

Éves jelentés a lakhatási szegénységről - 2012¹

Habitat for Humanity Magyarország, 2012. június

HU ISSN 2732-3439

Vezetői összefoglaló	2
Bevezetés.....	7
Kontextuális információ	8
Gazdaság.....	8
Jogi, intézményi-igazgatási, társadalmi környezet	10
Jóléti programok feltételeinek változása	11
A lakhatási szegénység alakulása Magyarországon	12
Lakhatáshoz való hozzáférés	12
Lakhatás jogi biztonsága.....	14
Lakásminőség	15
Megfizethetőség.....	16
Elhelyezkedés	20
Lakhatási szegénység és romák.....	21
Szakpolitikai fejlemények 2011-ben.....	22
Stratégiai dokumentumok.....	22
Szakpolitikai intézkedések.....	25
Lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások	38
Konklúzió	39

¹ A jelentést összeállította: Kőszeghy Lea, Habitat for Humanity Magyarország. Közreműködtek: Hegedüs József, Városkutatás Kft., Koltai Luca, Habitat for Humanity Magyarország. A jelentés összeállítója ezúton szeretné megköszönni Hegedüs József (Városkutatás Kft.), Kapronczay Stefánia (Társaság a Szabadságjogokért) és Udvarhelyi Tessza (A Város Mindenkié) észrevételeit az anyag kapcsán.

A Habitat for Humanity Magyarország „Éves jelentés a lakhatási szegénységről” című kiadványának számozását technikai okok miatt 2020-ban egységesítettük. A 2011-2016 közötti évekről szóló, és ezen évszámmal jelölt riportok ettől kezdve a kiadás évének megfelelő, azaz egy évvel későbbi (2012-2017) évszámot kaptak. A 2018-tól kiadott jelentések számozása nem változott. Hivatkozott források esetén, kérjük, ezeket vegyék figyelembe.

Vezetői összefoglaló

A Habitat for Humanity Magyarország első alkalommal állított össze éves jelentést a lakhatási szegénység magyarországi helyzetéről. A jelentés a szervezet több éve megkezdett kutatási, szakpolitikai érdekképviselési tevékenységének újabb állomása. A terveink szerint évről évre megjelenő és továbbfejlesztésre kerülő jelentés legfontosabb célja, hogy a hozzáférhető adatok, információk alapján helyzetképet adjon a problémákról, folyamatokról, és a lakhatási szegénység szempontjából értékelje az adott év szakpolitikai fejleményeit.

Lakhatási szegénység 2011-ben Magyarországon - helyzetkép

A lakhatási szegénység vizsgálata során a jelentés az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által meghatározott megfelelő lakhatás-fogalomból indul ki, azt a magyarországi viszonyokra adaptálva, a lakhatáshoz való hozzáférés, a lakhatás minősége, jogi biztonsága, megfizethetősége, elhelyezkedése szempontjából vizsgálva a magyarországi lakásrendszerben tapasztalható problémákat.

Lakhatáshoz való hozzáférés

- Az amúgy is **kevés, minőségi, elhelyezkedési, kezelési problémákkal küzdő önkormányzati bérlakás-állomány** elsősorban a továbbra is zajló privatizáció hatására további 2.500 lakással **csökkent**. A fenntartott önkormányzati lakásbérlemények száma mintegy 120 ezer, a lakásállomány kevesebb, mint 3%-a. A rendelkezésre álló szociális bérlakások száma kevesebb, mint fele a becsült igénynek. Az állomány megújulása minimális, miközben jelentős része nem kínál megfelelő lakáskörülményeket, negyede alacsony komfortfokozatú.
- Tízezres nagyságrendű a hajléktalan emberek száma.
- A nagy létszámú intézmények kitagolására vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalás ellenére csak az értelmi fogyatékossgal, autizmussal élő emberek, illetve súlyosan, halmozottan fogyatékos személyek közül legalább 15 ezren éltek ilyen intézményekben.
- Eközben **az ország lakásállományának 11,5%-a, közel félmillió lakás jelenleg nem használatos lakáscélra**: más funkcióra/másodlagosan használják, vagy üres. Ha területi eltérések találhatók is, a magyarországi lakásállományra nem jellemző a mennyiségi hiány, fő problémái nem ebben keresendők.

A lakhatás jogi biztonsága

- A magyarországi lakásrendszerben **számos, a lakhatás jogi biztonságát veszélyeztető helyzet** található, a problémák nagyságrendjéről számszerű adatok nem állnak rendelkezésre.
- Az ilyen helyzetek közé tartozik egyebek mellett: a lakhatás jogviszonyának tisztázatlansága, a hajléktalanság/elfogadhatatlan életkörülményeket kínáló lakhatási lehetőségek alternatívájaként szolgáló szívességi lakáshasználat, a hiányzó, üres, szabálytalan lakcímkártya, a méltányos szerződési feltételeket biztosító bérleti szerződés hiánya számos magánlakásbérlet esetében, a lakhatás jogi bizonytalanságát növelik továbbá a kilakoltatás szabályozásának bizonyos elemei és a kilakoltatásra vonatkozó szabályok alkalmazásában tapasztalható szabálytalanságok.

Lakásminőség

- Az országos szintű adatokban tapasztalható javulás ellenére **a lakásállománynak 2011-ben is voltak olyan szegmensei, amelyek nem nyújtanak méltányos lakáskörülményeket az ott**

élőknek. Az állomány csaknem 95%-a közüzemi vízhálózatra kötött, de így is mintegy 233 ezer lakásban hiányzik a vezetékes vízszolgáltatás. Kb. 660 ezer ember él WC nélküli, 440 ezer ember zuhany/fürdőkád nélküli lakásban. Körülbelül 1,2 millió lakásnak nincsen hozzáférése a csatornahálózathoz.

- A magyarországi lakosok kb. csaknem negyede él olyan lakásban, amelyben az életminőséget rontó minőségi problémák találhatók (beázás, vizesedés, penészedés).

Elhelyezkedés

- Az alapszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való **hozzáférés, lakhatóság problémái erősen összefüggnek a területi elhelyezkedéssel**, a kis településeken, különösen az elmaradott térségekben található kistelepüléseken koncentrálódnak.
- A lokalitási problémák kapcsán az infrastrukturális, intézményi, szolgáltatási ellátottságon túl nem megkerülhető a **szegénység területi koncentrációjának** problémája. Becslések szerint Magyarországon körülbelül 300 ezer ember él elszegényedett városi és falusi területeken, telepeken, és 150-nél többre becsülhető a gettósodó települések száma.

Megfizethetőség

- **A legnagyobb tömegeket 2011-ben a megfizethetőség és az ezzel összefüggő fizetési elmaradások problémája érintette.**
- 2011-ben publikált Eurostat adatok szerint a magyarországi háztartások bevételeik átlagosan 25,2%-át költik lakhatásra, miközben a nemzetközi szakirodalom 30-35% felett már megfizethetőségi problémákról beszél. A legalacsonyabb jövedelmi ötödben a háztartások csaknem egyharmada esetében a bevételek 40%-át is elérték vagy meghaladták a lakhatási költségek.
- Az önkormányzati bérlakások lakbére az egyes településeken jelentősen eltér egymástól, amelyet nem indokolnak a települések gazdasági helyzetéből adódó, a bérlők fizetőképességének vélhető eltéréseiben is jelentkező különbségek.
- A megfizethetőségi problémákkal összefüggésben tömegeket érint az eladósodás. **Bár a lakhatással kapcsolatos társadalmi vitákban az év folyamán a jelzáloghitelek törlesztésével elmaradó háztartások problémája dominált, e csoport növekvő létszáma ellenére a fizetési elmaradással küzdő háztartások legnagyobb része közműdíj-fizetési kötelezettségeinek nem tud eleget tenni.** A közműdíj-fizetéssel elmaradt háztartások száma több százezerre tehető, miközben a KSH 2011 novemberében publikált elemzése szerint a jelzálog-alapú lakáshitele kapcsán fizetési nehézségekkel küzdő háztartások száma mintegy 93 ezerre, a nem lakáscélú jelzáloghitel visszafizetésében nehézségekkel küzdő háztartások száma mintegy 35 ezerre nőtt. Az TÁRKI adatai szerint 2011-ben a lakosok 25%-a, tehát mintegy 2 millió 500 ezer ember élt olyan háztartásban amely elmaradt valamilyen rezsi- lakbér- vagy hiteltörlesztőrészlet-fizetéssel. 2011-ben közzétett Eurostat adatok alapján az eladósodottság magyarországi mértéke Magyarországon a hatodik legmagasabb az EU tagállamok között.
- A lakhatás megfizethetőségének javítását célzó eszközök közül a legutóbbi adatok szerint a központi normatív lakásfenntartási támogatás érte el a legtöbb, mintegy 290 ezer háztartást. A támogatás összege az elmúlt években nem emelkedett. Az önkormányzati adósságkezelési szolgáltatás rendszere továbbra is csak az érintettek töredékét éri el, 2011-ben publikált adatok szerint a megelőző évben mintegy 20 ezer háztartás jutott így adósságcsökkentő támogatáshoz.

Hasonló helyzetű háztartások attól függően, hogy hol élnek, igen eltérő esélyekkel jutnak hozzá a hatékony adósságkezeléshez.

- A legfrissebb Eurostat adatok szerint 2010-ben a magyarországi lakosok 10,7%-a, több mint 1 millió ember élt olyan háztartásban, amelyben a kérdezett beszámolója szerint előfordult, hogy anyagi okokból nem tudta megfelelően kifűteni lakását, az Energiaklub nemzetközi tapasztalatokra támaszkodó elemzése ehhez nagyságrendileg hasonló becslést ad, 300-380 ezer háztartásra becsüli az energiaszegénységgel küzdő háztartások számát.

A roma lakosság lakáshelyzete

- A roma lakosság lakhatási helyzetére vonatkozó reprezentatív adatok évek óta nem állnak rendelkezésre, a hozzáférhető információk alapján elmondható, hogy bár a lakhatási szegénység nem csak romákat érinti, a romák felülreprezentáltak a lakhatási szegénység problémájával érintettek között, **a roma lakosság a lakhatási szegénység minden mért dimenziójában kedvezőtlenebb helyzetű.**
- A romák lakhatási helyzetének **meghatározó problémája a szegregáció**, a módszertani eltérések miatt a rendelkezésre álló adatok nehezen összevethetőek, a kizárólag vagy túlnyomórészt roma szomszédok között élők aránya 45-55%-ra becsülhető.

A 2011-es év szakpolitikai fejleményei

A korábbi évtizedekhez hasonlóan **2011-ben sem született átfogó lakáspolitikai stratégiai dokumentum Magyarországon.** Az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja nem tekinthető ilyennek: alapvetően a gazdaságélénkítés szempontjára koncentrál, miközben sok tekintetben elmulasztja az alacsony státuszú háztartások lakhatási problémáinak azonosítását, az ezekkel kapcsolatban megfogalmazott intézkedések megfogalmazását, illetve részletezését.

Egy hatékony lakáspolitikai kialakításának lehetőségét nehezíti, hogy a **lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások nem jól átláthatóak**, nincsen egy konceptuálisan és statisztikailag megalapozott információs rendszer amely segítené a döntéshozókat a releváns és hatékony intézkedések azonosításában.

Ami a bérlakás-szektorot illeti, a stratégiai dokumentumok az állomány elsődlegesen építésekkel, esetlegesen felvásárlásokkal történő bővítését tűzik ki célul. Nem foglalkoznak a szektor szabályozási és kezelési problémáival, és nem tűznek ki világos célokat a szektor egészén belül a szociális bérlakások körének bővítésére vonatkozóan. A meglevő lakásállománynak a jelenlegi tulajdonviszonyok megtartása mellett történő bevonása a bérlakás-szektorba egyelőre nem szerepel az eszközrendszerben. Az év folyamán **nem történt előrelépés a szektor minőségi, kezelési problémáit illetően.** Új bérlakások építésére vonatkozó intézkedések nem születtek, felvásárlás révén **történő állomány-bővülésre az ősszel létrejött Nemzeti Eszközkezelő Társaság révén kerülhet sor** 2012. január 1-jét követően (ha a szükségletekhez képest kismértékben, korlátozott hozzáféréssel, az állomány összetételét illetően esetlegesen is), ezek **tényleges mennyiségéről, az állomány működésének tapasztalatairól a következő évi jelentések** számolhatnak be.

A lakhatási költségek megfizethetőségének javítását célzó **támogatási rendszer kérdésével az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja nem foglalkozik**, ami különösen annak fényében kedvezőtlen, hogy a lakhatási szegénység különféle problémái közül a megfizethetőségi nehézségek különösen nagyszámú háztartást érintenek. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia célul tűzi ki az állami támogatások rendszerének újragondolását, a természetbeli juttatások részarányának növelését szorgalmazva, amely egy hosszabb távon fenntartható önálló háztartás-gazdálkodás szempontjából kérdéses eszköz. Az év folyamán született további szakpolitikai intézkedések közül

kedvező fejlemény ugyanakkor, **hogy a lakásfenntartási támogatás átalakításával integráltabbá vált**, az új rendszer nem a túlfogyasztást ösztönző ártámogatástól és nem diszkriminálja a nem gázzal ill. távhővel fűtő háztartásokat. Az esetleges adminisztrációs problémákon túl azonban kérdés, hogy a gyakorlatban hogyan alakul a támogatottak köre, és továbbra is problémát jelent a támogatási összeg alacsony mértéke. Kedvezőtlen fejlemény a helyi önkormányzatok által nyújtható méltányossági lakásfenntartási támogatás kikerülése a Szociális Törvényből. Nem történt változás a Szociális Törvény által rögzített önkormányzati adósságkezelési szolgáltatások rendszerében, így az továbbra is csak a rászorulóknak töredékét éri el, későn és csak bizonyos szerkezetű és mértékű adósságok esetén nyújt segítséget, a 40 ezer fő alatti településeken élők kevés kivétellel továbbra sem férnek hozzá a szolgáltatáshoz.

A **szegénység területi koncentrációjának problémáira szerepelnek utalások** a stratégiai dokumentumokban, azonban **világos koncepció, cél- és eszközrendszer meghatározása nélkül**. **Kedvező fejlemény**, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia használni és továbbfejleszteni tervezi a települési társadalmi-gazdasági **szegregátumok azonosítására** vonatkozó adatbázist és elemzéseket, sajnálatos azonban, hogy az elmúlt évek esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikájának alátámasztását szolgáló további dokumentumokra, így a számos településen kidolgozott antiszegregációs tervek – bár indikátor-rendszerüket használni tervezi – nem épít. A szegregáció oldására vonatkozóan ugyanakkor **új szakpolitikai intézkedés az év során nem született**(a „komplex telep-program” pályázati kiírásának társadalmi véleményezése 2012 év elején zárult le).

Az év folyamán a lakhatással kapcsolatos szakpolitikában a **legnagyobb hangsúlyt a fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelesekre vonatkozó intézkedések** kapták. Bár a célcsoport igen heterogén, a **lakhatási szegénységgel érintett háztartások nagy része nem tartozik bele**: azok, akik nem vettek fel hitelt, akár mert ez fel sem merült számukra (nem volt releváns lakás- vagy egyéb fogyasztásuk), akár mert féltek a hitelfelvétel kockázataitól, akár mert ha tervezték is a hitelfelvételt, nem voltak hitelképesek. Így tehát a vonatkozó kormányzati intézkedések, és az ezekkel összefüggő közösségi kiadások a lakhatási szegénység oldása szempontjából jórészt nem relevánsak. Ez a rendelkezésre álló szűkös erőforrásokra tekintettel úgy is interpretálható, hogy a lakásügyre fordított állami forrásokat a fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelekkel kapcsolatos intézkedések elszívják más, a lakhatási szegénység szempontjából relevánsabb intézkedések elől.

A fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelek számára meghirdetett intézkedések közül jelentősebb hatása az év folyamán csak a kifejezetten a célcsoport magasabb státuszú szegmensét elérő végtörlesztésnek volt, **az alacsonyabb státuszú érintett háztartásokat is elérő illetve ezeket célzó programok nem** (kisebb hitelű lakásba költözők kamattámogatása), **vagy nagyon alacsony hatékonysággal indultak el** (Nemzeti Eszközkezelő Társaság, szociális családiház-építési program), év végéig kimutatható eredményeik nem voltak az érintett háztartásokra.

A lakhatással kapcsolatos nyilvános diskurzust 2011-ben meghatározó másik fontos téma az **utcai hajléktalanság kérdése** volt. A szakértők, hazai és nemzetközi szakmai szervezetek, civilek és az ombudsman által is **bírált, szankcionáló jellegű intézkedések** bevezetésével párhuzamosan elindított, az önálló lakhatáshoz juttatás lehetőségét is tartalmazó **programok** egyelőre a célcsoport **töredékét** érik el, **hatékonyságukról szisztematikus információ egyelőre nem áll rendelkezésre**.

Az év folyamán **további**, lakhatással kapcsolatos **szakpolitikai intézkedések** is születtek, részben az októberben bejelentett „Otthonteremtési program” keretében. A program **ismét a tulajdonszerzés elősegítésére** allokál állami forrásokat, **ezen belül is az új lakások építését/vásárlását preferálva**. A **kamattámogatás a lakhatási szegénységben élők jelentős része számára nem nyújt megoldást** (nem hitelképesek, hitelfelvételt nem kockáztatók, immobilak), a sok szakértő által bírált **lakásépítési támogatás** (szocpol) esetében a szigorúbb feltételrendszer **szisztematikusan kizárja az alacsonyabb státuszú háztartásokat**.

Összességében, a 2011-es év folyamán **nem rajzolódott ki egy koherens, stratégia-alapú szakpolitika a lakhatás területén.** A stratégiai dokumentumokban megfogalmazottaknak megfelelő konkrét intézkedések csak részben vagy egyelőre nem jelentek meg, miközben számos, a stratégiai dokumentumokban nem szereplő, azokkal nem feltétlenül koherens, de a lakásügyet alapvetően befolyásoló szakpolitikai intézkedés került bevezetésre (pl. végtörlesztés, szociális családház-építési program, gázár- és távhőtámogatások integrálása a lakásfenntartási támogatás rendszerébe). Emellett a **különbéle stratégiai és szakpolitikai dokumentumok között sincs koherencia,** jelen elemzés szempontjából különös figyelmet érdemel, hogy az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjának megközelítése és az év folyamán bevezetésre került lakáspolitikai intézkedések paradigmátikusan eltérnek a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia lakhatási problémák kezelésére vonatkozó megközelítésétől (megközelítés, fogalmi keret, probléma-meghatározás, célok, intézkedések tekintetében). A 2011. év folyamán bevezetett szakpolitikai intézkedések **a lakhatási szegénység számos problémájára nem kínálnak, vagy nem kínálnak hatékony választ.**

Bevezetés

A Habitat for Humanity Magyarország (HFHM)² első alkalommal állított össze éves jelentést a lakhatási szegénység magyarországi helyzetéről. A jelentés a szervezet több éve megkezdett kutatási, szakpolitikai érdekképviselési tevékenységének újabb állomása, amelynek keretében először 2010 júniusában foglalta össze a lakáspolitikával kapcsolatos helyzetértékelését és ajánlásait „Lakhatási szegénység Magyarországon: diagnózis és ajánlások” címmel. Az azóta eltelt időben a szervezet további kutatásokkal igyekszik teljesebbé tenni a lakhatási szegénység problémáival és ezek kezelési lehetőségeivel kapcsolatos tudást, emellett folyamatos érdekképviselési tevékenységet végez, 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 2011-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 2011-es évre fókuszál, de néhány ponton a korábbi évekre is kitékint, illetve utal az azóta eltelt időszak néhány fejleményére. Ennek oka egyrészt az, hogy ezt megelőzően hasonló jelentés nem készült, másrészt hogy a tárgyalt folyamatok, intézkedések nem feltétlenül a naptári évhez igazodnak, bizonyos témákra vonatkozóan pedig 2011-es adatok, információk nem állnak rendelkezésre, a legfrissebb információk 2011-ben váltak elérhetővé.

A következő évekre vonatkozóan terveink között szerepel az adott évben legjelentősebb, a lakhatáshoz kapcsolódó társadalmi viták bemutatása, a szakpolitika-alakítás átláthatóságának, nyilvánosságának értékelése, valamint a lakhatással kapcsolatos legjelentősebb kormányzati és egyéb programok rövid elemzése is. Az évről évre elkészülő, folyamatosan továbbfejlesztésre kerülő lakhatási szegénység-jelentésekkel hozzá kívánunk járulni a problémával kapcsolatos tudás növeléséhez a szakemberek, szakpolitikuskok és a szélesebb érdeklődő közönség körében, továbbá segíteni kívánjuk a lakhatási szegénység problémáira adekvát válaszokat adó szakpolitikák kialakítását.

A lakhatási szegénység fogalma többféleképpen 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.³ Eszerint a megfelelő lakhatás a következőket foglalja magában:

- A lakhatás jogi biztonsága, azaz védelem az erőszakos kilakoltatás, zaklatás és egyéb fenyegetések ellen.

² 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 mikrohitelokkal, képzési programokkal, valamint kutatással és szakpolitikai lobbitevékenységgel. A Habitat for Humanity Magyarország 1996 óta működik, eddig 11 településen összesen csaknem 1800 család lakhatási helyzetének javításához járult hozzá (új építés: 149 család, felújítások: 476 család, pénzügyi, műszaki képzés, műszaki tanácsadás: 1151 család). A szervezet jelenlegi programjai: komplex lakhatási program (lakáscélú felújításokra szolgáló „Befektetés otthonainkba” program, az Autonómia Alapítvánnyal közösen, az OSI támogatásával), lakásfelújítási célú mikrohitelprogram, intézményi építkezések és felújítások (intézményi ellátást igénylő sérülékeny társadalmi csoportok lakhatási helyzetének javítására), szociális bérlakás-felújítás, műszaki tanácsadás, pénzügyi és energiahatékonyságot célzó képzések, lakhatási szegénységgel kapcsolatos érdekképviselés.

³ 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.)

- **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).
- **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.⁴
- **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).

Kontextuális információ⁵

A vizsgált időszakban lezajlott összes releváns politikai, gazdasági fejlemény áttekintésére a jelentés nem vállalkozhat, néhány, a téma szempontjából különösen jelentősnek ítélt változást azonban fontosnak tartunk kiemelni.

Gazdaság

- **A GDP alakulása:** A 2008-ban kezdődött gazdasági válság hatására a GDP Magyarországon 2009-ben több mint 6,3%-al csökkent majd mérsékelten ismét növekedni kezdett, 2011-ben körülbelül a 2008-as szintnek megfelelő 10.116 euró volt. A GDP-növekedés 2011-ben 1,4%-os volt, a gazdasági növekedés tehát nem indult meg. A régiók közti eltérések továbbra is jelentősek, a legrosszabb helyzetű régió (Észak-Magyarország) egy főre jutó GDP-je kevesebb, mint fele a legjobb helyzetű térségnek (Közép-Magyarország).
- **Az államháztartás hiánya és ennek finanszírozása:** Hazánk államadósság-rátája 80% körüli értékre nőtt (árfolyamfüggő), ami egyrészt a forint gyengülésének másrészt a külső hitelfelvételeknek köszönhető. Az államháztartásra folyamatos hiány jellemző. Az államháztartás finanszírozására több eszközt vezetett be a kormány, amelyek részben a bevételek növelését, részben a kiadások csökkentését szolgálták. A legnagyobb extra bevételt a nyugdíjbiztosítási rendszer második lábának (kötelező magánnyugdíj) megszüntetése hozta, több szektorban (bank-,

⁴ Gerőházi 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

⁵ A fejezet összeállításában közreműködött: Koltai Luca

telekommunikációs szektor) különadó került bevezetésre. A gazdaságpolitikai döntések a 2011-es év folyamán rendszeresen változtak, a befektetői bizalom gyengült. 2011 végére a csődkockázati felár nagymértékben nőtt, majd mind a három hitelminősítő leminősítette hazánkat.

- **A forint értéke, devizahitel-törlesztőrészek emelkedése:** 2008 ősze óta a forint külföldi fizetőeszközhöz viszonyított értéke nagymértékben romlott (a svájci frankhoz képest 67%-al, az euróhoz képest 28%-al).⁶ A forint árfolyamának romlása drasztikus hatással volt a devizában felvett lakossági hitelekre. A törlesztőrészek egyik napról a másikra emelkedtek meg, az MNB 2011. májusi, a problémás jelzáloghitelek mögötti ingatlanfedezeteket 2010 decemberéig vizsgáló jelentése szerint az adósok mintegy negyedének a hiteltartozása nagyobb volt a lakásuk értékénél.⁷
- **Foglalkoztatottság, munkanélküliség:** A válság kezdete óta a munkanélküliek aránya 7,8%-ról 10,7%-ra nőtt,⁸ európai uniós összehasonlításban kiemelkedő a pályakezdő munkanélküliek, valamint a tartósan munkanélküliek aránya. A foglalkoztatottság szintje továbbra is rendkívül alacsony (60,7% ami 7,9%-al alacsonyabb az EU átlagnál),⁹ különösen alacsony a fiatalok, az idősebbek és az alacsonyan képzettek foglalkoztatási aránya.
- **Minimálbér:** A teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított minimálbér teljes munkaidő teljesítése, havibér alkalmazása esetén 2011. január 1-jétől 73.500 forintról 78.000 forintra, a legalább középfokú végzettségűek garantált bérminimuma 94.000 forintról 108.000 forintra nőtt.
- **Keresetek, infláció:** Nemzetgazdasági szinten a bruttó keresetek 5,2%-kal haladták meg az előző év azonos időszakára jellemző mértéket. A teljes munkaidőben alkalmazásban állók átlagos bruttó keresete 213.100 forint volt. Az infláció 2011-ben éves szinten 3,9% volt, vagyis a lakosság nettó reálbérében 2,5%-os növekedés volt megfigyelhető.
- **Létminimum, szegénységi küszöb, szegénységi kockázat:** A KSH által számított létminimum 2011-ben egy fogyasztási egységre 83.941 forint volt, az egy évvel korábbi érték 106,6%-a. A létminimumérték/élelmiszer-normatíva hányados az előző évhez képest csökkent, ami csökkenő életszínvonalra utal. Az Európai Unióban használt megközelítésnek megfelelő, a mediánjövedelem 60%-ában meghatározott szegénységi küszöbérték a 2011-ben hozzáférhetővé tett adatok szerint 2010-ben egy fogyasztási egységre számítva 59.441 forint volt, ennél alacsonyabb jövedelemből a lakosság 12,3%-a élt.¹⁰ Az Európa 2020 stratégiához használt meghatározást alkalmazva, a legfrissebb hozzáférhető, 2010-es adatok szerint a magyarországi lakosság 30%-a él a szegénységnek, társadalmi kirekesztésnek kitett helyzetben, ezzel az ország az ötödik legkedvezőtlenebb helyen áll az Európai Unió országai között.¹¹

⁶ 2008. október 1-jén a svájci frank árfolyama 152,84, az euróé 241,52 forint volt. Ugyanez 2011. december 30-ára 255,91 illetve 311,13 forintra változott. Forrás: mnb.hu

⁷ MNB (2011) Élet a moratórium után – a nem teljesítő jelzáloghitelek mögötti ingatlanfedezetek lehetséges hatásai a lakáspiacra, Budapest, 2011. május 5. http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Penzugyi_stabilitas/mnbhu_penzugyi_stab_tanulmanyok/elet_a_moratorium_utan.pdf

⁸ Stagnáló munkanélküliség. Munkanélküliség, 2011. november-2012. január. Gyorstájékoztató a Központi Statisztikai Hivatal legfrissebb adataiból 2010. február 28. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun21201.pdf>

⁹ Eurostat, Labour Force Survey Employment rate, by sex <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsdec420&tableSelection=3&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>. Az adatok referenciaéve 2011.

¹⁰ Forrás: KSH (2012) Létminimum 2011 <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin11.pdf>

¹¹ Méline Antuofermo and Emilio Di Meglio (2012) Population and social conditions. Eurostat Statistics in focus 9/2012

Jogi, intézményi-igazgatási, társadalmi környezet

- **Alaptörvény:** A 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény a lakhatás vonatkozásában annyit rögzít, hogy „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa”.¹² A lakhatáshoz való jogot az Alaptörvény tehát, hasonlóan a 2011 végéig hatályos Alkotmányhoz, nem tartalmazza, az emberhez méltó lakhatás feltételeit államcélként rögzíti. A 2011 végéig hatályos Alkotmány rögzítette a Magyar Köztársaság állampolgárainak jogát a szociális biztonsághoz.¹³ Az Alkotmánybíróság korábbi határozata értelmében ebből a lakhatáshoz való alkotmányos jog nem volt levezethető, az államnak közvetlen életveszély elhárítására volt kötelezettsége szállást nyújtani.¹⁴ Az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való jogot nem rögzít, a szociális biztonság megteremtésének igényét szintén államcélként tartalmazza.¹⁵ Kérdés, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételei biztosításának államcélként történő rögzítése milyen szintű állami kötelezettségvállalást jelent, illetve az új Alaptörvény kontextusában mennyire lesz irányadó a hivatkozott alkotmánybírói határozat.
- **Önkormányzati törvény:** Az új önkormányzati törvény, hasonlóan az 1990-ben elfogadotthoz, az önkormányzatok ellátandó feladatai között rögzíti a lakás (és helyiség) gazdálkodást. Új elemként került be a törvénybe az önkormányzatok számára a hajléktalanság megelőzése, és a területükön hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának kötelezettsége 2013. január 1-jétől.
- **Lakhatás a kormányzati struktúrában:** A lakhatással kapcsolatos feladatok 2011-ben továbbra is fragmentáltak voltak a kormányzati struktúrában (a legfontosabb érintett minisztériumok a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Nemzeti Erőforrások Minisztériuma, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium voltak, de érintett volt a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium is). A lakáspolitikai stratégiaalkotást koordináló Nemzetgazdasági Minisztériumban a lakásügy pozíciója többször is változott, a kormányváltás után államtitkári szintre (energiaügyi és otthonteremtési államtitkárság, otthonteremtésért és vállalkozásfejlesztésért felelős helyettes államtitkár), majd 2010 őszén főosztályvezetői szintre került (építésgazdasági és otthonteremtési főosztály), a belgazdaságért, majd gazdaságsszabályozásért felelős államtitkárság, belgazdaságért felelős helyettes államtitkár alatt. A terület helyének változását személyi változások is kísérték. Összességében, a lakásügy kormányzati kompetencia- és felelősségi struktúrája nehezen átlátható. A stratégiaalkotás helye és a téma besorolása mutatja, hogy a lakásügy alapvetően gazdaságfejlesztési vonatkozásaiban kap figyelmet. 2010 decemberében a nemzetgazdasági miniszter vezetésével megalakult az Otthonteremtési Tanácsadó Testület. A testületben a minisztériumok képviselői mellett zömmel az építőipari, banki, ingatlanforgalmazói szektor képviselői kaptak helyet, a szociális területet két civil szervezet, a Nagycsaládosok Országos Egyesülete és a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége képviselte.¹⁶ A

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-009/EN/KS-SF-12-009-EN.PDF. Egy háztartás akkor felel meg a meghatározásnak, ha az alábbi három kritérium közül legalább egynek megfelel: a szegénységi küszöb alatti jövedelem, súlyos anyagi depriváció illetve nagyon alacsony munkaintenzitás.

¹² Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25., in: Magyar Közlöny, 2011. évi 43. sz. (2011 április 25). pp. 10656-10682., XXII. cikk

¹³ 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 70/E <http://ki.oszk.hu/sites/ki.oszk.hu/files/dokumentumok/1949.pdf>

¹⁴ Az Alkotmánybíróság 42/2000 (XI. 8.) sz. határozata, http://www.jogtar.mtaki.hu/jogszabalyok/Roma_Jogtar_Pdf/Romakat_erinto_AB_hatarozatok/42.2000._XI.8._AB_hatarozat.pdf

¹⁵ Juhász Gábor (2012) A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben, megjelenés alatt

¹⁶ A testület tagjairól szóló információk forrása: NGM (2011) Otthonteremtési stratégia – szakmai vitairat 2011 május, http://www.kormany.hu/download/0/d7/30000/otthonteremtes_strategia.pdf

tanácsadó testület tagjai kiválasztási szempontrendszeréről, üléseiről nyilvános információ nem hozzáférhető.

- **Fő társadalmi viták a lakhatással kapcsolatban:** A lakhatással kapcsolatos társadalmi vitákat az év folyamán a jelzáloghitelek problémái és az ezekkel kapcsolatos szakpolitikai intézkedések, valamint az utcai hajléktalansággal kapcsolatos intézkedések és ezek kritikája határozták meg.

Jóléti programok feltételeinek változása

- **Személyi jövedelemadó rendszerének változása:** A személyi jövedelemadó egykulcsosra változott és egységes mértéke 16%-ban került megállapításra. Emellett a gyermeket nevelők családi adókedvezményt is igénybe vehettek, ami a gyermekek számával növekszik.
- **Munkanélküli ellátások és segélyek:**
 - Az álláskeresési járadék jogosultsági feltételei szigorodtak, az ellátás ideje 90 napra csökkent.
 - Az aktív korúak ellátásai közül a rendelkezésre állási támogatás 2011-ben bérpótló juttatás néven került folyósításra. A juttatás mértéke megegyezett a mindenkorin öregségi nyugdíjminimummal (ez 2011-ben nem változott az előző évhez képest, 28.500 forint). 2011. január 1-től a bérpótló juttatásra való jogosultság feltételeként a települési önkormányzatok előírhatják a lakóköznyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó feltételek teljesítését (tisztántartás, állag, rendeltetészerű használhatóság, higiénikus állapot biztosítása). A lehetőséggel számos önkormányzat élt, a több civil szervezet által bírált¹⁷ helyi rendeletekben a fentiek mellett akár a személyenként meghatározott minimális lakóterület, a személyi ruházat tárolásának módja, az ingatlanban élő személyek tisztálkodása, a kertben található fűfélék magassága vonatkozásában¹⁸ is születtek rendelkezések.¹⁹ Egy 2011 júliusában elfogadott törvénymódosítás a helyi önkormányzatok diszkrecionális jogkörét e tekintetben a következő év elejétől minden, az aktív korúak ellátásának körébe tartozó támogatásra kiterjesztette.²⁰
 - 2011-ben lépett életbe a Szociális Törvény azon módosítása, amelynek értelmében meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek, aki a felülvizsgálatot megelőző évben legalább 30 nap időtartamban kereső tevékenységet nem folytatott, közmunkában, vagy munkaerő-piaci programban, képzésben nem vett részt. A közérdekű önkéntes tevékenység ideje a számításnál figyelembe vehető.²¹ Ugyancsak újdonság volt, hogy az aktív korúak ellátását egy háztartásban csak egy fő veheti igénybe.
 - A közfoglalkoztatás rendszere ugyancsak gyökeresen átalakult. A legtöbben a lecsökkentett idejű (60-120 nap) részmunkaidős rövid idejű közfoglalkoztatásban vettek részt. Összességében rekord mennyiségű embert, több mint 300.000 Főt érintett közfoglalkoztatás 2011-ben.

¹⁷ Ld. pl. Eötvös Károly Intézet (2011) Megalázó segélyezési feltételek -- Alkotmánybírósági indítvány és felhívás újabb indítványok megírására, <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=461>; http://www.msze.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=128:3-pont-gyerekszegenyseg&catid=50:temaink-uegyeink&Itemid=106

¹⁸ Napkor község önkormányzata képviselő-testületének 4/2011 (II. 28.) önkormányzati rendelete http://www.napkor.hu/text/doc/2011_evi_szocialis_rendelet.pdf?PHPSESSID=7233da8d437467ce222a382304814474

¹⁹ Az Eötvös Károly Intézet egy érintett önkormányzati rendelet esetében alkotmánybírósági beadvánnyal élt.

²⁰ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról

²¹ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásokról és szociális ellátásról, 36. § (2) e

A lakhatási szegénység alakulása Magyarországon

A lakhatási szegénységgel kapcsolatban Magyarországon nem áll rendelkezésre átfogó, a problémát a maga összetettségében vizsgáló kutatás. Az utolsó nagymintás, kifejezetten a lakáshelyzet vizsgálatát célzó kutatásra 2003-ban került sor. A 2011-es népszámlálás releváns adatainak legnagyobb része egyelőre nem hozzáférhető. A problémakör egyes elemeiről különféle, eltérő célokat szolgáló kutatások alapján lehet képet alkotni. Az alábbiakban ezek alapján dolgozunk, a lakhatáshoz való hozzáférés, a lakhatás jogi biztonsága, lakásminőség, megfizethetőség, elhelyezkedés kérdéseire koncentrálna.

Lakhatáshoz való hozzáférés

Az alacsony státuszú illetve ezen belül elesett csoportok lakhatáshoz való hozzáférése szempontjából kulcsfontosságú lenne egy működő szociális bérlakás-rendszer. Utóbbi ma Magyarországon alapvetően az önkormányzati, ezen belül az önkormányzati szociális bérlakásokat jelenti. A 2011-ben elérhetővé vált adatok szerint azonban az amúgy is elégtelen mennyiségű, minőségi, lokális, menedzsment-problémákkal jellemezhető önkormányzati bérlakás-állomány tovább szűkült. Ezen belül specifikusan a szociális alapon bérbe adott lakásokra nem áll rendelkezésre adat, de nem feltételezhető, hogy ezek állománya növekedett vagy akár fennmaradt volna.²²

Az önkormányzati bérlakások száma 2011-re további csaknem 2.500 lakással csökkent, körülbelül 133 ezer lakásra (a teljes lakásállomány 3 százaléka). A fenntartott önkormányzati lakásbérlemények száma a 2011-ben publikált 2010-es adatok szerint mintegy 120 ezer. Az önkormányzati lakásállományból mintegy 50 ezer lakás található a fővárosban, az állomány itt is mintegy 1.000 darabbal csökkent 2011-re. A csökkenés oka elsődlegesen a továbbra is zajló lakásprivatizáció, 2.000 lakás került ki ilyen módon az önkormányzati lakásállományból. Az eladott lakások száma 2009-10-re a korábbi évekhez képest valamelyest, de nem nagyságrendileg csökkent, összességében az önkormányzati lakásállomány ily módon zajló csökkenése az elmúlt évek trendjét folytatja.

Az önkormányzati lakásállomány megújulása minimális: a 2010-es évben mintegy 2.400 lakás került teljes felújításra, újonnan pedig országosan mindössze 52 darab önkormányzati lakás épült, tehát mindössze az állomány 1,9%-a újult meg, ami elsősorban az állomány minőségi összetételének ismeretében aggályos: az állomány csaknem 17%-a komfort nélküli, csaknem 3%-a szükséglakás, 43%-a egyszobás. A legutóbbi hozzáférhető lakásstatisztika szerint az önkormányzatok mintegy 2.000 lakást tartottak bontandóként számon, ezekben csaknem 1.000 háztartás élt. Rosszabb a helyzet Budapesten és Nógrád megyében, itt a komfort nélküli és szükséglakások aránya (összesen 25% illetve 30%) és az egyszobás lakások aránya (54 illetve 51%) is jóval magasabb az átlagnál. A fővárosban mintegy 1.200 önkormányzati tulajdonú lakás szerepel bontandóként a statisztikában, több mint 700 bent élő háztartással.

²² Nem szisztematikus információk alapján inkább az feltételezhető, hogy a szociális bérlakás-állomány szűkülése akár még jelentősebb is lehet a teljes állomány csökkenésénél, például annak révén, hogy az önkormányzatok mindenekelőtt a legnagyobb anyagi terhet jelentő szociális állománytól igyekeznek megszabadulni. Van példa olyan önkormányzatra, amely egy rendelettel összes lakásbérleményét költségelvvé alakította, a bérlőknek ezt követően kell pályáznuk a szociális lakbér-jogosultság vissza/megszerzésére, erre pedig a szociális feltételek teljesítése esetében sincs lehetősége annak, akiknek 60 napot meghaladó hátraléka van (Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének 40/2011. (IX.26.) önkormányzati rendelete Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásáról <http://www.eselycsek.hu/documents/40-2011-lakasok,-helyisegek-berbeadasa.pdf>).

Korábbi évek kutatásai körülbelül 300 ezerre teszik azon háztartások számát, amelyek számára a szociális bérlakás jelenthetné a méltányos lakhatáshoz jutás lehetőségét.²³ Az önkormányzatok számára nem kötelező listát vezetni a szociális lakásigénylőkről, a legtöbb önkormányzat ezt a rendelkezésre álló lakások és a potenciális igénylők száma közötti nagyságrendi eltérések következtében nem teszi meg. Azon önkormányzatoknál, amelyek mégis vezetnek ilyen listát (mintegy 200 önkormányzat), a legutóbbi hozzáférhető statisztikai adatok szerint mintegy 20 ezer lakásigénylő háztartás volt nyilvántartva. A szociális bérlakás-pályázatok esetében önkormányzatok a Habitat for Humanity Magyarország 2011 novemberében tartott konferenciáján sokszoros, akár harmincszoros túljelentkezésről számoltak be.²⁴

Egy korábbi, a Habitat for Humanity Magyarország megrendelésére készült, a lakhatási szegénységi krízishelyzeteket és ezekhez kapcsolódó lakhatási szükségleteket vizsgáló kutatás becslése szerint eközben 100 ezerre tehető azoknak a fiatal pároknak a száma, akik szülői támogatás és saját megtakarítás nélkül képtelenek önálló lakhatáshoz jutni, és évente körülbelül 10 ezren kerülnek ki intézményi ellátásból (pl. gyermekvédelmi ellátásból) úgy, hogy lakhatásuk megoldásában segítségre szorulnak.²⁵

A hozzáférési problémák legszélsőségebb formája a hajléktalanság, bár a jelenség a megfizethetőséggel és a lakhatás jogi biztonságát garantáló eszközrendszerrel is szorosan összefügg.²⁶ A hajléktalan emberek számának megállapítása akadályokba ütközik, nemcsak a számlálás nehézségei, hanem a hajléktalanság fogalmi kereteinek meghatározása miatt is. A hajléktalan emberekre vonatkozó legnagyobb felmérés, az ún. Február 3. kutatás 2011-ben csaknem 7.500 ember adatait rögzítette országszerte. Közülük csaknem 3.000-en éltek utcán és 4.500-an hajléktalanellátó intézményben töltötték éjszakáikat.²⁷ A KSH legfrissebb adatai szerint a hajléktalanok otthonában, szállásán, éjjeli menedékhelyén gondozottak száma 2010-ben csaknem 9.200-ra volt tehető.²⁸ Az ellátórendszerben és utcán élőkön túl több tízezer ember él rossz lakáskörülmények közt, a hajléktalanság veszélyében Magyarországon.

További problémát jelentenek a nagy létszámú intézmények. Ezek kitagolására az országnak nemzetközi kötelezettségvállalása van, jelenleg azonban továbbra is több tízezer ember (idősek, pszichiátriai betegek, fogyatékosok, hajléktalanok) él nagy létszámú tartós bentlakásos intézményben, sok esetben rosszul megközelíthető, (minőségi) intézményektől, szolgáltatásoktól, munkalehetőségektől stb. távoli területeken. Egy 2011-ben publikált vizsgálat szerint a kétezres évek második felében csak az értelmi fogyatékosokkal, autizmussal élő emberek, illetve súlyosan, halmozottan fogyatékos személyek közül legalább 15 ezren éltek olyan intézményekben, amelyek

²³ Hegedüs, J et. al. (2009) Lakhatási szükségletek Magyarországon. Készült a Habitat for Humanity felkérésére, <http://www.habitat.hu/hu/tudaskozpont/publikacio/2/>

²⁴ Habitat for Humanity Magyarország (2011) Nem ott, nem annyi, nem annyiért, nem annak... <http://www.habitat.hu/hu/hirek/nem-ott-nem-annyi-nem-anniert-nem-annak?id=50>

²⁵ Hegedüs, J et. al. (2009) Lakhatási szükségletek Magyarországon. Készült a Habitat for Humanity felkérésére, <http://www.habitat.hu/hu/tudaskozpont/publikacio/2/>

²⁶ A fejezet rész összeállításában közreműködött: Koltai Luca

²⁷ Február harmadika munkacsoport (2011) Gyorsjelentés a hajléktalan emberek 2011. február 3-i kérdőíves adatfelvételéről,

http://www.menhely.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=37

²⁸ KSH, A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben ellátottak az intézmény típusa szerint (1993–) http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsi001.html

nagyrészt megfelelnek a fenti meghatározásnak (nagy létszámú, rosszul megközelíthető, minőségi intézményektől, szolgáltatásoktól, munkalehetőségektől távoli intézmény).^{29,30}

Ami a lakásállomány egészének mennyiségi megfelelőségét illeti: a népszámlálás mintegy 4.389 ezer lakóegységet mért, ebből 4.372 ezer lakást, továbbá csaknem 11 ezer lakott üdülőt, és 6 ezer lakott egyéb lakóegységet. A lakásállomány a legutóbbi népszámláláshoz képest 7,8%-al bővült.³¹ A lakott lakások száma 3.878 ezer, tehát a lakásállomány mintegy 11,5%-a (körülbelül félmillió lakás) jelenleg nem használatos lakáscélra: más funkcióra/másodlagosan használják vagy üres. Különösen sok ilyen lakás található a fővárosban, valamint Zala, Somogy, Nógrád, Bács-Kiskun, Békés megyékben (olyan megyékben tehát, amelyekre legalábbis részben gazdasági problémák, elöregedő népesség jellemző). Relatív kevés, de így is a lakásállomány 8-10%-át teszi ki az üres lakások aránya Pest, Veszprém, Fejér, Tolna megyékben (tehát gazdaságilag fejlettebb területeken).³² Összességében elmondható, hogy ha területi eltérések (főként az egyelőre nem hozzáférhető finomabb bontásban) találhatók is, a magyarországi lakásállományra nem jellemző a mennyiségi hiány, fő problémái nem ebben keresendők.

Lakhatás jogi biztonsága

Szisztematikus, számszerű információk a lakhatás jogi biztonságának problémái által érintett népesség nagyságáról nem állnak rendelkezésre, de a lakhatás jogi biztonságát veszélyeztető különféle helyzetek jelen vannak a magyarországi lakásrendszerben, ezek közé tartozik:

- A lakhatás jogviszonyának tisztázatlansága;
- A hajléktalanság/elfogadhatatlan életkörülményeket kínáló lakhatási lehetőségek alternatívájaként szolgáló szívésségi lakáshasználat;
- A hiányzó, szabálytalan, üres lakcímkártya, szakmai szervezetek becslése szerint ez a probléma több tízezer embert érint az országban, a hajléktalan emberek különösen kitettek ennek a problémának;³³
- A lakásbérleti szerződés hiánya magánlakásbérletek esetében, a kedvezőtlen adózási környezet miatt ez a jelenség annyira elterjedt, hogy a szektor nagyságára vonatkozó megbízható becslések sem adhatók;
- A méltányos szerződési feltételek hiánya a lakásbérleti szerződésekben;
- A kilakoltatás szabályozásában szereplő jogi garanciák kapcsán ide sorolható, hogy a 60 napnál nem régebben az ingatlanban élő önkényes lakásfoglalók esetében a kilakoltatáshoz mindössze jegyzői, és nem bírósági határozat szükséges, a jegyzői határozat 8 napon belül végrehajtandó akkor is, ha az érintett a határozat megváltoztatására keresetet indított (a jegyző határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, a keresetnek a kilakoltatás végrehajtására halasztó

²⁹ Verdes Tamás – Scharle Ágota – Váradi Balázs (2011) Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól, http://www.budapestinstitute.eu/uploads/intezet_helyett_2012.pdf illetve http://www.esely.org/kiadvanyok/2011_4/01averdes.indd.pdf

³⁰ Társaság a Szabadságjogokért, Budapest Intézet (2012) Intézet helyett! Átfogó javaslatcsomag a hazai fogyatékosáspolitikára megújításáért http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/intezet_helyett_2012.pdf

³¹ KSH, 2011. évi népszámlálás 1. Előzetes adatok <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepszelo2011.pdf>

³² KSH, a népszámlálás előzetes adatai <http://www.nepszamlalas.hu/index.php?article=1460&langcode=hu>

³³ Vári, Gy (2011) Nincs számukra hely, in: Magyar Narancs, 2011. évf. 49. sz. december 8. <http://magyarnarancs.hu/belpol/nincs-szamuokra-hely-77728/>

hatálya nincsen). A kilakoltatás szabályozása kapcsán további specifikus, szakmai, érdekvédő szervezetek által évek óta hangsúlyozott probléma a gyermeki jogok sérelme: a kilakoltatást szabályozó jogi rendelkezések nem tartalmazzak elhelyezési kötelezettséget, gyermekes családok esetében sem, miközben a gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezményrel összhangban a magyar gyermekvédelmi törvény is rögzíti, hogy a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.³⁴

- Szabálytalanságok a kilakoltatásra vonatkozó szabályok alkalmazásában (pl. jogcím nélküli lakáshasználók és önkényes lakásfoglalók kategóriáinak összemossa, megfelelő időben történő írásos értesítés elmaradása).³⁵

Lakásminőség

2011-re a magyarországi lakásállomány csaknem 95%-a a közüzemi vízhálózatra kötött, de így is mintegy 233 ezer lakásban hiányzik a vezetékes vízszolgáltatás. Az Eurostat legfrissebb hozzáférhető adatai szerint³⁶ a magyar népesség 6,6%-a (körülbelül 660 ezer ember) él olyan lakásban, amely nem rendelkezik saját WC-vel, 4,4%-a (körülbelül 440 ezer ember) olyan lakásban, amelyben nincsen zuhany vagy fürdőkád. (Ezzel az EU-tagállamok között a 6. illetve 7. legkedvezőtlenebb helyen van az ország, Románia, Bulgária és a balti államok, illetve az utóbbi esetben Lengyelország mögött). A szennyvízgyűjtő hálózatra kapcsolt lakások aránya már összességében is kevésbé kedvező, az állomány 72%-a van rákötve a szennyvízhálózatra, körülbelül 1,2 millió lakásnak nincs hozzáférése. Különösen kedvezőtlen a helyzet a községekben, ahol a lakásoknak több mint felében nem érhető el a hálózat (43%-uk van rákötve).

Ami a lakhatóságot illeti, az Eurostat legfrissebb hozzáférhető adatai szerint³⁷ a magyarországi lakosok 24,2%-át érinti legalább az egyik probléma a következők közül: beázó tető, nedves falak/padló/alap, penészes ablakok vagy padló. EU-s összehasonlításban Magyarország a negyedik legkedvezőtlenebb helyzetű tagállam a fenti lakhatási problémák előfordulását illetően. A lakásminőségi problémák erősen összefüggenek a területi elhelyezkedéssel, a kistélepüléseken, különösen az elmaradott térségekben fekvő kistélepüléseken koncentrálnak.³⁸

³⁴ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról 7. § (1) http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700031.TV

³⁵ A lakhatás biztonságával kapcsolatban ld. még Kőszeghy, L (2011) A lakhatás biztonsága Magyarországon - szakpolitikai kérdések és civil válasz-kísérletek – témafelvetés a Védegylet által szervezett környezeti igazságosság – workshopra (2011 május 6.) Védegylet Budapest

³⁶ Eurostat, Statistics on Income and Living Conditions (SILC), Share of total population not having indoor flushing toilet for the sole use of their household <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi294&plugin=1>; Share of total population having neither a bath, nor a shower in their dwelling <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi293&plugin=1>. Az adatok referenciaéve 2010.

³⁷ Eurostat, Statistics on Income and Living Conditions (SILC), Share of total population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames of floor. Az adatok referenciaéve 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi292&plugin=1> Az adatok referenciaéve 2010.

³⁸ KSH (2005) Lakásviszonyok az ezredfordulón, www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/lakviszezr.pdf

Megfizethetőség

Lakhatási költségek

Az Eurostat legutóbbi publikált adatai szerint³⁹ a magyarországi háztartások bevételeik átlagosan 25,2%-át költik lakhatásra, ez az EU-országok között a 6. legmagasabb arány. Ezt különösen annak fényében érdemes kiemelni, hogy a nemzetközi szakirodalom a lakásköltségek 30-35% feletti részesedése esetén már a megfizethetőségi problémákról beszél.

A megfizethetőségi problémák fokozottan érintik az alacsony jövedelmű háztartásokat, nemcsak alacsonyabb jövedelmükkel összefüggésben, hanem amiatt is, hogy ezek a háztartások gyakran eleve rossz energiahatékonyságú lakásokban (paneles lakótelepek, rosszul szigetelt családi házak) élnek. Az Eurostat legfrissebb elérhető adatai szerint a legalacsonyabb jövedelmi ötödben a háztartások csaknem egyharmada esetében elérte vagy meghaladták a lakhatási költségek az elkölthető háztartásjövedelem 40%-át,⁴⁰ ez a mérték már súlyos megfizethetőségi problémát jelent.

Az alacsony státuszú, önkormányzati bérlakásban élő háztartások esetében specifikus problémát jelent, hogy az önkormányzati bérlakások lakbérének megállapítása a helyi képviselőtestületek feladata, ezzel összefüggésben a lakberek, így az ezekkel összefüggő fizetési terhek az egyes településeken jelentősen eltérnek egymástól. Az eltéréseket nem indokolják a települések gazdasági helyzetéből adódó, a bérlők fizetőképességének vélhető eltéréseiben is jelentkező különbségek. Erre utal egyrészt az eltérések mértéke: a félkomfortos lakások esetében például a KSH adatai szerint a legmagasabb és legalacsonyabb lakbért kivető nagyváros (Szombathely és Nyíregyháza) között több mint nyolcszoros, a komfort nélküliek esetében csaknem tízszeres a lakbér mértéke közötti eltérés (ugyanezen két város között), a fizetőképességben aligha lehet ekkora különbség a két városban élő lakásigénylők között. Másrészt, a magasabb lakbéreket kivető városok között jó pár kedvezőtlen regionális elhelyezkedésű, sok szociális problémával küzdő nagyváros található (Debrecen, Salgótarján, Eger) és fordítva, a legalacsonyabb lakbéreket kivető önkormányzatok között található több relatíve kedvezőbb elhelyezkedésű város (Veszprém, Tatabánya, Szekszárd). Hasonló különbségek találhatók az egyes fővárosi kerületek között is.⁴¹

Energiaszegénység

A lakhatási szegénységgel jelentős részben összefüggő, a megfizethetőségi problémákhoz, de a lakhatás más dimenzióihoz, így például a lakásminőség kérdéséhez is kapcsolódó, a nemzetközi szakirodalomban egyre nagyobb hangsúllyal szereplő téma az energiaszegénység kérdése. Az energiaszegénység fogalmának egységes meghatározása nincs, az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ 2011-ben megjelent, a fogalom meghatározásával foglalkozó tanulmánya szerint a leggyakrabban használt értelmezésben egy háztartás akkor tekinthető energiaszegénynek, ha nem képes megfelelő szintre fűteni lakását, illetve bevételeinek egy meghatározott hányadánál többet költ energiaszámláira.⁴² Az alábbiakban a probléma hazai nagyságrendjére vonatkozó

³⁹ Eurostat, Statistics on Income and Living Conditions (SILC), Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcd01&lang=en Az adatok referenciaéve 2010.

⁴⁰ Eurostat, Statistics on Income and Living Conditions (SILC), Housing cost overburden rate by income quintile <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi162&language=en> Az adatok referenciaéve 2010.

⁴¹ Győri, P (2011) Csak csendben, csak halkan, in: Népszabadság, 2011.11.11. http://nol.hu/velemenyt/20111111-csak_csendben_csak_halkan

⁴² U.i, p. 1.

becsléseket mutatjuk be. A legfrissebb Eurostat adatok szerint⁴³ a magyarországi lakosok 10,7%-a (több mint 1 millió ember) él olyan háztartásban, amelyben a kérdezett beszámolója szerint előfordult, hogy anyagi okokból nem tudta megfelelően kifűteni lakását. Egy korábbi vonatkozó kutatás szerint a legaggasztóbb helyzetben a mediánjövedelem 60%-a alatti jövedelemmel rendelkező, tehát az EU-ban alkalmazott definíció szerint szegény egyszemélyes háztartások voltak, körükben minden harmadik háztartás nem tudott megfelelő fűtést biztosítani.⁴⁴ Ez az energiaszegénységre utaló probléma tehát legalább egymillió embert érint, bár az adat önmagában nem tekinthető az energiaszegénység pontos becslésének. Az Energiaklub hivatkozott tanulmánya⁴⁵ a brit energiaszegénység-meghatározási metodika alapján számított adatai (amely a medián kétszeresénél nagyobb arányú energiaköltséggel rendelkező háztartásokat tekinti energiaszegénynek) nagyságrendileg hasonló becslést adnak, ezek szerint a háztartások 8-10%-a, 300-380 ezer háztartás tekinthető energiaszegénynek. Fontos kiemelni, hogy az energiaszegénység problémája elsősorban a nagy alapterületű családi házakban élőket érinti (a leginkább kitett csoport tehát nem a panelekben élő lakosság, amelynek problémái sokkal jobban benne vannak a köztudatban).⁴⁶

Az energiaszegénységgel szorosan összefüggő probléma, annak szélsőséges következménye a kihűlés: Magyarországon évente mintegy 800 embert kezelnek különösen nagy hideg hatására kialakuló helyzetek miatt, közülük hozzávetőlegesen 250-en halnak meg. Nemzetközi viszonylatban ez a szám nagyon magas, Magyarország lakosságához viszonyítva arányaiban majd tízszerese más fejlett országok hasonló arányszámainak. Elsősorban az idősebb emberek veszélyeztetettek: egy 50-70 éves embernek tízszer, egy 80-84 évesnek 26-szor, míg egy 85 év feletti embernek 38-szor akkora az esélye, hogy kihűlés miatt kezelik vagy életét veszti, mint egy 25-30 évesnek. A kihűlés miatt elhunytak jellemzően alacsony iskolai végzettségűek, 13%-uk nem fejezte be az általános iskolát, 46%-uknak alapfokú a legmagasabb végzettsége, 15%-uk rendelkezett befejezett szakmunkásképző vagy szakiskolával, és csak 5-5%-uk közép- vagy felsőfokú végzettséggel. A kisebb településeken élők ugyancsak kiemelten veszélyeztetettek, az 500 főnél kisebb településeken majdnem háromszor akkora valószínűséggel hűl ki egy ember, mint egy nagyobb (5.000–10.000 fős) településen. A kihűlés nem egyszerűsíthető le pusztán szegénységi kérdéssé: a kutatás alapján úgy tűnik, hogy a társadalmi elszigeteltség, a társas, és különösen a családi kapcsolatok hiánya, valamint a rossz egészségügyi állapot is közrejátszik. A kihűlés következtében meghaltak többnyire magányosan, kapcsolatszegénységben élő emberek.⁴⁷

Eladósodás

A közműszolgáltatók felé a lakhatás biztonságát veszélyeztető mértékben eladósodott háztartások számáról átfogó, minden érintett szolgáltatóra vonatkozó adat nem áll rendelkezésre, azonban közelmúltban publikált adatok szerint csak a 11 megyében, zömmel a keleti országrészben gázt szolgáltató Tigáznál 220 ezer gázszámla-hátralékos háztartás található, az ellátott 1 millió 260 ezer fogyasztó 18%-a eseti vagy tartós fizetési problémával küzd.⁴⁸ Az illetékes minisztérium több

⁴³ Eurostat, Statistics on Income and Living Conditions (SILC), Inability to keep home adequately warm http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs01&lang=en Az adatok referenciaéve 2010.

⁴⁴ Herrero, Sergio Tirado –Ürge-Vorsatz, Prof. Diana (2009): Energiaszegénység Magyarországon, Közép-európai Egyetem, Budapest, <http://www.vedegylet.hu/doc/eudevesz.pdf>

⁴⁵ Fellegi Dénes-Fülöp Orsolya (2012) Szegénység vagy energiaszegénység? Az energiaszegénység definiálása Európában és Magyarországon. Energiaklub Budapest, http://energiaklub.hu/sites/default/files/energiaklub_szegenyseg_vagy_energiaszegenyseg.pdf A tanulmány az energiaszegénység meghatározására más lehetséges számítási eljárásokat is megfogalmaz.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Fehér B., Gurály, Z, Koltai, L (2011) Ajánlások a kihűlés megelőzésére, kézirat, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet

⁴⁸ Szabó M. I. (2012.06.25.) Gázszámla: nincs több kikapcsolás, de nő a tartozás http://hvg.hu/gazdasag/20120622_Gazszolgáltatashal_kialcsolva

szolgáltatóra kiterjedő korábbi kutatása szerint 2009 nyarán az adatot szolgáltató közművállalatok fogyasztói több mint 10%-ának, több mint 500 ezer fogyasztónak volt határidőn túli tartozása az áramszolgáltatók felé. Csaknem 334 ezer fogyasztónak 90 napon túli, tehát az akkori szabályozás szerint a kikapcsolás veszélyével fenyegető tartozása volt. A gázszolgáltatók felé a fogyasztók 14%-ának, 466 ezer fogyasztónak volt határidőn túl lejárt tartozása. 90 napon túli tartozása 301 ezer gázfogyasztónak volt. 2003-hoz képest a tartozó fogyasztók száma 66%-al nőtt az áram esetében, és hétszeresére a gázfogyasztók esetében.

2011 folyamán változott a nem fizető fogyasztókkal kapcsolatos eljárás szabályozása, már 60 napot meghaladó után kikapcsolható az áram illetve a gázszolgáltatás (védendő fogyasztók esetében ez az időszak hosszabb lehet, azonban a fogyasztóknak csak töredéke tartozik ebbe a kategóriába). 2011-re vonatkozó statisztika nem áll rendelkezésre, egy közelmúltban megjelent elemzés a Magyar Energia Hivatal adatai alapján 2012. május végi adatokat szolgáltat, eszerint a megelőző egy évben több mint 115 ezer lakossági fogyasztót kapcsoltak ki az áramszolgáltatásból.⁴⁹

Egy 2011-ben a TÁRKI és a Habitat for Humanity Magyarország együttműködésében készült országjelentés tapasztalatai szerint a különböző szolgáltatók között eltérések tapasztalhatók a tekintetben hogy mennyire szigorúak a kikapcsolásra vonatkozó szabályok betartásában, egy-egy szolgáltató hozzáállása pedig időben is változhat. A kutatás keretében készült interjúk szerint az áramszolgáltatók az utóbbi időszakban szigorúbbak lettek a kikapcsolásokat illetően, a gázszolgáltatók kevésbé szigorúak. A távfűtés esetében a kikapcsolás igen ritka technikai okoknál fogva.⁵⁰

Az önkormányzati lakbér-elmaradásokról pontos adat nem áll rendelkezésre, de önkormányzatokkal folytatott konzultációk alapján ez az arány növekszik, akár a bérlők negyedét-harmadát is érintheti, ez több tízezer embert jelent.

Ehhez jönnek hozzá még a jelzálog-alapú hitelekkel elmaradt háztartások. A tömeges eladósodásnak ez a típusa viszonylag új: az MNB 2011 májusában publikált elemzése szerint 2008 decemberében mintegy 33.700 ingatlant érintett 90 napot meghaladó, jelzáloghitelből adódó fizetési késedelem, 2010 végére már több mint 90 ezer ingatlan volt érintett,⁵¹ míg a KSH lakáshitellel rendelkező háztartások szociális jellemzőire vonatkozó 2011. novemberi elemzése mintegy 93 ezerre tette a lakáscélú jelzáloghitellel, 35 ezerre a nem lakáscélú jelzáloghitellel kapcsolatban fizetési gondokkal küzdő háztartások számát. A KSH elemzése szerint 2011 nyarán 287 ezer családnak (945 ezer fő) devizaalapú, 289 ezer családnak (960 ezer fő) pedig forint alapú jelzáloghoz kötött lakáshitele volt. A lakáshitelek több mint kétharmada (68%) nevel gyermeket, ők fele arányban devizahitelek, akiknek 23%-a fizetési nehézséggel küzd. Három vagy több gyermeket 67 ezer család nevel, fele arányban szintén devizahitelek (34 ezer család, 181 ezer érintett), akiknek 28%-a küzd fizetési nehézséggel. A legnehezebb helyzetben az a 72 ezer háztartás van, amelynek minden családtagja munkanélküli vagy inaktív. A jelzáloggal terhelt ingatlanokat tekintve elmondható, hogy az átlagos lakásnagyság 85 nm, az egy személyre jutó átlagos alapterület 26 nm. A hitelfelvevők kétharmada (385 ezer család) 50-100 nm közötti lakásban lakik. A vidéki és a fővárosi háztartások közel azonos nagyobb arányban adósodtak el, és a fizetési nehézségeket nézve is ugyanolyan arányban vannak nehéz helyzetben.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Bernát, A-Kőszeghy, L (2011) Managing household debts. Country report commissioned by the Eurofound 2011, <http://www.habitat.hu/en/tudaskozpont/managing-household-debt-hungarian-country-report?id=6;>
http://www.tarki.hu/hu/news/2011/kitekint/20111202_ados.pdf

⁵¹ MNB (2011) Élet a moratórium után – a nem teljesítő jelzáloghitelek mögötti ingatlanfedezetek lehetséges hatásai a lakáspiacra, Budapest, 2011. május 5.
http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Penzugyi_stabilitas/mnbhu_penzugyi_stab_tanulmanyok/elet_a_moratorium_utan.pdf

A TÁRKI 2011. április-június között lezajlott adatfelvétele szerint a magyarországi lakosok 22%-a élt olyan háztartásban, amely az elmúlt 12 hónapban legalább egyszer pénziány miatt nem tudott valamilyen közüzemi számlát fizetni. 7%-ukkal fordult elő hogy legalább egyszer késett lakáshitel-törlesztéssel, utóbbiak háromnegyede esetében történt késés közüzemi számlákkal is. A leggyakrabban tehát a közműdíjakban jelentkezik elmaradás. Az EU életkörülményeket vizsgáló 2010-es adatfelvételének eredményei szerint a lakosok 22,1%-a élt olyan háztartásban amely a megelőző évben legalább egy alkalommal elmaradt valamilyen közüzemi számla-befizetési kötelezettségével, ez az EU-ban a negyedik legmagasabb arány (Bulgária, Románia és Lettország után).⁵²

A lakhatás megfizethetőségét javító eszközök hozzáférhetősége

A lakhatás megfizethetőségének javítását célzó eszközök közül a központi normatív lakásfenntartási támogatás a 2011-ben elérhetővé vált 2010-es adatok szerint mintegy 290 ezer embert ért el (közülük több mint 70 ezren természetbeli támogatást, vagy ilyen támogatást is kaptak, 222.600 egyén részesült pénzügyi támogatásban). Méltányossági alapon 73.800 egyén jutott lakásfenntartási támogatáshoz, közülük 13.700-an adósságcsökkentési támogatáshoz kapcsolódóan. Valamilyen lakásfenntartási támogatásban összesen körülbelül 360 ezer háztartás, az összes háztartás mintegy 9-10%-a részesült. Pénzbeli támogatást ez mintegy 250 ezer háztartás esetében jelentett. A tízezer lakosra jutó támogatottak száma a településméret csökkenésével arányosan nő, területileg a legmagasabb az Észak-Alföldi régióban. A támogatás átlagos összege (a pénzbeli és természetbeli támogatást is figyelembe véve) a központi normatív támogatás esetében körülbelül 55 ezer, a méltányossági támogatás esetében 41 ezer forint volt, az adósságcsökkentési támogatáshoz kapcsolódóan nyújtott támogatás esetén mindössze 26 ezer forint.

A már kialakult adósságok korrekcióját célzó adósságkezelési szolgáltatás rendszere sokat fejlődött az elmúlt években. A 2003-tól bevezetett központi szabályozás fontos vívmánya, hogy a pénzbeli támogatás (adósságcsökkentési támogatás, lakásfenntartási támogatás) mellett szociális munkát (adósságkezelési tanácsadás) is nyújt az érintetteknek. Egy a TÁRKI és a Habitat for Humanity Magyarország együttműködésében 2011-ben készült kutatás tapasztalatai szerint a hozzáférők száma és a program hatékonysága azonban így is korlátozott, részben a vonatkozó szabályozás egyes kontraproduktív elemei miatt, mindenekelőtt azzal összefüggésben, hogy a szolgáltatás nyújtása csak 40 ezer főt elérő lélekszámú települések esetében kötelező, illetve az adósságkezelésbe bevont adósságok mértéke (ideértve egy kötelező „eladósodottsági minimumot”) és köre is korlátozott. Adósságcsökkentési támogatáshoz a 2011-ben elérhetővé vált legfrissebb adatok szerint⁵³ az előző évben összesen mintegy 20 ezren jutottak, közülük rendszeres havi támogatásban mintegy 13.600-an részesültek. Jól látható az adósságkezelési rendszer kiépültségének hiánya a kistépüléseken: tízezer fős lélekszám alatti településeken ilyen típusú támogatás lényegében nem elérhető, országosan összesen 700 háztartás részesült rendszeres havi adósságcsökkentési támogatásban ebben a településméret-kategóriában. Összességében, hasonló helyzetű háztartások attól függően, hogy mekkora településen élnek, az adott település mennyi erőforrást allokál az adósságkezelésre, mennyire rugalmasak a területen működő közszolgáltatók, az adósságkezelési szolgáltatásban dolgozók milyen együttműködést tudnak kialakítani a szolgáltatókkal stb. igen eltérő esélyekkel jutnak hozzá a hatékony adósságkezeléshez, az önkormányzati adósságkezelési szolgáltatás az eladósodott háztartásoknak csak egy töredékét éri el.⁵⁴

⁵² Eurostat, Statistics on income and living conditions (2010) Arrears (mortgage or rent, utility bills or hire purchase) from 2003 http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs05&lang=en

⁵³ Az adatok forrása KSH (2011) Szociális statisztikai évkönyv 2010

⁵⁴ Az adósságkezelési szolgáltatásról részletesebb elemzést ld. Bényei Zoltán: Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására II. Adósságkezelési szolgáltatás, in: Kapocs, X. évf. 4. szám (51) december illetve Bernát, A-Kőszeghy, L (2011) Managing household debts. Country report commissioned by the Eurofound 2011,

A jelenlegi jogi szabályozás az áram- és gázfogyasztók esetében lehetőséget ad előrefizetős mérőórák felszerelésére az eladósodás megelőzésére. Védendő fogyasztók számára a mérőóra felszerelése ingyenes (a költségek az elosztó hálózati engedélyest/földgázelosztót terhelik),⁵⁵ amennyiben beleegyeznek az előre fizetős mérőóra felszerelésébe. Annak ellenére, hogy az áramszolgáltatók esetében 2008, a gázszolgáltatók számára 2009 eleje óta nyitva áll ez a lehetőség, és civil szervezetek, így a Magyar Máltai Szeretetszolgálat évek óta szorgalmazza a megoldás széleskörű alkalmazását az eladósodás illetve az adósságok növekedésének megelőzésére,⁵⁶ az országban alig néhány ezer előrefizetős mérőóra működik. A közműszolgáltatók ennek kapcsán arra hivatkoznak, hogy az érintett háztartások elutasítják az előrefizetős mérőóra felszerelését, civil szervezetek⁵⁷ tapasztalatai szerint azonban szerepet játszik a fogyasztók tájékoztatásának alacsony hatékonysága is, emellett az a tény hogy bár e tekintetben az elmúlt években történt változás, egyes szolgáltatók továbbra is csak tartozásmentes ügyfelek számára szerelnek fel előrefizetős mérőórákat.

Elhelyezkedés

Az intézményi, szolgáltatási ellátottságban markáns területi eltérések tapasztalhatók, elsősorban a kistelepülések, ezen belül is az elmaradott térségek kistelepülései rovására. Ami például a sürgősségi ellátásokhoz való hozzáférést illeti, egy 2009-ben közzétett ÁSZ-jelentés szerint jelentős területi egyenlőtlenségek tapasztalhatók az ellátás számos dimenziójában (központi ügyelet elérhetősége, sürgősségi ágyak száma, az ellátás szakmai programja, feltételei, szakember-ellátottsága stb.), így például a hivatkozott adatok szerint nappal az ország 78,2%-át, éjjel 79%-át tudták 15 percen belül elérni a mentők.⁵⁸

Specifikus problémát jelent továbbá a szegénység területi koncentrációja, amelynek legjellemzőbb formái a városi slumok, telepek, gettósodó települések és kistérségek. Az érintettek számára pontos adat nem áll rendelkezésre. Egy 2010-ben készült vizsgálat szerint az országban több mint 1.600 városi és falusi szegregátum található, amelyekben körülbelül 300 ezer ember él (ez az adat nem tartalmazza a szegregált, gettósodó települések lakóit).⁵⁹ A különféle vizsgálatok legalább 500-ra teszik a telepek számát, a 2001-es népszámlálás adatai alapján a 2.000 fő feletti városokban azonosított szegregátumokban csaknem 160 ezer ember élt. Ugyanennek az adatforrásnak az alapján egy elemzés több mint 150-re teszi a gettósodó falvak számát. A szegénység területi koncentrációja már nemcsak települési, hanem kistérségi szinten is megjelenik, elsősorban az ország északkeleti és délnyugati területein.⁶⁰ Bár a probléma korántsem csak romákat érint, a romák felülreprezentáltak az ország hátrányos helyzetű területein, a hátrányos helyzetű kistérségek besorolásáról szóló 311/2007-

<http://www.habitat.hu/en/tudaskozpont/managing-household-debt-hungarian-country-report?id=6;>

http://www.tarki.hu/hu/news/2011/kitekint/20111202_ados.pdf

⁵⁵ 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700086.TV; 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0800040.TV

⁵⁶ Szabó M. I. (2012.06.25.) Gázszámla: nincs több kikapcsolás, de nő a tartozás

http://hvg.hu/gazdasag/20120622_Gazszolgáltatassbol_kikalcsolva

⁵⁷ Tartozunk ennyivel! TÁMOP-5.3.5-09/1 Kísérleti program az adósságcsapda megelőzése érdekében, a heves megyei kistérségben induló adósságmegelőzési- és kezelési program (A TÁMOP-5.3.5-09/1-2010-0007) nyitókonferenciája 2011.06.29.; A-Kószeghy, L (2011) Managing household debts. Country report commissioned by the Eurofound 2011, <http://www.habitat.hu/en/tudaskozpont/managing-household-debt-hungarian-country-report?id=6;>

http://www.tarki.hu/hu/news/2011/kitekint/20111202_ados.pdf

⁵⁸ Állami Számvevőszék (2009) Jelentés a sürgősségi betegellátó rendszer kialakítására, fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről, <http://www.asz.hu/jelentes/1001/jelentes-az-egynapos-sebeszeti-ellatasra-fordított-penzeszkozok-hasznosulasanak-ellenorzeserol/1001j000.pdf>

⁵⁹ Domokos, V (2010) Szegény- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének es infrastrukturális állapotának elemzése különböző (közoktatási, egészségügyi, településfejlesztési) adatforrások egybevetésével, Ecotrend Bt. 2010

⁶⁰ Virág, T (2010) Kirekesztve: Falusi gettók az ország peremén, Akadémiai Kiadó Budapest; Ladányi, J (2012) Leselejtettek. L'Harmattan Budapest 2012

es kormányrendeletben meghatározott komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérségben az ország teljes lakosságának 10%-a, a romák harmada él. A lakhatással kapcsolatos minőségi, mennyiségi, hozzáférési problémák az ország elmaradott területein, főleg elmaradott területek kistelepülésein koncentrálódnak.

A megfizethetőség javítását, eladósodás kezelését szolgáló rendszer problémáinak és egy jól működő bérlakás-rendszer hiányának specifikus következménye a marginalizálódó háztartásoknak a periférikus lakáshelyzetek – településszéli, volt zártkertes övezetek, családi házas területek melléképületei – irányába történő mobilitása.⁶¹

Lakhatási szegénység és romák

A roma lakosság lakáshelyzetével kapcsolatban átfogó kutatás nem áll rendelkezésre, az elmúlt években a lakosságcsoport helyzetét általánosságban vizsgáló kutatások azonban kitértek erre a témára is. Az eredmények alapján elmondható, hogy a romák lakhatási szegénység minden mért dimenziójában hátrányos helyzetben vannak a nem romákhoz képest. A különféle mintavételi eljárással, kérdésstruktúrával dolgozó vizsgálatok eredményei nehezen összevethetőek, így csak néhány illusztratív adatot emelünk ki. A 2010-ben a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet TÁMOP 5.4.1. kiemelt projektje keretében készült, a roma népesség helyzetének, társadalmi kirekesztettségének megismerését célzó nagymintás kérdőíves kutatások releváns eredményei szerint, annak ellenére hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen javultak a roma lakosság lakhatási körülményei mind az alapszolgáltatásokhoz, infrastruktúrához való hozzáférés, mind a lakhatóság vonatkozásában, a válaszdó roma háztartások⁶² 21%-a 2010-ben is olyan lakásban élt, amelyben nem elérhető a vezetékes víz, szemben a teljes lakosság 5%-val, 32%-a WC-vel nem felszerelt lakásokban míg ez a teljes népességben 6,6%.⁶³ Ami a lakhatóságot befolyásoló problémákat illeti, a válaszdó romák által lakott lakások csaknem harmadát érintette tetőbeázás, 40%-ában okozott problémát a nyílászárók, 17%-ában a padló korhadása,⁶⁴ csaknem felében a falak vizesedése, miközben, ahogyan erről korábban szó volt, a hasonló időpontra vonatkozó Eurostat adatok szerint a teljes népesség negyedét érinti valamelyik ezek közül a problémák közül. Bár a romák lakhatási helyzetét erősen meghatározzák a településtípus szerinti és regionális hátrányok,⁶⁵ egy-egy

⁶¹ Hegedüs, J et. al. (2009) Lakhatási szükségletek Magyarországon. Készült a Habitat for Humanity felkérésére, <http://www.habitat.hu/hu/tudaskozpont/publikacio/2/>; Linder, B (2010) "Bérlakásprogramról mindig mindenki beszél" - Hegedüs József közgazdász, szociológus, a Városkutatás Kft. ügyvezető igazgatója, in: Magyar Narancs 2010.08.12. http://magyarnarancs.hu/belpol/berlakasprogramrol_mindig_mindenki_beszeli_-hegedus_jozsef_kozgazdasz_szociologus_a_varoskutas_kft_ugyvezeto_igazgatoja-74337

⁶² A mintavételi eljárásról és az adatok reprezentativitásának kérdéséről ld. Letenyey, L-Rácz, A (2011) Mintavétel terepmunka közben, in: Kurucz, E (szerk.) Roma kutatások, 2010 - élethelyzetek a társadalom peremén, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Budapest 2011 www.modernizacio.hu/download.php?id=589. A minta a szegregáltabb körülmények között élő romákat jobban elérte mint az integráltan élőket.

⁶³ Teller Nóra (2011) Adaptációs csapdák. Hipotézisek a romák lakásmobilitásáról a 2010-es roma adatfelvétel lakásváltoztatási kérdéseire adott válaszok és a korábbi cigányfelvételek lakásmobilitási adatai alapján, in: Kurucz, E (szerk.) Roma kutatások, 2010 - élethelyzetek a társadalom peremén, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Budapest 2011 www.modernizacio.hu/download.php?id=589

⁶⁴ Letenyey, L-Varga, A (szerk.) (2011) „Roma Társadalom” TÁMOP – 5.4.1-8/1 „B” komponens zárótanulmány http://szocioteka.unideb.hu/adatlap/zarotanutmany_roma_tarsadalom_tamop_-_54181_b_komp/352.html

⁶⁵ Bernát, A (2005) A magyarországi cigányság helyzete közép-kelet-európai összehasonlításban in: Kolosi, T; Tóth, I. Gy; Vukovich, Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2005, Budapest: TÁRKI pp. 118-137., http://www.tarsadalomkutatasa.hu/kkk.php?TPUBL-A-691/publikaciok/tpubl_a_691.pdf; Marketing Centrum (2009) Roma társadalom <http://www.marketingcentrum.hu/index.php?page=reszletek&id=33>; Kőszeghy, L (2009) Housing conditions of Roma and Travellers in Hungary. Thematic report for the FRA, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Hungary_en.pdf

lokalitásban is kimutathatók különbségek az ott élő romák és nem romák lakhatási körülményei között.⁶⁶

A romák lakhatási helyzetének meghatározó problémája a szegregáció. A módszertani eltérések miatt a különféle adatforrások eredményei nehezen összevethetőek, a kétezres évek első felében készült adatfelvételek alapján a (városi slumokban, telepeken, gettósodó falvakban) kizárólag vagy túlnyomórészt roma szomszédok között élők aránya 45-55%-ra becsülhető.⁶⁷ A lakáskörülmények a szegregáció mértékével is összefüggenek, a szegregáltabb körülmények között élő háztartások lakáskörülményei kedvezőtlenebbek.

Szakpolitikai fejlemények 2011-ben

Stratégiai dokumentumok

A 2011-es év folyamán két jelentős, a lakhatás területét érintő stratégiai dokumentum készült el: az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja és a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia, emellett több releváns szakpolitikai intézkedés született illetve került bevezetésre. Az alábbiakban ezeket vizsgáljuk a lakhatási szegénység problémáinak szempontjából.⁶⁸

Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Program

A 2011-es év elején került elfogadásra az Új Széchenyi Terv (ÚSZT), amely a tervek szerint a következő években meghatározza az ország fejlesztéspolitikai prioritásait. Az ÚSZT hét programjának egyike az „Otthonteremtési program”, ami arra utal, hogy a lakásügy bekerült a fejlesztéspolitika fókuszterületei közé. Ami azonban a lakhatási szegénység kérdését illeti, a terv vonatkozó részei sok tekintetben elmulasztják az alacsony státuszú háztartások lakhatási problémáinak azonosítását, az ezekkel kapcsolatban megfogalmazott intézkedések megfogalmazását, részletezését.⁶⁹ Ennek egyik oka, hogy a programban explicit módon a gazdaságélénkítés szempontja meghatározó. A program a lakáspolitikai alappilléreként a saját tulajdonú lakás megszerzésének segítségét rögzíti, miközben a gazdasági válság egyik fontos tanulsága, hogy a tulajdon-orientált lakáspolitikai rendszerek kudarcot vallottak bizonyos típusú kihívások kezelésében, így például a szülői segítség és saját megtakarítások nélküli fiatal háztartások lakhatásának megoldásában, vagy a munkaerőpiac változásaira rugalmasan reagáló lakásrendszer megteremtésében.⁷⁰ Ezt a célt szolgálja egyebek mellett a közösségi erőforrások tulajdon-orientált elosztása (tulajdonszerzés, ezen belül is elsősorban új építés preferálása), miközben hiányoznak például a lakásfenntartás megfizethetőségének javítását célzó támogatási rendszerrel kapcsolatban megfogalmazott célok. A forráselosztás szociális szempontjait illetően több helyen általános demográfiai szempontok szerepelnek (pl. gyermekek száma). A program prioritásai és alprogramjai közül hiányoznak olyan intézkedések, amelyek a lakhatási

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Kemény, I– Janky, B. (2003) Települési és lakásviszonyok in: Beszélő, IX. évf. 4. szám, pp. 96-110; Babusik, F (2005): A szegénység csapdájában, Budapest: Delphoi Consulting; Kőszeghy, L (2009) Housing conditions of Roma and travellers in Hungary, Thematic study for the European Union Agency for Fundamental Rights, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Hungary_en.pdf

⁶⁸ A jelentésnek célja és terjedelmi korlátai miatt nem része a dokumentumok, szakpolitikai intézkedések tartalmának részletes bemutatása, ez a hivatkozott eredeti forrásokból megismerhető.

⁶⁹ A program részletes értékelését és kapcsolódó javaslatokat ld. Habitat for Humanity Magyarország (2011a) A Habitat for Humanity Magyarország állásfoglalása az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjáról, <http://www.habitat.hu/hu/tudaskozpont/a-habitat-for-humanity-magyarorszag-allasfoglalasa-az-uj-szechenyi-terv-otthonteremtési-programjarol?id=2>

⁷⁰ Ld. Habitat for Humanity Magyarország (2010) Lakhatási szegénység és lakáspolitikai – diagnózis és ajánlások. <http://www.habitat.hu/hu/tudaskozpont/lakhatasi-szegenyseg-es-lakaspolitika-diagnozis-es-ajanlasok?id=1>

szegénység fontos problémáit kezelnék, így például nem szerepel közöttük a lakhatási költségek megfizethetőségének javítását célzó intézkedés, a hajléktalanság kérdése, a különösen sérülékeny csoportokat érintő közösségi alapú lakhatási formákra vonatkozó intézkedések. Nem látható, hogy a Lakásépítés és lakásfelújítás támogatása alprogram milyen módon érne el az érintett alacsony státuszú háztartásokat. A szociális városrehabilitációs programok támogatási rendszerére vonatkozó leírásból a szoft elemek teljes mértékben hiányoznak. A szegregált telepekre vonatkozóan külön alprogram szerepel, azonban az anyag nem fogalmaz világosan a felújítás vagy felszámolás kérdésében. Elnevezése arra utal, hogy az alapvetően a meglevő szegregált területek felújítását célozza, miközben a célok és eszközök között a szegregáció megszüntetése, integrált lakókörnyezetbe történő mobilizáció szerepel. Az alprogram nem tartalmaz utalást a 437/2010-es ERFA-rendeletmódosításra amely a városiakon túl rurális területeken élő marginalizált közösségek számára is elérhetővé teszi a lakhatással összefüggő fejlesztések EU-s társfinanszírozását.

A bérlakás-állomány növelésére a program bérlakások építését vagy használt lakások felvásárlását tartja alkalmas eszköznek, egy későbbi ponton azonban úgy fogalmaz, hogy a hazai bérlakás-rendszert hatékonyan kialakítani és működtetni építésekkel lehet. Nem hivatkozik azokra a külföldi és hazai kezdeményezésekre, amelyek a meglevő lakásállománynak a bérlakás-szektorba történő bevonását, ezen belül is a magántulajdonú lakások bérlakásként történő működtetését célozzák.⁷¹ Nem foglalkozik továbbá a bérlakás-szektor szabályozási és menedzsment-problémáival, amelyek megoldása nélkül még a lakásállomány számszerű bővülése esetén is elképzelhetetlen egy hatékony bérlakás-állomány létrejötte.

Otthonteremtési Stratégia

A nyár folyamán egy „Otthonteremtési Stratégia” szakmai vitairatát is társadalmi vitára bocsátotta az Nemzetgazdasági Minisztérium.⁷² A tervezetről szintén elmondható hogy elmulasztja az alacsony státuszú háztartások lakhatási problémáinak azonosítását, az ezekkel kapcsolatban megfogalmazott intézkedések megfogalmazását, részletezését. A dokumentumban a gazdaságélénkítés mellett a lakáshitelezési rendszer újraindításának szempontja meghatározó. Kiindulópontját jól mutatja, hogy a helyzetelemzés kizárólag a hitelezés kérdésével, illetve a gazdaságélénkítés-építőipar kérdéseivel foglalkozik, és eszerint tagolódnak a javaslatok is (hitelpiac-konzolidáció, gazdaságélénkítés, egyéb piacfejlesztést célzó javaslatok).⁷³ A stratégiából teljes egészében hiányzik a szociális városrehabilitáció, a telepek kérdése „romatelep-rehabilitáció” formájában szerepel a dokumentumban, a „piacfejlesztést szolgáló egyéb javaslatok” között. A bérlakás-szektor fejlesztése kiemelt szerepet kap a dokumentumban, de elsődleges formájaként itt is a lakásépítés jelenik meg. Az állomány szabályozásának, működtetésének szempontjai hiányoznak, a tervezett célcsoportok pedig nem fedik le azon csoportok egy részét, amelyek jelenlegi, kritikus lakáshelyzetét tulajdonorientált lakáspolitikai megoldások nem, megfizethető bérlakások azonban megoldhatnák. Nem foglalkozik az anyag a lakhatás megfizethetőségének javítását célzó támogatási rendszerrel sem. A

⁷¹ Ld. pl. a Habitat for Humanity Magyarország a program tervezetéhez megküldött véleményében is hivatkozott ír bérleti elhelyezési modellt (Rental Accomodation Scheme, RAS), vagy több magyar civil szervezet (pl. Magyar Máltai Szeretetszolgálat) példáját.

⁷² A dokumentum az Otthonteremtési Tanácsadó Testület anyagaként jelent meg.

⁷³ A dokumentum részletes, lakhatási szegénység-szemponutú elemzése és javaslatok:

Habitat for Humanity Magyarország (2011b) A Habitat for Humanity Magyarország észrevételei és javaslatai az Otthonteremtési Stratégia szakmai vitairatával kapcsolatban
http://www.habitat.hu/files/Habitat_for_Humanity_Magyarország_eszrevetelek_javaslatok_Otthonteremtési_Stratégia_szakmai_vitairat_20110805.pdf

Stratégia a rendelkezésre álló információk szerint nem került be a hivatalos lakáspolitikai dokumentumok közé.⁷⁴

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia

A Stratégia tervezetének véleményezésére 2011. október-novemberében került sor.⁷⁵ A tervezetre, majd az elfogadott stratégiára is igaz, hogy helyzetelemzésében, cél- eszközrendszerében is szerepelnek lakhatással, területi egyenlőtlenségekkel, szegregációval kapcsolatos elemek, de a célállapot (jövőkép) részben nem szerepel ezzel kapcsolatos konkrét kitűzött cél, amely nélkül a problémák megoldására tett lépések nem mérhetők, számonkérhetők. Ezzel összefüggésben nem szerepel explicit vállalás a stratégia kitűzött céljai között a szegregáció csökkentésére, a gettósodáshoz vezető folyamatok kezelésére. Bár a stratégia releváns probléma-csoportokat azonosít a lakhatás területén (szegregáció, megfizethetőségi problémák, jól működő szociális bérlakás-rendszer hiánya) az Intézkedési tervből a lakhatás területén hiányoznak a konkrétumok. Így például, nem szerepel a tervezett intézkedések között a közüzemi hátralékok kialakulásának megakadályozása és azok felszámolása (komplex) pénzügyi és egyéb megoldásokkal, a bérlakás-szektor menedzsment-problémáinak kezelése, a szociális bérlakás-felújítás, a szektor különböző formákban (pl. tartós ingatlanbérlés) történő bővítése. Szintén hiányoznak az energiahatékonyság fejlesztésére irányuló intézkedések. A terv célul tűzi a leromlott városi területek rehabilitációját célzó programok indítását, de nem világos, hogy milyen típusú (a terület státuszának emelését alapvetően az ott élők helyzetének javítása révén tervező szociális, vagy más jellegű, a státusz-emelkedést a terület felértékelése, szelektív migrációs folyamatok révén célzó) rehabilitációról van szó, emellett hiányzik a konkrét forrás- és határidő-megjelölés. Szintén célként szerepel programok indítása a telepeken élők felzárkózására, a megadott források azonban a szükséges tevékenységeknek csak egy részét fedik le, részben irrelevánsak, mennyiségük a problémához képest elenyésző. A források között nem szerepel a marginalizált közösségek lakhatási feltételeinek javításának céljára 2010-ben megnyitott ERFA-forrás,⁷⁶ annak ellenére, hogy a deszegregációt fontos célként kezelő EU Keretstratégia⁷⁷ a lakhatás területén a kiemelt prioritások között határozza meg az erre elérhetővé vált ERFA források teljes kihasználását.

Kedvező fejlemény, hogy a stratégia a továbbfejlesztésre érdemes kezdeményezések között sorolja fel a magyarországi települési társadalmi-gazdasági szegregátumok azonosítását, az erre vonatkozó térkép, adatbázis és elemzések továbbfejlesztését, valamint ezek alkalmazását a területi célzás eszközeként, ezekre vonatkozóan pedig az Intézkedési Tervben is szerepelnek elemek. Sajnálatos azonban, hogy az elmúlt évek esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikájának alátámasztását szolgáló további dokumentumokra, így a számos településen kidolgozott antiszegregációs tervek – bár indikátor-rendszerüket használni tervezi – nem épít a stratégia.

⁷⁴ Nemzetgazdasági Minisztérium (2011) Otthonteremtési stratégia – szakmai vitairat 2011. május http://www.kormany.hu/download/0/d7/30000/otthonteremtési_strategia.pdf

⁷⁵ A következő rész forrása: Habitat for Humanity Magyarország (2011c) A Habitat for Humanity Magyarország néhány észrevétele a „Nemzeti társadalmi felzárkózási és roma stratégia” tervezetével kapcsolatban [http://www.habitat.hu/files/Habitat for Humanity Magyarország néhány észrevétel Nemzeti társadalmi felzárkózási és romastratégia 2011109.pdf](http://www.habitat.hu/files/Habitat%20for%20Humanity%20Magyarország%20nehany%20eszrevetel%20Nemzeti%20tarsadalmi%20felzarkozasi%20es%20roma%20strategia%202011109.pdf) illetve Javaslatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához – egy civil együttműködés javaslatai 2012. február 7. http://www.habitat.hu/files/CivilekRomaStrat_magyar_vegleges_marc6.pdf

⁷⁶ European Commission (2007) Structural Funds Regulations 2007-2013 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm

⁷⁷ European Commission (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf

Szakpolitikai intézkedések

Jelzáloghitel-visszafizetési nehézségekkel küzdő háztartásokkal kapcsolatos intézkedések

A gyakorlatban a lakásüggyel kapcsolatos szakpolitikai intézkedések legnagyobb része a fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelesekre koncentrált. Azon lakhatási szegénységben élő háztartások – az érintettek nagy része – számára, akik nem rendelkeztek ilyen típusú hitelekkel, mert nem volt olyan fogyasztásuk, amelyhez ilyen típusú hitelfelvétel felmerülhetett volna, nem vállalták fel egy ilyen hitel kockázatát illetve nem voltak hitelképesek ezek az intézkedések közvetlenül nem voltak relevánsak (a közvetett hatásokról ld. később). A különféle intézkedések az eladósodott háztartások eltérő szegmensei számára nyitottak meg lehetőségeket, az alábbiakban néhány az alacsony státuszú eladósodott háztartások helyzete szempontjából releváns pontot emelünk ki.⁷⁸

A különféle, jelzáloghitel-fizetési nehézségekkel küzdő háztartásokra vonatkozó intézkedések közül 2011 során érdemben három program indult el/valósult meg: a kilakoltatási moratórium fenntartását követően annak feloldása és az ehhez kapcsolódó intézkedések: a kényszerértékesítési kvóta bevezetése és a Nemzeti Eszközkezelő Társaság létrehozása, az árfolyamgát bevezetése valamint a végtörlesztés. Az alábbiakban először ezekről lesz szó.

Kilakoltatási moratórium fenntartása

2009 tavaszán bevezetett 'kilakoltatási moratórium' a bírósági úton elrendelt kilakoltatásokra vonatkozott, eképpen azok 2011. április 15-ig – bár a törvényjavaslat eredeti célja nem ez volt – az önkormányzati lakásokban élő, bírói határozattal kilakoltatható háztartásokra is vonatkoztak. A 60 napnál nem régebben a lakásban élő, jegyzői határozattal kilakoltatható önkényes lakásfoglalókat a moratórium nem védte. A végrehajtási törvény 2011. márciusi módosítása azonban már csak a lakáshitel-szerződésből eredő kötelezettségek teljesítésére képtelen háztartásokra vonatkozott, a kilakoltatási moratórium csak az ő esetükben került meghosszabbításra 2011. július 1-ig. Ahogyan arra a Habitat for Humanity Magyarország 2011-ben a lakhatás jogi biztonságáról szóló elemzése rámutatott, az utolsó néhány hónapban a szabályozás, tehát már nemcsak az önkényes lakásfoglalókat, hanem az önkormányzati bérlakásokban élő, lakbér/lakáshasználati díj-hátralékkal rendelkező háztartásokat, közüzemi díjakkal elmaradt háztartásokat is eltérő, kedvezőtlenebb bánásmódban részesítette.⁷⁹

Bár a háztartások rövidtávú lakásvesztését megelőzte, a moratórium szakértők szerint egyúttal a rendben törlesztő illetve a jövőben hitelt felvenni szándékozó háztartások fizetési fegyelmét is ronthatta, hozzájárulhatott a kezelendő adósságok felhalmozódásához,⁸⁰ emellett a gyakorlatban nem érvényesíthető jelzálogok révén a hitelezési rendszer egészére negatívan hatott.⁸¹

Kilakoltatási moratórium feloldása, árverési kvótarendszer, nemzeti eszközkezelő

⁷⁸ Az intézkedések fő elemeinek összefoglalása: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012) Kormányzati intézkedések a lakáshitelek érdekében <http://www.kormany.hu/hu/gyik/kormanyzati-intezkedesek-a-lakashitelek-erdekeben>

⁷⁹ Kőszeghy, L (2011) A lakhatás biztonsága Magyarországon. in: A lakhatáshoz való igazságos hozzáférés, Védegylet Budapest. Az „önkényeseket” a téli kilakoltatási moratórium sem védi.

⁸⁰ Ld. pl. Banki Hiteltanácsadók és Kihelyezők Egyesülete (2011) "A többség talál majd magának lakást" - egy interjú utóélete 2011.03.05. <http://www.hitelmediator.hu/a-tobbseg-talal-majd-maganak-lakast-egy-interju-utoelele>

⁸¹ Magyar Bankszövetség (2010) Beszámoló a Bankszövetség 2010. III. negyedévi évébenységéről I. Szabályozási és önszabályozási kérdések, http://www.bankszovetseg.hu/bankszovetseg.cgi?p=2010_3_szabalyozas&r=&l=&v=

A kilakoltatási moratórium feloldása, a kényszerértékesítésekkel kapcsolatos kvótarendszer bevezetése elemzők szerint nem indított el lényeges mozgásokat az ingatlanpiacon, a bankok a rendelkezésre álló kvótát nem használják ki (a kormányzati portál információi szerint 2011 októbere és decembere között mintegy 4.900 lakást jelöltek ki kényszerértékesítésre, a kvóta 78,4 százalékát), az adóssal közös ingatlanértékesítés irányába mozdulnak el.⁸²

A Nemzeti Eszközkezelő Társaság (NET) létrehozása 2010 óta szerepel a kormányzati tervek között, de a szervezet végül csak 2011 őszén jött létre (működéséhez kétmilliárd forintot csoportosított át a parlament júliusban, alapító okiratát 2011. augusztus 29-én fogadta el a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. Vagyonkezelő Igazgatósága).⁸³ A NET a vonatkozó kormányhatározat értelmében 2014. december 31-ig összesen legfeljebb ötezer ingatlant vásárol meg,⁸⁴ a kormány és a Bankszövetség decemberi megállapodása megemelte a megvásárolni tervezett lakások számát (2012 év végéig 8 ezer, 2013 végéig összesen 15 ezer, 2014 végéig pedig összesen 25 ezer ingatlan), ez utóbbi pénzügyi forrásairól egyelőre nincs információ.

A megvásárolható lakások köréről csak december elején született törvény.⁸⁵ Az érintett ingatlanok kezelésével kapcsolatban is ez ad iránymutatást, a vonatkozó törvényhely arra utal, hogy ezeket a feladatokat a NET kiszervezi majd.⁸⁶ A jogosultak eredetileg szűkebben meghatározott körét (2009. december 30. előtt kötött szerződés, fedezete csak a szóban forgó ingatlan, 180 napon túli tartozás, lakható, árverezésre kijelölt lakás, amely 2011. szeptember 28-ától folyamatosan az adós bejelentett lakóhelye, korlátozások az ingatlan értéke, kölcsön összege tekintetében, szociális rászorultság és legalább két nevelt gyermek) a Kormány és a Bankszövetség decemberi megállapodása valamelyest kiterjesztette (egy nevelt gyermek elegendő). Év végéig nem született azonban döntés a résztvevő lakások bérleti díjáról, így 2012. január elsejétől a jogosultsági feltételeknek megfelelő tulajdonosok a várható bérleti díj mértékének ismerete nélkül kellett, hogy döntést hozzanak a programba való bejelentkezésről.⁸⁷

Összességében, a bevonandó lakások számára és a jogosult háztartásokra vonatkozó korlátok következtében ez az eladósodott háztartások rosszabb helyzetű (törlesztőrészeket fizetésére tartósan képtelen) szegmense számára kialakított lehetőség a 2011-ben létrejött szabályozás szerint az érintett háztartásoknak csak igen kis része számára nyújthat megoldást, miközben az ingatlanok kezelése várhatóan sok esetben a jelenleg sem hatékonyan működő, egy szociális bérlakás-állomány hatékony fenntartásában nem érdekelt önkormányzati vagyonkezelőkhöz kerül.

A kormányzati tervek szerint a programból kimaradó illetve továbbra is fizetési nehézségekkel (lakbér, lakásfenntartás) küzdő háztartások számára a Szociális Családiház-építési program, vagy az illetékes önkormányzat szociális bérlakásai jelenthetnek megoldást. Tekintettel a szociális bérlakások

⁸² Otthon Centrum (2012) Lakáspiaci monitor 2012 I. negyedév, http://www.oc.hu/download/lakaspiaci_monitor/oc_lakaspiaci_monitor_2012_I.pdf

⁸³ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012) Kormányzati intézkedések a lakáshitelek érdekében <http://www.kormany.hu/hu/gyak/kormanyzati-intezkedesek-a-lakashitelek-erdekeben>

⁸⁴ 1245/2011. (VII. 18.) sz. kormányhatározat a Nemzeti Eszközkezelő felállításához és működésének megkezdéséhez szükséges forrásokról, in: Magyar Közlöny 2011. évi 84. szám p. 25082.

⁸⁵ 2011. évi CLXX. törvény a hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról

⁸⁶ A 4. § (2) bekezdése szerint ezeket a feladatokat a NET „jogszámban kijelölt költségvetési szerv, 100%-os állami tulajdonban vagy 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, vagy ezek 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság kizárólagos jog alapján látja el.”

⁸⁷ A bérleti díjakra vonatkozó szabályozást 2012 tavaszán fogadta el a parlament, a rendelkezésre álló információk szerint a tervezett ingatlanmennyiség megvásárlásához a jogosultsági kör bővítése szükséges (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012) Kormányzati intézkedések a lakáshitelek érdekében <http://www.kormany.hu/hu/gyak/kormanyzati-intezkedesek-a-lakashitelek-erdekeben>), ez arra utal hogy a fennálló feltételek mellett nem jelentkezett be elegendő háztartás a programba. A program előrehaladását a 2012. évi jelentésben értékeljük.

menyiségi, minőségi és kezelési problémáira (ld. feljebb), utóbbi várhatóan nem lesz képes egy újabb nagy létszámú igénylői csoport befogadására. A Szociális Családház-építési programmal lejjebb foglalkozunk.

Árfolyamrögzítés

A kormány és a bankszövetség 2011. május végi megállapodásának részeként bejelentett árfolyamrögzítés lehetősége csak a szerződés szerint törlesztő, vagy 90 napnál nem jobban elmaradt háztartások számára áll nyitva, amennyiben a jelzálog értéke szerződéskötéskor nem haladta meg a 30 millió forintot. A gyűjtőszámlán felhalmozódó árfolyam-különbözet révén az árfolyamrögzítés lehetőségének igénybevétele, ha kedvezőbb feltételek mellett is (kamattartozás rögzített árfolyamon történő törlesztése), de a háztartások számára egy hosszabb időszakra elnyúló fizetési kötelezettséget jelent. Feltehetően az utóbbival összefüggésben év végéig a lehetőséget csak néhány ezer háztartás vette igénybe.

A decemberi megállapodás alapján a kamattartozás rögzített árfolyam feletti részének finanszírozásában az állam is szerepet vállal (a rögzített árfolyam feletti kamatrész fele, meghatározott árfolyamplafon felett a törlesztési rész egésze), tehát az intézkedés közvetlenül érint költségvetési forrásokat. További állami kiadásokat eredményezhet a gyűjtőszámlákkal kapcsolatos állami kezességvállalás.

Végtörlesztés

A Fidesz-KDNP frakció 2011. szeptember elején jelentette be, hogy meg kívánja nyitni a devizaalapú kölcsönt megadott árfolyamnál alacsonyabban felvett ingatlantulajdonosok számára hitelük piacinál kedvezőbb árfolyamon történő egyösszegű visszafizetésének lehetőségét, a vonatkozó jogszabály-módosítást szeptember 29-én fogadta el a parlament.⁸⁸ Az intézkedés szakértők és a bankszektor éles kritikáját váltotta ki. Ezek főbb, a jelentés szempontjából is releváns elemei:

- a bejelentés hatására tovább romló forint/devizaárfolyam és a bankok által viselt veszteségek következtében emelkedő törlesztőrészek hatása a kormányzati intézkedésekből kimaradó, fizetési nehézségekkel küzdő devizaalapú jelzálog-hitelesekre;
- az intézkedés nyomán keletkező, az államot terhelő esetleges kártérítési kötelezettség.

A 2011. december 30-ig bejelenthető lehetőséggel 170.000 hitelszerződés esetében éltek a devizahitel-adósok, ami az állomány csaknem negyedét jelenti,⁸⁹ a háztartások összesen csaknem ezermilliárd forintot mobilizáltak erre a célra. A PSZÁF adatai szerint a végtörlesztés forrása csak az 31%-ában volt devizát kiváltó forinthitel, az ügyfelek 69%-a meglevő forrásaiból törlesztett, saját forrásból összesen mintegy 670 milliárd forintot mobilizáltak a háztartások. A szükséges tőke egy része lakáseladásból keletkezett, a PSZÁF becslése szerint azonban a saját forrásokból mobilizált mintegy 670 milliárd forintnak feltehetően a fele (335 milliárd forint) bankbetétből származott.⁹⁰ Mindez egyértelműen arra utal, hogy a lehetőséggel a devizahiteles háztartások magasabb státuszú csoportja élt, ideértve számos szerződésszerű törlesztésre képes, a korábbiakban szerződésszerűen törlesztő háztartást is, akik így adott esetben több millió forintos nyereséget könyvelhettek el.

⁸⁸ 2011. évi CXVI. törvény az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140397.566107

⁸⁹ Otthon Centrum (2012) Lakáspiaci monitor 2012 I. negyedév, http://www.oc.hu/download/lakaspiaci_monitor/oc_lakaspiaci_monitor_2012_I.pdf

⁹⁰ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012) Kormányzati intézkedések a lakáshitelek érdekében <http://www.kormany.hu/hu/gyik/kormanyzati-intezkedesek-a-lakashitelek-erdekeben>

A végtörlesztésnek további közvetett hatásai is lesznek a lakhatási szegénységben élő, a lakáshitelezési rendszerrel nem élő/hitelképtelen háztartások számára költségvetési bevételekiesés, és további, szisztematikusan a jobb helyzetű háztartásokra koncentráló, költségvetési kiadásokkal járó intézkedések révén:

- A végtörlesztés bankok által viselt terhének rendezése a kormányzat és a bankszövetség decemberi megállapodásának egyik pontja volt. Ennek részeként a bankok a 2011. évben bevallott különadóból leírhatják a végtörlesztésből eredő veszteségeik 30%-át, tehát az állam költségvetési bevételekiesést vállalt erre az összegre (amelynek jelentős része az érintett háztartásoknál nyereségként realizálódott).
- A decemberi megállapodás célja volt a hitelezés fellendítését célzó intézkedések megfogalmazása, ennek részeként vállalta a kormány az árfolyamrögzítés kiterjesztését, a devizahitelüket forinthelelre váltók számára nyújtott kamattámogatásokat, tehát további, szisztematikusan a magasabb státuszú, hitelképes háztartásokat „helyzetbe hozó”, költségvetési kiadásokkal járó intézkedéseket.

A fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelek megsegítését célzó intézkedések között szerepelt továbbá néhány olyan intézkedés, amely év végéig nem indult el/valósult meg érdemben, az alábbiakban ezekre térünk ki röviden.

Kamattámogatás kisebb lakásba költöző eladósodott háztartásoknak

Az intézkedés a májusi ötpontos megállapodás része volt, az Otthonteremtési Program részeként került bejelentésre 2011 októberében (ld. az alábbiakban is). Az eredetileg a lakásukat a sikeres törlesztés érdekében értékesítő háztartások számára kisebb/kisebb hitellel járó lakás megvásárlásához nyújtott, legfeljebb ötéves, fokozatosan csökkenő mértékű kamattámogatás (a további feltételek között: a fővárosban legfeljebb 20, vidéken 15 millió forintos forgalmi érték, Budapesten legfeljebb 10, vidéken legfeljebb 7 millió forintos összegű hitel, legalább egy kiskorú gyermek, a lakás eladási ára a hitelintézet által megállapított forgalmi érték legalább 80 százaléka, 180 napon túli késedelem)⁹¹ a kormány és a Bankszövetség decemberi megállapodása értelmében a hitelüket forintra átváltók számára is megnyílt, ezáltal az intézkedés célzottsága csökkent. A program szintén közvetlen állami forrásigényű, 2012. évre a kamattámogatott hitelek esetében (ideértve az eladósodott háztartások lakásait megvásárlók számára októberben bejelentett kamattámogatást, ld. lejjebb) 3-5.000 igénybevevő háztartással, 1,3 milliárd forint kiadással számol az illetékes minisztérium.⁹²

Szociális Családiház-építési program

A 2011 augusztusában meghirdetett program első lépéseként tervezett ócsai bérlakás-együttes⁹³ a szakmai szervezetek széleskörű kritikáját váltotta ki,⁹⁴ a bírálatok főbb elemei:

⁹¹ Nemzetgazdasági Minisztérium (2011) Szociálpolitikai kedvezmény és kamattámogatás Részletek a Kormány új Otthonteremtési Programjáról - sajtóközlemény

⁹² Uo.

⁹³ 156/2011. (VIII. 10.) Korm. rendelet A Szociális Családiház-építési Program keretében az Ócsa területén megvalósuló építési beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK11094.pdf>

⁹⁴ Ld pl. A MUT Elnökségének állásfoglalása az Ócsára tervezett szociális bérlakás-együttes beépítési és környezetalakítási javaslataira vonatkozó ötletpályázatról 2011 szeptember 27 <http://epiteszforum.hu/node/19429>; Nagy, B (2012. 05.07.) Filléres lakópark, bukott devizahiteleknek http://penzcentrum.hu/lakas/filleres_lakopark_bukott_devizahiteleknek.1032482.html

- a bérlet-együttesség elhelyezkedése nem biztosítja az intézményekhez, szolgáltatásokhoz, munkahelyekhez való jó hozzáférést, így a társadalmi-gazdasági fenntarthatóságot, hozzájárul a városi terjeszkedéshez,
- a bérlet várható társadalmi státusza nem garantálja a társadalmi fenntarthatóságot, hozzájárul a szegénység társadalmi koncentrációjához, a terület fizikai, társadalmi leértékelődéséhez, amelyet tovább gyorsíthat a terület (már elindult) stigmatizációja,
- egy olyan életformát feltételez, amely nem feltétlenül egyezik a rászoruló családok készségeivel és igényével, valamint az adott gazdasági környezetben nincs garancia a fenntarthatóságára,
- a programra allokált források nem teszik lehetővé a tervezett fejlesztéseket, a költségtakarékosság jegyében történő koncepció-módosítások (mint például az energiahatékonysági kritériumok lazítása, szolgáltatások, intézmények kiépítésének elmaradása) pedig tovább rontják a fenntarthatóságot,
- a felépítendő együttes csak a rászorulóknak töredéke számára nyújthat megoldást, a kiválasztás kritériumai, a bérleti jogviszony részletei nem világosak,
- a magyarországi lakáspiacon (ld feljebb) és a kiválasztott térségben is lakástúlkínálat van, a meglévő lakásállomány bevonása hatékonyabb és a fenti lokálitási problémákat megkerülő megoldást kínálna az érintett családoknak (míg az építés tovább növeli a túlkínálatot),
- összességében, a program a közösségi források nagyon hatékonytalan felhasználásával tervez hozzájárulni a fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelek problémáinak rendezéséhez, nem tud modellül szolgálni további intézkedések számára.

A programban felépítendő összesen 500 ház bekerülési költségére vonatkozóan eltérőek a rendelkezésre álló kormányzati becslések, a házak építési költségeire 4 milliárd, infrastruktúra-fejlesztéssel együtt 10 milliárd, egy másik forrás szerint összesen 15 milliárd forintos összeggel kalkulál az illetékes minisztérium. Az aktuális építőipari költségbebecslési segédlettel kalkulált ár⁹⁵ a tervezett lakóegyüttesre mintegy 10 milliárd forint, a teljes infrastruktúrával együtt a hivatkozott forrás 20 milliárdra becsüli a költségeket, amely mintegy 3.500 bedőlt hitel megvásárlását tenné lehetővé.⁹⁶ (További összehasonlításképpen, a 2011. év végén társadalmi egyeztetésre került, túlnyomórészt EU-forrásból finanszírozott, az elmúlt években az ilyen típusú beavatkozásokra rendelkezésre álló forrás nagyságát tekintve legnagyobb telepprogram büdssége a tervek szerint 4,7 milliárd forint.) Az eredeti tervek szerint 2012. márciusra elkészülő első, 80 házat tartalmazó ütem 2011. év végén még tervezési szakaszban volt.

A szociális családiház-építési program esetleges további helyszíneiről az év folyamán nem vált nyilvánossá információ.

Fentiekkel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az „otthonmentést” célzó szakpolitikai intézkedések kizárólag a fizetési nehézségekkel küszködő jelzáloghitelekre vonatkoznak – ideértve a jelzáloghitelt fogyasztási cikkekre fordító háztartásokat is –, azonban a szintén a kilakoltatás veszélye által fenyegetett lakbérhátralekosokra és közüzemi tartozókra semmilyen specifikus intézkedés nem

⁹⁵ Nagy, B (2011.08.11.) Ennyibe kerülne az adófizetőknek az ócsai bedőlthiteles-telep http://penzcentrum.hu/lakas/ennyibe_kerulne_az_adofizetoknek_az_ocsai_bedolthiteles-telep.1029347.html

⁹⁶ Nagy, B (2011.08.18.) Pénzkidobás az ócsai telep? Milliárdokat buknak az adófizetők http://penzcentrum.hu/lakas/penzkidobas_az_ocsai_telep_milliardokat_buknak_az_adofizetok.1029424.html

került bevezetésre. Az intézkedéseket a szegmens legalacsonyabb státuszú háztartásai esetében sem kísérik továbbá a háztartások pénzügyi egyensúlyának visszaállítását és megőrzését elősegítő egyéb intézkedések (pl. pénzügyi tanácsadás, krízismentorálás) amelyre szakértők szerint⁹⁷ szükség lenne.

Az utcai hajléktalansággal összefüggő intézkedések⁹⁸

A jelzáloghitel-visszafizetési nehézségekkel küzdő háztartásokkal kapcsolatos szakpolitikai intézkedések mellett a másik, az év folyamán hangsúlyos, lakhatással is összefüggő szakpolitikai terület az utcai hajléktalanság kezelése volt.

Az utcai hajléktalansággal kapcsolatos szakpolitikai intézkedésekben a 2000-es évektől kezdődött változás, egyre inkább rendészeti és esztétikai (településképi) kérdésként kezdett megjeleni az utcán élők problémája. 2009-2010-től már több önkormányzat hozott guberálást tiltó rendeleteket. Kifejezetten a közterületen megjelenő hajléktalansággal kapcsolatos szankcionáló jellegű intézkedések 2010 második felétől kerültek bevezetésre. Az első ilyen rendelkezésnek az építési törvény (Étv.) módosítása tekinthető, a 2010 novemberében elfogadott, 2011. január 1-jén hatályba lépett módosítás azt tette lehetővé,⁹⁹ hogy az önkormányzatok szabálysértéssé nyilvánítsák és ennek megfelelően szankcionálják a közterületek a módosítás szerint az Étv.-be bekerülő 54. § (4) bekezdésében meghatározott rendeltetésétől eltérő használatát, mint például – a véleményezésre bocsájtott tervezet indoklásának szövegét idézve – az olyan „rendeltetés-ellenes” közterület-használatot mint „a közterületen történő „lakás”, „alvás”.¹⁰⁰ E törvénymódosítás tette lehetővé, hogy elsőként a települések közül, a Fővárosi Önkormányzat 2011. májusában az összes közterületén megtiltsa az életvitelszerű tartózkodást, amelynek alapján a közterületen élők akár 50.000 forintos bírsággal sújthatóvá váltak. A rendelet nem szabályozta pontosan, hogy mi tekinthető a közterület életvitelszerű használatának, így az eljáró hatósági személyek dönthetnek e kérdésben, ami az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa által is megfogalmazott¹⁰¹ jogi aggályokat vetett fel (ld. később is). A törvénymódosítás által megteremtett lehetőséggel más önkormányzatok is éltek. 2011. december 1-jén lépett életbe a Szabálysértési Törvény módosítása, amelynek értelmében az „életvitelszerű közterületen való lakhatás” tilalmára vonatkozó rendelkezéseket ismételtlen megszegők már 60 napig terjedő elzárással vagy 150 ezer forintig terjedő pénzbírsággal váltak sújthatóvá. Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa, miután az érintett szabályozások felülvizsgálatára vonatkozó kérelmei nem jártak eredménnyel, az Alkotmánybírósághoz fordult az Étv. hivatkozott módosítása, a fővárosi önkormányzat említett rendelete és a szabálysértési törvény decemberben hatályba lépett módosítása megsemmisítését kérve.¹⁰²

⁹⁷ Ld. pl. Banki Hiteltanácsadók és Kihelyezők Egyesülete (2011) "A többség talál majd magának lakást" - egy interjú utóélete 2011.03.05. <http://www.hitelmediator.hu/a-tobbseg-talal-majd-maganak-lakast-egy-interju-utoelete>

⁹⁸ A fejezet rész összeállításában közreműködött: Koltai Luca

⁹⁹ A 2012 elején elfogadott új szabálysértési törvény (2012. évi II. törvény) értelmében az önkormányzatok ezentúl nem alkothatnak szabálysértési tényállásokat, az eddigiek pedig legkésőbb május 31-ig hatályukat veszítik (forrás: http://ataszjelenti.blog.hu/2012/04/17/nem_tilos_guberalni). A törvény április 15-vel hatályon kívül helyezte az építési törvény azon bekezdését amely lehetőséget adott az önkormányzatoknak a közterületek rendeltetésétől eltérő használatának szabálysértéssé nyilvánítására. Azóta azonban az új önkormányzati törvény által biztosított lehetőséggel élve több önkormányzat, közöttük a VIII. kerület helyi rendeletben nyilvánította "kirívóan közösségellenes magatartásformának" és tette pénzbírsággal szankcionálhatóvá az életvitelszerű közterület-használatot, guberálást, koldulást, ideértve a néma koldulást is.

¹⁰⁰ 2010. évi CXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról

¹⁰¹ Szabó, M. Dr. (2011) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

Jelentése az AJB 6724/2010. számú ügyben, <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20110810.htm>. Tarlós István főpolgármester és Pintér Sándor belügyminiszter reakcióival kapcsolatban ld. A főpolgármester és a belügyminiszter reagálása hajléktalan-ügyekben, <http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20111013.htm>

¹⁰² U.o.

Az utcai hajléktalanság rendészeti eszközökkel történő visszaszorításával kapcsolatos intézkedéseket az elsők között a főváros VIII. kerülete kezdett alkalmazni, az önkormányzat közgyűlése rendeletben nyilvánította szabálysértéssé a hulladékgyűjtők rendeltetéstől eltérő használatát, elmozdítását, azokból hulladék kivételét (tehát a guberálást), a koldulást, kéregetést (ideértve a néma koldulást is), a közterületek életvitelszerű lakhatásra történő használatát, azokon az e célra használt ingóságok tárolását, valamint a dohányzást a kerület nagy terein.¹⁰³ A kerületben 2011 szeptemberében a vonatkozó kérdésekben zajlott népszavazás érvénytelen lett, ennek ellenére nagyszabású „közrendvédelmi akció” indult el 2011 szeptemberében, december végéig összesen 644 eljárás indult.¹⁰⁴ A helyzet társadalmi megmozdulásokat váltott ki, a Város Mindenkié csoport aktivistái, a Társaság a Szabadságjogokért, további civil szervezetek és állampolgárok tiltakoztak az intézkedések ellen.

A kerületi önkormányzat október elején, a „közrendvédelmi akció” költségeinek biztosításáról szóló döntéssel egy ülésen fogadta el az ún. LÉLEK-program elindításáról szóló előterjesztést („Lakhatási, Életviteli, Lelki-segítségnyújtási és Egzisztencia-teremtési Közösségi Program”)¹⁰⁵ amelynek három fő eleme az egyéni mentorálás, munkavégzés, intézményi szállás, illetve az egyéni helyzettől és együttműködési készségtől függően önálló lakhatás (szociális bérlakás) biztosítása józsefvárosi hajléktalanok számára. A 61 milliós költségvetéssel indított programban 34 fő számára szerepelt szálláshelyek kialakítása valamint kapcsolódó kiadások, decemberben egy 14 fő intézményi szálláshelyeként szolgáló „Lélek-ház” átadására került sor- amelybe év végéig öt program-résztvevő költözött be,¹⁰⁶ önálló lakásba év végéig még nem költözött résztvevő. A program 2011. évi működéséről ezen túlmenően szisztematikus információ nem áll rendelkezésre, így az egyes komponensek szakmai tartalmának szisztematikus értékelése sem lehetséges. Az látható, hogy a program nem nyújt megoldást a munkaképtelen emberek számára, nem alkalmazza a nemzetközi tapasztalatok szerint a hajléktalan emberek számos csoportja számára hatékony integrációt kínáló ’lakhatás által vezérelt’ (housing led) megközelítést,¹⁰⁷ a munkaerő-piaci komponens pedig nem a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre koncentrál (a részprogram központja a Józsefvárosi Városüzemeltető Szolgálat),¹⁰⁸ emellett jelenlegi formájában a program az érintetteknek csak töredékét képes bevonni.¹⁰⁹ Józsefvárost követően más önkormányzatok (így a főváros IX. és X. kerülete) is döntöttek hasonló programok bevezetéséről (2012 évtől),¹¹⁰ a programok értékelésére a 2012. évi jelentés vállalkozhat. 2011 októberében a kormánypárti frakció a VIII. kerület polgármesterét, dr. Kocsis Mátét hajléktalanügyi referenssé választotta meg, és felkérte, hogy

¹⁰³ Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 56/2011. (X.10.) önkormányzati rendelete a közterületek, ingatlanok rendjéről és a köztisztaságról szóló 62/2007. (XI.13.) önkormányzati rendelet módosításáról

http://www.jozsefvaros.hu/rendeletek/1079_2011_56_budapest_fovaros_viii_kerulet.pdf

¹⁰⁴ Az adat forrása: TASZ

¹⁰⁵ Jegyzőkönyvi kivonat Készült Budapest Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testület 2011. október 06-án 15.00 órakor a Józsefvárosi Önkormányzat Polgármesteri Hivatal III. em. 300-as tárgyalójában megtartott 13. rendes üléséről http://www.jozsefvaros.hu/tu_dokumentumok/1939_20111006_nyilt_ules_hatarozat.pdf, az előterjesztés az önkormányzat honlapján nem elérhető.

¹⁰⁶ Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális, Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkárság (2011) Jövőre 8,5 milliárd forint jut hajléktalan-ellátásra <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-minisztariuma/szocialis-csaladi-es-ifjusagugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/jovore-8-5-milliard-forint-jut-hajlektalan-ellatasra>

¹⁰⁷ Ld. pl. European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury Brüsszel, 2010 december

¹⁰⁸ Dr. Kocsis Máté (2011) Előterjesztés Budapest Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete számára http://www.jozsefvaros.hu/tu_dokumentumok/2034_20111201_javaslat_a_lelek-programban_kozremukodo.pdf

¹⁰⁹ A programmal kapcsolatban ld. továbbá: A város mindenkié (2012) A Város Mindenkié álláspontja a józsefvárosi LÉLEK-programról 2012 május 2. http://avarosmindenkie.blog.hu/2012/05/02/a_varos_mindenkie_allaspontja_a_jozsefvarosi_lelek_programrol

¹¹⁰ Ld. pl. Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata (2011) LÉLEK Program http://www.ferencvaros.hu/doks/otevk_111219_TEST/TEST_286_11_M1.pdf; Elindul a kőbányai LÉLEK-program (2012.02.07.) http://kobanya.info/index.php?option=com_content&view=article&id=3828:elindul-a-kbanyai-lelek-program&catid=42:kozelet&Itemid=84

készítsen javaslatokat a hajléktalan-ellátással kapcsolatosan. Decemberben a Nemzeti Erőforrás-minisztérium Szociálpolitikáért felelős államtitkársága 150 millió forint támogatást allokált a program kiterjesztésére.¹¹¹

Időközben a közterületi hajléktalansággal kapcsolatos szankcionáló intézkedésekkel szembeni tiltakozás egyre határozottabbá vált, szakmai állásfoglalások születtek, tiltakozó aláírásgyűjtés kezdődött és tüntetések zajlottak.¹¹² A helyzetről elítélő állásfoglalást adott közre a hajléktalan emberekkel foglalkozó szervezetek európai szövetsége, a FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless).¹¹³ Az év végén az Alkotmánybíróság Alkotmányellenesnek nyilvánította egy helyi rendeletnek a közterületre kihelyezett szemetesből a szemét kivételét és „guberálást” szabálysértéssé nyilvánító rendelkezéseit.¹¹⁴

Az utcai hajléktalanság visszaszorítására irányuló önkormányzati törekvések sorába illeszkedtek továbbá a 2011-ben több fővárosi kerületben (XIV., XXI.) elindult, „hajléktalantelepek” felszámolására irányuló kezdeményezések. Az érintett területek, és az ezeken található lakhatási megoldások vegyesek, közterület mellett magánterület, saját építésű kunyhók, sátrak mellett magántulajdonú épület is található. Az intézkedésekkel szemben civil tiltakozás indult és foglalkozott azokkal az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa is, utóbbi a zuglói intézkedések kapcsán jelentésében az alapvető emberi jogok és a jogállamiság normáinak sérelmét állapította meg, kezdeményezve a Fővárosi Kormányhivatal törvényességi vizsgálatát.¹¹⁵

Az új önkormányzati törvény alapján 2013. január 1-jétől a települések feladatává válik a területükön hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása. Magyarországon a hajléktalan emberek ellátását ezidáig azok az önkormányzatok végezték, amelyeknek a területén tartózkodtak (a főváros esetében a nappali ellátás kerületi, az átmeneti szálló és éjjeli menedékhelyek működtetése fővárosi feladat). Ez a különbség különösen a fővárosban lehet jelentős, ahol sok olyan hajléktalan ember él, akinek utolsó lakcíme nem Budapesten vagy nem az adott kerületben van. A Február 3 kutatás adatai alapján elmondható, hogy a hajléktalan emberek közt alacsony a mobilitás, legnagyobb részük azon a településen él, ahol hajléktalanná vált, de ez alól kivételt képeznek a Budapesten élők, a kutatás által elért, fővárosban élő hajléktalan embereknek csak 46%-a vált itt hajléktalanná. A jogszabály-módosítás megnehezítheti a hajléktalanná váló emberek – például a kedvezőbb munkaerőpiaci lehetőségeket kínáló területekre irányuló – mobilitását. Az ellátásokhoz való hozzáférést ellehetlenítheti továbbá, hogy a hajléktalan

¹¹¹ Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális, Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkárság (2012) Program a hajléktalanokért - már Kőbányán is

<http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-csaladi-es-ifjusagugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/program-a-hajlektalanokert-mar-kobanyan-is>

¹¹² Ld pl. Győri, Péter-Vecsei, Miklós (2011) Csendes tiltakozás, <http://pest.nonprofit.hu/?q=content/csendes-tiltakoz%C3%A1s>; A Város Mindenkié (2011) Hundreds demonstrated against the growing criminalisation of homelessness in Budapest,

http://avarosmindenkie.blog.hu/2011/10/21/hundreds_demonstrated_against_the_growing_criminalization_of_homelessness_in_budapest

¹¹³ FEANTSA: Sajtónyilatkozat 2011.10.31. A hajléktalanság kriminalizációja nem megoldás: integrált hajléktalanstratégiára van szükség

¹¹⁴ Alkotmánybíróság 176/2011. (XII. 29.) AB határozata Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzat szabálysértésekről szóló 33/2005. (VI. 27.) számú önkormányzati rendeletének 14. § (2) bekezdése alkotmányellenességéről <http://jogszabalykereso.mhk.hu/MK11163.pdf>

¹¹⁵ Dr. Szabó Máté (2011) Az állampolgári jogok országgyűlési biztósának Jelentése az AJB-4326/2011. számú ügyben

emberek között különösen sokakat érintenek a lakcímkártyával kapcsolatos problémák (hiányzó, szabálytalanul kitöltött, üres lakcímkártya).¹¹⁶

Lakásfenntartási támogatás rendszerének átalakítása

A lakásfenntartás megfizethetőségének javítását célzó támogatások feltételrendszere 2011. szeptember 1-jétől megváltozott.¹¹⁷ A változás legjelentősebb eleme, hogy megszűnt a szociális alapon járó gáz- és távhőtámogatás, illetve beépült a normatív lakásfenntartási támogatásba; annak érdekében pedig, hogy az eddig a gáz- és távhőtámogatást kapók is bekerüljenek a kedvezményezettek közé a jogosultsági jövedelemhatárt jelentősen megemelték (az öregségi nyugdíjminimum 150%-áról, azaz 42.750 Ft-ról 250%-ára, azaz 71.250 Ft-ra, egy fogyasztási egységre jutó jövedelem alapján, a fogyasztási egység meghatározásánál a hátrányos helyzetű családok esetében magasabb szorzó számot vesznek figyelembe). A támogatás továbbra is az elismert lakásnagyság és az elismert lakásköltség alapján jár, melyek paraméterei és a támogatás mértékét meghatározó képlet nem változtak, a rendszer továbbra is csak 450 Ft/m² összköltséget ismer el. A támogatás minimum összege sem változott, így legalább 2.500 Ft támogatást kell a jogosult számára nyújtani. Lényeges változás azonban, hogy a támogatást mindenfajta fűtési módra is igénybe lehet venni, tehát nemcsak a gáz és távhő, hanem olaj, fa, szén és egyéb fűtési módokra is. Továbbra is jár lakásfenntartási támogatást továbbra is jár az adósságkezelésben részesülő személyeknek.

Kedvező fejlemény, hogy a megfizethetőség javítását célzó támogatási rendszer integráltabbá vált, szeptember 1-jét követően nem diszkriminálja negatívan a nem gázzal vagy távhővel fűtő háztartásokat, nem ösztönzi tovább a túlfogyasztást. Ugyanakkor, mivel az elismert lakásköltség mértéke és a minimális támogatási összeg nem változott, fennmaradt a támogatási összeg elégtelenségének, és elértéktelenedésének problémája.

A rendszer megváltozott szabályok közötti működéséről nincs szisztematikus információ, nem szisztematikus információk vannak arról, hogy több helyen nehézséget okoz a helyi önkormányzatoknak a megnövekedett ügy-szám kezelése. Ugyanígy, a korábban távhő- és gázártámogatást kapott háztartások számára a lakásfenntartási támogatás várhatóan nem kompenzálja a megszűnt támogatásokat.

2011. december végén a Szociális Törvény módosítása kivette az önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint nyújtható pénzbeli szociális ellátások közül a (helyi) lakásfenntartási támogatást, amit sok önkormányzat használt addicionális eszközként a megfizethetőségi problémák kezelésére. A helyi lakásfenntartási támogatások 2012. március 1-jig voltak folyósíthatók, így a rendelkezés hatása a 2012-es évben lesz látható.

További, lakhatással kapcsolatos szakpolitikai intézkedések

Az év folyamán további, lakhatással kapcsolatos szakpolitikai intézkedések is születtek, az alábbiakban ezekről lesz szó. Az intézkedések egy része 2011-ben nem indult el, hatásairól a következő évek jelentései számolhatnak be.

Otthonteremtési Program

¹¹⁶ Udvarhelyi, T (2012) "A válság veszteségei" tematikus beszélgetés az ombudsmani hivatalban – beszámoló, http://avarosmindenkie.blog.hu/2012/04/24/a_valsag_vesztesei_tematikus_beszelgetes_az_ombudsmani_hivatalban_beszamolo#more4463943

¹¹⁷ Gerőházi 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

2011 októberében került bejelentésre az „Otthonteremtési Program” elindítása. A program megközelítésében az ÚSZT-hez hasonlóan alapvetően gazdaságélénkítési célok dominálnak, a bejelentést kísérő sajtóközlemény megfogalmazása szerint „A Kormány új Otthonteremtési Programjának főbb célkitűzése, hogy megállítsa a lakásépítések számának évek óta tartó csökkenését, élénkítse a lakáspiacot, növelje a lakáscélú beruházási kedvet. Mindezt úgy, hogy ne jelentsen vállalhatatlan kockázatot és terhet a lakosság és a költségvetés számára.”¹¹⁸ A program két komponenst tartalmaz: államilag kamattámogatott hitelek (ezek között az eladósodott háztartások kisebb lakásba költözését támogató, a nyári ötpontos megállapodásban szereplő kamattámogatást), valamint a szociálpolitikai kedvezmény („szocpol”) visszaállítását. Mindkét esetben a tulajdonszerzés támogatása a cél.

Államilag kamattámogatott hitelek

Az otthonteremtési kamattámogatás egyrészt 90 napon túl jelzáloghitel-visszafizetési késedelembe esett háztartások kisebb lakásba költözését (ld. feljebb is) valamint – valamivel jelentősebb mértékben – ilyen ingatlanok megvásárlását tervezi támogatni (amennyiben az ingatlan 180 napot meghaladó késedelembe esett jelzáloghitel fedezete, a lakás Budapesten és megyei jogú városokban legfeljebb 15, más településeken legfeljebb 10 millió forintos forgalmi értékű). A konstrukció elindításához az Európai Bizottság jóváhagyása szükséges, erről év végéig nem került nyilvánosságra információ. Emellett a programelem bizonyos feltételek esetén támogatást nyújt új lakás vásárlásához, építéséhez valamint használt lakás vásárlásához, korszerűsítéséhez is. A hozzáférési feltételek a kétezres évek elején bevezetett állami kamattámogatású hiteleknel szigorúbbak – ennek részeként a hitelcél (vételár/bekerülési költség) új lakás építése illetve vásárlása esetén legfeljebb 30 millió, használt lakás esetén legfeljebb 15 millió forint lehet – így az illetékes a kamattámogatásos konstrukciókat igénybevevő háztartások számát minisztérium a 2012-es évre összesen 3-5 ezerre becsüli. A korábbtól eltérő feltételrendszer miatt az intézkedés várható költségvetési hatásai is kisebbek, a 2012-es évben a fenti konstrukciók kapcsán kifizetendő kamattámogatás mértékét 1,3 milliárdra tervezi az illetékes minisztérium, de a lakhatási szegénység problémájának kezelése szempontjából ez a forrás sem a legadekvátabb módon kerül elköltségre: az ilyen típusú konstrukciók a lakhatási szegénységben élő háztartások legnagyobb része számára – akik nem hitelképesek, lakásváltoztatáskor nem vállalják fel egy hitelfelvétel kockázatát illetve immobilak a lakáspiacon – nem nyújtanak megoldást. Fontos kiemelni továbbá, hogy a támogatási feltételek szisztematikusan kedvezőbbek az új lakás vásárlása/építése esetén, miközben ahogy feljebb bemutatottuk, a magyarországi lakásállomány (ha területileg ebben lehetnek is eltérések) általánosságban mennyiségi hiánnyal nem, felújítási problémákkal annál inkább küzd.

Lakásépítési támogatás – „szocpol”

Az Otthonteremtési Program másik fontos eleme a szociálpolitikai kedvezmény („szocpol”) visszaállítása, szintén a korábbiaknál szigorúbb feltételrendszerrel, így várhatóan kevesebb igénylővel és kisebb költségvetési kiadásokkal: az illetékes minisztérium a program által érintett háztartások számát 4 ezerre, költségvetési kiadásait 2012-ben 5,2 milliárd forintra becsüli.

A támogatás eme típusát az elmúlt években számos szakértő bírálta, a szociális célzás hiánya valamint a támogatási formával történő visszaélések miatt, amelyek hozzájárultak a lakhatási szegénység növekedéséhez, a szegénység területi koncentrációjához, ezen túlmenően megkérdőjelezve az ilyen típusú, tulajdonorientált támogatási rendszerek relevanciáját a lakhatási problémák kezelésében (a „szocpol” számos olyan háztartást juttatott fenntarthatatlan saját tulajdonhoz, akik számára egy szociális bérlakás-rendszer kínált volna méltányos lakhatási

¹¹⁸ NGM – Sajtóközlemény: Szociálpolitikai kedvezmény és kamattámogatás. Részletek a Kormány új Otthonteremtési Programjáról

megoldást).¹¹⁹ A visszaállított „szocpol” feltételrendszerében számos olyan elem található, amely kizárja az alacsony státuszú családokat a hozzáféréstől (legalább az egyik fél 180 napja bejelentett munkavégzése, köztartozás-mentesség). Ezúttal tehát a „szociálpolitikai” kedvezmény – gyakorlatilag, és a vonatkozó jogszabályban¹²⁰ szereplő elnevezése szerint is: lakásépítési támogatás – eleve relatíve magasabb státuszú háztartásokat támogat, miközben a támogatásra nem jogosult (így: szükséges munkaviszony meglétét igazolni nem képes, köztartozásokkal rendelkező) háztartások számára nem nyíltak meg a méltányos lakhatáshoz való hozzáférést segítő támogatások.

Eltérően a kamattámogatástól a „szocpol” használt lakás megvásárlására illetve bővítésére, korszerűsítésére nem, csak új lakás építésére, vásárlására igényelhető, ami nem pusztán a lakásállománnyal való hatékony gazdálkodás szempontjából indokolatlan (ld. feljebb), hanem az igénybe vevő háztartásokat is elzárja a megfizethetőbb, adott esetben kedvezőbb lokalitású lakhatási megoldásoktól.

A támogatás igénybevételének értékhatára nem differenciál területi elhelyezkedés szerint, így szakértők szerint az az elv, hogy az igénylő a támogatásból ne felső kategóriás lakást vegyen, vidéken kevésbé érvényesül, mint a fővárosban.¹²¹ Más szempontból vizsgálva ugyanezt, az a tény, hogy a támogatási arány olcsóbb vidéki ingatlanoknál magasabb, ismét a kedvezőtlenebb ingatlanpiaci helyzetű területek felé irányíthat igénybevevő háztartásokat.

Területi programok

Szociális városrehabilitáció

Az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja „Lakókörnyezet minőségének javítása, lakásállomány korszerűsítése” prioritásának egyik alprogramjaként nevesíti a „városrész-rehabilitációt”, ennek részeként a funkcióbővítő mellett a szociális városrehabilitációt. A vissza nem térítendő támogatással megvalósítható tevékenységek felsorolásából azonban a szoft elemek teljes mértékben hiányoznak, és nem merül fel az alprogram finanszírozásában meghatározó Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásainak allokálását szabályozó rendelet által is rögzített integrált megközelítés. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia célul tűzi a leromlott városi területek rehabilitációját célzó programok indítását, de nem világos, hogy milyen típusú (szociális vagy dzsentifikációt célzó) rehabilitációról van szó, emellett a stratégiához kapcsolódó intézkedési tervből hiányzik a konkrét forrás- és határidőmegjelölés.

Annak ellenére, hogy a szociális városrehabilitáció – ha a fenti megszorításokkal is – szerepel a stratégiai dokumentumokban, a strukturális alapok felhasználását szabályozó Akciótervekbe 2011 évben nem került be erre allokált forrás a 2012-es és 2013-as évekre. 2011 során korábban indított konstrukciók keretében kiírt pályázatok illetve a megyei jogú városok második forduló pályázatai jelentek meg, illetve már elnyert pályázatok szerződéskötésére került sor.

Telep-program

A telepeken élők lakhatási és szociális integrációját célzó, 2005-ben indult komplex programot a kormányzat 2010 nyarán leállította, az árvíz elleni védekezéshez kapcsolódó forrásátcsoportosítások keretében. 2011 végéig erre a célra nem nyíltak meg új források a települések számára, annak

¹¹⁹ Hegedüs, J (2011) Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai http://www.hajlektalanokert.hu/dokumentumok/tanulmányok/kirekesztes_HJ_eloadas091122.pdf

¹²⁰ A Kormány 256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelete a lakásépítési támogatásról, [kozlony.magyarorszag.hu/pdf/11106](http://www.kozlony.magyarorszag.hu/pdf/11106)

¹²¹ Otthon Centrum (2012) Lakáspiaci monitor 2012 I. negyedév, http://www.oc.hu/download/lakaspiaci_monitor/oc_lakaspiaci_monitor_2012_I.pdf

ellenére, hogy 2010 májusában az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a Strukturális Alapok felhasználását szabályozó rendelet egy módosításával új lehetőségeket nyitott az ilyen típusú beavatkozások közösségi finanszírozásában. A módosítás lehetőséget ad arra, hogy uniós források segítsék vidéki marginalizált közösségek lakhatási helyzetét javító programok megvalósítását, a támogatható tevékenységek között a felújítás, közösségi tulajdonú ingatlanok funkcióváltása mellett az új építés is szerepel. Fontos kritérium, hogy a lakhatási fejlesztéseknek integrált megközelítésű programokba kell illeszkedniük a költséghatékonyság, fenntarthatóság és a kockázatok minimalizálása érdekében (pl. annak biztosítására, hogy a beruházások nem fogják növelni a szegénység térbeli koncentrációját és nem fognak extrém módon szegregált, inkább felszámolásra szoruló területek stabilizálódásához vezetni). Ennek érdekében a lakhatási elemek mellett az élet azon más területein is szükséges beavatkozásokat tervezni, amelyekben tapasztalt hátrányok egymásra hatva jelenleg az érintett területeken élő háztartások helyzetét meghatározzák (oktatás, foglalkoztatás, egészségügy stb.).

Az új finanszírozási lehetőség kihasználását lehetővé tevő módosításokra 2011 végéig nem került sor a vonatkozó programozási dokumentumokban, így nem számolt ezzel a lehetőséggel a 2011 végén – az ünnepi szabadságok alatt, december 20. és január 3. között – társadalmi véleményezésre bocsájtott „komplex telep-program” pályázati kiírás-tervezete sem, annak ellenére, hogy a nemzeti romaintegrációs stratégiákra vonatkozó EU Keretstratégiában a deszegregáció fontos cél, a lakhatás területén a Keretstratégia a kiemelt prioritások között határozza meg az erre elérhetővé vált Európai Regionális Fejlesztési Alap-források teljes kihasználását. A kiírás-tervezetből teljes egészében hiányzik a lakhatási komponens.

Felújítási programok

Az lakásfelújítás támogatása¹²² az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjában (Lakókörnyezet minőségének javítása, lakásállomány korszerűsítése-prioritás) és – az energiahatékonyság prioritása alatt – Zöldgazdaság-fejlesztési programjában is megjelenik. Nem világos azonban, hogy az energiahatékonyság növelésére alokkált közösségi források milyen módon érnék el az energiahatékonysági, ezzel összefüggő életminőségi és megfizethetőségi problémákkal küzdő alacsony státuszú háztartásokat.¹²³ Szakértők érvelnek amellett, hogy az energiahatékonyság növelését célzó támogatások esetében az energiahatékonyság, gazdaságosság szempontjának elsődlegessége mellett az energiaszegénységgel kapcsolatos szociális problémák javítására specifikusan erre szabott, szociális programok szükségesek,¹²⁴ ilyen típusú programokat az ÚSZT azonban nem tartalmaz.

A lakásállomány megújítását elvileg többféle intézkedés is célozza, ide tartoznak az önkormányzatok által a társasházak számára nyújtott vissza nem térítendő támogatások és kedvezményes kamatozású hitelek, a társasházak felújítására fordított lakástakarék-pénztári támogatásokhoz nyújtott állami támogatás, valamint a Zöld Beruházási Rendszer (ZBR) széndioxid kvóta-eladásból származó pályázati forrásai.

¹²² A városrehabilitáció kérdésével a következő rész foglalkozik.

¹²³ Egy helyen, a Zöldgazdaság-fejlesztési programban szerepel az energiahatékonysági fejlesztések újszerűségei között egy ún. „szociális bónusz”, ennek részletei azonban nem világosak.

¹²⁴ Energiaklub (2011) Hatékonyabb lakások - makrogazdasági hatások. A lakossági energiahatékonysági beruházások állami támogatásának makrogazdasági hatáselemzése ÁKM segítségével
http://energiaklub.hu/sites/default/files/energiaklub_makrogazdasagi_hataselemzes_pdf.pdf

Egy 2011 folyamán a társasházi lakásállomány problémáiról és felújítási lehetőségeiről a Habitat for Humanity Magyarország számára készült kutatás szerint¹²⁵ a fővárosi kerületek és megyei jogú városok közül (főváros+23 kerület+22 megyei jogú város) 26 működtetett önkormányzati támogatási rendszert társasházak/lakásszövetkezetek felújításának támogatására 2011-ben. Az önkormányzati támogatások kapcsán azonban több problémát azonosított a vizsgálat. Ezek közé tartozik a források csökkenése (a fővárosban ehhez járul hogy nem kaphat vissza nem térítendő támogatást az a ház a fővárostól, amely nem kapott a kerulettől is, kamatmentes hitelt kerületi támogatás híján is igényelhet a társasház, de évente csak néhány épület pályázik erre, vélhetően a kötelező jelzálogbejegyzés nehézségei miatt), a támogatások kis összege egy-egy beruházásra vonatkozóan, amelynek eredményeképpen egy-egy alkalommal csak kisebb volumenű munkák végezhetőek el ilyen támogatásból, valamint az, hogy sok területen csak az állami panelprogramhoz kötődően működött támogatási rendszer, az utóbbi évek során pedig egyre gyakoribb lett az önkormányzati 1/3 csökkentése, elhagyása, vagy kamatmentes hitelként való biztosítása. (Életveszély-elhárításra, esetleg hatósági kötelezés miatt elvégzendő munkálatokra többnyire vannak azonnali önkormányzati támogatások (hitelek), ezek év közben, soron kívül is igényelhetők.)

A 2001. óta működő, az iparosított technológiával épült lakóépületek (társasházak/lakásszövetkezetek) energiahatékonysági felújítását támogató, 2009 nyara óta gyakorlatilag a Zöld Beruházás Program alá rendelt Panel Program 2011. évben nem került kiírásra (így a kapcsolódó önkormányzati támogatásokhoz sem juthattak hozzá az érintett társasházak). Az év folyamán teljesített kifizetések – összefüggésben a korábbi pályázatokhoz kapcsolódó állami túlvállalással – még a korábban meghirdetett pályázatokhoz kapcsolódtak, jelentős (több éves) késéssel.

Ami a ZBR további pályázati forrásait illeti, az igények és a rendelkezésre bocsátott forrás jelentős eltérését jelzi, hogy a 2011. augusztus közepén az Új Széchenyi Terv Zöldgazdaság-fejlesztési programjához kapcsolódóan meghirdetett „A mi otthonunk felújítási és új otthon építési alprogram” keretében komplex energiahatékonysági felújításokra és energiatakarékos új lakások építésére megnyitott, 1,6 milliárd forint támogatási összegről kiírt pályázatot az illetékes Nemzeti Fejlesztési Minisztérium két nap elteltével felfüggesztette, mivel ez idő alatt a keretösszeget meghaladó mértékű támogatási igény érkezett a felhívásra. A pályázati kiírás tervezetét illetve a megjelent kiírást szakemberek a megpályázható keretösszeg alacsony mértéke, a bonyolult adminisztráció, és szakmai szempontok miatt is bírálták. Szakértők szerint az új építésű ingatlanok energiahatékony kialakításának pályázati rendszerben történő támogatása helyett az építési követelmények szigorú meghatározására lenne szükség, a rendelkezésre álló forrásokat pedig a rossz energiahatékonyságú, meglevő lakásállomány korszerűsítésére fordítására kellene koncentrálnia az államnak, emellett aggályos, hogy a széndioxid-kvóta értékesítéséből származó bevételen túl más költségvetési forrást az állam nem szán erre a célra.¹²⁶ 2011 októberében az illetékes tárca által biztosított további 1,63 milliárd forintos forrás a 2009-ben kiírt panelprogram-keretre sikeresen pályázók számára biztosít támogatást.¹²⁷

Miközben a közösségi források jelentős része az elmúlt években az ipari technológiával épült épületek energiahatékonyságának növelésére koncentrált, az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és

¹²⁵ Gerőházi 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

¹²⁶ Ámon, Ada-Fülöp, Orsolya, Király Zsuzsanna (2011) Az Energiaklub véleménye a 2011. évi ÚSZT ZBR pályázati felhívás tervezetéről http://energiaklub.hu/sites/default/files/ek_zbrvelemen_2011_0701.pdf; Roham a felújításra járó milliókért (2011.08.14.) <http://lakjonjol.hu/cikk/tamogat-as-finansziroz-as/780-roham-a-felujitas-ra-jaro-millio-kert>

¹²⁷ Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (2011) Újabb 2,16 milliárd forint panelpályázatokra <http://zbr.kormany.hu/ujabb-2-16-milliard-forint-panelpalyazatokra>

Módszertani Központ 2011-ben publikált kutatási jelentésének megállapítása szerint a rossz energiahatékonyság okozta problémáknak elsődlegesen kitett lakásállományt a családi házak jelentik, és ebben az állományban a legjelentősebbek az energiahatékonysági beruházásoktól várható energiamegtakarítási lehetőségek.¹²⁸

Még egy a lakásállomány problémáira jobban reflektáló, és forrásokkal jobban ellátott támogatási rendszer esetében is problémát jelentene azonban, hogy – a Habitat for Humanity Magyarország számára a társasházi lakásállomány problémáiról és felújítási lehetőségeiről készült elemzés legfontosabb megállapítása szerint – az alacsony státuszú lakók által lakott épületek szisztematikusan rosszabb eséllyel férnek hozzá külső forrásokhoz, ennek fő oka a menedzsment-problémákon túl a külső (szolgáltatók felé történt) és belső (tulajdonostársaknak a társasház felé történt) eladósodás.¹²⁹

Lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások¹³⁰

A lakástámogatások költségvetési kiadásairól nincs átfogó adatszolgáltatás, a lakással kapcsolatos kiadások különböző minisztériumok fejezeteiben szerepelnek, sem statisztikailag, sem konceptuálisan nincs kidolgozva olyan információs rendszer, ami segítené a döntéshozókat. A kiadások mértékére vonatkozóan a 2010-es évre állnak rendelkezésre a legfrissebb adatok, ezek alapján 2010-re vonatkozóan 165,4 milliárd forint, a GDP 0,6 %-ára becsülhető a teljes kiadás. Ezeknek a kiadásoknak jelentős része a 2000 és 2004 közötti hiteltámogatási program máig húzódó költségeit jelenti, az adott év lakáskiadásaihoz nem járul hozzá. A kiegészítő kamattámogatás, a jelzálog kamattámogatás, egyéb hiteltámogatás, valamint az SZJA kedvezmény 110 milliárd forint, becsülhető összege a teljes támogatási összeg 67%-át teszi ki. Az adott, vagy az azt megelőző évben felhasznált támogatás csupán 15 milliárd forint volt, kevesebb mint 10%. A támogatások között egyre növekvő arányt képvisel a lakástakarék-pénztárak támogatása, ami 2010-ben a teljes támogatás 16 %-át képviselte (míg 2003-ban 3%-ot). A lakástakarék-pénztárakon keresztül nyújtott támogatás lakáspiaci hatása tipikusan késleltetve jelentkezik.

2011-re a lakáskiadásokban várhatóan tovább csökkent az adott évre vonatkozó támogatás (a lakásépítési kedvezmény felfüggesztése miatt), tovább csökken a 2000-2004-es lakáshitel-támogatás költsége, és nőni fog a lakástakarék-pénztárakon keresztül nyújtott támogatások szerepe. A lakástámogatási rendszer jelentős regresszivitást tartalmaz, elemzések szerint a támogatások több mint 60 %-a a felső jövedelmi ötödbe tartozó családokhoz jut.¹³¹

A lakhatási szegénységhez kapcsolódó támogatások közül 2010-ben jelentős összeget képviselt a lakásfenntartási támogatás és a gázár-támogatás, de ezek együttes nagysága (19,2 és 25 milliárd forint) a hiteltámogatás 40%-át sem érte el. A hajléktalan-ellátás és a hátraleékelési programok becsült költségvetési kiadása 10 milliárd forint, becsülhető. Az önkormányzati bérlakásokkal kapcsolatos támogatásokról nincs információ, de a 130 ezres lakásállományt képviselő szektor támogatási tartalma 15 milliárd forint, becsülhető.

¹²⁸ Fülöp, O (2011) Negajoule 2020 – A magyar lakóépületekben rejlő energiamegtakarítási lehetőségek <http://energiaklub.hu/sites/default/files/negajoule2020.pdf>

¹²⁹ Gerőházi 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/Alacsonystatuszuteruletentalhatotarsashazak_tanulmany.pdf

¹³⁰ A fejezet szerzője Hegedüs József, Városkutatás Kft.

¹³¹ Hegedüs, J (2003) A SZJA lakáshitel törlesztéséhez járó adókedvezmény jövedelmi hatása 2002-es adóbevallások szerint <http://www.mri.hu/downloads/publications/SZJA2002.pdf>

2010-es évre vonatkozóan megállapíthatjuk, hogy 70 milliárd forintos, viszonylag célzott lakhatási támogatással szemben a társadalom 140-160 milliárdot költött (sem időben, sem társadalmilag) nem célzottan. A lakáspolitikai hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlen a lakáskiadások felhasználásának statisztikailag és konceptuálisan megalapozott követése.

2011-es évek lakáskiadásában a devizahitelekkel kapcsolatos kiadások jelennek meg, és valószínűleg ezek a kiadások fogják dominálni a 2011-et követő évek kiadásait. Ezeket azonban még nem lehet előre becsülni. (A végtörlesztés költségvetési kiadását a szakértők 300 milliárd forintra becsülik, ami kétszerese a 2010-es lakáskiadásoknak, és társadalmi hatása is ugyanolyan regresszív, mint a 200-2004 között működött hiteltámogatási programé.)

Konklúzió

Bár az elmúlt évtizedekben a magyarországi lakásállomány mutatói általában javulnak, **az állománynak 2011-ben is voltak olyan szegmensei, amelyek nem nyújtanak méltányos lakáskörülményeket** az ott élőknek, ennek minden egyéni és társadalmi szintű következményével a háztartások életminőségére gyakorolt kedvezőtlen hatásoktól a társadalmi mobilitás lehetőségének visszafogásán keresztül az egyenlőtlenségek így módon történő újratermelődéséig. Az alapszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való hozzáférés, lakhatóság problémái erősen összefüggenek a területi elhelyezkedéssel, a kistélepüléseken, különösen az elmaradott térségekben található kistélepüléseken koncentrálódnak. A lokalitási problémák kapcsán az infrastrukturális, intézményi, szolgáltatási ellátottságon túl nem megkerülhető a szegénység területi koncentrációjának problémája.

A legnagyobb tömegeket 2011-ben a megfizethetőség és az ezzel összefüggő fizetési elmaradások problémája érinti. A nyilvános diskurzusban az év folyamán a jelzáloghitelek törlesztésével elmaradó háztartások problémája dominált, e csoport növekvő létszáma ellenére a fizetési elmaradással küzdő háztartások **legnagyobb része közműdíj-fizetési** kötelezettségeinek nem tud eleget tenni.

A roma lakosság lakhatási helyzetére vonatkozó reprezentatív adatok évek óta nem állnak rendelkezésre, a hozzáférhető információk alapján elmondható, hogy bár a lakhatási szegénység **nemcsak romákat érint, a romák felülreprezentáltak** az érintettek között, a roma lakosság a lakhatási szegénység minden mért dimenziójában kedvezőtlenebb helyzetű, és **különösen kitett a szegregáció** problémájának.

A korábbi évtizedekhez hasonlóan **2011-ben sem született átfogó lakáspolitikai stratégiai dokumentum** Magyarországon. Az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja nem tekinthető ilyennek: alapvetően a gazdaságélénkítés szempontjára koncentrál, míg a lakhatási kérdések számos releváns dimenziójával, így például a megfizethetőséggel, legelesettebb csoportok méltányos lakhatáshoz való hozzáféréssel, a szociális bérlakás-szektor kezelésének kérdésével nem foglalkozik. A program sok tekintetben elmulasztja az alacsony státuszú háztartások lakhatási problémáinak azonosítását, az ezekkel kapcsolatban megfogalmazott intézkedések megfogalmazását, illetve részletezését.

Egy hatékony lakáspolitikai kialakításának lehetőségét nehezíti, hogy a **lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások nem jól átláthatóak**, nincsen egy konceptuálisan és statisztikailag megalapozott információs rendszer amely segítené a döntéshozókat a releváns és hatékony intézkedések azonosításában.

Ami a bérlakás-szektorról illeti, a stratégiai dokumentumok az állomány elsődlegesen építésekkel, esetlegesen felvásárlásokkal történő bővítését tűzik ki célul. Nem foglalkoznak a szektor szabályozási-

és kezelési problémáival, és nem tűznek ki világos célokat a szektor egészén belül a szociális bérlakások körének bővítésére vonatkozóan. A meglevő lakásállománynak a jelenlegi tulajdonviszonyok megtartása mellett történő bevonása a bérlakás-szektorba egyelőre nem szerepel az eszközrendszerben. Az év folyamán **nem történt előrelépés a szektor minőségi, kezelési problémáit illetően.** Új bérlakások építésére vonatkozó intézkedések nem születtek, felvásárlás révén **történő állomány-bővülésre az ősszel létrejött Nemzeti Eszközkezelő Társaság révén kerülhet sor** 2012. január 1-jét követően (ha a szükségletekhez képest kismértékben, korlátozott hozzáféréssel, az állomány összetételét illetően esetlegesen is), ezek **tényleges mennyiségéről, az állomány működésének tapasztalatairól a következő évi jelentések** számolhatnak be.

A lakhatási költségek megfizethetőségének javítását célzó **támogatási rendszer kérdésével az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programja nem foglalkozik**, ami különösen annak fényében kedvezőtlen, hogy a lakhatási szegénység különféle problémái közül a megfizethetőségi nehézségek különösen nagyszámú háztartást érintenek. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia célul tűzi ki az állami támogatások rendszerének újragondolását, a természetbeli juttatások részarányának növelését szorgalmazva, amely egy hosszabb távon fenntartható önálló háztartás-gazdálkodás szempontjából kérdéses eszköz. Az év folyamán született további szakpolitikai intézkedések közül **kedvező fejlemény** ugyanakkor, **hogy a lakásfenntartási támogatás átalakításával integráltabbá vált**, az új rendszer nem a túlfogyasztást ösztönző ártámogatás és nem diszkriminálja a nem gázzal ill. távhővel fűtő háztartásokat. Az esetleges adminisztrációs problémákon túl azonban kérdés, hogy a gyakorlatban hogyan alakul a támogatottak köre, és továbbra is problémát jelent a támogatási összeg alacsony mértéke. Kedvezőtlen fejlemény a helyi önkormányzatok által nyújtható méltányossági lakásfenntartási támogatás kikerülése a Szociális Törvényből. Nem történt változás a Szociális Törvény által rögzített önkormányzati adósságkezelési szolgáltatások rendszerében, így az továbbra is csak a rászorulóok töredékét éri el, későn és csak bizonyos szerkezetű és mértékű adósságok esetén nyújt segítséget, a 40 ezer fő alatti településeken élők kevés kivétellel továbbra sem férnek hozzá a szolgáltatáshoz.

A **szegénység területi koncentrációjának problémáira szerepelnek utalások** a stratégiai dokumentumokban, azonban **világos koncepció, cél- és eszközrendszer meghatározása nélkül.** **Kedvező fejlemény**, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia használni és továbbfejleszteni tervezi a települési társadalmi-gazdasági **szegregátumok azonosítására** vonatkozó adatbázist és elemzéseket, sajnálatos azonban, hogy az elmúlt évek esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikájának alátámasztását szolgáló további dokumentumokra, így a számos településen kidolgozott antiszegregációs tervek – bár indikátor-rendszerüket használni tervezi – nem épít. A szegregáció oldására vonatkozóan ugyanakkor **új szakpolitikai intézkedés az év során nem született** (a „komplex telep-program” pályázati kiírásának társadalmi véleményezése 2012 év elején zárult le).

Az év folyamán a lakhatással kapcsolatos szakpolitikában a **legnagyobb hangsúlyt a fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelesekre vonatkozó intézkedések** kapták. Bár a célcsoport igen heterogén, a **lakhatási szegénységgel érintett háztartások nagy része nem tartozik bele:** azok, akik nem vettek fel hitelt, akár mert ez fel sem merült számukra (nem volt releváns lakás- vagy egyéb fogyasztásuk), akár mert féltek a hitelfelvétel kockázataitól, akár mert ha tervezték is a hitelfelvételt, nem voltak hitelképesek. Így tehát a vonatkozó kormányzati intézkedések, és az ezekkel összefüggő közösségi kiadások a lakhatási szegénység oldása szempontjából jórészt nem relevánsak. Ez a rendelkezésre álló szűkös erőforrásokra tekintettel úgy is interpretálható, hogy a lakásügyre fordított állami forrásokat a fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelekkel kapcsolatos intézkedések elcsúszójánál, a lakhatási szegénység szempontjából relevánsabb intézkedések előtt.

A fizetési nehézségekkel küzdő jelzáloghitelek számára meghirdetett intézkedések közül jelentősebb hatása az év folyamán csak a kifejezetten a célcsoport magasabb státuszú szegmensét elérő végtörlesztésnek volt, **az alacsonyabb státuszú érintett háztartásokat is elérő illetve ezeket**

célzó programok nem (kisebb hitelű lakásba költözők kamattámogatása) **vagy nagyon alacsony hatékonysággal indultak el** (Nemzeti Eszközkezelő Társaság, szociális családház-építési program), év végéig kimutatható eredményeik nem voltak az érintett háztartásokra.

A lakhatással kapcsolatos társadalmi vitákat 2011-ben meghatározó másik fontos téma az **utcai hajléktalanság kérdése** volt. A szakértők, hazai és nemzetközi szakmai szervezetek, civilek és az ombudsman által is **bírált, szankcionáló jellegű intézkedések** bevezetésével párhuzamosan elindított, az önálló lakhatáshoz juttatás lehetőségét is tartalmazó **programok** egyelőre a célcsoport **töredékét** érik el, **hatékonyságukról szisztematikus információ egyelőre nem áll rendelkezésre.**

Az év folyamán **további**, lakhatással kapcsolatos **szakpolitikai intézkedések** is születtek, részben az októberben bejelentett „otthonteremtési program” keretében. A program **ismét a tulajdonszerzés elősegítésére** allokál állami forrásokat, **ezen belül is az új lakások építését/vásárlását preferálva.** A **kamattámogatás a lakhatási szegénységben élők jelentős része számára nem nyújt megoldást** (nem hitelképesek, hitelfelvételt nem kockáztatók, immobilak), a sok szakértő által bírált **lakásépítési támogatás** (szocpol) esetében a szigorúbb feltételrendszer **szisztematikusán kizárja az alacsonyabb státuszú háztartásokat.**

Összességében, a 2011-es év folyamán **nem rajzolódott ki egy koherens, stratégia-alapú szakpolitika a lakhatás területén.** A stratégiai dokumentumokban megfogalmazottaknak megfelelő konkrét intézkedések csak részben vagy egyelőre nem jelentek meg, miközben számos, a stratégiai dokumentumokban nem szereplő, azokkal nem feltétlenül koherens, de a lakásügyet alapvetően befolyásoló szakpolitikai intézkedés került bevezetésre (pl. végtörlesztés, szociális családház-építési program, gázár- és távhőtámogatások integrálása a lakásfenntartási támogatás rendszerébe). Emellett a **különbéle stratégiai és szakpolitikai dokumentumok között sincs koherencia,** jelen elemzés szempontjából különös figyelmet érdemel, hogy **az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjának megközelítése és az év folyamán bevezetésre került lakáspolitikai intézkedések paradigmátikusán eltérnek a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia lakhatási problémák kezelésére vonatkozó megközelítésétől** (megközelítés, fogalmi keret, probléma-meghatározás, célok, intézkedések tekintetében). A 2011. év folyamán bevezetett szakpolitikai intézkedések **a lakhatási szegénység számos problémájára nem kínálnak, vagy nem kínálnak hatékony választ.**