

1. KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK ÉS KÖZPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK

Jelinek Csaba

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS LAKHATÁSRA FORDÍTOTT KIADÁSAI

A tavalyi lakhatási jelentés megállapította, hogy a központi költségvetés lakhatási kiadásai nehezen áttekinthetőek. A különböző költségvetési sorokon szereplő tételek egy időszoron ábrázolásával mégis azt állapítottuk meg, hogy bár a lakhatásra fordított állami kiadások növekvő tendenciát mutatnak, addig a kifejezetten a lakásszegénység enyhítését célzó kiadások aránya a nem célzott (és döntően a középosztályhoz kerülő) kiadásokhoz képest egyre csökken. A tavalyi jelentés óta ismertté vált újabb adatok és tervek alapján azt mondhatjuk, hogy ez a két folyamat tovább folytatódik a következő időszakban: **azaz bár egyre több pénzt fordít a kormányzat lakhatási jellegű kiadásokra, azok egyre inkább a tehetősebbek lakhatását segítik. A 2020-as költségvetési terv alapján majdnem tizenegyszer annyit fog idén a kormány szociálisan nem célzott módon lakhatási célokra elkölteni**, mint amennyit a kifejezetten rászoruló családokra célzott módon költ. Ez a különbség tavaly még „csak” kilencszeres volt. Emellett az idei év újdonsága, hogy a lakhatással kapcsolatos közpolitikák terén számos változást jelentett be a kormány, így a lakhatással kapcsolatos kiadások szerkezete jelentősen változni fog a következő években. Az alábbiakban ezeket a változásokat foglaljuk össze röviden.

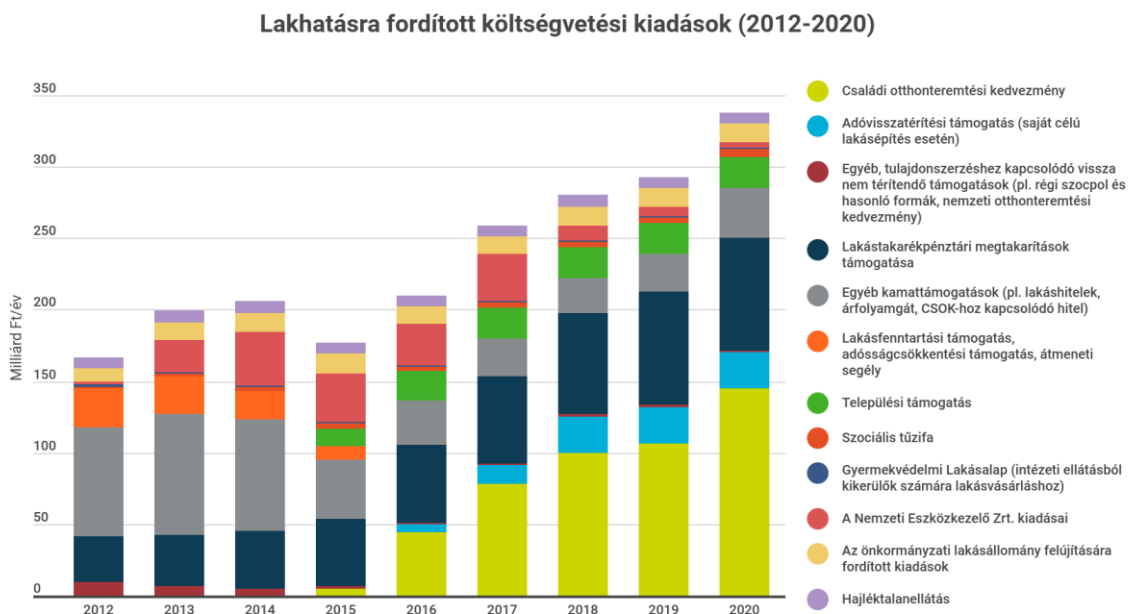
A tavalyi ábrához képest az idei jelentés szerkesztésekor a 2017-es évi zárszámadás, illetve a 2020-as költségvetés javaslata ismert, mint új költségvetési információk. A tavalyi adatokat így ezek alapján frissítettük és kibővítettük.

Míg 2019-ben nagyjából 300 milliárd forintot, addig 2020-ban már majdnem 350 milliárd forintot tervez költeni a kormány lakhatási kiadásokra. Ez az összes kiadás arányában 1,44%-ról 1,56%-ra történő emelkedést jelent, ha a tényadatok megegyeznek majd a tervekkel. Ezzel azonban érdemes óvatosan bánni, hiszen például 2017-ben is az előre tervezetthez képest 12,6%-al kevesebbet költött végül a kormány a lakástámogatások költségvetésén.

Az általános növekedési tendencia mögött azonban a kiadások változó szerkezetét találjuk. Egyértelmű csökkenést láthatunk a Nemzeti Eszközkezelőre fordított költségek esetében, hiszen ezt a kifejezetten a szegényebb háztartásokat segítő intézményt radikálisan átalakítja a kormány (lásd bővebben lentebb). Az egyéb szociálisan célzott kiadások esetében (szociális tűzifa, települési támogatás, hajléktalanellátás) nem jelez érdemi növekedést a kormány. Bár a lakástakarékpénztárakba fektetett megtakarítások támogatása továbbra is jelentős tétel, a szektor radikális reformja miatt ez a tétel a következő években várhatóan fokozatosan csökkenni fog. Egyértelmű növekedést láthatunk azonban két helyen: a Családok

Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK) esetében, illetve a különböző lakástulajdonszerzést támogató intézkedések esetében (pl. kamattámogatások). A legnagyobb növekedési tételt az ún. „falusi CSOK” bevezetésére tervezett 60 milliárd forint jelenti. **Össességében tehát megállapíthatjuk, hogy a központi költségvetés lakhatási kiadásai közül egyre kevesebb jut célzottan a lakásszegénységben élőkhez, és egyre több forrást szánnak a tehetősebb családok magántulajdonú ingatlanhoz juttatásához. Emellett azt is láthatjuk, hogy a kormányzati szereplők a lakhatási kérdést még inkább alárendelték a családpolitikai és makrogazdasági szempontoknak, azaz továbbra is a már eleve extrém magas magántulajdonosi arány növelése a cél. Ez a közpolitikai hozzáállás meglátásunk szerint a lakásszegénységben élők számának növekedéséhez fog hozzájárulni.**

1. ábra



Forrás: Az adott költségvetési évekre vonatkozó zárszámadási és költségvetési törvények és a korábbi évek jelentései • Készítette: [Habitat for Humanity Magyarország](#)

A LAKHATÁST ÉRINTŐ JELENTŐSEBB KÖZPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK 2018/2019-BEN

A költségvetési kiadások elemzése mellett fontos szempont a lakhatás területét érintő közpolitikai és intézményi változások számbavétele. Az alábbiakban csak vázlatosan említünk néhány nagyobb változást, amely közép- és hosszútávon jelentősen átalakíthatja az országos lakhatási folyamatokat, illetve a lakásszegénységgel kapcsolatos dinamikákat.

CSOK

Évek óta a lakhatásra fordított kormányzati kiadások egyik legjelentősebb részét a CSOK jelenti. 2018-ban összesen 29 572-en igényelték ezt a támogatást, és ebből 27 153 igénylővel

meg is kötötték a szerződést összesen 84,2 milliárd forint értékben⁷. Emellett 2018-ban a 10 681 befogadott kérelemből 8 858 CSOK igénylővel kötöttek szerződést otthonteremtési kamattámogatott hitelre (OTK) további 66,1 milliárd forint értékben. 2017-hez képest ez a megkötött szerződések számát nézve a CSOK esetében 3,5%-os emelkedés, míg az OTK esetében 29%-os csökkenés.

A CSOK esetében számos szakértő kifejtette, hogy az intézkedés esetében a családpolitikai célok felülírják a lakáspolitikai célokat. Konkrétabban: a CSOK leginkább a sokgyermekes középosztály lakáskörülményeit javítja, a lakhatás terén megfigyelhető egyenlőtlenségeket pedig valószínűsíthetően növeli⁸. A 2019 július 1-én életbe lépő változások is ebbe az irányba mutatnak, még ha földrajzi értelemben szélesítik is a CSOK igénylésére jogosultak körét. A legfontosabb változás a falusi CSOK bevezetése, amelyet 2486 településen lehet majd igényelni 2019 és 2022 között. **Bár ezzel a szabályozással elvileg a kistelepülések ingatlanpiacainak a fellendítése a cél, kérdés, hogy a munkahelyektől és különböző szolgáltatásoktól gyakran távol eső területeken államilag megnövelt kereslet nem fog-e később munkaerőpiaci problémákat okozni. Egy másik kritikus eleme az új szabályozásnak a jogosultság szigorítása: fél év helyett gyerekszámától függően egy vagy két év folyamatos TB- jogviszonyt kell majd igazolni, ami számos mélyszegénységben élő, közmunkában foglalkoztatott család esetében problémát fog jelenteni. Ezzel párhuzamosan a CSOK segítségével megvásárolható használt ingatlanok maximális értékét is eltörlik, ami szintén a jobb módú igénylőknek kedvez.** Összességében tehát a CSOK – a falusi CSOK pedig még inkább – továbbra sem a lakásszegénység mérséklését célozza, a lakhatás területén tapasztalható egyenlőtlenségek növelése irányába hat, miközben valószínűsíthetően a kistelepüléseken található ingatlanok árait is megemeli.

LAKÁSTAKARÉKPÉNZTÁRAK

2018 egyik legemlékezetesebb lakáspolitikai döntése a lakástakarékpénztárak állami támogatásának a megszüntetése volt. A több mint két évtizedig működő konstrukcióban az állami támogatásokat is beleszámítva akár 10-12%-os reálhozamot is el lehetett érni lakáscélú megtakarításokkal. Bár ez a megtakarítási konstrukció elsősorban a középosztálybeli családok lakhatási problémáit enyhítette, sok esetben ez jelentette a lakáspiacra kilépő fiatalok legfontosabb állami támogatását, amely nem követelt meg semmilyen kötött párkapcsolati vagy gyerekvállalási konstellációt. **Az elmúlt években a központi költségvetés évi**

⁷ Adatok forrása: Habitat for Humanity Magyarország adatigénylése a Pénzügyminisztériumtól. A részletesebb adatokért lásd az [Adattárat](#).

⁸ Ld. például Szikra Dorottya tavaly megjelent tanulmányát http://real.mtak.hu/84674/1/Szikra_Dorottya_szelenyi_u.pdf

nagyjából 60 milliárd forintot költött a lakástakarékpénztári megtakarítások támogatására: ez az összeg várhatóan a következő években fokozatosan csökkenni fog, és a kormányzati kommunikáció szerint az így felszabadított forrásokat a CSOK-ra fogják fordítani.

ADÓPOLITIKA

Bár a lakhatással összefüggő adószabályozások eredményei nem a központi költségvetés kiadási oldalán jelennek meg (hanem növekvő, vagy elmaradt bevételek formájában), a kormányzati adópolitika is kihatással van egyes lakhatási folyamatokra. 2018-ban az egyik legfontosabb adózást érintő döntés az újépítésű lakásokra vonatkozó csökkentett, 5%-os ÁFA érvényességi idejének a meghosszabbítása volt. A 2018 novemberében bejelentett döntés értelmében 2023-ig a kedvezményes ÁFA-kulccsal értékesíthetők azok az újépítésű lakások, melyek 2018 november 1-én hatályos építési engedéllyel rendelkeztek. **Több más tényező mellett ez az intézkedés is hozzájárult az építőipar bővüléséhez, az átadott újépítésű lakások emelkedő számához, és a lakáspiaci lufi növekedéséhez.**

HAJLÉKTALANSÁG KRIMINALIZÁCIÓJA

2018-ban a lakásszegénység szempontjából az egyik legdrámaibb döntés a köztéri hajléktalanság további kriminalizációja volt. Az Alaptörvény hetedik módosítása, majd az új szabálysértési törvény megszavazása után 2018 október 15-től az „életvitelszerűen közterületen élők” szabálysértést követnek el, és akár elzárással is büntethetők. Ezzel kapcsolatban az elmúlt évben két fejleményt is ki kell emelnünk. Az egyik, hogy a Magyarország minden közterületére érvényes tiltást a hatályba lépése utáni első néhány hét után csak kis mértékben alkalmazzák. A Város Mindenkié közadatigénylései szerint 2018 október 1. és 2019 január 31 között csupán 13 szabálysértési eljárást indítottak országosan ilyen ügyben⁹. Bár öröndetes, hogy nem kerülnek tömegek börtönbe csupán lakhatási problémáik miatt, de továbbra is aggasztó a hajléktalanság alkotmányos kriminalizációja, és az a jogi környezet, ami megengedi a lakásszegénység ilyen mértékű állami büntetését. Ezenkívül a törvény csekély mértékű alkalmazása azt is jelzi, hogy célja elsősorban a megfélemlítés, a hajléktalanságban élni kényszerülő emberek közterületekről való elűdözése. A másik fontos fejlemény az Alkotmánybíróság (AB) 2019. júniusi határozata¹⁰, amely nem találta alkotmányellenesnek a hajléktalanság kriminalizációját, és ezzel az ezt szabályozó jogszabályokat nem szüntette meg. Sőt, a határozat így fogalmaz: „az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga”. Mindezt annak ellenére, hogy a Menhely Alapítvány tájékoztatta az AB-t, hogy 2019. január 1-én országosan 3719 egy-

⁹ <https://bit.ly/379u3NJ>

¹⁰ <https://bit.ly/356NS6n>

egy éjszakára igénybe vehető éjjeli menedékhely férőhely volt található a hajléktalanellátásban¹¹ melyek 97%-os kihasználtsággal működtek, **így több településen „a közterületen élő hajléktalan emberek száma lényegesen meghaladta az adott településen egyáltalán működő éjjeli menedékhelyek férőhelyszámát”¹²**. Tehát **Magyarországon továbbra is alkotmányellenes, és akár elzárással büntethető a lakásszegénység egyik legkirívóbb formája, a köztéri hajléktalanság.**

NEMZETI ESZKÖZKEZELŐ (NET)

A Nemzeti Eszközkezelő Zrt. 2012 óta a hitelek miatt fizetéseképtelenné váló, lakhatási gondokkal küzdő háztartásokat segíti. Ennek az intézménynek a felállítása volt a kormány devizahitelmentő intézkedéscsomagjának az egyetlen jelentős, szegényebb háztartásokat célzó eleme. Egy 2018 novemberi kormányrendelet alapján azonban a NET Zrt. működése radikálisan átalakul. Egyrészt, míg 2018-ig nagyjából 35 000 ingatlant vásárolt meg az állami cég, addig 2020-tól gyakorlatilag elapadnak a további vásárlásokra szánható források. **Míg 2017-ben nagyjából 33 milliárd forint költségvetési forrást kapott a NET, addig 2020-ra már csak 4 milliárd forint van előirányozva a működésére, ami csaknem 88%-os csökkenés.** Valószínűsíthető, hogy az így felszabaduló több tízmilliárdos költségvetési tételt is a magántulajdonszerzést támogató CSOK-ra, illetve egyéb kamattámogatásokra fogja fordítani a kormány.

Emellett a már idézett kormányrendelet szerint a NET Zrt. minden bérlőjének felajánlotta jelenleg bérelt ingatlanuk kedvezményes megvásárlásának a lehetőségét. A Nemzeti Vagyon Kezeléséért Felelős Tárca nélküli Miniszter közleménye szerint a bérlők 89%-a jelezte visszavásárlási szándékát (69% részletfizetéssel, 20% pedig egyösszegű fizetéssel), míg 11% maradna továbbra is bérlő¹³. **Ezzel a nagymértékű változással a NET Zrt. a jövőben egy sokkal kisebb szervezetté válik, amely a folyamatosan csökkenő ingatlanportfólióját, és a töredékére csökkenő bérlőket fogja menedzselni további vásárlások nélkül.** Ez a változás egyben azt is jelenti, hogy a rendszerváltás óta a köztulajdonú lakások számának legnagyobb mértékű bővítése végül nem egy fenntartható, adott esetben a portfólióját folyamatosan bővítő állami lakáskezelő megerősítésében fog kicsúcsosodni, hanem ennek a leépítésében. **A NET Zrt. példája mindezek ellenére jól mutatja, hogy megfelelő politikai akarattal pár év alatt jelentős mértékben növelhető a köztulajdonú bérházak állománya, és a lakhatásra fordított állami kiadások töredéke elég lenne több tízezer**

¹¹ Ez azonban nem az összes férőhely: ugyanebből a dokumentumból derül ki, hogy ugyanekkor 9848 szállásnyújtó férőhely működött az országban,

¹² <https://bit.ly/2NYIY6V>

¹³ <https://www.kormany.hu/hu/tarca-nelkuli-miniszter-3/hirek/osszesen-tobb-mint-27-ezer-csalad-kapja-vissza-otthonat-az-eszkozkezelo-felajanlasanak-koszonhetoen>

lakásproblémával küzdő ember megsegítésére. Sajnálatos, hogy a kormány kizárólag a magántulajdonú ingatlanok számának növelését fogadja el érvényes célként, nem törődve ennek kockázataival, és figyelmen kívül hagyva egy nagyobb, köztulajdonban lévő bérlakásportfólió esetleges járulékos előnyeit.

DEVIZAHITELVÁLSÁG

A tavalyi jelentésünkben részletesen bemutattuk, hogy a devizahitelválság a kormányzati kommunikáció ellenére korántsem oldódott meg¹⁴. **Az MNB adatai szerint 2018 végén még mindig 110 000 nem teljesítő jelzáloghitel volt a teljes pénzügyi rendszerben, és csak a bankoknál több mint 200 milliárd forint értékben voltak 90 napon túl nem teljesítő hitelek (miközben a követelések jelentős része a bankoktól átkerült különböző követeléskezelő cégekhez, azaz a teljes volumen ennél jóval nagyobb)**¹⁵. **2018 során emiatt több mint 6 000 nem teljesítő hitelfelvevő ingatlanját kellett kényszerértékesíteni, miközben a Magyar Bírói Végrehajtói Kar adatai alapján 2018 során 3 212 ingatlankiürítés történt; átlagosan naponta 8,8**¹⁶.

Ezeknek az adatoknak a fényében különösen problémás a NET Zrt. sorsával kapcsolatos, fent elemzett tavalyi kormánydöntés. 2019. júniusi sajtóhírek szerint a kormány döntésével az MNB sem elégedett, ugyanis javaslatuk szerint meghosszabbítanák a NET Zrt. ingatlanvásárlási mandátumát. Ezen kívül a CSOK és az ún. „babaváró hitel” nem teljesítő hitelesekre történő kiterjesztését, illetve a hitel refinanszírozásra való felhasználhatóságát is javasolják¹⁷. **Ez fontos utalás arra, hogy miközben a kormányzati és a jegybanki kommunikáció egyértelműen további hitelfelvételre ösztönzi a lakosságot, addig a 2008-2009-es pénzügyi válság után adósságcsapdába került családok jelentős része még a mai napig nem tudta rendezni pénzügyi helyzetét. Ebben a „családi csődvédelemnek” nevezett konstrukció sem tudott sokat javítani. Az Igazságügyi Minisztérium adatközlése szerint 2018 folyamán csak alig több mint 300 kérelem érkezett országosan; 2015-ös fennállása óta pedig alig több mint 1500 családnak tudott segíteni ez az intézkedés.**

¹⁴ <https://habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/eladosodottsag-es-hatralekossag/>

¹⁵ <https://www.portfolio.hu/finanszirozasi/hitel/megtudtuk-ledobna-az-utolso-nagy-devizahiteles-bombat-az-mnb.1.329273.html>

¹⁶ <https://24.hu/belfold/2019/04/29/ujraindul-kilakoltatas-moratorium-devizahitel-bank-vegrehajtas/>

¹⁷ https://www.portfolio.hu/finanszirozasi/hitel/megtudtuk-ledobna-az-utolso-nagy-devizahiteles-bombat-az-mnb.329273.html?utm_source=hirkereso_es_kapu&utm_medium=portfolio_linkek&utm_campaign=hir_aggregator

TÁRSADALMI FELZÁRKÓZÁS

2019. áprilisban jelentették be, hogy a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárság az EMMI-től átkerül a BM irányítása alá¹⁸. Ezzel párhuzamosan az is nyilvánossá vált, hogy a helyettes államtitkárság szakmai munkájának koordinációjáért a frissen kinevezett társadalmi felzárkózásért felelős miniszterelnöki biztos, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke lesz. Mivel a Magyar Máltai Szeretetszolgálat az ország több pontján is megvalósító volt az elmúlt években különböző felzárkóztatási, közvetetten lakhatási problémákkal is foglalkozó projektekben, így a szakmai stáb tapasztalata pozitív irányba is viheti a lakásszegénységgel kapcsolatos állami politikákat. Bár ennek a változásnak közvetlenül nincs hatása az állami lakáspolitikára, azonban közvetetten jelentős hatása lehet a következő években a lakásszegénységgel kapcsolatos folyamatokra.

A KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK JÖVŐBELI PERSPEKTÍVÁI: JAVASLATOK

Az eddigi áttekintés után is világos, hogy 2018 során sem állt be pozitív változás a lakásszegénységet érintő állami közpolitikák területén. A lakásszegénység enyhítése továbbra sem politikai prioritás. A tervezett költségvetési kiadások, illetve a 2018 során hozott közpolitikai döntések pedig azt mutatják, hogy a lakhatás területén tapasztalható társadalmi egyenlőtlenségek a továbbiakban is inkább mélyülni, mint csökkenni fognak. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb ügyekben az alábbi jövőbeli tendenciákat látjuk, és ezekkel kapcsolatos javaslatunk a következők:

A lakáspolitikát továbbra is alárendelődik a gazdaságpolitikai és családpolitikai céloknak. A költségvetés lakáscélú kiadásai nem célozzák a lakhatással kapcsolatos alapvető problémák – mint például a lakásszegénység terjedése – enyhítését, sőt, közvetve még rontanak is a meglévő, már amúgy is kritikus helyzeten. Javasoljuk egy a lakásrendszeren belüli egyenlőtlenségek mérséklését megcélzó hosszú távú lakáspolitikai koncepció kidolgozását és társadalmi vitára bocsátását.

Az egyik legnagyobb probléma, hogy jelenleg alig van olyan forrás a központi költségvetésben, amely célzottan a lakásszegénységben élők helyzetét javíthatná. A NET Zrt. tulajdonában álló lakások tömeges privatizációjával ez a helyzet még tovább fog romlani. Javasoljuk, hogy a lakhatási kiadások célzottan jussanak el a lakásszegénységben élőkhez, például központilag finanszírozott lakásfenntartási támogatás, vagy megfizethető bérlakások építésének a finanszírozása formájában.

A CSOK kiterjesztése, illetve egyes kamattámogatások és adó-visszatérítések feltételének a változása abba az irányba mutat, hogy a következő években egy erős területi célzással a csökkenő lakosság számmal rendelkező kistélepeken élők fognak jelentős állami

¹⁸ <https://bit.ly/2QgASa4>

támogatáshoz jutni. Bár ez a területi célzás hathatna a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenésének irányába, a támogatások egyéb feltételei (pl. a TB jogviszony igazolással kapcsolatos változások a CSOK esetében) szisztematikusan kizárják a szegényebb háztartásokat. Javasoljuk, hogy a CSOK-ra fordított forrásokat csoportosítsák át olyan intézkedések támogatására, amelyek nem növelik, hanem csökkentik a meglévő társadalmi egyenlőtlenségeket

A lakhatási kérdést nem lehet pusztán makrogazdasági kérdésként kezelni, annak vannak szociális vetületei is. Jelenleg is zajlik a lakáshitelek felvételét támogató kormányzati intézkedéssorozat, miközben több százezer ember érintett a devizahitelválság megoldatlanságában, több millióan pedig a lakásszegénységnek való kitettségben. A szélsőségesen magántulajdon-domináns hazai lakásszektor számos kockázatot rejt magában, amely egy jövőbeli válság esetén a 2008-ashoz hasonló társadalmi töréshez vezethet.

A NET Zrt.-hez hasonló, állami vagy közösségi tulajdonban lévő, széles ingatlanportfólióval rendelkező lakáskezelő társaságok hatékony megoldást jelenthetnének a lakhatási válságban érintett lakosságnak, így a NET Zrt. elszorvasztása helyett a modell továbbgondolását és kiterjesztését tartjuk a helyes útnak.

A központi költségvetés továbbra sem áldoz semmilyen forrást az önkormányzati bérlakásrendszer fenntartására vagy bővítésére, holott a jelenlegi rendszerben nagyrészt ezek a lakások adják a megfizethető, közösségi tulajdonú lakások állományát. Ezért az önkormányzati bérlakásrendszer szisztematikus leépítése helyett az állomány bővítését és korszerűsítését javasoljuk. Ehhez viszont a helyi önkormányzatoknak szükségük van központi költségvetési támogatásra is.