A családi házakat állami tulajdonú szociális bérlakásként fogja működtetni a Nemzetközi Eszközkezelő Zrt. A felépülő házakra eredetileg azok a családok pályázhattak,¹⁰² akik lakóingatlanának értéke nem haladta meg a fővárosban illetve a megyei jogú városokban a 25 millió, más településeken a 20 millió forintot; az ingatlan 2011. október 1. és 2012. december 30. között jelölték ki kényszerértékesítésre vagy árverezésre; illetve a családban legalább egy családi pótlékra jogosult gyermek vagy 25 éven aluli, felsőoktatásban tanuló fiatal van. További feltétel, hogy azok a munkanélküliek jogosultak a pályázásra, akik állásukat 2008. szeptember 30. után veszítették el. A vártnál jóval kevesebb család pályázott az első ütemre: a 83 beérkezett pályázatból csak húsz felelt meg a kritériumoknak. Ezért egy következő pályázati fordulót hirdetett meg a kormány, amelyhez már tágította a jogosultsági feltételeket is: a kényszerértékesítés, illetve az arra való kijelölés időintervallumát megnövelték, és azok az adósok is jogosulttá váltak, akik ingatlanja a közműszolgáltatók felé való tartozás miatt került végrehajtás alá. Emellett pályázhatnak azok a családok is, amelyek az előző körben nem feleltek meg a pályázati feltételeknek, az új körben azonban már megfelelnek.

A tervek szerint a programnak fontos eleme lesz a házkerti gazdálkodás megteremtése a családok számára, mely jelentősen hozzájárulhat a családok önfenntartóvá válásához. Ezt segítő, illetve a helyi közösség megteremtésének támogatása céljából a Máltai Szeretetszolgálat másfél évig végez majd közösségépítő és szociális munkát a frissen betelepülő családok körében.

¹⁰⁰ 2011 CLXX törvény

¹⁰¹ Csak azok a családok jogosultak részt venni a programban, melyeknek a kényszerértékesítésre kijelölt ingatlanára a bank a jelzálogjogot 2009. december 30. előtt jegyezte be.

¹⁰² 431/2012 kormányrendelet

Az ócsai programmal szemben széles körben fogalmazódtak meg kritikák már a program tervezési fázisában is, melyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- A „lakópark” a településtől távol és izoláltan helyezkedik el, így a közlekedési kapcsolatok nem megfelelőek, a kereskedelmi közszolgáltatások nehezen érhetőek el, illetve a munkába jutás lehetősége is erősen korlátozott.
- Jelentős a későbbi társadalmi szegregáció kockázata is, hiszen az izolált területen homogén, kedvezőtlen társadalmi összetételű csoport költözik a telepre.
- A zöldmezős beruházás össz- és fajlagos költsége is nagyon magasnak bizonyult, különösen annak fényében, hogy a beruházás valószínűleg nem fog folytatódni, így a jelenleg négyzetméterenként 450-500 ezer forintos beruházási költség állandósul (ez tartalmazza mind az építés, mind az eddig beépítetlen külterület infrastrukturális fejlesztési költségeit). Az eredetileg tervezett energiahatékony építési módok sem valósultak meg, bár a fafűtéses rendszer – noha aligha nevezhető korszerűnek – még mindig költséghatékonyabb, mint például a gázfűtés.

A program eddigi eredményei tükrében nem valószínű, hogy a szociális lakásépítési program jelenlegi formájában folytatódni fog. Fontos azonban, hogy a már megvalósult „lakópark” működtetése hatékony megoldást jelentsen az odaköltöző családok számára. Ehhez a Máltai Szeretetszolgálat szociális munkája segítséget jelent, ugyanakkor szükséges megteremteni a kifelé mobilitás lehetőségét is (azok számára, akik képesek és el akarnak költözni), illetve fokozott figyelmet kell fordítani a munkaerőpiacra való bejutás segítésére, mert csak ez vezethet a megcsúszott családok konszolidációjához.

3.4.2 Hajléktalanság

- A Február Harmadika Munkacsoport 2012 februárjában az elmúlt évekhez képest kevesebb utcán tartózkodó hajléktalant számolt össze, ennek oka azonban nem a hajléktalanság hatékonyabb kezelésében keresendő.
- 2012 egyik meghatározó társadalmi vitája volt, hogy a hajléktalanságot a jog szociális, vagy esztétikai-rendészeti problémának tekintse. A rendészeti megoldást pártoló

kormányzati politika hazai kritikákkal, az Alkotmánybírósággal és a nemzetközi közösséggel is összeütközésbe került.

A 2012 év heves politikai és szakmai vitákkal terhelt év volt, leginkább az **utcai hajléktalanság büntethetőségének kapcsán**. Ezekben rendszerint elhangzott, hogy a kérdés megoldása nem lehetséges pusztán a hajléktalan emberek számára kialakított intézményi férőhelyekkel. Meg kell ugyan jelezni, hogy a 2012. évi Február Harmadika Munkacsoport által végzett felmérés a korábbi évekhez képest jelentősen kevesebb közterületen élő válaszadót regisztrált, ugyanakkor ennek lehetséges okai között nem pusztán az intézményi férőhelyek bővülése szerepel, hanem a rendkívül hideg idő és a szankcióktól való félelem miatti elrejtőzés is. És még ebben a rendkívüli hideg időben is legalább két és fél ezren aludtak közterületeken a felvételen résztvevő településeken.¹⁰³ Mindez jelzi: a hajléktalanság kérdése korántsem megoldott. Ennek ellenére, a kormányzat mind ezidáig adós a hajléktalanság megelőzését, az ellátórendszer megreformálását, hatékonyabbá tételét és a kivezető utak szélesítését, a foglalkoztathatóság, foglalkoztatás elősegítését, valamint az önálló, biztonságos és megfizethető lakhatás megteremtését célzó kormányzati stratégiával. Bár a 2012-es év intézkedései jelentős kiegészítő forrásokat fordítottak az ellátásra (amelynek reálértéke azonban ezzel együtt is évek óta folyamatosan csökken), mindezek csupán a probléma felületi kezelésre adnak lehetőséget. A probléma megoldását, megelőzését, rendszerszintű kezelését, ezzel együtt pedig a hajléktalan emberek számának csökkentését elérni nem tudták.

2012 februárjában az ENSZ két független, a mélyszegénységgel és az emberi jogokkal foglalkozó, valamint a lakhatási ügyekkel megbízott jelentéstevője nyilatkozatban bírálta a szabálysértési törvény 2011 novemberében elfogadott módosítását, mely lehetővé tette a közterület úgynevezett nem rendeltetésszerű, életvitelszerű használatának szankcionálását. Nyilatkozatuk szerint azokat, akiknek nincs más lehetőségük, mint az utcán élni, most a kriminalizáció és büntetés veszélye fenyegeti. A jogszabállyal hajléktalan emberek tízezreit bélyegzik meg potenciális bűnözőként. **Véleményük szerint a kormányzatnak a közpénzeket a hajléktalan emberek segítésére kéne fordítania, nem pedig a gyakran rendkívül költséges büntetési eljárásokra.**¹⁰⁴

¹⁰³ Győri Péter - Szabó Andrea: Gyorsjelentés a hajléktalan emberek 2012. február 3-i felméréséről – <http://www.bmszki.hu/f3/2012> – utolsó megtekintés: 2013. május 9.

¹⁰⁴ "UN experts speak out against Hungarian law criminalizing homelessness – 2012. február 15, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41246&Cr=Rapporteur&Cr1=#.UYqHZEqrXd>

2012 novemberében az utcai hajléktalanság szankcionálásával kapcsolatos vita ismét fellángolt, mikor az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványát megvizsgálva határozatában¹⁰⁵ alkotmányellenesnek nyilvánította a közterületen élő hajléktalan emberek szabálysértési eljárás keretében történő büntetésének lehetőségét. A döntésre reagálva Orbán Viktor miniszterelnök kijelentette, hogy az Alkotmánybíróság határozatát életszerűtlennek tartja, és az önkormányzatok vezetőivel konzultálva megteszik a szükséges lépéseket vagy az Alkotmánybíróságnak megfelelő törvényi szabályozás, vagy az Alaptörvény módosítása felé a szankcionálás lehetőségének visszaállítása érdekében. Ugyancsak bejelentette, hogy a kérdésben az érintett nagyvárosok lakosainak véleményét is kikéri a nemzeti konzultáció keretében. A konzultáció végül elmaradt; ehelyett a szabálysértési törvény változtatását a parlament 2013 tavaszán a negyedik alkotmánymódosítás során beemelte az Alaptörvénybe, így az kikerült az Alkotmánybíróság vizsgálatának hatásköréből.

„Kunyhóból bérlakásba” – az Elsőként lakhatást mozgalom¹⁰⁶

A kőbányai terebesi utcai „erdőben” (évtizedek óta elhanyagolt, visszaerdősödött ipari területen) élő hajléktalan emberek egy kisebb kolóniája 2012 tavaszán fordult A Város Mindenkié (AVM) hajléktalan érdekvédelmi csoporthoz, miután az önkormányzat hivatalos értesítés nélkül, jogszerűtlenül próbálta a sokuknak akár több mint egy évtized óta az otthonát jelentő, saját építésű kunyhóikat lebontatni. A Csoport a jogszerűtlen bontást sikerrel megakadályozta, és az érintettek egy részével tárgyalóasztalhoz is ült az kőbányai önkormányzatnál. A tárgyalások során elért legfőbb eredmény, hogy az itt élőket nem lakoltatják ki elhelyezés nélkül, és nem bontják le a kunyhóikat, amíg nem sikerül megfelelő lakhatást biztosítani azok helyett. Van, akinek a helyben elérhető szociális szolgáltatások köréből sikerült megfelelő elhelyezést találni, van, akinek támogatott albérleti programba sikerült bekapcsolódnia, de nem minden erdőlakó lakhatása oldódott meg ilyen módon. A csaknem egy évig tartó tárgyalások során alakult ki annak a kísérleti programnak az ötlete, amelynek során két házaspár

W; „ENSZ-szakértők: nem lehet börtönbe zárni a hajléktalanokat”, Népszabadság online, 2012. február 16. http://nol.hu/belfold/ensz-szakertok_nem_lehet_bortonbe_zarni_a_hajlektalanokat – utolsó megtekintés: 2013 május 9.

¹⁰⁵ 38 /2012. (XI. 14.) AB határozat

¹⁰⁶ A keretes írás szerzője Kovács Vera, A Város Mindenkié csoport tagja és a Szociális Építőtábor Egyesület önkéntese.

számára a Kőbányai Önkormányzat két rendkívül leromlott állapotú ingatlant lakáspályázaton kívül a rendelkezésére bocsájtott azzal a feltétellel, hogy azokat az AVM segítségével lakhatóvá tegyék. A Város Mindenkié Csoport a Szociális Építőtábor Egyesület segítségét kérte a lakások felújításában. Az Egyesület önkéntesei a két beköltöző pár részvételével 2013 márciusában elvégezték a két lakás felújítását.

A kőbányai erdőlakók közül szociális bérlakáshoz jutó két család esetében is ez a helyzet. A bérlakásba költöző mindkét pár konyhójában háztartást vezetett, a nők naponta főztek, bebútorozták a saját építésű viskókat, esővizet gyűjtöttek, udvart kerítettek el az erdőben, és alkalmi munkákból szereztek maguknak jövedelmet. Mindannyian szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkeznek.

Az egyik pár, Lőrinczék esetében a férfi munkásszállóról került utcára munkahelye megszűntével, és pár évvel később a saját építésű konyhójába fogadta magához az előző kapcsolatából utcára menekülő élettársát. Mind a ketten bejelentett munkahelyen is dolgoztak a konyhóban töltött évek alatt: az asszony több mint 30 évnyi munkaviszonnal rendelkezik, és csak azóta nem tud újra elhelyezkedni, mióta csontritkulása miatti sorozatos lábtöréseivel jóformán munkaképtelenné vált. A program során megkapott lakást a férfi fizetéséből tartják fenn, aki egy kőbányai kertészetben dolgozik. A munkát még akkor kapta, amikor a konyhóban laktak. A munkahelyén apróbb szívességekkel segítették a pár költözését.

A másik lakásba Jónásék költözhetek. Az idősebb emberek az erdei kolónián nagy tiszteletben álltak, sorstársaik bátyjának és nénjének szólították őket. A férfi először egy nyolcadik kerületi bérlakásban élt, mint jóhiszemű, ám jogcím nélküli lakó. Ide költözött hozzá párja, akivel előző férje halála után kerültek össze, majd, a lakást elveszítve együtt kerültek az utcára. Több mint tizenhat éve már, hogy együtt vannak, ennek az időszaknak a legnagyobb részét hajléktalanként töltötték. Eleinte próbáltak a belvárosban maradni a megélhetés reményében, majd amikor látták, hogy ott nem tudnak maguknak önálló otthont biztosítani, konyhót építettek az erdőben, ahol háborítatlanul éltek több mint egy évtizeden át – a kerület tudtával, hiszen az őket látogató utcai szociális munkások a helyi önkormányzattal együttműködésben dolgoznak.

Annak ellenére, hogy ebben a konkrét ügyben a döntéshozók belátták, hogy az embereknek otthonra van szükségük, a kőbányai konyhóbontások folytatódnak. Alig egy kilométernyire az első kolóniától, egy fővárosi tulajdonú, ám ugyancsak kőbányai illetőségű

területen illegális kunyhóbontásra készültek, miközben a két szerencsés család már az új lakásuk bérleti szerződését írhatta alá.

Az alapgondolat, mely szerint az embereknek mindenekeelőtt lakásra van szükségük, egyszerű: A „kunyhóból bérlakásba” program az amerikai „Housing First – elsőként lakhatást” elképzelés szerint valósul meg: e szemlélet szerint egy ember lakhatása nem a vele végzett szociális munka célja, hanem a problémakezelés folyamatának kiindulási alapja kell, hogy legyen. Az elsőként lakhatást szemlélet szerint a biztos lakhatás nyújtotta szilárd talajon állva az érintetteknek sokkal jobb esélyeik vannak mentális, egészségügyi és életvezetési problémáik kezelésére és megoldására is, mintha folyamatosan csak átmeneti megoldásokkal kéne beérniük, és hajléktalanként napi szinten a létfenntartásért küzdeniük.

Azoknak az embereknek, akiknek a lakhatása veszélybe kerül, gyakran csak a külvárosi erdők láthatatlansága és a belvárost körülvevő rozsdáövezetek (sokszor önkormányzati tulajdonú) elhagyott épületei jelentik az egyetlen lehetőséget az önálló háztartásvezetésre, miközben az ellátórendszer a jelenlegi formájában a sok évtizede önálló életet élő felnőtt embereket is gyakran kollégiumi körülmények közé, élősödőktől fertőzött szállásokra kényszerít. Az Elsőként lakhatást elve, illetve a lakhatáshoz való jog ennek elkerülését szolgálná.

3.4.3 Lakhatási szegénység és romák

- A roma népesség lakáshelyzete lényegesen rosszabb az országos átlagnál mind lakásminőség, elhelyezkedés, mind pedig a lakhatás jogi biztonság terén.
- A közelmúltban ugyan születtek programok, illetve stratégiák ennek kezelésére, ezek azonban 2012 során lényeges hatást nem tudtak kifejteni.

A roma lakosság lakhatási kérdéseivel kapcsolatban 2012-ben nem történt lényegi változás. Továbbra is elmondható, hogy a **roma népesség lakáshelyzete lényegesen rosszabb**, mint az átlagnépességé; ez a lakhatási kirekesztettség különböző formáiban jelenik meg: rosszabb (sokszor kritikus) **lakásminőség, perifériális elhelyezkedésű lakások és területi koncentráció**, melyek gyakran párosulnak **illegális vagy bizonytalan jogviszonnyal**.

5. táblázat - A lakásminőség és közszolgáltatásokkal való ellátottság kistéleplések roma és nem roma lakói között¹⁰⁷

	Roma	Nem roma
Egy személyre jutó szobák száma	0,68	1,30
Egy főre jutó lakás-alapterület m²	22	41
Vízszolgáltatáshoz való hozzáférés	71%	92%
Szemégyűjtésbe bekapcsolt családok aránya	67%	88%
Önkormányzati bérlakásban élők aránya	12%	6%

Forrás: UNDP

Az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) 2011-es felmérése¹⁰⁸ szerint a roma népesség 8%-a rossz minőségű (romos) lakásokban él; 30%-uknak nincs hozzáférése közművesített vízellátáshoz, harmaduknál nincs közművesített szennyvízelvezetés, és óriási részük, 81%-uk fával fűt. Az áramellátásban nincs lényeges különbség, a roma háztartásoknak 96%-a árammal ellátott lakásban lakik. A roma háztartások zsúfoltabbak az országos átlagnál, egy lakóra átlagosan 21 négyzetméter lakóterület jut. A roma népesség fele (52%) él olyan háztartásban, amelynek elmaradása van valamilyen fizetési kötelezettségében, legtöbb esetben a víz- vagy áramszolgáltató felé. A telepprogramokkal kapcsolatban fontos információ lehet a döntéshozók felé, hogy a megkérdezettek túlnyomó többsége (84%) a társadalmilag vegyes összetételű lakókörnyezetet preferálta a szegregált lakóhelyel szemben.

A tavalyi jelentésben beidézett 2010-es elemzés¹⁰⁹ óta sem hasonlóan nagy léptékű vizsgálatról, sem az ott közölt adatok lényeges változásáról nem tudunk beszámolni. Ennek adatai szerint 823 településen és 10 fővárosi kerületben (vagyis a települések egynegyedén, nagyjából nagyközségekben, a település szélén) összesen 1633 szegény- és cigánytelep van. Ezeken a telepeken 280-315 ezer ember él, az ország népességének

¹⁰⁷ UNDP-WB-European Commission regional Roma survey 2011. Az ENSZ Fejlesztési Program, a Világbank és az Európai Unió Alapjogi szervezete (Agency for Fundamental Rights – FRA) felmérése a roma népesség által sűrűn lakott települések roma és nem roma lakosságának életkörülményeit veti össze. UNDP-WB-FRA 2011.

¹⁰⁸ UNDP-WB-European Commission regional Roma survey 2011. Készült az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságának megbízásából.

¹⁰⁹ Domokos Veronika, 2010: Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése különböző (közoktatási, egészségügyi, településfejlesztési) adatforrások egybevetésével. Ecotrend Bt. Készült az NFÜ KOR IH LHH Fejlesztési Programiroda megbízásából.

durván 3%-a. A telepkek 16%-ában nincs vezetékes vízellátás, 77 telepen még közkifolyó sincs, 118 szegregátumban pedig nincs közvilágítás.

A romák lakhatási helyzetét (is) érintő intézkedések 2012-ig nem tudtak érdemben változtatni ezen a helyzeten. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS) eddig csak részben valósult meg, a romák lakhatási problémáit célzó lépések egyelőre nem indultak meg. A közelmúltban megkezdődtek a szegregátumokban élők ERFA forrásokból (TÁMOP és TIOP kiírásokon keresztül) finanszírozott pilot projektek. Úgy tűnik, ezek egyelőre korlátozott eszköztárral és a deszegregációs komponens mellőzésével közelítik a problémát. (Ezek rövid értékelését lásd az 5.3.4 Roma integráció alfejezetben.)

3.4.4 Állami gondozásból kikerülők¹¹⁰

- Jelenleg 21 500 gyermek és fiatal él állami gondozásban. A kikerülő fiatal felnőttek utógondozása és lakhatáshoz jutása sokszor nem megoldott, egy részük utcai hajléktalanná válik.
- Az otthoneremtési támogatás komoly összeget jelent, hozzáadott szociális munka nélkül azonban ritkán tudja megteremteni a sikeres életkezdés lehetőségét.

Családjukon kívül, gyermekvédelmi gondoskodásban jelenleg 21 500 gyermek él. Megközelítőleg 16%-uk 18 év feletti fiatal. Az 1997-es gyermekvédelmi törvény bevezetése óta (a továbbiakban: Gyvt.) a nagykorúságot elért fiataloknak lehetőségük van utógondozói ellátás igénybevételére, amelynek célja a fiatal felnőttek sikeres társadalmi beilleszkedése. A jogszabály értelmében a gyámhivatal akkor rendeli el az utógondozói ellátást, ha a fiatal a létfenntartását önállóan biztosítani nem tudja, vagy nappali tagozaton tanulmányokat folytat, vagy szociális bentlakásos intézménybe várja felvételét. Az ellátásban a fiatal – az elrendelési októl függően – 21, 24, illetve a felsőfokú iskola nappali tagozatán tanulmányokat folytató fiatal felnőtt esetén a tanulmányok befejezéséig, de legkésőbb 25 éves koráig részesülhet.

A gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatalok számára a teljes értékű, önálló élet megkezdésének egyik nehézsége a lakáshoz jutás. Egy 2009-ben készült országos kutatás¹¹¹ alapján az állami gondoskodásban élő

¹¹⁰ A fejezet szerzői Kovács Tamás és Szotyori Nagy Viktória, az SOS Gyermekfalu munkatársai

¹¹¹ Kothencz János: Róluk...értük...I. Országos kutatás az „állami gondoskodásban élő gyermekek és fiatalok” körében, 2009 Szeged.

gyermek, fiatalok életcéljai között elsőként a saját lakáshoz jutás szerepel, azonban 2011-ben az utógondozói ellátásból kikerülő fiatalok esetében csak a fiatalok 20%-a tudott saját tulajdonú lakásba távozni az ellátás megszűnése után.¹¹² A KSH adatai alapján a fiatalok 14%-a bérleménybe ment, 23%-a pedig visszament a vér szerinti családjához. 2011-ben hajléktalanszállón 6 fiatal kapott elhelyezést (ez a felvételbe bekerülő fiatalok elhanyagolhatóan kis része), de az állami gondoskodásból kikerülő, életvitelszerűen az utcán tartózkodó fiatalok tényleges száma nagy valószínűséggel lényegesen magasabb. A statisztikai adatok alapján az utógondozói **ellátásból kikerülők negyede ismeretlen helyre távozik, feltehetően az utcán él.** Egy másik forrás szerint a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatalok körülbelül 40%-a válik hajléktalanná.¹¹³

A Gyvt. értelmében a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatalok lakáshoz jutását, tartós lakhatásának megoldását szolgálja az otthonteremtési támogatás. Amennyiben a törvény által előírt jogosultsági feltételek fennállnak (legalább hároméves időtartamú folyamatos – gondozási helyén töltött – nevelésbe vétele a nagykorúvá válással szűnt meg, és nem rendelkezik az öregségi nyugdíj legkisebb összegének hatvanszorosát – 2012-ben összesen 1 millió 710 ezer forintot – meghaladó vagyonnal) a fiatal a támogatás iránti kérelmét az illetékes gyámhivatalnál terjesztheti elő legkésőbb harmincadik életévének betöltéséig. A támogatás mértéke a nevelésben töltött idő (4 évnél rövidebb, 4 évnél több, 5 évnél több) és az öregségi nyugdíj mértékének a szorzatából tevődik össze. 2013-ban az otthonteremtési támogatás legmagasabb összege 1 millió 710 ezer forint. Az otthonteremtési támogatás fordítható részben vagy egészben tulajdonszerzésre, ingatlan lakhatóvá tételére, bérleti díj kifizetésére, önkormányzati bérlet felújítására, bérleti jogviszony megvásárlására, államilag támogatott lakásprogramban vagy lakás-előtakarékossági programban való részvételre, valamint otthonteremtést elősegítő hitelintézeti kölcsön egyösszegű törlesztésére.

Általános tendencia, hogy a gyermekek többsége egyre később, 14 éves kor felett kerül be a gyermekvédelmi gondoskodás rendszerébe, így számos esetben vagy nagyon alacsony összegű, vagy semmilyen támogatásra nem lesznek jogosultak. Emellett a jelenlegi lakáspiacon **még a támogatás legmagasabb összegére való jogosultság sem jelent valós segítséget a kilépő fiataloknak.** Saját megtakarítás hiányában, a legtöbb

¹¹² Központi Statisztikai Hivatal: Állami gondoskodástól a mai gyermekvédelemig, 2012. május 25.

¹¹³ Mike Stein and Emiliy R. Munro (editors) (2008): Young people's transitions from care to adulthood.

esetben csak olyan hátrányos helyzetű településeken tudnak a fiatalok lakást vásárolni, ahol a további megélhetésük okoz gondot, hiszen ezeken a településeken a munkába állás ütközik nehézségbe.

A lakáshoz jutás és az önálló életvitel fenntartásának kérdéséhez szorosan kapcsolódik az a problematika, hogy a szakellátásból kikerülő fiatalok nagy része nem rendelkezik az önálló élethez szükséges készségekkel és megfelelő iskolai végzettséggel, ami a családi háttér és támogatás hiányában hatványozottan nehezíti helyzetüket. Szintén egy 2011-ben végzett kutatás szerint az utógondozói ellátásból kikerülő fiatalok mindössze 3,2%-ának van felsőfokú végzettsége. 56,3%-uk középfokú, 39,5%-uk pedig általános iskolai végzettséget szerzett. A KSH 2012. májusi adatfelvétele idején a 2011-ben kikerült fiatalok 70%-a nem dolgozott.¹¹⁴

A gyermekvédelmi gondoskodás rendszerébe bekerült gyerekek mindannyian érzelmi traumákat éltek át. Ez egyik oka annak, hogy iskolai teljesítményük elmarad az átlagtól. És mivel a családban felnövő gyerekekhez/fiatalokhoz képest hamarabb kerülnek ki a családból (18, ill. 21 évesen), gyakran túl alacsony iskolai végzettséggel, kevés eséllyel és fiatalon kerülnek a munkaerőpiacra. A kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzet és a családi háttér hiánya együttesen komoly rizikótényezőt jelentenek a lakáspiacon, ahol az átlagos lakosság számára is nehéz az első lakáshoz való hozzáférés.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának egy tavalyi (2012. május) törvénymódosítási javaslata értelmében indokolt egy ún. **Gyermekvédelmi Lakásalap létrehozása**. Az előterjesztés szerint egy olyan nagy volumenű lakáskontingens kialakítása szükséges, mely hosszútávon kezelni tudja a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerülő fiatalok önálló életkezdésének támogatását lakáshoz juttatással. A koncepció lényege, hogy legfeljebb 10 éves időtartamra, legfeljebb a volt gondozott 30. életévének eléréséig lakhatást biztosít a fiatal felnőtt számára olyan környezetben, ahol a munkavállalási lehetőségek adottak. A minisztérium által kidolgozott koncepció szerint mintegy 4 ezer egy-másfél szobás, állami kézben maradó lakás gyökeres megoldást jelenthet a gondoskodásból kikerülő fiatalok számára. A konstrukcióban bérleti díj nélkül kapná meg a fiatal a lakást; az ingatlan fenntartásának költségei (rezsiköltségek) és a karbantartás költségei a volt gondozott fiatal felnőttet terhelnék.¹¹⁵ A Gyermekvédelmi Lakásalapra vonatkozó további kormányzati elképzelésekről, lépésekről nem rendelkezünk információval.

¹¹⁴ KSH: Állami gondoskodástól a mai gyermekvédelemig, 2012. május.

¹¹⁵ <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=19&source=8&type=302&year=2012#>

Az SOS Gyermekfalu „kiléptető-lakás” programja

Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata és az SOS Gyermekfalu között 2010 óta van érvényben egy, a gyermekek és fiatal felnőttek életkezdését elősegítő együttműködési megállapodás, amely a kispénzű fiataloknak nagy lehetőséget biztosít önálló életük megkezdéséhez. A megállapodás értelmében az Önkormányzat meghatározott számú önkormányzati bérlakás erejéig vállalja, hogy az SOS Gyermekfalu nagykorú fiataljai számára lakhatást biztosít. Az otthoneremtési támogatásban vagy SOS lakáshoz jutási támogatásban való részesülés nem feltétele a „lakásprogramba” való bekerülésnek, de a legtöbb esetben támogatással vagy minimális önrésszel bíró fiatalok jutnak így lakáshoz, hiszen a bérlakásokat fel kell újítani. 2010 óta az Önkormányzat 8 db 1 fő, 1 db 5 fő és 1 db 3 fő lakhatására alkalmas önkormányzati bérlakással segítette, segíti a kilépő fiatalokat. A lakások bérlőit a polgármester jelöli ki Szombathely Megyei Jogú Város Szociális és Családügyi Bizottságának az Alapítványunk ajánlása alapján kialakított javaslata szerint. Az együttműködési megállapodás 2015-ig szól, de meghosszabbítható. A bérlakások fenntartási módja változó. Ha a fiatal külső férőhelyként veszi igénybe a lakást, vagyis még utógondozói ellátásban részesül, akkor rezszi-hozzájárulást fizet. Azok a fiatalok, akik már megkezdték az önálló életüket, saját keresményükből fizetik a rezsit, bérleti díjat pedig addig nem kell fizetniük, amíg a bérbeszámítás tart (esetenként 4, 5, 6 vagy még több évig). A bérbeszámítás megfelel a lakás felújítására fordított összegnek. Jelenleg 6 fiatal kezdte meg Szombathelyen önálló életét önkormányzati bérlakásban. További egy bérlakás van felújítás alatt, ott 2013. május 15-ével kezdi meg önálló életét egy fiatal.

4 Szakpolitikai fejlemények 2012-ben

4.1 Stratégiai dokumentumok

2012 tavaszán Nagy Reformkönyv címen kormányzati elemzést jelentetett meg a Nemzetgazdasági Minisztérium azzal a céllal, hogy bemutassa az elmúlt másfél évben hozott gazdasági intézkedéseket. A dokumentum lakhatáshoz kapcsolódó részei konceptuális szinten a 2011-es **Otthonteremtési Program** elemeit tárgyalják. Az Új Széchenyi Terv hét kiemelt fejezete között szereplő „Otthonteremtési Program” fejezet felsorolja a program prioritásait és a rendelkezésre álló eszközöket. A lakáspolitikát elsődleges feladatként a tulajdonszerzés támogatását jelöli meg, annak ellenére, hogy a lakásfenntartás megfizethetősége az elmúlt évtizedben folyamatosan romlott; elsősorban az új építéseket támogatja, és a lakáspolitikát a népesedéspolitikával és a gazdaságélénkítéssel, munkahelyteremtéssel együtt kezelendő területként tárgyalja. A fejezet elmulasztja az alacsony státuszú háztartások lakhatási problémáinak azonosítását, azok kezelésére nem tesz javaslatot;¹¹⁶ a lakásfenntartás költségeinek támogatása nem jelenik meg, mint stratégiai cél.

A program gyakorlatban elérhető eszközei 2012. január 1-jétől a lakástámogatási Kormányrendelettel¹¹⁷ léptek életbe. Ebben lényegében a korábbi **lakástámogatási rendszer** elemei – a szociálpolitikai támogatás és a kamattámogatott hitelek – jelentek meg némiképpen módosított formában. A támogatási összegek csökkentek, és a feltételek között megjelentek az energetikai szempontok. A gazdasági recesszió miatt azonban gyakorlati hatása a rendeletnek nem volt érzékelhető 2012-ben. A „szocpolt” csak új építés esetén és meglehetősen szigorú feltételek mellett lehetett igénybe venni, ezért a vártnál lényegesen kisebb érdeklődést kapott. A Nemzetgazdasági Minisztérium 2012 októberében kezdeményezte a könnyített feltételekkel is elérhető „félszocpol” bevezetését.¹¹⁸ A kamattámogatás esetében a bankok értelemszerűen akkor váltak csak együttműködővé, amikor már számukra is kellőképpen előnyös feltételek mellett köthettek szerződést az állammal, ám az először 2012 nyarán

¹¹⁶ Habitat for Humanity Magyarország: Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2011.

¹¹⁷ 12/2001. Kormányrendelet a lakáscélú állami támogatásokról.
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0100012.KOR

¹¹⁸ „Kibővítene a szocpolt a kormány” – HVG online, 2013. március 5.
http://hvg.hu/gazdasag/20130305_Kibovitene_a_szocpolt_a_kormany – utolsó megtekintés: 2013. május 12.

megújított kamattámogatási programot decemberben újra meg kellett változtatni.¹¹⁹

A 2012. év fontos szakmapolitikai lépése volt az **Otthonvédelmi Akcióterv**, aminek a hatásával a hátralekos jelzőloghittel rendelkezők elemzésénél foglalkoztunk. A lakhatási szegénység szempontjából döntő 90 napot meghaladó hátralekkal rendelkező adósok problémáinak hatékony kezelésére nem történtek az adott évben lépések, a Nemzeti Eszközkezelő felállítása több évet csúszott, és 2012-ben csak korlátozott számú adós problémáit kezelte.

A 2012 őszi „**Nemzeti Fejlesztés 2020**” címmel társadalmi egyeztetésre bocsátott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció több ponton is konceptuálisan meghaladta az Otthonteremtési program elemzéseit és javaslatait. A terv felismeri a munkaerőpiac és a lakáspiac közötti fontos kapcsolatot, amennyiben a munkaerő-piaci mobilitás fontos gátjának tekinti a területi lakásárak növekvő különbségeit és a lakásköltségek megfizethetőségének nehézségeit (44. oldal).¹²⁰ A dokumentum megállapítja, hogy a szociális bérlakások számának drasztikus csökkenése komoly társadalmi feszültségekkel járt (77-78. o.), és a megfizethető városi bérlakások hiánya általánosságban a munkanélküliséget konzerváló tényezővé vált. A magyarországi lakásviszonyok legfontosabb problémái közt a lakásköltségek és -hitelek megfizethetőségét, illetve a lakhatási problémák területi koncentrációját említi (159. o.). A javasolt lakhatási programok között tehát megjelenik a szociális lakhatás támogatása, a lakásmobilitás elősegítése, a bérlakás rendszer fejlesztése, és a szegregált telepek felszámolása a korábbi elképzelésekben is szereplő energiahatékony felújítások és gazdaságélénkítést is segítő építkezések mellett.

A 2012 áprilisában az Európai Bizottság felé kötelezően elkészített konvergencia-dokumentum, **A következő lépés – Széll Kálmán terv 2.0** számos lakáspolitikai elemet tartalmazott, amelyek mindegyike releváns lakáspolitikai problémákra reagált.

1. A program olyan lakáspolitikai megvalósítását tűzte ki célul, amelynek eredményeképp „a lakhatását minden család a jövedelmi

¹¹⁹ „Az OTP szerint változtatásra szorul a rendszer – Teljes kudarc a támogatott hitel” 2012. december 13. <http://azenpenzem.hu/cikkek/teljes-kudarc-a-tamogatott-hitel/1006/> – utolsó megtekintés: 2013. május 12.; „Az otthonteremtés kudarcát igyekszik szépíteni a kormány” HVG online 2012. december 17., http://hvg.hu/gazdasag/20121217_Az_otthonteremtes_kudarcat_igyekszik_szep – utolsó megtekintés: 2013. május 12.

¹²⁰ Nemzeti Fejlesztés 2020 –http://www.nth.gov.hu/files/download_files/504/oftk_tarsadalmi_egyeztetes_1217.pdf – utolsó megtekintés: 2013. május 22.

lehetőségeihez mérten, az igényeinek megfelelő, alacsony rezsiköltségű lakásban tudja megoldani”, ugyanakkor a dokumentum hangsúlyozza a program családpolitikai elemét, és a gazdaságra gyakorolt potenciális hatást. A dokumentum nem foglal állást abban a kérdésben, hogy a lakásberuházások a gazdasági növekedés előfeltételei, vagy következményei.

2. A terv tartalmazza a Bankszövetséggel kötött megállapodás főbb pontjait, illetve a tárgyalások folytatása iránti elkötelezettségét. Az események azonban azt mutatták, hogy a Bankszövetséggel való együttműködés nem volt feszültségmentes.
3. A terv az általános kommunikáció szintjén komoly szerepet szán az energiatakarékosságot előtérbe helyező lakásfelújításoknak, de erről konkrétumokat nem fogalmaz meg.
4. A lakhatási szegénység felszámolása szempontjából legfontosabb elem a TÁMOP 5.3.6 program lakhatási eleme, ami a tartósan munkanélküli, inaktív, és/vagy mélyszegénységben élő népesség helyzetének javítására irányul.
5. A program megemlíti a lakásfenntartási támogatás átalakítását, mint már végrehajtott intézkedést.
6. A program bemutatja a korábban már bemutatott, devizahitelek megsegítésére vonatkozó intézkedéseket.
7. Végül a dokumentum elkötelezi magát új lakástámogatási elemek bevezetése mellett a költségvetési helyzet függvényében.

4.2 Szakpolitikai fejlemények

4.2.1 Devizahitelek megsegítése

A lakhatáshoz kapcsolódó szakpolitikai intézkedések középpontjában továbbra is a devizahitelek álltak. A megsegítésükre hozott lépések a lakhatási szegénység által leginkább érintett csoportok szempontjából általában irrelevánsak.

A szakpolitikai intézkedések legfontosabb célcsoportja 2012-ben továbbra is a **fizetési nehézségekkel küzdő devizahitelek** voltak, az állam részéről az Otthonvédelmi Akcióterv¹²¹ elemein keresztül juthattak segítséghez. 2011-es információ szerint az Akcióterv 2011-2014 között 40-45

¹²¹ www.hitelsegitseg.hu

milliárd forintot használhat fel, ebből 20 milliárdot 2012-ben.¹²² Mivel a program eleme, az Eszközkezelő költségvetési kerete 2012-re 33 milliárd forintra bővült, a szociális családház-építési program pedig valószínűleg nem használja fel az eredetileg tervezett 15 milliárdos keretet, feltételezhetjük, hogy a program teljes költségvetése módosult (vagy legalábbis komoly súlyeltolódások jelentkeztek az egyes programelemek között). Az egyes intézkedéscsomagok:

1. Az árfolyamgát, amely a hitelkamatok könnyítésének terheit részben a hitelt nyújtó bankra, részben az államra terheli (a program részletes bemutatását lásd a devizahitelekről szóló fejezetben).
2. Kamattámogatási program a 90 napon túli késedelmes fizetők számára: 5 éven keresztül vehető igénybe, ha az adós eladja otthonát, és kisebb lakásba költözik – a programra szánt keret 2011-14 között legfeljebb 6 milliárd forint, évi másfél milliárdnál többet nem terhelhet a költségvetésre.
3. Nemzeti Eszközkezelő (a program részletes bemutatását lásd a devizahitelekről szóló fejezetben).
4. Kilakoltatási kvóták a kilakoltatási moratórium lejárta után: a 90 napon túl késedelmes jelzálog-hitelek ingatlanjainak maximum 2%-a árverezhető el az adott negyedévben. Ez strukturális megoldást ugyan nem jelent, de megakadályozza a tömeges kilakoltatást, így időt ad a fenntartható megoldás kidolgozására.
5. A devizaalapú jelzálog-hitelezés újbóli engedélyezése: a 2012 elején életbe lépett új szabályozás Magyarország uniós kötelezettségeivel összhangban visszavezeti a devizaalapú jelzálog-hitelt, de az adós bruttó jövedelmét a minimálbér tizenötszörösében szabja meg (2012-ben ez 1 millió 395 ezer forint volt).

2012-ben bizonyos értelemben hangot kaptak a közéletben a közműszolgáltatók felé fizetési nehézségekkel küzdők problémái. A kormány 2013 elejétől hatósági ármegállapítással 10%-kal csökkentette a lakossági villamos energia, távhő- és gázszolgáltatás árát.¹²³ Ezek a kezdeményezések feltételezhetően az elmúlt években fokozatosan emelkedő energia háztartásienergia-árra reagálnak, és indokolttá teszi őket a fizetési

¹²² „Az Otthonvédelmi Akcióterv négy év alatt 40-45 milliárd forintba kerül”, Ingatlan és befektetés, 2011. augusztus 14. <http://www.ingatlanbefektetes.hu/cikkek/az-otthonvedelmi-akcioterv-negy-ev-alatt-40-45-milli-ard-forintba-kerul> – utolsó megtekintés: 2013. május 12.

¹²³ Megállapította: 78/2012. (XII. 22.) NFM rendelet 44. §. Hatályos: 2013. I. 1-től.

elmaradások miatt a szolgáltatásból kikapcsolt fogyasztók riasztóan nagy száma (2012. novemberben a villamosenergia-szolgáltatásból 36 ezer fogyasztó volt kizárva, a gázzolgáltatásból pedig több mint 100 ezer – lásd a közmű-hátralékokról szóló fejezetet). Kételyek merülhetnek fel azonban a program hatékonyságát illetően, az ugyanis nem támogatja célzottan a fizetési nehézségekkel szembenezőket; bár 2013 elejétől egy háztartás átlagos kiadásai 2-3%-kal csökkenhetnek, a legtöbb család számára ez nem hoz lényeges változást.

A villamos energia tekintetében 2008, a gázzolgáltatás esetén 2009 óta létezik a védendő fogyasztó intézménye.¹²⁴ A kormány 2011 őszén kezdeményezte az előrefizetős mérőórák szélesebb körű használatát, amely megelőzi az eladósodást, és a fogyasztó számára megkönnyíti a fogyasztás mennyiségének és árának ellenőrzését. A védendő fogyasztó többletjogosultságai közé tartozik, hogy jelentős tartozás fennállása esetén a szolgáltató köteles felajánlani az előrefizető mérő beszerelését (saját költségén). A fogyasztók három évig kizárólag ebben a rendszerben vételezhetnek energiát, és ezt követően dönthetnek csak arról, hogy visszatérnek-e a hagyományos fizetési módhoz.¹²⁵ A fogyasztók védelmét szolgáló többletjogosultságok még a fizetési haladék és a részletfizetés lehetősége.

4.2.2 Adósságkezelési szolgáltatás¹²⁶

Az adósságkezelési szolgáltatás elsősorban a városi lakhatási szegénység kezelésére alkalmas, a kis településeken a szolgáltatás nem elérhető. A 2012-ben életbe lépett jogszabályi szigorítások következtében akár harmadával is csökkenhetett a kedvezményezettek száma.

Az adósságkezelési¹²⁷ szolgáltatás háromelemű komplex ellátása magában foglalja

¹²⁴ Szociális és Munkaügyi Minisztérium (archív tartalom), Tájékoztató a védendő fogyasztókat megillető kedvezményekről. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13894&articleID=41386&ctag=articlelist&iid=1> – utolsó megtekintés: 2013. május 12.

¹²⁵ „Előrefizetős mérőóra: nem a legszebb, de hatékony megoldás” Portfolio.hu 2011. december 25. http://www.portfolio.hu/vallalatok/energia/elorefizetos_meroora_nem_a_legszebb_de_hatekony_megoldas.160459.html – utolsó megtekintés: 2013. május 12.

¹²⁶ A fejezet szerzője Vitál Attila, a kelet-magyarországi Szocio East Egyesület szakértője.

¹²⁷ A szociális törvény 2001. évi módosításával jelent meg a lakhatással összefüggő hátralékok mérséklését célzó adósságkezelési szolgáltatás, amely 2003 januárjától az önkormányzati szociális ellátórendszer része lett. A támogatási konstrukció a korábbi évek

- a hátralékok szanálását biztosító adósságcsökkentési támogatást,
- a tárgyhavi fizetési kötelezettségvállalást elősegítő, alanyi jogú lakásfenntartási támogatást, továbbá
- a hátralékkal terhelt háztartások pénzügyi krízisének kezelését szolgáló adósságkezelési tanácsadást.

A támogatási konstrukció bevezetése óta eltelt 10 évben a szabályozásban érvényesülő paradigma nem változott: a nagyvárosi lakhatási szegénység problémájára érzékeny rendszer jött létre. Az adósságkezelési szolgáltatáshoz való hozzáférhetőség korlátozott, szolgáltatásnyújtási kötelezettsége kizárólag a fővárosi kerületi önkormányzatoknak, illetve a negyvenezernél nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatoknak van. A többi, mintegy háromezer települési önkormányzat szabadon dönthet abban, hogy alkot-e helyi rendeletet az adósságkezelési szolgáltatásról, illetve vállalja az önerőt és a szolgáltatás teljes költségét, ami alapvető feltétele a támogatási rendszer fenntartásának. Ezért igen alacsony a támogatási konstrukcióhoz való hozzáférési arány, az adósságkezelési szolgáltatás a települések alig több mint 5%-ában elérhető, viszont a szolgáltatásra kötelezett önkormányzatok területén él a magyar lakosság 40%-a. A támogatási rendszerbe bevontak száma 2003-2010 között 2 500 háztartásról mindössze 20 ezer háztartásra emelkedett, a támogatásra felhasznált összeg 2011 évben sem haladta meg a kétmilliárd forintot, miközben a szolgáltatás bevezetése óta jelentősen nőtt a hátralékos fogyasztók száma és aránya is: az áramhátralékosok száma

adósságkonszolidációs kormányzati törekvéseit és számos családsegítő szolgálatnál kísérleti jelleggel működő adósságrendezési gyakorlatot integrált és intézményesített. Az adósságkezelési szolgáltatás keretében a települési önkormányzatok adósságcsökkentési támogatásban részesíthetik azokat, akiknek a lakásüzemeltetéssel összefüggésben felhalmozódott hátraléka meghaladja az 50 ezer forintot, ennek időtartama legalább hat havi, ha a kedvezményezettek az önkormányzat rendeletében meghatározott jövedelemhatár alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkeznek, és lakásnagyságuk nem haladja meg a helyi rendeletben szabályozott mértéket. Az adható támogatás az összes tartozás legfeljebb 75%-a, eredetileg maximum 200 000 forint volt, az összeg felső határa 2010-től 300 000 forintra emelkedett. Az adósságkezelés időtartama 18 hónap lehet, amely indokolt esetben egy alkalommal, 6 hónappal meghosszabbítható. Az adósságkezelésbe 2005-től bevonható a hitelintézettel kötött lakáscélú kölcsönszerződésből, illetve abból átváltott szabad felhasználású kölcsönszerződésből fennálló hátralék is. Az erre a célra megállapítható legmagasabb támogatási összeg 400 000 forint volt, ez 2010-től 600 000 forintra emelkedett. Az adósságkezelési szolgáltatás időtartama legalább huszonegy, de legfeljebb hatvan hónap, amennyiben az adósság összege meghaladja a 200 000 forintot, vagy a hitellel terhelt ingatlan forgalmi értékének 50%-át, és az adós hozzájárul az adósságkezelés időtartamára a támogatás összegét biztosító jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom ingatlanára történő bejegyzéséhez. Az adósságkezelési szolgáltatás keretében nyújtható támogatás folyósításának feltétele az adós együttműködése és a vállalt adósságtörlesztés, valamint a havi rezsizámlák fizetésének teljesítése.

66%-kal, a gáztartozással rendelkezők száma pedig majdnem hétszeresére növekedett.¹²⁸

6. táblázat – Adósságkezelési szolgáltatás keretében biztosított adósságcsökkentési támogatás 2003-2011

Év	Támogatásban részesítettek száma	Felhasznált összeg (ezer Ft)	Egy főre jutó támogatási összeg (Ft)
2003	2 626	121 905	46 422
2004	8 380	636 710	75 980
2005	8 648	621 303	71 844
2006	8 640	807 050	93 409
2007	8 649	757 144	87 541
2008	10 440	911 373	87 296
2009	13 603	1 159 839	85 263
2010	19 857	1 876 160	94 484
2011	19 892	1 885 710	94 797

Forrás: KSH

A települések mérete alapvetően negatív módon korrelál a lakosság jövedelemszerzési lehetőségeivel, így a lakhatási szegénység mértékével. Ennek megfelelően az alacsony lélekszámú településeken nagyobb az energiaszegénység mértéke, korlátozottabb a lakásüzemeltetés megfizethetőségének képessége, továbbá kedvezőtlenebb a lakosság fogyasztói érdekérvényesítési adottsága, háztartás-menedzselési kompetenciája. Így a kistelepülésen élők nagyobb mértékben szorulnak rá az adósságkezelési szolgáltatásra. Míg a támogatottak között a 10 ezer fő alatti népességszámú településeken élők aránya elenyésző (0,16-2,98 %), addig a 40 ezer fő fölötti településen élők aránya 40% körüli, a Fővárosban élők aránya pedig 28-30% körüli a támogatottak körében.

Az adósságkezelési szolgáltatás elsősorban a váratlan családi-háztartási krízisek intervenciójára alkalmas, de amennyiben a lakhatással összefüggő hátralék felhalmozódás a jövedelmi (mély-)szegénységből ered, úgy a rendszer alkalmatlan a probléma kezelésére. A lakásköltségek megfizethetőségét részben a jövedelmi kondíciók javításával, részben a preventív jellegű lakásfenntartási támogatással lehet mérsékelni. A lakásfenntartási támogatás magyarországi rendszere viszont rendkívül alacsony hatékonyságú. Az átlagosan havi négy ezer forint körüli

¹²⁸ HERPAI B. A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. Esély 2010/6. sz.

hozzájárulás teljesen alkalmatlan a lakhatási szegénységi probléma kezelésére. Ebből következően az adósságkezelési szolgáltatásban résztvevő háztartások jelentős hányada (megközelítően egyharmada) törvényszerűen termeli újra a hátralékát.¹²⁹ Így az adósságkezelési szolgáltatás keretében biztosított adósságcsökkentési támogatás lényegében egy visszamenőlegesen biztosított lakásfenntartási támogatásnak tekinthető, ami viszont lényegesen költségesebb, hiszen a hátralékkonszolidáció céljára biztosított címkézett pénz nem egyszerű szociális transzfer, hanem tanácsadói szolgáltatással kiegészített természetbeni ellátás. 2012. január 1-től jelentősen szigorodott a támogatáshoz való hozzáférés lehetősége. Az adósságkezelési szolgáltatás időtartamának lejártát követő hat hónap helyett leghamarabb 24 hónap után kérelmezhető a támogatás. Emellett rendkívül szigorúan szankcionálja a jogalkotó azokat a hátralékosokat, akik nem tudnak eleget tenni az együttműködési kötelezettségüknek, azaz a szolgáltatás időtartama alatt az adósságkezelési tanácsadást nem veszik igénybe, vagy az általuk vállalt adósságtörlesztés háromhavi részletét nem teljesítik, illetőleg az adósságkezelési szolgáltatás igénybevételének időtartama alatt a lakásfenntartási kiadásokkal kapcsolatos fizetési kötelezettségének három hónapig nem tesznek eleget. Őket az új jogszabály 48 hónapra kizárja a támogatás igénybevételének lehetőségéből. Bár számszerű adatok erről még nem elérhetők, a jogszabályi változás miatt akár harmadával is csökkenhet a támogatottak száma.

4.2.3 Mobilitás elősegítése

A munkaerő-piaci lakhatási mobilitás nemzetközi összehasonlításban kiugróan alacsony Magyarországon. Az élénkítést célzó intézkedések eddig jelentős hatással nem jártak: a legnagyobb támogatást nyújtó mobilitási lakhatási támogatást a program első fél évében pár száz fő vette igénybe.

A munkaerő-piaci mobilitás élénkítését célozza a 2012. október 1-jén a Nemzetgazdasági Minisztériumon keresztül bevezetett, a munkaerő-piaci mobilitást támogató „lakhatási támogatás”. Az uniós pénzekkel bőkezűen

¹²⁹ Amit a 2011. december 31-ig hatályos központi szabályozás is elősegített azzal, hogy az adósságkezelési szolgáltatás időtartamának lejártát követő hat hónap után ismét kérelmet nyújthatott be az állampolgár a támogatásra, amennyiben legalább ugyanennyi idejű, tehát hat hónapi díjtartozást felhalmozott.

megtámogatott program összesen maximum 18 hónapig vehető igénybe akkor, ha az igénylő lakóhelyétől legalább 100 kilométerre vállal munkát, és legalább 5 órát kellene utazással töltenie.¹³⁰ Az első hat hónapban a lakhatási támogatás összege nem haladhatja meg a 100 ezer forintot, a második fél évben a 60, az utolsóban a 40 ezret (együtt költöző párok esetében az összeg arányosan kisebb). A programmal kapcsolatban az érdeklődés lassan, de biztosan nő, bár a program első fél évében a bőkezű támogatás ellenére is a vártnál jóval kevesebben (mintegy ötszázan) éltek a lehetőséggel.

A Nemzetgazdasági Minisztérium 2013 januári statisztikája¹³¹ szerint az addigi mintegy 300 igénylés közül 132 munkavállaló kért támogatást budapesti lakhatáshoz, 44-en kaptak munkát Pest megyében, és 27-en Győr-Moson-Sopron megyében. A legtöbb támogatási kérelmet Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében adták be. Az érdeklődők száma durván tízszerese az igénylést végül is benyújtókéinak, a fent leírtaknak megfelelően tehát valószínűleg igaz lehet a feltételezés, hogy a régiók közti mobilitás még képzett munkaerő számára, bőkezű támogatás mellett is komoly nehézségekbe ütközik.

Ha a program szélesebb körben elterjedne, azzal felgyorsulhatna a képzett munkaerő „elvándorlása” a gazdaságilag gyengébben teljesítő régiókból; ez egyfelől a területi egyenlőtlenségek felerősödéséhez is vezethet, másrészt viszont lényegesen megkönnyíthetné a munkaerő-mobilitást. A minisztérium végül 2013 márciusában könnyített az érvényesség feltételein.

4.2.4 Hajléktalanellátás

A hajléktalanellátást biztosító szervezetek költségvetésének szigorítása és a Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről (KENYSZI) kötelező adatbejelentő rendszer bevezetése tovább nehezítette az ellátórendszer szereplőinek helyzetét. Az állami keretek teret engednek az innovatív, a jelenlegi rendszert meghaladó, sokszor civil vagy egyházi együttműködésben megvalósuló programoknak, ám azok szélesebb körű átvétele eddig nem valósult meg.

¹³⁰A feltételek könnyítéséről 2013 márciusában döntött az NGM, mivel a program az első 6 hónap során a vonzó támogatási összeg mellett sem hozott látványos eredményeket.

¹³¹ Nemzetgazdasági Minisztérium – A fiatalok foglalkoztatása – tripartit szeminárium. 2013. január 11. Budapest.

2012 januárjától az **utcai szociálismunkás-szolgálatok finanszírozása** átalakult. Megszűnt az állami normatíva rendszere, ehelyett minden fenntartónak pályázaton kellett elnyernie a három éves időtartamra szóló, működéshez biztosított állami támogatást. Az új rendszerben a korábban működő 107 utcai szociális szolgálat helyett 83 jutott állami támogatáshoz, a korábbinál nagyobb összegben. A pályázati konstrukció egyben megváltozott feltételeket is teremtett, a fenntartók tevékenységükről és eredményeikről évente beszámolnak a programot bonyolító Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalnak (NRSZH). Bár erre vonatkozó tanulmányok nem készültek, a változás nem okozott megoldhatatlan krízishelyzetet az utcai ellátásban. Az átalakulással együtt megszűnt a szociális törvény¹³² által az 50 000 lakosnál nagyobb települések számára előírt, az utcai munka biztosítására vonatkozó kötelezettség is.

Ugyancsak januárban lépett hatályba az új szolgáltatókra és **férőhelyekre vonatkozó kapacitásszabályozási eljárás** is.¹³³ E rendelkezés korlátozza az újonnan létrejött szolgáltatások, férőhelyek esetében az állami normatíva igénybe vételének lehetőségét, amennyiben az – a szociális törvény szerint ellátási kötelezettséggel rendelkezők, valamint szolgáltatás-fejlesztési céllal kiírt pályázaton nyertes szervezetek kivételével – nem igényelhető pusztán a működési engedély birtokában. A támogatási rendszerbe történő befogadás ehelyett csak a szociális területet irányító miniszter által meghatározott és az NRSZH által közzétett területen, szolgáltatás típusban és kapacitásmennyiségben lehetséges. A miniszteri közlemény 2012-ben a szociális szolgáltatások területén egyetlen új, befogadható kapacitást sem jelölt meg, melynek következtében az önkormányzati fenntartókat (mint ellátási kötelezettséggel rendelkezőket) és pályázaton nyerteseket leszámítva, más fenntartó szolgáltatásainak kapacitásait bővíteni nem tudta. A hajléktalanellátás szempontjából ugyanakkor örömdetes, hogy a téli időszakban működtetett időszakos férőhelyeket a kapacitásszabályozás rendszere nem érinti.

2012. január 1-jétől további két, az **ellátók normatív támogatását** érintő változás lépett életbe.¹³⁴ Az egyik szerint az átmeneti szállók már csak a betöltött férőhelyek után kapják a normatív támogatást, az üresen álló ágyak után nem. Bár abban az ellátók is egyetértenek, hogy nem árt bizonyos ösztönzés annak érdekében, hogy a férőhelyek ténylegesen kihasználtan működjenek, a természetes fluktuáció miatt még maximális elhivatottság és szervezettség esetében sem tudják az év 365 napján a

¹³² 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

¹³³ Uo. 58/A. §

¹³⁴ Fehér Boróka, a BMSZKI munkatársának tájékoztatása alapján.

100%-os kihasználtságot megvalósítani (ha délután kiköltözik egy lakó, nem biztos, hogy a helyére várakozó még aznap este, vagy akár másnap be tud költözni). Vagyis ez a szállásnyújtóknál minden bizonnyal a bevétel csökkenésével jár, míg a lényeges költségek (munkatársak bére, fűtés, villany) az üres ágyak után is változatlanok maradnak. A másik változás a nappali melegedők normatív támogatását érinti. Míg a korábbi szabályozás lehetővé tette a maximum 300%-os ügyfélforgalom elszámolását, 2012. január 1-től ez az arány felére, 150%-ra csökkent. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy ha egy nappali melegedő 100 fő egyidejű fogadására kapta meg a működési engedélyt, akkor korábban munkanapokra akár 300 főt is elszámolhatott (akár télen meghosszabbított, hétvégi és ünnepnapon nyitva tartással érte ezt el, akár a napközbeni ügyfélpörgésnek köszönhetően). A költségvetési törvény módosításának mindkét esetben valószínűleg költségtakarékossági célja volt.

A hajléktalan embereket ellátó szociális intézmények számára komoly változást jelentett a 2012. július 1-től bevezetett **adatközlési kötelezettség**¹³⁵ az újonnan létrejött Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről (KENYSZI) elnevezésű adatbázisba. Az NRSZH által működtetett rendszer célja, hogy naprakész adatok álljanak rendelkezésre a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásokat igénybe vevőkről, az ezt megalapozó szociális törvény¹³⁶ vonatkozó része szerint, a szolgáltatások finanszírozásának ellenőrzése céljából. A hajléktalan-ellátást tekintve, ennek érdekében minden állami normatív támogatást igénybe vevő fenntartónak naponta fel kell töltenie – az utcai szociális munka és a népkonyha kivételével – az ellátást igénybe vevők személyes adatait, állampolgárságát, elérhetőségét, valamint TAJ számát.

Bár a szervezetek számára az adatrögzítés többletfeladatot és időráfordítást igényelt, a jelentések kisebb nagyobb nehézségek mellett megkezdődtek. Ugyanakkor a KENYSZI rendszere nem engedte rögzíteni azt a gyakorlatban rendkívül elterjedt esetet, amikor egy hajléktalan személy egy nap több nappali melegedőt is igénybe akart venni, és ezzel súlyos ellátási nehézséget okozott. Mivel nem tudható, hogy az adott napon egy nappali melegedőbe már lejelentett ember ellátása után a szolgáltató hozzájut-e az állami normatíva összegéhez, a fenntartók bizonytalanságuk okán eltérő módon reagáltak, ami sok esetben nehezítette, vagy egyenesen lehetetlenné tette a szolgáltatás igénybe vételét. Egyes ellátó intézmények

¹³⁵ 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról 13/B-13/H.§.

¹³⁶ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 20/C §

nem fogadtak olyan embert, aki aznap másik intézményben már igénybe vett nappali melegedőt; mások előnyben részesítették azokat, akik aznap még nem jártak máshol; megint mások mindenkit elláttak. A helyzet a hajléktalan emberek körében is bizonytalanságot okozott, sokan elkezdték mérlegelni, hogy aznap mely nappali melegedő mely szolgáltatását (pl. mosás, fürdés, jogi tanácsadás, ételkészítés) kívánják igénybe venni. Az utcai szociális munkások véleménye szerint ennek hatására a hajléktalan emberek észrevehetően több időt töltöttek az utcán, közterületen. A KENYSZI eljárása azért is rendkívül aggályos, mert semmilyen jogszabály nem tiltja, hogy egy hajléktalan ember egy nap több helyen is igénybe vegye a nappali melegedő szolgáltatását. A jogellenes állapotot ennek és a megnövekedett utcán töltött idő ellenére, többszöri kérésre, demonstrációk, tiltakozások ellenére sem szüntette meg a rendszert működtető NRSZH-t irányító Emberi Erőforrások Minisztériuma.¹³⁷ Sajnálatos módon a KENYSZI adatokból készült statisztikák nem elérhetőek, de az ütközések száma vélhetően több tízezres nagyságrendű.

2012-ben is folytatódtak az uniós forrásból megvalósuló, a hajléktalan emberek társadalmi visszailleszkedését célzó programok (**Foglak projekt** - TÁMOP 5.3.3). A projekt egyik fő céljává az utcán élők számának csökkentése vált. A 2011 végén megjelenő kiírás programjai ténylegesen 2012 tavaszán indultak el, azok elsődleges célcsoportja az utcán élő hajléktalan emberek voltak. Intézményekben élők csak akkor kerülhettek be a programba, ha lakásban vagy más intézményben való elhelyezésük eredményeképpen az utcán élők számára kapacitás szabadul fel. Az új célcsoport mellett úttörőnek számított a kiírás abban a tekintetben is, hogy az addigi lépcsőzetes modell helyett lehetővé (bár nem kizárólagossá) tette az „Elsőként lakhatást” (Housing First) típusú, az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában korábban megjelent modell alkalmazását. Ez az új modell lehetővé teszi, hogy akár már régóta utcán élőket is rögtön lakásban helyezzenek el. A program a lakhatás mellett kötelező elemként tartalmazta a képzési, foglalkoztatási programokat is, hogy a lakhatás fenntartása és a társadalmi visszailleszkedés fenntartható módon valósulhasson meg. A másfél-két éves programokra összesen 2,1 milliárd Ft forrás állt rendelkezésre. 2012 végén újból hasonló kiírás jelent meg, mivel az előző évi forráskeret nem használták fel teljesen.

Az uniós programokkal párhuzamosan, 2011 végén szintén kiírásra került a hazai forrásból (104 millió Ft) megvalósuló **„Vissza az utcáról program”** (VAU), bár kisebb léptékű és csak 8 hónap időtartamú volt, és

¹³⁷ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-646/2013. számú ügyben

sztintén az „Elsőként lakhatást” típusú programok megvalósítását célozta. A programba összesen 209 utcán, és 61 intézményben élő hajléktalan bevonását tervezték a pályázatok alapján. A kiírás az addigiakhoz képest sokkal rugalmasabb feltételeket tartalmazott, főként azért, mert kifejezetten a legrosszabb helyzetű, utcán élő hajléktalanok bevonását célozta elsődlegesen, amit sikerült is elérni. A program jelentős tapasztalatokkal szolgál további, az utcán élők – és más sérülékeny csoportok – önálló lakhatásba vezetésére vonatkozóan, illetve abból a szempontból is, hogy milyen eszközökkel lehet a magán-bérlakásokat a szociális célú lakhatási programokba bevonni.

A Fővárosi Önkormányzat kormányzati támogatással, a Menhely Alapítvánnyal és a Máltai Szeretetszolgálattal közösen az ellátás javítása érdekében jelentős férőhely-kapacitást hajtott végre a „Fűtött utca” program keretében. A több száz új éjjeli menedékhely és nappali melegedő férőhely, valamint a korszerű, felújított épületbe költöző egészségügyi centrum jelentősen növelte a főváros ellátásának színvonalát. Kapacitásbővítést és modernizálást célzó programok egyébként más vidéki nagyvárosokban is kezdődtek, illetve megvalósultak,¹³⁸ ami mutatja a vidéki városok elkötelezettségét a helyzet kezelése érdekében.

4.2.5 Roma integráció

A roma népesség lakhatási helyzetét célzó elemek megjelentek a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiában és az uniós forrásokból finanszírozott fejlesztési programok pályázati kiírásaiban is, ám 2012 végéig ezek érdemleges hatást még nem tudtak kifejteni. A 2013-ban futó projektek fontos tapasztalatokkal segíthetik a 2014-2020-as időszakban elindítandó hasonló programok tervezését, ám már most is látható például a deszegregációs komponens megerősítésének szükségessége.

A roma népesség lakhatási helyzetén az elmúlt évek intézkedései 2012 végéig bezárólag nem tudtak érdemben javítani. A **Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS)** azonosítja a legsúlyosabb lakhatási

¹³⁸ Egy figyelemre méltó példa: “Már 35 hajléktalant juttattak albérléthez Győrben, és további tizenötnek keresnek hasonló lehetőséget abból a csaknem százmillió forintból, amelyet a Hajléktalanokat Segítő Szolgálat által vezetett konzorcium nyert el a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) keretében.” – MTI, 2013. január 8. http://www.hirado.hu/Hirek/2013/01/08/06/35_hajlektalan_jutott_alberlethez_Gyorben_.aspx – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

problémákat, ám a konkrétumokat tartalmazó Akciótervben megfogalmazott négy intézkedés¹³⁹ 2012 végéig csak részben történt meg. A megvalósult lépések elsősorban a devizahitelek, nem pedig a mélyszegénységben élők – és ezen belül a szegregált telepeken élő romák – problémáinak kezelésére koncentrálnak. Általánosságban a lakhatás elvesztésének megakadályozására nem történtek meg a kellő intézkedések, és a szociális bérlakás-szektor bővítésére sem történtek lépések.

Az elsősorban a roma népességet sújtó lakhatási szegregáció problémáját uniós forrásokból finanszírozott programok célozzák, melyek bekerültek az NTFS-be is. 2012-ben tovább folytatódtak a leromlott városi területek megújítását célzó szociális városrehabilitációs programok (a Regionális Operatív Programokon belül), melyeknek azonban csak egy kisebb része irányult a romák által lakta szegregált lakóterületekre. 2012 óta a megyei jogú városok jóváhagyott 8 projektje közül 5 érint roma népességű területet. E programok korábbi körének értékelése kimutatta, hogy a lakhatási beavatkozások a megvalósuló projektekben korlátozott súllyal jelentek meg (nemcsak a roma népességet érintő projektekben) a források alacsony szintje, némely esetben pedig a lakások tulajdonviszonyai miatt.¹⁴⁰

Ugyanakkor a tavalyi év eredményének tekinthető, hogy egyrészt kiírásra került a komplex telepprogram társadalmi felzárkózást célzó beavatkozásokat tartalmazó komponense (TÁMOP 5.3.6), mely azonban fizikai beruházásokat még nem tartalmazott. Az első kiírás 22 nyertes települése 2012 őszén kezdhette meg a helyi programokat, melyeknek együttesen kell tartalmazniuk aktív szociális munkát, foglalkoztatási, oktatási, közösségfejlesztési stb. alprogramokat. A TÁMOP 5.3.6 keretében összesen 4,7 milliárd forint használható fel, várhatóan összesen 30-35 településen. A lakhatási beavatkozásokat lehetővé tevő programelem (TIOP 3.2.3) kiírása viszont a tervezetthez képest jelentősen később, így csak 2013 tavaszán jelent meg, 1,5 milliárd Ft-os támogatási kerettel, ami a tervek szerint 6-8 projekt finanszírozását teszi lehetővé.

¹³⁹ Az NTFS lakhatással kapcsolatos intézkedései és azok megjelölt finanszírozási forrásai: (1) a lakhatás biztonságának növelése érdekében a lakhatási támogatások átfogó felülvizsgálata – nincs forrás megjelölve; (2) városi szegregátumok és leromlott lakóterületek rehabilitációját célzó programok - forrása a Regionális Operatív Programok (uniós forrás); (3) a telepek, telepszerű lakóterületek társadalmi felzárkózását célzó komplex programok – forrása a TÁMOP és TIOP (uniós források); (4) a szociális bérlakások kialakítására vonatkozó keretfeltételek kialakítása 2012. május 31-ig – erre nincs konkrét forrást megjelölve.

¹⁴⁰ Somogyi Eszter: A regionális operatív programok szociális városrehabilitációs konstrukciójának értékelése a roma integrációs hatás szempontjából. Készült a Roma integrációt célzó EU-s fejlesztések értékelése” című munka keretén belül, az NFÜ megbízásából 2011-ben. Projektvezető: Németh Nándor, kutatásvezető: Teller Nóra. Pannon.Elemző Iroda Kft, Hétfá Elemző Központ és a Városkutatás Kft. konzorciuma, 2011.

Szintén a lakhatási szegregáció kezelését célozza a három régió operatív programjában megjelent úgynevezett **deszegregációs pilot projektekre** vonatkozó regisztrációs felhívás, melynek keretében 8 település 10 szegregátumát érintő projektfejlesztés folyik jelenleg. A szegregátumokat, telepeket célzó programok mindkét esetben (TIOP és pilot kiírás) alkalmazzák a 2010-es ERFA rendelet¹⁴¹ adta új lehetőségeket, vagyis az eddigi lakás/lakóépület-felújítások mellett a marginalizálódott közösségek lakhatási viszonyait javító lakáspótlásokat. A két program elsősorban abban különbözik, hogy míg a TIOP-os kiírás a meglévő telepek rehabilitációjára, a telepen belüli lakhatási mobilizációra helyezi a hangsúlyt, a „pilot kiírás” deklarált célja, hogy a tervezés alatt álló projekteken keresztül modellezze a deszegregációs lakhatási beavatkozásokat, vagyis az integrált lakókörnyezetbe való költöztetést. Mindkét típusú program fontos tapasztalatokat adhat majd a 2014-2020-as időszakban elindítandó hasonló programok tervezéséhez, például a szükséges komplexitás terén, azonban az már most is látszik, hogy a kiírások deszegregációs jellegét – elsősorban a TIOP kiíráshoz képest – erősíteni szükséges a jövőben, mert különben a jelentős befektetések ellenére sem válik lehetővé a szegregációs folyamatok megállítása, megfordítása.

4.3 Lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások¹⁴²

- A jóléti újraelosztás keretein belül 1 500 milliárd forint egészítette ki a háztartások jövedelmeit, ez a háztartási kiadások 18%-át tette ki. Ha azt feltételezzük, hogy e támogatások a háztartások minden költségéhez arányosan járulnak hozzá, ebből elvben akár 400 milliárd forint is segítheti a lakhatást (célzott elosztást feltételezve).¹⁴³
- A teljes jövedelmi transzfer túlnyomó többsége alanyi jogon jár, a célzott programok aránya a transzferek 29%-át teszi ki (önkormányzati segélyek és a Nemzeti Foglalkoztatási Alap).

¹⁴¹ REGULATION (EU) No 437/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 May 2010 amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing interventions in favour of marginalised communities.

¹⁴² Köszönjük Romhányi Baláznak (Költségvetési Felelősségi Intézet) segítségét a fejezet megírásához.

¹⁴³ A háztartások kiadásaik 27%-át költik lakhatásra, ezért a hozzájuk kerülő transzferjövödelmeknek hozzávetőleg ekkora része jelent ténylegesen a lakhatást segítő támogatást. Ez természetesen az országos átlag – elvben azt is feltételezhetjük, hogy alacsony jövedelmű háztartásoknál ez az arány magasabb.

- Az önkormányzati segélyezésen belül a lakhatási támogatás 2011-ben csak 21,2 milliárd Ft volt (17,6%), ami várhatóan 2012-re a gázár-támogatás lakásfenntartási támogatásba való beépítése miatt lényegesen növekedni fog – becslésünk szerint 2012-ben 30 milliárd forint lehetett.
- Az államháztartáson belül a lakás- és lakhatási kiadások 81%-a (236 milliárd forint) elsősorban a középosztályt támogató programokhoz kapcsolódott, a lakhatási problémákkal küzdő családokat segítő programok – a lakásfenntartási támogatás, az adósságkezelés, a hajléktalanprogramok, a hitelhátralékosok támogatása stb. – költsége hozzávetőleg 57 milliárd forint, a teljes kiadás ötöde.
- A rendelkezésre álló források célzottságának növelése lényegesen javíthatja a lakhatási problémákkal küzdők helyzetét.

A lakáshatási és lakás szerzésével kapcsolatos támogatások költségvetési kiadásai nem jól átláthatók: nincs róluk átfogó adatszolgáltatás, a lakással kapcsolatos kiadások különböző minisztériumok fejezeteiben szerepelnek. Sem statisztikailag, sem konceptuálisan nincs kidolgozva olyan információs rendszer, ami segítené a döntéshozókat, miközben a lakáspolitikai hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen volna a lakáskiadások felhasználásának statisztikailag és konceptuálisan megalapozott követése. Az elemzésben nemcsak a költségvetés készítésekor „lakásfejezetbe” sorolt kiadásokat kell számba venni, hanem az összes lakhatással összefüggő tételeket. Erre azonban csak részlegesen van mód, mivel a költségvetés hagyományos „tételsoros” módszerrel készül, és a programokkal kapcsolatos kiadások nem különíthetők egyértelműen el. A költségvetés elemzésénél a 2012-es költségvetési törvény tervszámait, illetve az önkormányzati segélyezés esetében a 2009-2011-re vonatkozó KSH adatokat használtuk fel.

4.3.1 Jóléti kiadások

A jóléti rendszer feladata, hogy a jövedelemelosztás egyenlőtlensége (strukturális okok) okozta feszültségeket és az egyéni kockázati helyzeteket (betegség, nyugdíj, gyermekvállalás stb.) kezelje. A lakhatást – értve ez alatt a lakáshoz való hozzájutást, a megfizethetőséget és a kritikus helyzetek kezelését – nemcsak a kifejezett lakástámogatások befolyásolják, hanem az általános és célzott jövedelemkiegészítő támogatások is, hiszen a háztartások a célzott (pénzbeli és természetbeni) lakásfenntartási

támogatásokon túl az általános bevételeik egy részét is lakásfenntartásra fordítják – 100 forint jövedelemből az átlagos háztartás 27 forintot lakásra költ.

Az államháztartáson belül a legfontosabb jövedelemtranszferek (a táppénz és a rokkantsági segélyek, valamint a családtámogatás) alapvetően alanyi alapon, normatív módon járnak, és nem kötődnek jövedelemvizsgálathoz. Ennek ellenére komoly jövedelemkiegyenlítő hatásuk van, ennek pontos nagysága és mechanizmusa nem ismert, nem kutatott. A TÁRKI vizsgálata¹⁴⁴ és a hasonló témájú elemzések¹⁴⁵ kimutatták, hogy a jövedelemegyenlőtlenség e transzferek nélkül a jelenleginek többszöröse lenne.

Számításaink szerint nagyságrendileg 1 500 milliárd forint kerül a háztartásokhoz jövedelemkiegészítő juttatásként, ami a teljes háztartás-jövedelem 18%-át teszi ki. Átlagos háztartás-jövedelmen belül tehát a táblázatban összefoglalt transzferek potenciálisan 400 milliárd forinttal járulhatnak hozzá a lakhatási költségekhez, amennyiben azok a jövedelmi csoportok kapják a transzfereket, akik erre rászorulnak.

Balog Zoltán, az EMMI minisztere úgy nyilatkozott, hogy a mélyszegénységben élők helyzetének javítására az állam évi 980 milliárd forint alanyi jogon járó támogatást és 222 milliárd forint mérlegelési jogkörben adható támogatást fordít.¹⁴⁶(Ez lényegében megegyezik a mi becslésünkkel, ha a Nemzeti Foglalkoztatási Alapon belüli programokat nem számoljuk, bár pontos megoszlása a kormányzati kommunikációból nem derül ki.)

Az elosztási hatásokról nincsenek megfelelő elemzések. Így például csak becslések alapján tudjuk, hogy a családi adókedvezményt (2011-es adatok alapján elemezve) az alacsonyabb jövedelmű adófizetők nem tudták kihasználni, így az elérhető keretből 112 milliárd forint nem forgott vissza a gazdaságba. Az adókedvezményt 1,17 millióan igényelték (50% egy gyermek után, 35% két gyermek után, 15% három vagy több gyermek után); a kedvezményezett 292 milliárd forint adókedvezményt vehettek volna igénybe, de csak 180 milliárdot sikerült kihasználni, mert az igénylők jelentős részének nem volt elég magas a jövedelme a teljes kedvezmény eléréséhez. Ez a konstrukció kifejezetten kedvezőtlen az alacsony jövedelműek számára.

A leginkább célzott programok (önkormányzati segélyezés) súlya a transzferekben nagyon alacsony, 12,4%-os. A jövedelemtranszferek

¹⁴⁴ TÁRKI Monitor Jelentések 2012: Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban.

¹⁴⁵ Lásd például: Havasi Éva (2011): Jövedelem, megélhetési viszonyok, szegénység. Kézirat.

¹⁴⁶ „A szociális földprogram segítség a mélyszegénységben élőknek” – Kormányportál, 2012. október 17. <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/a-szocialis-foldprogram-segitseg-a-melyszegenysegen-eloknek> – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

célzottságának hiánya nagymértékben csökkenti a programok lakhatási szegénységet mérséklő hatását.

7. táblázat - A jóléti újraelosztás főbb tételei a költségvetésben

2012. évi költségvetési terv alapján		
	millió Ft	%
Betegség	415 350	26,2%
Rokkantsági és rehabilitációs ellátások	342 342	21,6%
Táppénz	73 007	4,6%
Családtámogatások	712 809	45,0%
Gyed	91 450	5,8%
Családi pótlék	355 015	22,4%
Családi adókedvezmény	165 280	10,4%
Egyéb támogatás (Gyes stb.)	101 064	6,4%
Önkormányzati segélyezés	196 829	12,4%
Nemzeti Foglalkoztatási Alap (természetbeni ellátások nélkül)	258 765	16,3%
Összesen	1 583 753	100,0%

Forrás: Költségvetés, Romhányi Balázs (Költségvetési Felelősségi Intézet)

Nincsenek részletes információk arról sem, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Alapban (NFA) felhasznált források mekkora hányada kerül a kedvezményezettekhez mint jövedelem, mekkora az adminisztrációs költség, mekkora a szolgáltatások/képzések költsége és mekkora az adótartalom. Továbbá fontos látni, hogy 2011 óta zajlik a **szociális és munkanélküliségi ellátások rendszerének szigorodása**. A szegénységben élő családok jövedelmeit jelentős mértékben csökkentették e változások is. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege a nyugdíjminimum 100%-áról annak 80%-ára (havi 22 800 forintra) csökkent, és egy családban csak egy személy jogosult erre az ellátásra. A korábban bevezetett úgynevezett 30 napos szabály (csak azok jogosultak az ellátásra, akik a megelőző 12 hónapban legalább 30 nap munkaviszonnyal, önkéntes vagy

közfoglalkoztatási jogviszonnyal rendelkeztek) valószínűleg több ezer embert zárt ki az ellátásból. Az álláskeresők ellátásaink jogosultsági feltételei 2011-ben szigorodtak, ennek következtében 2012 decemberében már az álláskeresők 52%-a (több mint 300 000 ember) ellátatlan volt.¹⁴⁷

4.3.2 Önkormányzati segélyezés

Az önkormányzati segélyezési rendszeren keresztül 2012-ben 196 milliárd forint kerül a tervek szerint a kedvezményezettekhez, ezeknek a többsége – 85%-a – a KSH 2011-re vonatkozó adatai alapján nem közvetlenül lakhatáshoz kapcsolódó támogatás.

A lakhatási szegénység szempontjából leginkább releváns **lakásfenntartási támogatásban** részesülők köre már 2011-től kibővült,¹⁴⁸ míg az egy háztartáshoz eljutó támogatás összege csökkent. A lakásfenntartási támogatásban részesülők száma 2011-ben 486 ezer fő volt, 125 ezerrel több, mint a megelőző évben – ez a támogatottak körének 35%-os bővülését jelenti. A támogatásra fordított összeg azonban 19,3 milliárd forintról csak 20,3 milliárdra nőtt, azaz 5,2%-kal bővült, így az egy főre eső átlagos havi támogatás 4 450 forintról 3 480 forintra esett. Ez a trend éles ellentétben van a lakhatási költségek drasztikus növekedésével, hiszen a KSH adatai szerint akár 38 000 Ft is lehet egy átlagos háztartás havi lakhatási költsége. A szegénységben élő családok számára ez a támogatás nem elegendő a díjhátralék felhalmozásának megelőzésére.

2012-ben a szociális távhő- és gázár-támogatás megszűnésével a lakásfenntartási támogatásban részesülők köre várhatóan jelentősen bővült, miközben kevésbé célzottá is vált, azonban erről pontos adatok még nem állnak rendelkezésre. Költségvetési korlátok miatt csökkent, illetve

¹⁴⁷ Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat fontosabb adatai 2012. December - https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFJAA&url=http%3A%2F%2Fwww.afsz.hu%2Fresource.aspx%3FResourceID%3Ddafsz_havi_reszletes_adatok_201212&ei=WifUdnnvDYGR4ATxviGQBQ&usq=AFQjCNFVluNsjbctAhDCWG7xESPh-Daeng&bvm=bv.47008514,d.bGE – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

¹⁴⁸ Az eladósodottságból származó lakhatási problémák kezelése érdekében átalakult a szociális lakásbérlet és a lakhatási támogatás rendszere: a szociális alapú gázár- és távhő-támogatás 2011. április végétől kikerült az ellátórendszerből. A támogatás megszűnése folytán emelkedő háztartási többletterhek enyhítésére azonban kibővítésre került a lakásfenntartási támogatás rendszere: a jövedelmi jogosultsági határ az öregségi nyugdíjminimum 150 százalékáról 250 százalékra emelkedett, valamint megszűnt a jövedelmi küszöb is, amelynek értelmében a lakásfenntartás elismert havi költségének meg kell haladnia a háztartás havi összjövedelmének 20%-át. A módosítás következtében a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma jelentősen megemelkedett, de a 2012-es adatok még nem állnak rendelkezésre. A szolgáltatók közötti adatcsere nehézségei miatt a támogatás adminisztratív lebonyolítása még mindig akadályba ütközik.

előreláthatóan meg fog szünni a Fővárosban működő Hálózat Alapítvány támogatási rendszere, ami évente 2-3 milliárd forint rezsi-támogatást tudott szétosztani a rászoruló fővárosi háztartások körében.¹⁴⁹

8. táblázat – Önkormányzatok által nyújtott főbb rendszeres és eseti támogatások (2009-2011)

Támogatás	2009	2010	2011
Rendszeres támogatások - támogatásban részesítettek havi átlagos száma (ezer fő)			
Rendszeres szociális segély	71,8	35,9	50,6
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	167,3	174,5	209,9
Ápolási díj	55,2	56,9	58,0
Időskorúak járadéka	6,0	5,8	5,9
Eseti támogatások - támogatásban részesítettek tárgyévi száma (ezer fő)			
Átmeneti segély	442,6	426,1	353,3
Lakásfenntartási támogatás	338,9	361,1	486,1
Adósságcsökkentési támogatás	13,6	19,9	19,9
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	184,8	186,9	153,6
Temetési segély	47,4	45,0	38,5
Rendszeres támogatások - Felhasznált összeg (milliárd Ft)			
Rendszeres szociális segély	23,1	11,5	15,8
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	46,4	57,8	63,3
Ápolási díj	18,2	19,5	20,5
Időskorúak járadéka	1,9	1,9	1,9
Összesen	89,6	90,7	101,5
Eseti támogatások - felhasznált összeg (milliárd Ft)			
Átmeneti segély	5,2	5,3	4,2
Lakásfenntartási támogatás	17,7	19,3	20,3
Adósságcsökkentési támogatás	1,2	1,9	1,9
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	2,1	2,1	1,6
Temetési segély	1,1	1,0	0,9
Összesen	27,2	24,3	24,7
Önkormányzati segélyek összesen (milliárd Ft)	117	115	126

Forrás: KSH

¹⁴⁹ „Megszűnt az évi fővárosi rezsidíj-támogatás”, Index, 2012. február 20. http://index.hu/belfold/budapest/2012/02/20/megszunt_az_eves_lakasrezsi-tamogatas/ – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

4.3.3 A költségvetés lakáscélú kiadásai

A költségvetésben elszámolt lakástámogatások nagysága 2007 és 2012 között a GDP 0,9%-áról 0,4%-ra, 124 milliárd forintra esett vissza. A lakástámogatások csak közvetve kapcsolhatók a lakhatási szegénység megelőzésére, felszámolására irányuló programokhoz. A közvetlen lakásépítési kedvezmény 27%-ról a harmadára csökkent, míg a lakástakarék-pénztárak támogatása több mint megháromszorozódott. A támogatások között tehát egyre növekvő arányt képvisel a lakástakarék-pénztárak támogatása, ami 2010-ben a teljes támogatás 16%-át tette ki (míg 2003-ban 3%-ot). A lakástakarék-pénztárakon keresztül nyújtott támogatás lakáspiaci hatása tipikusan késleltetve jelentkezik. **A támogatások közel 90%-a nem az évi lakásberuházásokat, lakásváltoztatásokat segíti.** A kiadások zöme a kiegészítő kamattámogatás, a jelzálog-kamattámogatás, egyéb hiteltámogatás, a teljes támogatási összeg 65%-át teszi ki.

9. táblázat – A 2012. évi költségvetés lakáscélú kiadásai

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lakásépítési kedvezmény és egyéb közvetlen támogatás	27%	27%	25%	14%	10%	9%
Lakáshitelek kamattámogatása	65%	60%	63%	68%	67%	65%
Lakástakarék-pénztárak támogatása	8%	12%	13%	18%	23%	26%
Összesen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
milliárd Ft-ban	223	185	201	149	129	124
GDP %-ában	0,9%	0,7%	0,8%	0,6%	0,5%	0,4%

Forrás: Költségvetés

A költségvetés lakáskiadásai között nem szerepel a devizahitelek megsegítését szolgáló 350 milliárd forint, aminek egyharmadát a költségvetés, kétharmadát pedig a bankok finanszírozták.¹⁵⁰ Ezen felül a 2012-es költségvetés minisztériumi fejezeteiben összesen 313 millió forint szerepel lakhatási támogatás céljára, és további 1 745 millió forintot tesz ki a Gyermekvédelmi Lakásalap Támogatás (a gyermekvédelmi otthonokból

¹⁵⁰ PSZÁF: Gyorselemzés a végtörlesztésről. 2012. március 12.

kikerültek lakhatási támogatása), valamint 2 915 millió forint a közzsférában dolgozók lakáshiteleihez vállalt kezesség miatti állami fizetési kötelezettség.¹⁵¹

2012-ben már megjelentek a Nemzeti Eszközkezelővel kapcsolatos kezdeti költségek, de azok zöme csak 2013-ban és 2014-ben jelenik meg a költségvetési kiadások között (2013-ban 33 milliárd forint). Az ócsai lakópark-beruházás is komolyabb kiadást jelentett, a 80 elkészült lakás teljes várható költsége 2,4 milliárd forint,¹⁵² s ez szintén részben áthúzódott 2013-ra. Végül az árfolyamgát kamatköltsége fog megjelenni a költségvetési kiadások között, ez várhatóan lényegesen nagyobb lesz, mint a 2012-ben jelentkező pár százmillió forint.

A költségvetési kiadások lakhatással kapcsolatos fejezeteit – a korábbi trendnek megfelelően – továbbra is a jelzáloghitelek törlesztésével elmaradt családok helyzetének rendezése dominálja. A fizetési elmaradások miatt tömegesen bizonytalan helyzetbe került háztartások szempontjából ez valóban releváns probléma, bár a megsegítésükre kidolgozott eszközök sok esetben csak a komolyabb önerővel rendelkező középrétegek és magasabb jövedelműek számára elérhetők, miközben kizárják az alacsonyabb státuszú háztartásokat. A lakhatási szegénység által leginkább veszélyeztetett személyek és háztartások jelentős része nem érintett a jelzálog-hitelekkel kapcsolatos problémákban, hiszen az elmúlt évek során sem volt hitelképes. Az ő szempontjukból a hatékony és célzott lakásfenntartási támogatás lenne a legfontosabb, miközben jelenleg ezzel éppen ellentétes trend érzékelhető.

A lakhatással közvetlenül kapcsolatos támogatások 2012-re becsült összegének (közel 300 milliárd forintnak) 81%-a a középosztályt támogató programokat finanszírozott, tipikusan célzott programok az összkiadásnak csupán 19 %-át képviselték.

¹⁵¹ A 2012 évi. költségvetési javaslat alapján.

¹⁵² "Bedőlt devizahitelesek – váratlan pofon jöhet" Napi Gazdaság, 2013. február 8. http://www.napi.hu/ingatlan/bedolt_devizahitelesek_varatlan_pofon_johet.544556.html – utolsó megtekintés: 2013. május 24.

10. táblázat - Lakhatással közvetlenül kapcsolatos fontosabb kiadási tételek az államháztartáson belül 2012-ben

Célzott programok	milliárd Ft	%	Forrás
Szociálpolitikai kedvezmény	10,7	4%	Államkincstár
Lakásfenntartási és adósságkezelési támogatás	30,0	10%	Városkutatás
Devizahitelek megsegítése - Nemzeti Eszközkezelő	3,0	1%	Költségvetés
Devizahitelek megsegítése - Ócsai program	2,4	1%	Minisztérium
Hajléktalanok támogatása	8,3	3%	Kormányzati tájékoztatás
Gyermekvédelmi Lakásalap	1,7	1%	Költségvetés
Összesen	56,2	19%	
Középosztályi programok	milliárd Ft	%	Forrás
Lakástakarék-pénztárak támogatása	32,3	11%	Államkincstár
Régi (2000-2004 közötti) hitelek kamattámogatása	80,6	28%	Költségvetés
Egyéb (minisztériumi fejezetekben lévő program, garancia)	7,5	3%	Költségvetés
Összesen	236,5	81%	
<i>Mindösszesen</i>	<i>292,6</i>	<i>100%</i>	

5 Civil szféra, nem kormányzati szervek, egyéb programok

A központi intézkedéseket meghatározó szakpolitikai anyagokban jellemzően megjelennek a lakhatási szegénységben leginkább érintett csoportok problémái – a megfizethetőségi nehézségek, a hozzáférés és lakásminőség, a szegénység területi koncentrációja stb. A gyakorlatban azonban a kulcsintézkedések, intézkedések ritkán kapnak megfelelő forrást, konkrét határidőket és indikátorokat, illetve gyakran elsikkadnak az elszámoltathatóság eszközei. Az átfogó, strukturális szintű kezelés helyett a közpolitika inkább a kisebb léptékű, kísérletező programoknak enged teret mind a kormányzati, mind a civil vagy az egyházi oldalon. A lakhatás a 2008-as válság után egyre inkább a szociális problémák egyik legfontosabb elemévé vált, amit a civil szervezetek aktivitásának erősödése, illetve

hangsúlyeltolódásai is jól jellemeznek. Az állami szociális ellátórendszeren kívül is számos kezdeményezés születik a lakhatási szegénység problémáinak enyhítésére, illetve elsősorban itt van lehetőség az innovatív, a jelenlegi ellátórendszer kapacitásán túlmutató elképzelések tesztelésére. Ezek helyi, korlátozott szinten számos értékes példával (vagy akár ellenpéldával) szolgálhatnak, ám nehezen átlátható, hogy akár a legsikeresebbek közül is beépülnek-e majd egyes kezdeményezések a szélesebb rétegeket elérni képes központi szakpolitikák közé, és ha igen, melyek lehetnek ezek.

A kifejezetten lakhatási kérdésekre vagy más tevékenységeik mellett azokra is koncentrááló szervezeteket és szereplőket kísérli meg tömöríteni a Habitat for Humanity és a Szegénységellenes Hálózat által kezdeményezett Lakhatási Platform.¹⁵³ Az alábbi bekezdések néhány, a lakhatási szegénység témájához kapcsolódó civil szervezetet és programot mutatnak be. Bár a releváns programok és kezdeményezések teljes körű bemutatására nem vállalkozhatunk, néhány olyan esetet írunk le, amelyben a megvalósítók kifejezetten javasolják módszereik és megoldásaik szakpolitikai átvételét.

5.1.1 Alacsony jövedelmű csoportok, közműtartozók

A civil szervezetek és az egyházak igyekeznek saját tapasztalataikat az állami programokba integrálni, amelyek szakpolitikai koncepciókban is részben megjelennek. Egy jellemző példa erre a Máltai Szeretetszolgálat által sikerrel alkalmazott előrefizetős fogyasztásmérő órák használata. A Szeretetszolgálat projektjeiben (pl. a veszprémi „Pokoli Toronyban”) felszerelt kártyás mérőórák segítségével a kedvezményezettek pontosabban tudják követni fogyasztásuk mennyiségét és költségeit; a szokatlanság jelentette kezdeti kényelmetlenség után a szervezet projektjeiben pozitív visszajelzéseket kapott a lakóktól. Az előrefizetős mérőórák gondolata az állami szociális ellátásban is kezd megerősödni, a tapasztalatok alapján ugyanis ez a rendszer hatékony segítséget nyújthat a közműszolgáltatók felé való eladósodás megelőzésében. Szintén szoros együttműködés van a Baptista Szeretetszolgálat és a közsféra (VIII., X. kerületek) között: az önkormányzatok (a tavalyi jelentésben is ismertetett) LÉLEK-programját a Szeretetszolgálat segítségével valósítják meg, és a dolgozó utcai hajléktalanoknak szállást adó Trambulin ház tapasztalatait is felhasználják.

¹⁵³ A lakhatási platform tagjai közt civil szervezetek, egyházi kezdeményezések és részben állami intézmények is jelen vannak. Tagjai többek közt: a Dzsaj Bhím Közösség, a Menhely Alapítvány, a Budapesti Módszertani Szociális Központ, A Város Mindenkié csoport, a Társaság a Szabadságjogokért, az SOS-Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa, a Közmunkás Mozgalom a Jövőért, a Szociális Építőtábor Egyesület, a Nagycsaládosok Országos Egyesülete, az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ, a Kortárs Építészeti Központ, a Magyar Szegénységellenes Hálózat, a Máltai Szeretetszolgálat, a Menedék Egyesület stb.

Előrefizetős mérőórák – a Magyar Máltai Szeretetszolgálat gyakorlata a Pokoli Toronyban, Veszprémben

Azokban az esetekben, amikor a háztartásoknak nagyon alacsony jövedelemből kell kigazdálkodniuk a lakásfenntartás költségeit, az egyes közműszolgáltatások tervezhető fogyasztása hatékony eszköz lehet arra, hogy egyrészt tervezhetően és takarékosabban, másrészt pedig a szolgáltató felé történő eladósodás nélkül férjen hozzá a háztartás az áramhoz, gázhoz, vízhez, vagy éppen a fűtéshez. Több szolgáltató az előrefizetős mérők díjába be kalkulál a meglévő fedezet egy adott hányadában adósságrendezési lehetőséget is, így a fogyasztónak nem kell a szolgáltatásba való visszakapcsolás és az órák felszerelése előtt teljes mértékben rendeznie a tartozását. A törvényi szabályozás adott célcsoportok szempontjából kifejezetten javasolja a kártyás órák felszerelését.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat (MMSZ) veszprémi programjában az MMSZ az általa felújított és bérbe adott lakásokban nemcsak egyedileg tette mérhetővé a víz-, az áram- és a fűtésfogyasztást, hanem előrefizetős órákat szerelt fel annak érdekében, hogy minimalizálja a rezsihátralék felhalmozásának esélyeit. Ugyanakkor lehetőséget ad az ott lakóknak is a rendszerhez való csatlakozáshoz. Egy speciális fejlesztési program eredményeként a lakók folyamatosan a saját lakásukból kísérhetik figyelemmel energiafogyasztásukat. Mivel a „Pokoli Toronyban” a bérlőik körében nagyon nagy a rendkívül alacsony jövedelemmel rendelkező családok száma, akik bármennyire is visszafogják a fogyasztást, mégsem tudják minden hónapban kigazdálkodni a teljes szükséges forrást, így párhuzamosan ezzel a „Pokoli Torony” közösségi terében „túlélő pontként” üzemelteti a bárki számára elérhető fűtött helyiséget, és nyújt főzési, fürdési és mosási lehetőséget is, valamint gyermek és felnőtt közösségi teret (reggel 8 és este 8 között). Így azoknak is van hozzáférése ezekhez a szolgáltatásokhoz, akiknek az adott hónapban már nincs lehetősége több „feltöltésre”. A tapasztalat az, hogy a megoldás a háztartásokat racionálisabb fogyasztásra ösztönzi, és a szolgáltatókat is együttműködésre bírja (pl. a mérőórák ingyenes cseréjét és felszerelését is vállalják, vagy együttműködőbbek az adósságrendezés ütemezésében).

5.1.2 Energiahatékonyság, lakásépítés, szociális építészet

Az alacsony jövedelmű, magas háztartási kiadásokkal küszködő háztartások számára a szociális ellátórendszeren kívüli megoldások is léteznek, például a nagyobb energiahatékonyság, az energiatudatosabb viselkedésen keresztül a rezsi csökkentés. Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Csekkcsökkentő projektjének célja kifejezetten az alacsony jövedelmű háztartások energiaszámláinak csökkentése. Mivel ezek a családok és személyek sokszor nem engedhetnek meg maguknak komolyabb ráfordítást igénylő felújítást (legalábbis hosszú takarékosági időszak nélkül), a projekt elsősorban a beruházások nélkül is működőképes megoldásokat igyekszik tudatosítani a résztvevőkben. A projektbe tavaly bevont lakások nagy részében volt lehetőség a hőmérséklet egyéni szabályozására helyiségenként vagy a teljes lakásban. Bár valamennyi résztvevő tudatosan próbált spórolni az energiaköltségeken, a projekt a legtöbb esetben tudott addig nem ismert megoldást javasolni a kedvezményezetteknek (akár olyan egyszerű módszerekkel is, mint a nyílászárók utólagos szigetelése, hőtükör-fólia használata stb.).¹⁵⁴

Hasonló célt tűz ki a Társaság a Lakásépítésért Egyesület, amely a lakásépítések rendkívül alacsony számára és az ehhez is kapcsolódó kedvezőtlen foglalkoztatási helyzetre reagálva dolgozta ki a 2014-2020-as időszakra vonatkozó operatív célját; ez „az Európai Fejlesztési Alap és az Európai Beruházási Bank segítségével minél több lakóépület-építés és lakásfelújítás megvalósítása az épületenergetika és a városrehabilitáció témaköréhez kapcsolódóan”. A Társaság ehhez várhatóan az Európai Unió 2014-2020-as költségvetési időszakához kapcsolódó támogatásokat is igénybe vehet. Célkitűzése ugyanis találkozik az Európai Bizottság szándékaival, amely a 2007-2013-as időszakban is e két területhez kapcsolódóan (energiahatékonyság és leromlott vagy leromlással fenyegetett lakóterületek komplex rehabilitációja) biztosított támogatást a lakóépületek felújítására. A 2014-2020-as időszakra megfogalmazott beruházási prioritások (EU támogatási területek) közé tartozik az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások kiaknázása a lakásépítésben és a közüzemi infrastruktúrában, valamint a leszakadó városi és vidéki közösségek komplex fizikai és gazdasági megújítása. Az uniós lakástámogatásokkal kapcsolatosan végső, végrehajtási rendelet szintű koncepció nem alakult még ki, az azonban bizonyosnak tűnik, hogy a 2007-2014-es időszak két támogatási célja, az energiahatékonyság és a leromlott területek rehabilitációja továbbra is fókuszban marad. Ugyanakkor a folyó

¹⁵⁴ Király Zsuzsanna: A Csekkcsökkentő projekt háztartási adatfelvételének eredményei. 2012. június 22.

tárgyalások alapján úgy tűnik, hogy – a Társaság céljával, az uniós forrásokból finanszírozott új építésekkel szemben – az új lakóépületek építésének támogatása erős korlátozás alá fog esni, piaci lehetőséget továbbra is inkább a lakásépületek felújítása jelent majd.

Szociális építészeti programokat kezdeményeztek fiatal építészeket tömörítő szervezetek, akik több projektet is szerveztek részben a lakhatási feltételek javítása érdekében, a társadalmi felelősségvállalás megerősítésére, részben pedig a helyi fiatalok segítésére. Bár a fiatal építészeket tömörítő egyesületek elsősorban szakmai és kulturális céllal jönnek létre, egyre több esetben dolgoznak ki több területre kiterjedő, így szociális és lakhatási célokat is integráló célkitűzéseket (Reflekt stúdió – Szociális Építészeti Kerekasztal; Kortárs Építészeti Központ).

5.1.3 Hajléktalanellátás és érdekvédelem

Számos civil szervezet és egyházi csoport kiemelten foglalkozik a hajléktalanok segítségével a hajléktalanellátás intézményi keretein kívül. A hajléktalanság jogi úton, rendészeti-esztétikai kérdésként való kezelése, ami felváltotta a szociális megközelítést kiváltotta a szervezetek ellenállását és tiltakozását. Emellett azonban egyes civil kezdeményezések az ellátórendszer hiányosságait kísérik meg orvosolni, illetve innovatív gyakorlatokat valósítanak meg, amelyek a pusztá létfenntartás támogatásán túl kísérletet tesznek arra, hogy a fedél nélkülieket tartósan (és fenntartható módon) otthonhoz juttassák.

A Város Mindenkié csoport érdek-képviselési, figyelemfelkeltő tevékenységet folytat, de a korábban bemutatott Kunyhóból lakásba projekt esetében konkrét kedvezményezetteket segítettek lakáshoz jutni egy olyan projekt keretei között, amelyet a helyi önkormányzatok egy része akár civil koordináció nélkül is képes lehet levezérelni. A civil szervezetek közül többek közt a Menhely Alapítvány, az egyházak közt például a Máltai Szeretetszolgálat is foglalkozik az ellátórendszer tehermentesítésével, hatékonyabb ellátási formák kialakítására tett kísérletekkel.

5.1.4 Megelőzés és Szociális Lakásügynökségek

Miközben Magyarországon 2011-ben közel félmillió lakás állt üresen, a szociális bérlakások száma kritikusan alacsony, a megüresedett lakásokra sokszoros túljelentkezés van. Az üres lakások egy része leromlott állapotú, egy része alacsony komfortfokozatú. Ez azonban nem minden esetben probléma, a rászorulóknak egy része ugyanis egy alacsonyabb komfortfokozatú (és olcsóbb) lakás költségeit könnyebben képes lehet fenntarthatóan megfizetni.

A Szalmaszál a Hajléktalanokért Alapítvány figyelemreméltó tevékenységgel küzd a hajléktalanná válás megelőzéséért (a megelőzés ráadásul egy olyan terület, amelyre az állami forrásból működő ellátó-rendszernek ritkán jut figyelem vagy épp energia). Az Alapítvány hajléktalan, vagy a hajléktalanná válás veszélyének kitett alacsony jövedelmű háztartásoknak segít olcsó piaci bérlakást találni. Az Alapítvány megbízható ingatlanirodáktól vett naprakész olcsó albérleti címekeket közvetít mind családsegítők, gyermekjóléti szolgálatok és hajléktalanellátó intézményből kikerülők felé, mind pedig intézményi háttérrel nem rendelkező rászorulóknak (akiknek lehetőség szerint szociális munkát is igyekszik biztosítani). Az Alapítvány ügyfelei olyan családok vagy személyek, akiknek lakhatása középtávon is bizonytalan: bár nem élnek az utcán, rövidebb-hosszabb ideig van hol meghúzniuk magukat, gyakorlatilag otthontalanok. A kedvezményezettek több mint fele egy év elteltével is a Szalmaszálon keresztül talált albérletben lakik, évente több száz ember jut így középtávon kiszámítható és biztos lakhatáshoz.

Szociális Lakásügynökségek

Az Open Society Foundation finanszírozásában dolgozik jelenleg a Városkutatás és a Habitat for Humanity a Szociális Lakásügynökségek projekten: ennek során egy olyan megfizethető bérlakás-rendszer szakmai koncepcióját dolgozzák ki, amely a kihasználatlan lakáskínálatot köti össze az alacsony fizetőképességű kereslettel.

Több százezerre tehető azoknak a családoknak a száma, akik banki vagy közműhátalék miatt, családi támogatás nélküli pályakezdő fiatakként, netán hajléktalanként vagy egyéb megfontolásból változtatni szeretnének jelenlegi lakáshelyzetükön. Nem engedhetik meg maguknak saját lakás vásárlását, sem a hosszú távú magánbérletet, a helyhatóságok azonban a krónikus önkormányzati lakáshiány miatt nem tudnak segíteni a helyzetükön. A szorult helyzetből a kiút valamilyen átfogó szociálislakás-koncepció megalkotásán át vezethet – ennek egyik eleme lehet a szociális lakásügynökség (SZOL) létrehozása.

A SZOL egy olyan szervezet, amely – enyhítve a szociális lakhatás kérdésében az önkormányzatokra háruló nyomást – az üres, nem lakott lakással rendelkező magántulajdonost és a szociálisan rászoruló bérlőt összehozza. Néhány városban (többek közt Szombathelyen és Kecskeméten) meg is indult ilyen modell kialakítása a helyi önkormányzatoknál.

Szombathelyen már sikeresen működik egy hasonló program, a

„szociális szállás”. Az önkormányzat ebben azoknak nyújt segítséget, akik alacsony jövedelműek és nem tudják a lakbért fizetni, a felhalmozott hátralék miatt pedig bérleti viszonyukat felmondták. Számukra az önkormányzat olyan félkomfortos szociális lakhatást kínál, amelyben a család együtt maradását az önkormányzat szociális támogatásokkal is segíti.

Kecskeméten a szociális alapon bérbe adható 715 önkormányzati lakás döntő többsége lakott, alig néhány szabadul fel rövid időre, ekkor sokszoros a túljelentkezés. A SZOL modell lehetőséget teremthet újabb lakások bevonására a szociális rendszerbe. Az önkormányzat a két intézmény koordinálásával most számba veszi, hány ingatlan kerülhet szóba a szociálisbérlet-szektor bővítésére. Az adatok alapján megvalósíthatósági tanulmány készül, amely ősszel kerülhet az önkormányzati testület elé megvitatásra.

5.1.5 Hitelhátralékok és devizahitelek

A devizahitelek és általában a hitelhátralék miatt kilakoltatás veszélyétől fenyegetett családok megsegítésére számos civil szervezet jött létre. A legkülönbözőbb szervezetek alakultak. Tevékenységük részben a devizahitelek jogi megsegítésére, részben a koncepciók kidolgozásának támogatására, és nem kis részben a bankok és a kormány elleni politikai nyomásgyakorlásra irányult (Koppány otthonvédők, Nemzeti Civil Kontroll, Banki és Végrehajtási Károsultak Egyesülete, Széchenyi Hitelszövetség, Banki Adósok Érdekvédelmi Egyesülete, VÉSZ és GYŐZ Mozgalom, Fehér Kéményseprők Szövetsége, Otthonvédő Monitor Társaság stb.).

A devizahitelekkel kapcsolatos civil kezdeményezés mögött egy olyan, jogi szakértők és közgazdászok egy szűk csoportja (pl. Róna Péter, Léhman György stb.) támogatását képviselő álláspont rajzolódik ki, ami tömeges perekkel próbálja a devizahitelek jogi megalapozottságát („hibás” termék) megkérdőjelezni.¹⁵⁵ Ebbe az irányba mutatott a pénzügyi jogok biztosa, a korábban civilben „hiteles” jogvédő Doubravszky György hivatalos kinevezése is, ami a kormányzat implicit támogatását is jelentheti.

¹⁵⁵ „Lakhatást az Alkotmányba: avagy mindenkinek alanyi jogon járjon a lakás?” <http://ingatlanmagazin.com/penz-es-jog/lakhatast-az-alkotmanyba-avagy-mindenkinel-alanyi-jogon-jarjon-lakas/>; „Róna Péter: A deviza-hitelezés miatt az állam is elvesztette hitelességét” HVG Online, 2013 február 1. http://hvg.hu/gazdasag/20130201_Rona_Peter_A_devizahitelezes_miatt_az_all – utolsó megtekintés: 2013. május 12.

A Menhely Alapítvány Kulcs-tartó programja

A program a hajléktalanság felé zuhanó emberek, családok támogatását, lakásvesztésének megelőzését tűzi ki célul.

A „Kulcs-tartó” programban arra tesznek kísérletet, hogy a krízishelyzet hosszan lappangó időszakában nyújtsanak segítséget. A programmal preventív lehetőséget teremtettek a Budapesten és agglomerációjában élő, bajba került emberek számára. Olyan, akár anonim módon is igénybe vehető, telefonon elérhető konzultációt tesznek lehetővé, amin keresztül a bajba került ember időben informálódhat lehetőségeiről. Ennek keretében a segítséget kérő embert – helyzetének felmérése után – informálják az általa igénybe vehető segítségekről, így az esetlegesen elérhető pénzügyi ellátásokról; szükség szerint jogi, pszichológiai és adósságkezelési tanácsadást is ajánlanak. A legnehezebb esetekben a hajléktalanság felé zuhanó emberrel, családdal együtt gondolkodva térképezik fel a lehetséges kivezető utakat, lakhatási lehetőségeket.¹⁵⁶

¹⁵⁶ A Kulcs-Tartó program bemutatása: www.menhely.hu