

ÉVES JELENTÉS A LAKHATÁSI SZEGÉNYSRŐL 2019



AZ ÖNKORMÁNYZATOK MOZGÁSTERE A LAKHATÁSI SZEGÉNYSG ENYHÍTÉSÉBEN

SZERZŐK:

Cirfusz Márton, *MTA KRTK, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont*

Jelinek Csaba, *MTA KRTK, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont*

SZERKESZTETTE:

Jelinek Csaba, *MTA KRTK, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont*

A szerkesztés 2019. július 19-én lezárult.

AZ ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNYRENDSZER RÖVID TÖRTÉNETE A LAKHATÁS SZEMPONTJÁBÓL

A rendszerváltás egyik nagy ígérete volt, hogy a korábbi centralizált, túlzottan bürokratikusnak tartott államigazgatás helyett létrejöhetnek a helyi demokrácia intézményes feltételei. Szimbolikus, hogy az 1990 tavaszán felálló új országgyűlés már augusztusban elfogadta az 1990 évi LXV. törvényt a helyi önkormányzatokról, amely aztán kisebb módosításokkal 2012-ig megadta a jogi keretét a települési önkormányzatok működésének. Az 1970-es évektől, különböző hullámokban lassan zajló decentralizációs tendenciák ezzel a törvénnyel teljesedtek ki, létrehozva Európa egyik leginkább elaprózott helyi önkormányzati rendszerét¹.

¹ A nagyjából 1600 helyi tanácsot 1990-ben kb. 3200 helyi önkormányzat váltotta fel. Lásd: Illés I. (2003): Társadalmi szolgáltatások. In: Perczel Gy. (szerk.): *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 467–518.

Szakértők visszatekintése szerint bár a tanácsrendszerhez képest számos előremutató ötletet tartalmazott az új önkormányzati rendszer, az mégis a „kompromisszumok” és a „félíg rendezett ügyek” törvénye maradt².

Az egyik legátfogóbb probléma a 2010-es évek elejéig a túl sok önkormányzatoknak delegált feladat, és az ezek ellátáshoz szükséges források elégtelensége közötti feszültség maradt. Másképp fogalmazva: bár a rendszerváltás reformhangulatában az önkormányzatok politikai autonómiájának a kérdésköre végig kiemelt fontosságú volt pártokon átívelően, az ehhez szükséges gazdasági autonómiát sosem sikerült teljeskörűen kialakítani. **Számos olyan feladat megoldása hárult volna az önkormányzatokra – például a helyi lakhatási problémák megoldása –, amelyhez nem volt elegendő anyagi forrásuk.** Ez a „szubszidiaritás nélküli decentralizációnak”³ is nevezhető rendszer az önkormányzatok szisztematikus eladósodásához vezetett. Azzal párhuzamosan, ahogy a lakosság a 2000-es évek második felében rengeteg devizaadósságot halmozott fel (főként lakhatási célra), az önkormányzatok jelentős része is devizahiteleket vett fel és devizakötvényeket bocsátott ki (hogy ezzel enyhítsék a szisztematikus alulfinanszírozottságukat), így a 2008-as válság utáni időszakban az önkormányzati szférában is súlyos pénzügyi problémák merültek fel.

A 2010 után hatalomra került konzervatív kormány ennek az 1990 óta halmozódó problémának a megoldására a centralizálást választotta, azaz nem az önkormányzatoknak juttatott forrásokat növelte, hanem feladataikat csökkentette. **Míg 1991-ben az önkormányzati szektor kiadásai éves szinten a GDP 15%-át tették ki, addig ez 2010 környékére 12-13% körüli értékre csökkent, majd 2015-re a helyi önkormányzati költségvetés már csak a GDP 7,6%-a volt.** GDP-arányosan tehát az önkormányzati szektor kiadásai nagyjából megfeleltek az elmúlt harminc évben, a 2012-14 körüli reformok hatására pedig radikálisan csökkentek néhány év alatt⁴. Az egyik legtöbb vitát kiváltó ilyen típusú intézkedés volt például az oktatási intézmények fenntartói jogának elvétele az önkormányzatoktól, de ide sorolhatjuk még az államigazgatási feladatok kormányhivatalokba történő átszervezését is. A lakhatás területét azonban ez a centralizáció nem érintette. 2010-ben – a válság csúcsán – a fent leírt strukturális hiányosságok miatt az önkormányzati szektor GDP-arányos adóssága 4,6% volt⁵. A kormány ezért 2011-től kezdve több lépésben megkezdte az önkormányzati szektor adósságkonszolidációját: 2014-re összesen 1368 milliárd forint értékben

² Pitti Z. (2000): Állva maradt önkormányzatok. *Kritika* 29(4): 2–6.

³ Vigvári A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció: Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom* 22(2): 141-167

⁴ Ld. pl. Lentner Cs. (2019): *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Dialóg Campus: Budapest. https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_Onkormanyzati_penz_es_vagyongazdalkodas.pdf vagy Vigvári András elemzését: https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Archiv_tanulmanyok/t272.pdf?ctid=1267, továbbá Hegedüs József és Péteri Gábor tanulmányát http://www.szociologia.hu/dynamic/hegedus_jozsef_peteri_gabor.pdf.

⁵ <https://www.mnb.hu/letoltes/aczel-homolya.pdf>

a központi kormányzat nagyjából az összes önkormányzat adósságát átvállalta, majd nagyon megszigorította a további hitelfelvételeket⁶. **Összességében tehát 2010 után egy nagyfokú centralizáció ment végbe az önkormányzati rendszerben, melynek eredményeképp mára az önkormányzatok politikai és pénzügyi mozgástere nagy mértékben lecsökkent.**

A fenti tágabb folyamatok kiemelt fontosságúak voltak a magyarországi lakhatási válság kialakulásában. 1990-ben az újonnan alakult helyi önkormányzatok feladata lett a helyi lakásgazdálkodás megszervezése, és ehhez megkapták a korábban tanácsai tulajdonban lévő lakásokat, melyek nagy része a megfelelő karbantartás hiánya miatt eleve rossz állapotban volt. Mivel azonban pénzügyi problémákkal küzdöttek, így rövid távú érdekük az volt, hogy a rossz minőségű, korszerűtlen lakásállományt értékesítsék, és ne kelljen a fenntartással bajlódni. Így a már az 1980-as évektől lassan zajló lakásprivatizáció radikálisan felgyorsult. A KSH adatai alapján 1990 és 2017 között az önkormányzati tulajdonú lakások aránya 18,2%-ról 2,4%-ra csökkent; az 1990-es években nagyjából félmillió lakást vehettek meg igen kedvezményes áron a korábbi bérlők. Ahogy azt számos tanulmány leírta, a privatizációval az eleve tehetősebb háztartások jártak jól, mivel minimális pénz befektetésével egy hosszú távon felértékelődő vagyontárgyhoz jutottak, míg a szegényebb háztartások és az önkormányzatok viselték a privatizáció terheit⁷. Az önkormányzatok rövid távon többletbevételekhez jutottak a lakásértékesítésekből, ám ezek nagy részét felemésztette a deficitese működésük finanszírozása. A tulajdonukban maradt lakásállomány tipikusan a legrosszabb állapotú, sokszor rossz elhelyezkedésű lakásokból állt, aminek fenntartására, vagy felújítására továbbra sem fordítottak elegendő forrást. A legszegényebb korábbi bérlők így beszorultak a lakáshierarchia alját képező rossz minőségű önkormányzati bérlakásokba.

Az önkormányzati törvény rendelkezései szerint az így kialakuló lakhatási problémák megoldása is az önkormányzatok feladatává vált, azonban az önkormányzatok kiszolgáltatott pénzügyi helyzetükben inkább abban voltak érdekeltek, hogy a szegényebb, támogatásra szoruló háztartásokat kiszorítsák, és így a problémák megoldását más településekre hárítsák. Az egyik legfontosabb, a lakásszegénységben élőket célzó állami támogatás, a lakásfenntartási támogatás finanszírozása is teljesen megváltozott 2015-től. Míg korábban az arra rászorulóknak számára az önkormányzatok állami normatíva alapján utalták ki ezt az ellátást, addig 2015-től az önkormányzatok dönthetik el, hogy folyósítanak-e bármilyen lakásfenntartásra szánt juttatást a települési támogatások körén belül. Ehhez hasonlóan a korábban bizonyos településméret fölött kötelező adósságkezelési szolgáltatásról való döntés is önkormányzati hatáskörbe került – mindenféle célzott központi forrás biztosítása nélkül.

⁶Ld. Lentner 2019

⁷Ld. pl. Dániel Zs. (1996): A bérlakás-privatizáció paradoxona: Nemzeti ajándék vagy ráfizetés? *Közgazdasági Szemle* 43(3): 204-230.

Ugyan a lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési támogatás sem tudott rendszerszerű változást hozni a lakásszegénységgel kapcsolatban, hiszen háztartásonként relatív kevés pénzt jelentett, mégis a rendszerváltás utáni három évtizedben ez volt az egyik lakásszegénység szempontjából legjobban célzott eszköz⁸. A központi finanszírozásuk megszüntetése így beleillik abba a kormányzati trendbe, amely egyre kevesebb szociálisan célzott támogatást nyújt a lakhatási szegénységben élők számára⁹. Az utóbbi években így ezen a területen is egyértelművé vált a társadalmi egyenlőtlenségek mélyülése. Az eleve több forrással rendelkező, gazdagabb önkormányzatok nagyobb eséllyel dönthetnek saját hatáskörben a területükön élő szegényebb háztartások támogatásáról – például települési támogatás kiutalásával, vagy adósságkezelési szolgáltatás biztosításával –, mint az erre jobban rászoruló, szegényebb önkormányzatok.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK LAKHATÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATAI, JOGKÖREI ÉS EZEK FINANSZÍROZÁSA

Ma a helyi önkormányzatok mozgásterét a lakhatási ügyek megoldásában különböző jogszabályok jelölik ki. Ezek közül a fontosabbak:

- A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, amely meghatározza a helyi közügyeket és helyben biztosítandó közfeladatokat. A lakhatáshoz leginkább kapcsolható helyi közügyek a lakás- és helyiséggazdálkodás, a helyi adók szabályozása, a településfejlesztés és -rendezés, a hajléktalanok ellátása és a hajléktalanná válás megelőzése, a szociális ellátások, illetve a közműellátás. A törvény a Budapest és kerületei közötti feladatmegosztást is tartalmazza.
- Az ingatlangazdálkodás kereteit az 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, illetve a 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról jelölik ki – köztük például azt, hogy hogyan privatizálhatja a helyi önkormányzat az ingatlanvagyon.
- A helyi adók közül több kapcsolódik a lakásokhoz vagy lakóikhoz (építményadó, telekadó, kommunális adó); ezek részletszabályait az 1990. évi C. törvény a helyi adókról tartalmazza. A helyi adók az önkormányzatok fő önálló bevételi forrásait jelentik, ezeknek az adóknak lakáspolitikai vonatkozásuk is van.
- A helyi önkormányzat településfejlesztési és -rendezési mozgásterét az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, illetve az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről jelöli ki.

⁸ Ehhez bővebben lásd Misetics B. (2018): Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt. *Esély* 6: 3-44.

⁹ Misetics B. (2019): Kevesebbet, kevesebbeknek: A lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása 2015 után. *Esély* 1: 3-41.

- A lakhatást is nyújtó szociális intézményrendszer működési feltételeiről és ebben a helyi önkormányzatok szerepéről az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról ad keretszabályozást.

Országos szinten nincs egységes lakáspolitikai intézkedések különböző ágazati törvényekben vannak elhelyezve. Nincs ez másképp a helyi önkormányzatok szintjén sem: a helyi önkormányzatok lakáspolitikai mozgásterét szabályozó törvények közül egyik sem kizárólag lakhatási kérdésekkel foglalkozik. **Az átfogó lakáspolitikai hiánya nem csak országos szinten, hanem helyi szinten is korlátozza az önkormányzatok mozgásterét, és ez az érdemi lakhatási beavatkozások egyik elsődleges akadálya:** a lakhatási kérdések átfogó rendezéséhez a polgármester, a képviselő-testület és bizottságai, az egyes képviselők, a hivatal, a helyben levő ellátó intézmények és ezek fenntartói, valamint az önkormányzat gazdasági társaságainak összehangolt cselekvésére lenne szükség.

A helyi önkormányzatok autonómiája miatt a lakhatási kérdéseket az egyes önkormányzatok különbözőképp szabályozzák helyi rendeletekben. Az önkormányzatok lakhatási politikáinak áttekintését több tényező nehezíti. Egyrészt számos adatot az önkormányzati szintről nem továbbítanak egységes és nyilvános országos szintű adatbázisba (például az önkormányzati vagyonmérleg ugyan része az éves zárszámadásoknak, de azokat nem közlik olyan részletességgel, mint például a helyi önkormányzatok költségvetési adatait). Másrészt a 3200 önkormányzat 3200 féle gyakorlati megvalósításának áttekintése meghaladja bármely, civil kontrollt gyakorló egyén vagy szervezet kapacitását (a Habitat for Humanity korábbi vizsgálata¹⁰ például emiatt a lakhatási támogatásokról szóló helyi rendeletek századát tekintette csak át), még akkor is, ha az adatok egyébként strukturált formában nyilvánosan hozzáférhetők (mint például a helyi adókról a Magyar Államkincstár adatbázisa). Harmadrészt egy-egy lakhatással kapcsolatos ügy végigkövetése sem mindig egyszerű, mivel a bíróságokon, az Alkotmánybíróságon, az ombudsmanon vagy a Kúrián átfutó ügyek több évig húzódhatnak. Az utóbbi években ilyen, a lakhatással is kapcsolatos téma volt a miskolci önkormányzattal szembeni antidiszkriminációs per¹¹; de említhetjük a szociális ellátásokkal kapcsolatos jogsértő önkormányzati rendeleteket (a „monoki modellről” szóló vita – lásd erről a kisebbségi ombudsman jelentését¹²) vagy a „kreatív” helyi adók (pl. az óbudai giccsadó) bevezetéséről szóló, várhatóan elhúzódó vitákat¹³.

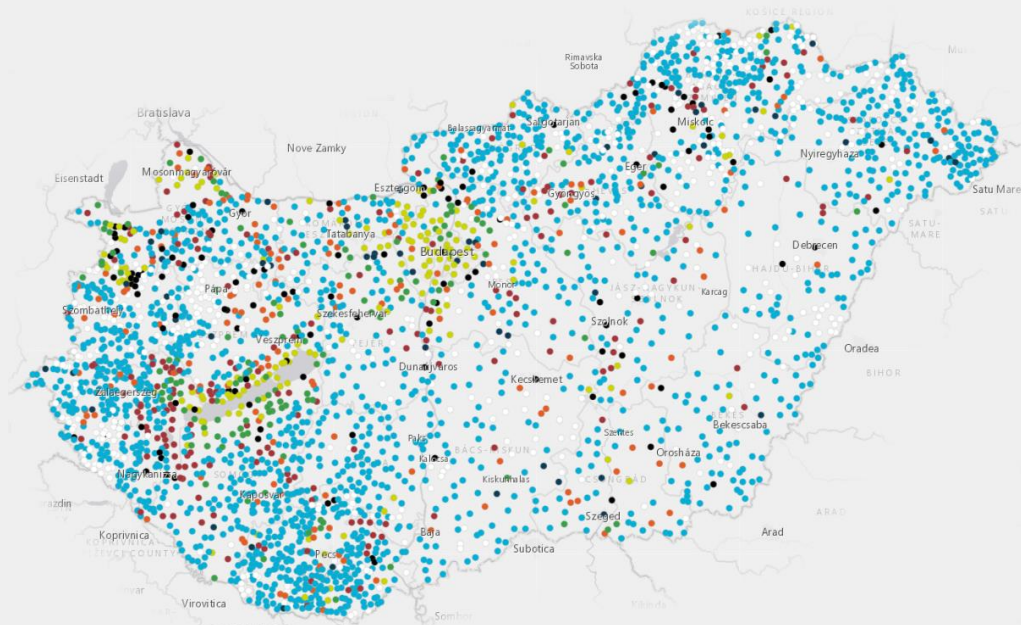
¹⁰ Kováts B. (2015): Az önkormányzati hatáskörbe került lakhatási támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest. https://www.habitat.hu/files/Onkormanyzati_lakhatasi_tamogatások_Habitat_0720.pdf

¹¹ A perről a Társaság a Szabadságjogokért rendszeresen beszámolt a honlapján: <http://tasz.hu>

¹² A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa (2008): Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”). <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-399-jelentes-szocialis-ellatasokat.html>

¹³ Pálfi E. (2017): A települési adó kivetésének törvényi keretei és tapasztalatai. In: Smuk P. (szerk.): *Demokrácia, Piacgazdaság, Hatalommegosztás*. Gondolat Kiadó, Budapest, 193–206 https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/Smuk_DPH_TEXT_.pdf#page=193

Helyi adók (2019. június)



Forrás: Magyar Államkincstár (Tájékoztatás a bevezetett helyi adók szabályairól) - 2019. június 8-i állapot.

A lakhatással kapcsolatos önkormányzati mozgástér értelmezésében szintén fontos, hogy a településeknek delegált feladatokhoz a központi kormányzat milyen forrásokat rendel: a feladatokhoz maga biztosít forrást a központi költségvetésből, a helyi önkormányzat számára engedi az adott feladathoz kapcsolódó bevételszerzést, vagy esetleg csak a feladatot írja elő, de forrást nem biztosít hozzá. A lakhatáshoz kapcsolódó ügyek finanszírozási szempontból a következőképp csoportosíthatók:

- A központi költségvetésből, normatíva alapján finanszírozott a lakhatást is biztosító szociális intézmények (pl. hajléktalanszállók) fenntartása, valamint a lakott külterületekkel kapcsolatos feladatok támogatása (2550 Ft/külterületi lakos, amely viszonylag alacsony összeget jelent), ami praktikusán például tanyagondnok alkalmazását jelenti (aki kvázi szociális munkásként tevékenykedik). Utóbbinál a települések ún. adóerő-képessége alapján a támogatási összeg kisebb is lehet. A normatív támogatás emellett nem jelenti azt, hogy a központi költségvetésből kapott támogatás elegendő a feladat ellátására.
- A központi költségvetésből részben finanszírozott a települési támogatás, amelyet „a települési önkormányzatok szociális feladatainak egyéb támogatása” soron biztosít a központi költségvetés, a helyi önkormányzat adóerő-képességétől függő arányban¹⁴. A magas adóerő-képességű önkormányzatoknak saját forrásból kell biztosítaniuk a támogatást.

¹⁴ Ehhez ld. még Missetics 2019

- A központi költségvetésből, pályázati úton vagy támogatási kérelem alapján finanszírozott például a szociális tűzifa (a 2019-es költségvetés eredeti előirányzatában 3 milliárd Ft, az 5000 fő alatti lakosságszámú települések pályázhatnak) vagy a zártkerti program. A szociális tűzifa elosztási és hozzáférési anomáliáiról a Habitat is beszámolt¹⁵. Ide sorolható továbbá a munkásszállók építése (23/2017. kormányrendelet) – ehhez az önkormányzatoknak támogatási kérelmet kell benyújtaniuk, önrészt kell felmutatniuk és a forrás a költségvetésben a Nemzeti Foglalkoztatási Alap részeként áll rendelkezésre.
- A központi költségvetésből finanszírozott egyszeri támogatások is léteznek, ilyen volt például az ún. téli rezsicsökkentés keretében történt intézkedéssorozat¹⁶, ahol a kormányhatározatok mellékletei tételesen felsorolták, hogy melyik település mennyi támogatást kap.
- A központi költségvetésből finanszírozott számos egyedi kormánydöntés. A települések lobbijétől függ, hogy lakhatási célú intézkedéseket meg tudnak-e finanszíroztatni ilyen módon. Ezek a beruházások történhetnek a központi állam és intézményeinek megvalósításában (pl. kollégiumépítések), a helyi önkormányzatok megvalósításában (pl. a modern városok program egyes beruházásai) vagy magánszemélyek által, a települési önkormányzat közvetítésével (pl. ózdi martinsalak felhasználása miatt kárt szenvedett lakóépületek tulajdonosainak kártalanítása a központi költségvetésből finanszírozva). A központi beruházások nem minden esetben történnek a helyi képviselő-testület vagy a helyi közvélemény egyetértésével (lásd pl. az újpesti munkásszálló-építés esetét¹⁷); a helyi szint érdekérvényesítő képessége sokszor alacsony.
- Európai uniós költségvetésből, pályázati úton finanszírozott, a lakhatáshoz kapcsolódó intézkedések a városrehabilitációs, településmegújítási, szegregátumfelszámolási vagy az ún. elsőként lakhatást nyújtó beavatkozások, amelyeket a települési önkormányzatok valósítanak meg. Ezek a források a 2004-es EU-csatlakozás óta hozzáférhetők; a kiírások folyamatosan változtak, szociális célzásukkal (pl. sok településen nem a legrosszabb lakhatási helyzetű településrészekkel foglalkoztak) és megvalósításukkal (pl. a városrehabilitáció túlzott lakosságcseréhez vezetett) kapcsolatban számos kritika merült fel.
- Normatív módon egyáltalán nem finanszírozott a lakás- és helyiséggazdálkodás. Ezekre a feladatokra a nem címkézett forrásokat, a saját bevételeket (pl. a helyi adók szabályozásával vagy az önkormányzati lakásrendeletben a bérleti díjak szabályozásával ennek mértéke befolyásolható), valamint a központi költségvetésből az „egyéb önkormányzati feladatok támogatása” címen juttatott

¹⁵ Bajomi A. Zs. (2018): *A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon*. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest https://habitat.hu/wp-content/uploads/2018/09/hfh_tuzifa_tanulmany.pdf

¹⁶ Merényi M. (2019): Az önkormányzatokra bízta, lutri volt, ki mennyi fát kapott a téli rezsicsökkentésben. K-blog, április 3. https://k.blog.hu/2019/04/03/az_onkormanyzatokra_biztak_lutri_volt_ki_mennyi_fat_kap_a_teli_rezsicsokkentekben

¹⁷ <https://index.hu/belfold/2019/04/10/magyar-kozlony-munkasszallo-kormanyhatarozat/>

2700 Ft/fő normatívát lehet felhasználni. Lakhatásra fordítható az önkormányzati lakóingatlanok eladásából származó bevétel: ennek felhasználása bár 2007 óta szabadabb, de zömmel lakhatási célra fordíthatja csak a helyi önkormányzat.

Összességében tehát a települési önkormányzatok mozgástere a lakhatási szegénység enyhítésében nagyon korlátozott, de ahogy a fenti pontok is mutatják, igenis található mozgástér, amennyiben létezik mögötte helyi politikai akarat.

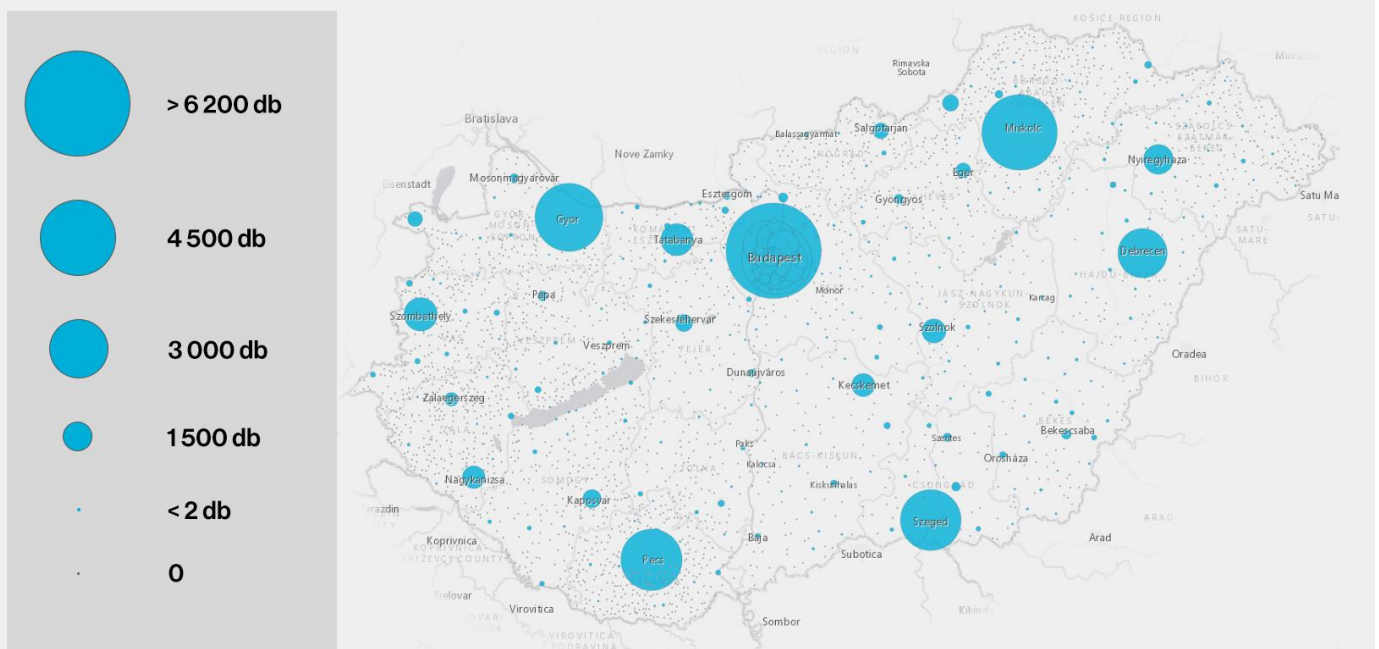
JAVASLATOK

A helyi önkormányzatok lakhatással kapcsolatos mozgásterében négy területet érintünk: az önkormányzati ingatlangazdálkodást, a piaci beavatkozásokat, a településfejlesztési és -rendezési intézkedéseket, valamint a szociális ellátásokat.

Önkormányzati ingatlangazdálkodás

Az önkormányzatok a tulajdonukban levő ingatlanok lakhatási célú hasznosításával mérsékelni tudják a lakhatási válságot; így az önkormányzati bérlakások számának növelésére van szükség. Az önkormányzati bérlakásállomány (2017 végén 119 ezer lakás) ezzel szemben folyamatosan csökken.

Önkormányzati bérlakások száma (2017)



Forrás: KSH Lakásstatistikai évkönyv, 2017

A 2018-ban az országban épült közel 17700 lakásból mindösszesen 41-et (!) épített önkormányzat.¹⁸ A lakások számának növelése megvalósulhat vásárlással, az állami tulajdonban levő ingatlanok ingyenes átruházásával (pl. az MNV Zrt.-től, amely közel 2000 lakást kezel), valamint az ingatlanvagyon lakáscélú átalakításával (pl. egykori iskola- vagy kórházépületek). A kiterjedt önkormányzati bérlakásszektor pozitív hatásaira gyakran idézett jó példa Bécs esete¹⁹.

Az önkormányzati tulajdonú telkeket lakáscélú építésre nemcsak eladni lehet, hanem hosszú távra bérbeadni is – a helyi önkormányzat például kikötheti, hogy az így létrejövő lakásokban létesüljenek megfizethető bérlakások. Az önkormányzati tulajdonban levő telkek közösségi földalap létrehozásával is bővíthetők; erre több külföldi példa is van²⁰. A közösségi földalap közpénzek és magánpiaci források (pl. etikus befektetők) bevonásával létesül, a pénzből megvásárolt telkeket a megfizethető lakhatás biztosítására fordítják úgy, hogy a telkek köztulajdonban maradnak.

Az önkormányzati bérlakások fenntartását nem lehet pusztán költség-haszon alapon megítélni, mert ez nem veszi figyelembe a lakások használati értékét (azt a pénzben nem kifejezhető értéket, hogy a lakásokat lakják). A lakások felújítására érdemes hosszú távú tervet készíteni és erre pénzügyi fedezetet biztosítani: egy lakás felújítására és javítására 2017-ben átlagosan 107 ezer Ft-ot szántak,²¹ ami a bérlakásállomány minőségi romlásához vezet. A bérlakások fenntartása továbbra is nyereséges (több bevételt szednek be, mint amennyit felújításra és karbantartásra költenek), ami a lakhatási szegénység mérséklése szempontjából megengedhetetlen.

Piaci beavatkozások

A magyar lakáspiacon a magántulajdon dominál, ami a világon mindenütt a lakhatás terén való egyenlőtlenségek növekedéséhez, a lakhatási szükségletek kielégítésének komoly hiányosságaihoz vezet. A magántulajdon visszaszorításához az országos szabályozásnak kellene megváltoznia: több országban például az alkotmány lehetővé teszi a lakások köztulajdonba vételét (2019-ben pl. berlini lakhatási mozgalmak harcolnak azért, hogy a város vegye vissza a nagy intézményi befektetőktől a bérlakásokat²²), míg erre a magyar alaptörvény csak roppant korlátozottan ad lehetőséget. A kisajátítási (2007/CXXIII.) törvény sem tartalmazza a lakhatást mint közérdekű célt a kisajátítási célok között. Azaz míg például autópálya-építésnél bejáratott módja van annak, hogy az állam hogyan szerezzen meg közcélokra magántulajdonban levő földterületeket, ugyanez a lakhatás esetében nincs így.

¹⁸ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrs001.html

¹⁹ <http://www.vienna-model.at/en/prinzipien/>

²⁰ Tosics I. (2019): *Lakáspiaci paradoxon: mit tehetnek a helyi önkormányzatok?* <https://urbact.eu/lak%C3%A1spiaci-paradoxon-mit-tehetnek-helyi-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatok>

²¹ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrl001.html

²² Dobrai Zs., Máthé P. (2019) Merre tart a nagyvállalatok részleges kisajátítását javasoló berlini lakhatási mozgalom? *transindex.ro* július 17. <http://vilag.transindex.ro/?cikk=27899>

A helyi önkormányzatok lakhatási mozgásterét csökkenti az építési (1997/LXXVIII.) törvényben biztosított elővásárlási jog korlátozása is: az építési törvény lehetővé tenné elővásárlási jog bejegyzését, de ennek a gyakorlatát az Alkotmánybíróság 2006-ban alkotmányellenesnek nyilvánította, a jogszabályt azóta sem módosították úgy, hogy ezt a típusú elővásárlási jogot az önkormányzatok ténylegesen gyakorolni tudják.

A magánpiacon egyrészt a telek- és építményadókkal lehet a telkek, házak, lakások lakáscélú hasznosítását befolyásolni. Például a lakhatási válság megoldását szolgálhatja, ha a telekadót nem vetik ki olyan telekre, amelyen lakhatásra ténylegesen használt építmény áll. Az építményadónál kedvezményeket vagy mentességet adhatnak a helyi önkormányzatok lakáscélú hasznosítás esetén, ellenben az üresen tartott, rövid távú lakáskiadásra vagy üzleti tevékenységre használt lakásokat megadóztathatják. Mivel az építményadó törvény szerint kivethető maximuma 2019-ben 1898 Ft/m²/év, ennek pl. a rövid távú lakáskiadásra nincs tényleges korlátozó hatása. A kommunális adó kivetésének részletszabályaival a hosszú távú bérbeadás fehérítését lehet ösztönözni (pl. mentesség vagy kedvezmények, ha szerződéssel rendelkező bejelentett bérlő lakja a lakást).

A megfizethető és legális magánbérleti piac kialakításával kapcsolatban a Habitatnak több javaslata volt, amelyek országos jogszabálmódosítást is feltételeznek²³. A helyi önkormányzatok katalizátorszerepet játszhatnak szociális lakásügynökség létrehozásában: ekkor a magántulajdonosok a helyi önkormányzatnak (vagy az általa alapított lakásügynökségnek) adják bérbe a lakásukat hosszabb távra, amelyet szociálisan rászorulóknak kapnak meg²⁴.

Részben a piaci beavatkozások körébe sorolható az új köz- vagy magántulajdonú lakhatási formák támogatása. A helyi önkormányzat kezdeményezheti, hogy munkásszállók, albérlőházak vagy kollégiumok jöjjenek létre magán- vagy közberuházásban; erről nagyobb munkáltatókkal, szakszervezetekkel vagy más szervezetekkel együttműködési megállapodást is lehet kötni. Kecskeméten például bérlőkijelölési jogot értékesítettek a Mercedes számára a vagyonkezelő tulajdonában levő felújított lakásokra²⁵. A lakhatási kérdést a központi kormányzatnak a betelepülő nagyvállalatokkal való stratégiai megállapodások megkötésekor legalább olyan súllyal kellene kezelnie, mint a megfelelően képzett munkaerő biztosítását.

²³ Erről lásd a Feketelakás kampányt (<https://habitat.hu/sites/feketelakas/>) és a Habitat által szerkesztett kötetet: Kováts B. (szerk.) (2017): A megfizethető bérlakásszektor felé. Javaslato a bérlakásszektor megfizethetőségének és biztonságának javítására. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest https://habitat.hu/ext-files/hfh_h_a_megfizetheto_berlakasszektor_fele_2017.pdf

²⁴ Hegedüs J., Horváth V., Somogyi E. (2013): Új típusú közösségi bérlakásrendszer (KBR) kiépítése. A Szociális Lakásügynökségek – egy innovatív lakáspolitikai megoldás. Habitat for Humanity Magyarország, Városkutatás Kft., Budapest https://www.habitat.hu/files/131120_20oldalas_vegleges.pdf

²⁵ Ember Z. (2016): Megnéztük a Mercedes új bérlakásait Kecskeméten – Fotókkal. *24.hu*, május 10. <https://24.hu/fn/penzugy/2016/05/10/megneztuk-a-mercedes-uj-olcso-berlakasait-kecskemeten-fotok/>

A településfejlesztés és településrendezés az önkormányzati törvényben az első helyen említett helyi közügy. A településfejlesztés és településrendezés eszközei a lakhatási válság mérséklésére is használhatók.

A rendszerváltás után a helyi önkormányzatok sok helyen telkeket értékesítettek, külterületi földeket vontak belterületbe, parcelláztak, lakóövezetté minősítettek át nem lakóövezeti településrészeket. A helyi önkormányzatok a beköltözők révén többlet adóbevételekhez jutottak, de többletköltségek (pl. a növekvő népesség új iskola építését tette szükségessé vagy növelni kellett a szennyvíztisztító kapacitását) és társadalmi konfliktusok is jelentkeztek. Általános tanulság, hogy a lakásépítés önmagában nem vezet megfizethetőbb lakásokhoz.

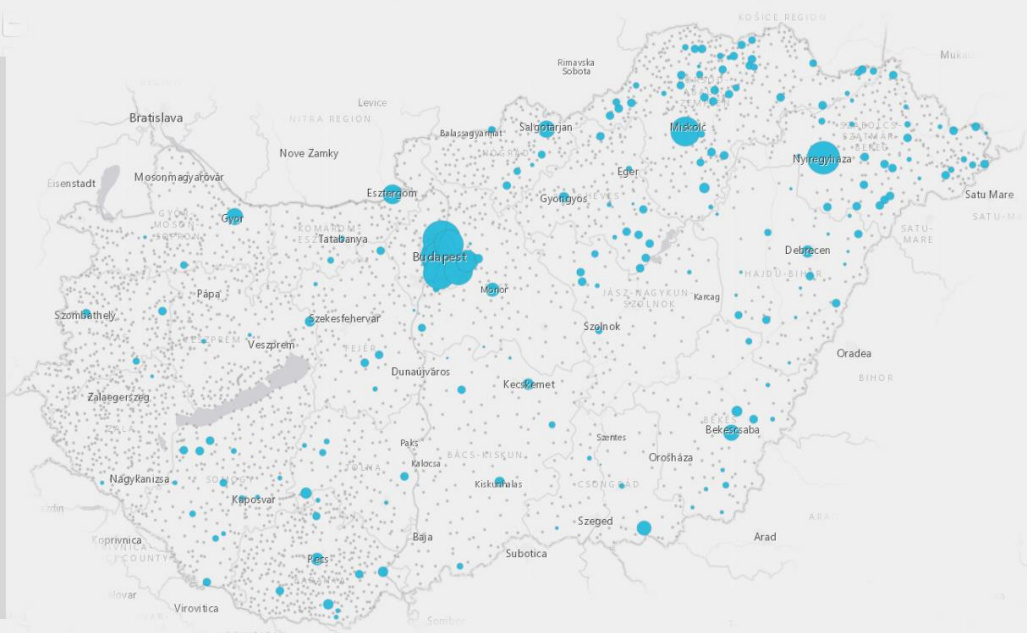
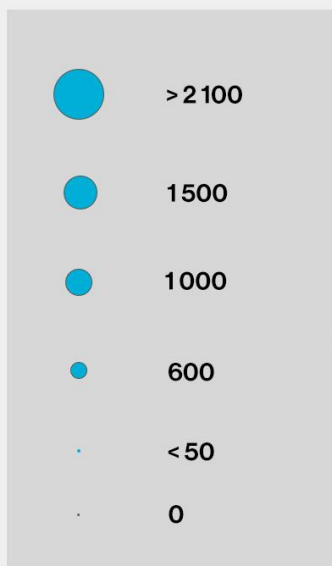
Véleményünk szerint a települési önkormányzatok a jelenleginél bátrabban használhatnák a településrendezési szerződés eszközét. Például a településrendezési szerződésben az ingatlanberuházások önkormányzatot terhelő költségeit át lehetne hárítani a befektetőkre: pl. ha sok új lakás létesül, akkor a beruházó vállalhatná új háziorvosi rendelő építését, vagy az óvodák és iskolák kapacitásának a bővítését. A lakóövezetbe való átsorolások, a településrendezési eszközök (pl. a településszerkezeti terv) módosítása során érdemes lenne közérdeket szolgáló ellentételezéseket kérni.

A 2018. évi lakhatási jelentés kiemelten foglalkozott a lakhatási szegénység területi folyamataival, amelyben meghatároztuk azokat a térségeket, ahonnan és ahová a szegényebb lakosság kiszorul²⁶. Ezekre a területekre a településfejlesztés során a jelenleginél nagyobb figyelmet kellene fordítani annak érdekében, hogy a lakhatási válságot a helyi önkormányzat ne súlyosbítsa, és ne csak más önkormányzatokra tolja. A városrehabilitációs programok és intézkedések tervezésekor az eredeti lakosság kiszorulásának a megakadályozására külön intézkedéseket kellene hozni. A szociális városrehabilitációs forrásokat a legszegényebbek és legrosszabb lakásviszonyok között élők által lakott területekre kellene koncentrálni, hosszú távon is fenntartható, átfogó szociális programmal összekötve. Fontos lenne, hogy a helyi önkormányzatok lakásfelújítási pályázatai legyenek elérhetők azok számára is, akiknek nincs megtakarításuk (így jelentősebb önrészt sem tudnak biztosítani), ahelyett, hogy a középosztályt támogatják; illetve fontos lenne még ezek esetében figyelembe venni az energiahatékonysági szempontokat. A kiszorulás tereiben (szegregátumok, zártkertek, tanyák, egyéb külterületi lakott helyek) elsődleges feladat kéne, hogy legyen a lakhatás feltételeinek a javítása (infrastrukturális beruházások), de a különféle ellátások hozzáférhetősége (egészségügyi és szociális ellátás, falu- és tanyagondnok) is legalább ugyanolyan lényeges elem a lakhatási válság mérséklésében²⁷.

²⁶ Czirfusz M., Pósfai I., Pósfai Zs. (2018): A lakhatási szegénység területi folyamatai. In: Pósfai Zs., Jelinek Cs., Czirfusz M. (szerk.) (2018): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest <https://habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/teruleti-folyamatok/>

²⁷ Vö. Fábíán T. (2018): Egy középosztálybeli ezt engedheti meg magának. *index.hu*, október 24. https://index.hu/belfold/2018/10/24/zarkertek_agglomeracio_kozeposztaly_szegenysegi/

Szociális városrehabilitációra és szegregátumfejlesztésre elnyert támogatások összege (millió Ft, 2014-2020)



Forrás: Széchenyi 2020 támogatott projektkereső - 2019. június 8-i állapot.

Szociális ellátások

A lakhatási válság megoldását szolgálhatnák a lakhatás megfizethetőségét javító szociális ellátások, amelyeket lakhatási támogatások és intézményi ellátás formájában adhat az állam. Ide sorolhatjuk emellett a lakásvesztést megelőző szociális munkát, mint nem pénzbeli támogatást.

A nagyrészt központi költségvetésből finanszírozott lakásfenntartási támogatás és az adósságkezelési szolgáltatás központi finanszírozásának 2015-ös kivezetésével, illetve a települési támogatás bevezetésével a helyi önkormányzatok mozgástere szűkült a lakhatási problémák kezelésében. Alapvető fontosságú lenne, hogy a helyi önkormányzatok a települési támogatást a rászorulóknak nyújtsák, a támogatás elérje az összes rászoruló, azokat ne önkényes szempontok alapján osszák el, a támogatás összege pedig érdemben segítse a rászorulókat (jelenleg egy támogatott átlagosan 23 ezer Ft támogatást kap egy évben²⁸).

A települések között megyék és településtípus alapján nagy elosztási különbségek vannak: a fővárosban, városokban és a gazdaságilag prosperálóbb megyékben (pl. Pest, Győr-Moson-Sopron, Fejér) az országos átlaghoz képest arányában kevesebb támogatott magasabb összegekhez jut; a községekben és a hátrányosabb helyzetű megyékben (pl. Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád) arányában több támogatott kap alacsonyabb összegeket. A megyék között majdnem kétszeres, a település jogállása szerint 1,7-szeres különbségeket mérhetünk az egy támogatottra jutó támogatásban, és mintegy egymillió ember lakhat olyan

²⁸ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp013.html

településen, ahol nincs lakásfenntartási típusú települési támogatás²⁹. Ezeknek az anomáliáknak a kiküszöbölésére a legalkalmasabb a központi állam által normatív módon és egységes szabályozás mellett nyújtott települési támogatás volna³⁰.

A közműhátralékkal rendelkezők támogatásában a helyi önkormányzat más szereplőkkel is együttműködhet, például szomszédos önkormányzatokkal vagy közműcégekkel. Budapesten az 1995-ben alapított, a közműhátralékokkal rendelkezőket támogató Hálózat Alapítvány 2018-ban 730 családot támogatott 149 millió Ft értékben – de ez az összeg lényegesen elmarad az alapítvány működésének csúcsideuságától, amikor többtízezer háztartáshoz jutott el 2 milliárd Ft feletti összegben támogatás³¹.

A 2018-as lakhatási jelentés feltárta azokat a hiányosságokat, amelyek a szálláshelyet nyújtó intézményi ellátásban vannak: a lakhatási válság mélyülésével sokan szorulnak be intézményes lakhatási formákba a kivezető utak hiányai miatt³². Alapvető fontosságú lenne, hogy a szociális alapszolgáltatások rendszere és a kivezető utak végig legyenek gondolva a településeken; e szolgáltatásokhoz pedig minden érintett hozzáférjen. A kivezető utakhoz szükség esetén szociális munka, vagy akár komplex programok is társulhatnak. Erre jó példa az elsőként lakhatás típusú programok szemlélete, amelyeknél először lakást biztosítanak a rászorulóknak, majd ezután egy sokkal stabilabb alapon folytatódhat az egyéb problémák szociális munkával történő megoldása. Az elsőként lakhatás programok megvalósításában a Habitat for Humanity is részt vett az elmúlt években³³.

Ilyen komplex programok hiányában a szálláshelyet nyújtó intézmények fenntartása önkormányzati társulásban is megoldható. Az intézményi ellátási formákat és az ellátási szerződéseket azonban rendszeresen felül kell vizsgálni a hatékony működés érdekében, hiszen csak így nyújtható minőségi és az alapvető követelményeknek megfelelő ellátás.

A központi állam felelőssége ugyanakkor, hogy a kötelezően fenntartandó ellátási formák rendelkezésre álljanak. Ezzel szemben a központi állam jelenleg a szociális törvényben rögzített feladatait se látja el (pl. pszichiátriai és szenvedélybetegek otthonai hiányoznak olyan településeken, ahol lakosságszám alapján működniük kellene).

Az intézményekkel kapcsolatos fejlemény a lakhatási válság kiteljesedésével, hogy a helyi társadalom egyre nagyobb része nem szeretne hajléktalanszállót, munkásszállót, egyéb bentlakásos intézményt vagy

²⁹ Misetics B. (2019): Kevesebbet, kevesebbeknek: a lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása 2015 után. *Esély*, 1., 3–41.

³⁰ Misetics B. (2018): Sosem volt elég: lakásfenntartási támogatás 2015 előtt. *Esély*, 6., 3–44.

³¹ <http://www.halozatalapitvany.hu/dokumentumok.php>

³² Ámon K., Balogi A. (2018): A magánbérleti piac alsó szegmense. In: Pósfai Zs., Jelinek Cs., Czirfusz M. (szerk.) (2018): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest <https://habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/alberletek-also-szegmense/>

³³ https://habitat.hu/ext-files/hfh_housingfirst_ertekeles_2017.pdf

szociális bérlakást a lakása környékén látni (egy tavaszi példa a székesfehérvári tiltakozás egy ukrainai vendégmunkásokat elszállásoló munkásszálló építése ellen³⁴). A helyi önkormányzatoknak tehát figyelmet kellene fordítania a társadalmi szolidaritás visszaépítésére is.

A szociális támogatások közé sorolhatjuk azokat az intézkedéseket, amelyeket a helyi önkormányzat nyújthat kilakoltatások által veszélyeztetett családok számára. 2018-ban (a korábbi évekhez hasonlóan) több mint 3000 kilakoltatás történt a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar adatai szerint. Önkormányzati lakásból 2017-ben 716 esetben lakoltattak ki; ezek a kilakoltatások legnagyobb részben Budapesten (közel 50%) és a megyeszékhelyeken történtek.

Javasoljuk az önkormányzati bérlakásokból való elhelyezés nélküli kilakoltatások önkormányzati rendeletben való megtiltását (lásd Zugló példáját). Ez praktikus azt jelenti, hogy – amennyiben minden megelőző intézkedés, illetve adósságkezelési program sikertelennek bizonyul – a lakását elhagyni kényszerülő háztartás számára az önkormányzat olyan elhelyezést biztosít, ahol a családtagok együtt tudnak maradni. Ilyen típusú elhelyezési kötelezettség számos országban érvényben van. Mindemellett fontos kiemelni, hogy mind szociális, mind pénzügyi szempontból sokkal előnyösebb a háztartásokat abban támogatni, hogy önálló lakhatásban tudjanak maradni. Külön figyelmet kell fordítani a lakásvesztés által veszélyeztetett családokra, hiszen embertelen, törvényellenes, de bevett gyakorlat a gyerekelvétel a gyerekes családok kilakoltatása esetén; az országos jogszabályok kilakoltatásellenes módosítását pedig nem szavazta meg a parlamenti többség³⁵. Emellett fontos volna, hogy az önkormányzati intézményrendszernek legyenek megoldási javaslatai a magántulajdonú lakásokból kilakoltatottak számára is, például mediációval.

HIVATKOZOTT TANULMÁNYOK

- A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa (2008): Jelentés a szociális ellátásokat szigorító egyes helyi önkormányzati rendeletek kisebbségi jogi szempontú vizsgálatáról (a „monoki modell”).
- Ámon Kata, Balogi Anna (2018): A magánbérleti piac alsó szegmense. In: Pósfai Zs., Jelinek Cs., Czirfusz M. (szerk.) (2018): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest
- Bajomi Anna Zsófia (2018): A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest

³⁴ Kocsis N. (2019: A fideszesek „migráncsokkal” rémisztgettek, most a munkáshiány miatt saját csapdájukban vergődnek. *Magyar Narancs*, június 7. <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/ukranok-terfoglalasa-szekesfehervaron-senki-sem-tudja-hany-munkasszallas-van-az-egykori-koronazovarosban-120119>

³⁵ https://avarosmindenkie.blog.hu/2019/04/24/a_minimum_minimuma_hogy_gyermekek_csaladokat_ne_lehessen_ut-cara_tenni

- Czirfusz Márton, Pósfai István, Pósfai Zsuzsanna (2018): A lakhatási szegénység területi folyamatai. In: Pósfai Zsuzsanna, Jelinek Csaba, Czirfusz Márton (szerk.) (2018): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest
- Dániel Zs. (1996): A bérlakás-privatizáció paradoxona: Nemzeti ajándék vagy ráfizetés? *Közgazdasági Szemle* 43(3): 204-230.
- Habitat for Humanity Magyarország (2018): Biztonságos lakás, otthonos albérlet, valódi otthon!
- Hegedüs József, Horváth Vera, Somogyi Eszter (2013): Új típusú közösségi bérlakásrendszer (KBR) kiépítése. A Szociális Lakásügynökségek – egy innovatív lakáspolitikai megoldás. Habitat for Humanity Magyarország, Városkutatás Kft., Budapest
- Illés I. (2003): Társadalmi szolgáltatások. In: Perczel Gy. (szerk.): *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 467–518.
- Kováts Bence (2015): Az önkormányzati hatáskörbe került lakhatási támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest
- Kováts Bence (szerk.) (2017): A megfizethető bérlakásszektor felé. Javaslatok a bérlakásszektor megfizethetőségének és biztonságának javítására. Habitat for Humanity Magyarország, Budapest
- Lentner Cs. (2019): Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás. Dialóg Campus: Budapest.
- Magyar Államkincstár: Tájékoztató a bevezetett helyi adók szabályairól.
- Misetics Bálint (2018): Sosem volt elég: lakásfenntartási támogatás 2015 előtt. *Esély*, 6., 3–44.
- Misetics Bálint (2019): Kevesebbet, kevesebbeknek: a lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása 2015 után. *Esély*, 1., 3–41.
- Pálfi Edina (2017): A települési adó kivetésének törvényi keretei és tapasztalatai. In: Smuk Péter (szerk.): *Demokrácia, Piaccgazdaság, Hatalommegosztás*. Gondolat Kiadó, Budapest, 193–206.
- Pitti Z. (2000): Állva maradt önkormányzatok. *Kritika* 29(4): 2-6.
- TASZ (2019): Másodfokon is megnyertük az ország legnagyobb antidiszkriminációs perét Miskolc önkormányzatával szemben.
- Tosics Iván (2019): Lakáspiaci paradoxon: mit tehetnek a helyi önkormányzatok?
- Vigvári András (2009): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. ÁSZ: Budapest