

## BEVEZETÉS

*Jelinek Csaba*

Bár 2018-ban és 2019 első felében számos lakáspolitikát érintő kérdésben jelentős változásokat és fordulatokat láthattunk, **a lakásszegénység szempontjából az alapvető tendenciák inkább a helyzet romlásának az irányába mutatnak továbbra is**. Nincs okunk feltételezni, hogy érdemben csökkent volna annak a 2-3 millió embernek a száma, akiket valamilyen formában érint a lakásszegénység. Bár a 4.4 millió magyarországi lakóingatlanból nagyjából 3.5 millió nem felel meg a korszerű műszaki és energetikai szempontoknak<sup>2</sup>, továbbra sem láthatunk olyan jelentős kormányzati programot, amely kifejezetten ezt a problémát célozná. Az Eurostat adatai szerint 2018-ban nagyjából minden nyolcadik magyar háztartásnak volt valamilyen adóssága, ezen belül pedig minden harmadik szegénységi küszöb alatt élő háztartásnak<sup>3</sup>. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal 2018-as adatai szerint nagyjából egymillió ember áll közel ahhoz, hogy tartozásai miatt kikapcsolják az áramszolgáltatást otthonában<sup>4</sup>. Többek között ennek is köszönhető, hogy a téli kilakoltatási moratórium ellenére 2018-ban átlagosan naponta 8,8 ingatlankiürítés történt. Mindeközben a kiadó és eladó lakások kínálati árai folyamatosan emelkednek, sőt, 2018 utolsó negyedében egy nemzetközi összehasonlítás alapján az egész világon Budapesten emelkedtek leggyorsabban a lakossági ingatlanárak<sup>5</sup>. Így bár ingatlanpiaci szempontból Budapest és Magyarország egyre vonzóbb befektetési célpont, a lakhatás területén alig találni olyan mutatót, amely ne a társadalmi egyenlőtlenségek növekedését jelezné.

A fent vázolt helyzeten az állami lakáspolitikák nem javítanak, hanem a legtöbb esetben tovább mélyítik az egyenlőtlenségeket. **Továbbra is alapvető probléma, hogy a lakáspolitikai beavatkozások közül egyre kevesebb olyat találunk, amely a lakhatási szegénységben élők helyzetén próbálna javítani. Sőt, a lakáspolitikát egyre inkább alárendelődik a tágabb gazdaságpolitikai céloknak, illetve a családpolitikának**. Bár az is kérdéses, hogy például a lakossági hitelezés aktív támogatása gazdaságpolitikailag mennyire megfelelő lépés, vagy hogy a CSOK kiterjesztése eléri-e a kívánt családpolitikai eredményeket, azt biztosan állíthatjuk az idejében publikált elemzések alapján, hogy a lakhatási szegénység szempontjából ezek a lépések több szempontból is problémásak.

---

<sup>2</sup> <https://bit.ly/34Zj6Mx>

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ilc\\_mdes05](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ilc_mdes05)

<sup>4</sup> A Habitat for Humanity Magyarország adatkérése alapján, lásd az idejében publikált [Adattárát](#).

<sup>5</sup> <https://bit.ly/37cv2MN>

Az, hogy a kormány intézkedései nem a lakhatási válság megoldásának, hanem a társadalmi egyenlőtlenségek mélyülésének az irányába hatnak, az elmúlt év lakhatást érintő kormányzati döntéseiből is látszik. Például az elmúlt évben jelentették be a köztulajdonban lévő lakásállomány legradikálisabb csökkentését a lakásprivatizáció 1990-es évekbeli csúcspontja óta. A Nemzeti Eszközkezelő profilváltása miatt a következő években nagyjából 30 000 köztulajdonban lévő lakást fognak privatizálni, ami az állomány nagyjából 25%-os csökkenését is jelentheti. Szintén az elmúlt évben jelentették be a lakástakarékpénztári konstrukció állami támogatásának a felszámolását. Bár a lakástakarékpénztárak sem kifejezetten a lakásszegénységben élőket segítették, mégis fontos szerepet tölthettek be például a fiatalok első lakásának megszerzésében. A lakástakarékpénztári rendszer állami támogatásának a megszüntetése nyomán felszabaduló közpénzeket a kormány a CSOK szélesítésének a finanszírozásába fogja átcsatornázni. Azt azonban évek óta látni, hogy a CSOK is leginkább a (felső-)középosztálybeli háztartások számára kedvező megoldás, míg a lakásszegénység által érintett társadalmi csoportok szisztematikusan ki vannak szorítva a lehetséges kedvezményezett köréből. A CSOK-kal kapcsolatos, idén életbe lépő változások pedig még inkább abba az irányba mutatnak, hogy míg a tehetősebb háztartások akár tetemes hasznot is húzhatnak belőle, addig a legszegényebb családokat nem támogatja kellő mértékben a kormány.

A szegényebb háztartások másodrendű állampolgárként való kezelését talán leginkább az a lakhatással kapcsolatos fejlemény szimbolizálja a legjobban, amely a lakásszegénység legkirívóbb formájának, a köztéri hajléktalanságnak az alkotmányos szintre emelt büntetőségét hagyta helyben. Számos szakmai szervezet érvelése ellenére 2019-ben úgy találta az Alkotmánybíróság, hogy a közterületi hajléktalanság kriminalizálásnak Alaptörvénybe iktatása nem alkotmányellenes, sőt, „az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga”<sup>6</sup>.

\*\*\*

Az idei jelentésben a tavalyi évekhez hasonlóan azokat tekintjük lakhatási szegénységgel érintett háztartásoknak, akik megfizethetőségi, lakásminőségi és energiahatékonysági, területi, illetve jogi szempontból az átlagosnál rosszabb, kiszolgáltatottabb helyzetben élnek. A tavalyi évhez képest azonban az idei jelentésben eltérések figyelhetők meg mind formai, mind tartalmi szempontból. A legnagyobb formai újdonság, hogy a tavalyi online formában, adatvizualizációkkal publikált, újító formátum mellett idén a korábban megszokott egybeszerkesztett pdf verzióban is elérhető lesz a jelentés, hogy ezzel is segítsük a téma iránt mélyebben érdeklődők tájékozódását. Idén is megtalálható a jelentés részeként az ún. [Adattár](#),

---

<sup>6</sup> <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2BA8668E09472DB8C1258337004BC40A?OpenDocument>

amelyben a jelentés készítése során felhasznált, néhány esetben közadatigénnyelssel kikért adattáblákat közöljük rendszerezve. Ahol lehetséges volt, ott a tavalyi idősorok adatait kiegészítettük a friss adatokkal, így azok a tavaly közölt táblázatokkal együtt is elérhetőek. A jelentés szerkesztésének lezárása idén hamarabb történt, mint a tavalyi évben. Ebből az is következik, hogy bizonyos témákkal kapcsolatban még nem álltak rendelkezésre a tavaly elérhetőknél frissebb statisztikai adatok. Ilyen téma például az önkormányzati bérlakásgazdálkodás, ahol a legfrissebb elérhető adatok 2017-esek voltak a jelentés szerkesztésének lezárásakor. Bizonyos esetekben a közadatigénylésekre nem kaptunk megfelelő választ, vagy egyáltalán nem kaptunk választ: az elmúlt évek közadatigényléseket érintő változásai sajnos tovább nehezítették a közügyekkel kapcsolatos tájékozódást.

A jelentés idén öt fejezetből áll. Az első két fejezet – a lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadásokat, és a megfizethetőségi problémákat elemezve – olyan témákat jár körbe, amelyek minden évben részei a jelentésnek. Emellett idén három fókusztemát választottunk, melyet egy-egy fejezetben mutatunk be: a lakáspiacra kilépő fiatalok lakhatási helyzetét, a magyarországi lakhatási folyamatok összehasonlítását az EU-s és a V4-es hasonló folyamatokkal, illetve a települési önkormányzatok lehetséges mozgásterét a lakhatási válság enyhítésében. A fiatalabb generációk lakhatási problémái nem csak azért releváns téma, mert „felmenő rendszerben” ők fogják alkotni a magyar társadalom gerincét néhány évtizeden belül, hanem azért is, mert a kormány politikai kommunikációjában egyre kiemeltebb helyen szerepel a családalapítás, illetve a fiatalok támogatása. A negyedik fejezet célja, hogy a magyarországi lakhatási válságot egy kicsit tágabb kontextusba helyezzük. A hazai elemzések többsége vagy csak országos folyamatokkal foglalkozik, vagy ha nemzetközi kitekintésre vállalkozik, akkor gyakran csak egy-egy dimenzió mentén teszi ezt. A jelentés vonatkozó fejezetében egy olyan összefoglaló képet próbálunk nyújtani, ami lehetőséget nyújt a hazai, lakásszegénységgel kapcsolatos problémák súlyának érzékeltetésére. Az utolsó fejezetben az önkormányzatokkal foglalkozunk, ami reményeink szerint hozzájárulhat ahhoz, hogy az önkormányzati választások évében a kampány során, illetve a választások után a lakhatási kérdések is jelentőségüknek megfelelő súlyt kaphassanak a különböző elemzésekben és vitákban.

Ahogy tavaly is, úgy idén is azt mondhatjuk, hogy a jelentés nem vállalkozik minden lakhatással kapcsolatos releváns téma elemzésére. Terjedelmi korlátok miatt több olyan kérdést sem érintünk idén, amelyek egyébként fontos elemei a magyarországi lakhatási problémáknak, ám ezek nagy részével a korábbi évek lakhatási jelentései, vagy más, lakhatással kapcsolatos elemző munkák foglalkoztak már: ilyen például az energiaszegénység kérdése, a romák lakhatási helyzete, a fogyatékossgal élőket érintő lakhatási problémák, vagy a lakhatási szegénység területi mintázatai.

Ennek ellenére idén is számos olyan eredményre jutottunk, amelyek felhívhatják a döntéshozók és a szélesebb olvasóközönség figyelmét a lakásszegénységgel kapcsolatos problémák súlyára, és a lehetséges megoldási utak irányára. Az első fejezetben például megállapítjuk, **hogy bár 2020-ig a kormányzati tervek szerint egyre inkább nőni fognak a lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások, ezek egyre kevésbé fogják elérni azokat a lakásszegénységben élő háztartásokat, akiknek pont a legnagyobb szükségük lenne rá. 2020-ra a tervek szerint tizenegyszer annyi pénzt fog költeni a kormány az elsősorban a (felső-)középosztályt támogató konstrukciókra, mint a kifejezetten a lakásszegénységben élőkre.**

A második fejezetben bemutatjuk, hogy mind az albérletárak növekedése, mind a közműhátralékkal rendelkezők tartósan magas száma és aránya, mind a lakossági hitelek terjedése, mind pedig a kilakoltatások magas száma azt jelzi, hogy a lakhatás megfizethetőségével kapcsolatban egyre több háztartásnak lesznek problémái. **Már hosszú évek óta nem csak egy szűk, mélyszegénységben élő réteget érint a lakásszegénység, hanem számos (alsó-)középosztálybeli családot is. Amennyiben ők is belekerülnek a lakásszegénységet gyakran jellemző szegénységi csapdába, úgy a magyar társadalom kettészakadása a közeljövőben rohamos mértékben növekedhet. Bármennyire is úgy tűnhet, hogy a mostani ingatlanboom ösztársadalmilag vagy gazdaságilag kedvező folyamat, a szegényebb társadalmi rétegeket inkább negatívan érinti az ingatlanszektor felfutása.**

A harmadik, fiatalokra összpontosító fejezetben a fő megállapításunk az, hogy a pályakezdő, családalapításra készülő korosztály jelentős része lakhatási problémákkal küzd, amely valószínűsíthetően kihat a tartósan alacsony szinten lévő termékenységi rátára is. A szülői házból való elköltözés, vagy a felsőoktatási tanulmányok alatti lakhatási kérdések kevésbé érintik a tehetősebb családokat, ahol az idősebb generációk korábban felhalmozott vagyonukból ki tudják segíteni a fiatalokat. Azonban egyre szélesebb az a kevésbé tehető réteg, ahol az ilyen intergenerációs transferek helyett eladósodásra, vagy egyéb informális megoldásokra szorulnak a fiatalok. **Az ösztársadalmilag is kimutatható társadalmi polarizáció talán még élesebben jelentkezik a fiatalabb generációk esetében, ami rendkívül aggasztó a magyar társadalom jövője szempontjából. Az egyik legszembeötlőbb adat, hogy 2018-ban a 18 év alatti gyermekek több mint egyharmada túlszűfolt lakásban élt, ami a 2017-es EU-s átlag több mint másfélszerese.**

A negyedik fejezetben a lakásszegénységgel és a megfizethetőséggel kapcsolatos főbb hazai tendenciákat hasonlítjuk össze a környező országok és az EU hasonló folyamataival. **A fejezet legfőbb megállapítása, hogy alig található olyan statisztikai mutató, amelyben ne**

**sereghajtók lennének a V4-ek között.** Magyarországon például a térség országai közül sokkal nagyobb arányban kitétek a szegénység veszélyeinek a vidéken élők, a gyermeküket egyedül nevelő szülők, a 18 év alattiak, vagy a többgyermekes családok. A súlyos lakhatási deprivációban élők között az országban sokkal nagyobb a hitellel rendelkező lakástulajdonosok és a szociális alapon bérlők aránya, mint a többi V4-es országban: azaz a szociális bérlakásszektor és a hitelválságban érintettek helyzete egyaránt jelentősen rosszabb, mint a hozzánk leghasonlóbb kelet-európai országokban. A bérlakásban élők helyzete szintén kiemelkedően nehezebb: a megfizethetőségi problémák sokkal nagyobb arányban érintik őket, mint a visegrádi országok magánbérletekben élő lakóit.

Az ötödik fejezetben azt járjuk körül, hogy egy települési önkormányzat milyen eszközökkel rendelkezik a lakhatási válság különböző szempontjainak az enyhítésében. **Bár a rendszerváltás óta eltelt három évtizedben, és különösen az elmúlt öt év alatt jelentősen beszűkült az önkormányzatok mozgástere, számos olyan eszköz már most rendelkezésre áll, amivel hatékonyan lehetne tenni a lakásszegénység felszámolásáért. Ilyen például az önkormányzati ingatlan- és lakásgazdálkodás, a piaci szereplők szabályozása, a településfejlesztés, illetve a szociális ellátások területe.** Azonban a szegényebb, és ezért a lakásszegénység problémájával gyakrabban szembesülő önkormányzatok az elmúlt évek reformjai miatt még kevesebb eséllyel tudnak beavatkozni a kedvezőtlen lakhatási folyamatokba, mint a gazdagabb önkormányzatok. Ezért a lakhatási problémák hatékonyabb és méltányosabb települési szintű kezeléséhez elengedhetetlen lenne a központi állam nagyobb szerepvállalása a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésében.

## 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 költségsoron.

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