

DR. CZIRFUSZ MÁRTON – PÓSFAI ZSUZSANNA

Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után

A lakásépítések, a lakásviszonyok, sőt tágabban a lakhatás egészét mind társadalmi, mind gazdasági szempontból a globális gazdasági ciklusok, illetve e ciklusokon belül Magyarország félperifériás helyzete mozgatják. Ezt jelzi például, hogy a lakásépítések száma szorosan követi a tágabb gazdasági konjunktúraciklusokat, vagy az, hogy a lakásépítésből való állami kivonulás szorosabban köthető az 1970-es évek gazdasági válságához, mint a rendszerváltáshoz (Czirfusz–Horváth–Jelinek–Pósfai–Szabó 2015, Farkas–Szabó 1995, Kovács 1992) – bár utóbbi kiemelt jelentősége tagadhatatlan a lakásszektor alakulása szempontjából, különösen, ami az önkormányzatok szerepvállalását illeti. Magyarországon a közelmúltban a devizahiteles válság tette a legnyilvánvalóbbá a lakásszektor nemzetközi pénzügyi mozgásoktól való függését. A gazdasági ciklusoktól való függés nemcsak a piaci szereplőkre vagy a magánszemélyekre, hanem az önkormányzatokra is igaz, amely intézmények az 1990-es évek eleje óta a társadalom egy része számára lakhatást is biztosítanak. Tanulmányunkban erre a szektorra fókuszálunk: a magyarországi önkormányzati lakásgazdálkodás alakulását elemezzük, különös tekintettel a 2008-as gazdasági válságot követő folyamatokra.

Fő állításunk, amelyet a hivatalos, KSH által gyűjtött adatok segítségével támasztunk alá, hogy a gazdasági válságot követően kritikus pontra érkezett az önkormányzati lakásgazdálkodás, amelynek következtében új közpolitikai válaszok váltak szükségessé. Az önkormányzati lakásállomány a rendszerváltás óta folyamatosan leépült, a 2008-as válságot követően pedig felerősödtek a leépülési folyamat egyes elemei (például a lakók bérleti státusa bizonytalanabbá vált, bizonyos önkormányzatok esetében felgyorsult a szanálások üteme). Álláspontunk szerint a jelenlegi helyzetben egyre több helyi önkormányzat törekszik arra, hogy megszabaduljon a „rossz” bérlők és „rossz” lakások csomagjától. Az alacsony társadalmi státusú bérlők kiszorításának elsődleges oka, hogy a romló gazdasági helyzet következtében egyre több a bérlők által felhalmozott hátralék, ez pedig hatással van az önkormányzatok költségvetésére, illetve azokra az önkormányzati tulajdonú cégekre, amelyek a helyi lakásállományt kezelik. Ezen kívül a szelektív decentralizáció legutóbbi hullámai nyomán (amelynek következtében a szociális ellátással kapcsolatos újabb feladatok hárultak az önkormányzatokra, dedikált források biztosítása nélkül) a helyi önkormányzatok még inkább érdekeltté váltak a szegénységben élő lakosok kiszorításában – ennek egyik eszközévé az önkormányzati lakásgazdálkodás válik. Az önkormányzati bérlakások jelentős részének rendkívül rossz állapota egyrészt a privatizációs folyamat polarizáló jellegére (jellemzően a legrosszabb állapotú lakások maradtak önkormányzati tulajdonban), másrészt pedig az elmaradt karbantartásokra vezethető vissza (Hegedüs et al. 2009). A költséges vagy műszakilag és társadalmilag bonyolult felújítás helyett tehát számos önkormányzat választja a szanálást.

A részletes, megyei és települési bontású adatok segítségével bemutatjuk, hogy a fenti folyamatok a térben roppant differenciáltan zajlanak. Az önkormányzati lakások kérdésköre alapvetően budapesti és nagyvárosi probléma: továbbra is itt található a legtöbb önkormányzati bérlakás, illetve a nagyvárosokban jelentkezik markánsabban az a társadalmi-térbeli szegregáció, amely a lakhatási viszonyokban is feszültségeket teremt, így a közpolitikákra, a közbeszéd formálására és a társadalmi mozgalmak lehetőségeire egyaránt hatással van. Ezért tanulmányunkban elsősorban a fővárosi kerületek és a megyei jogú városok önkormányzati lakásgazdálkodására fókuszálunk.

A tanulmány a következőképp épül fel. Először az önkormányzati lakásgazdálkodás tágabb kontextusát vázoljuk fel: az önkormányzati bérlakásokhoz kapcsolódó döntések a 2008-as gazdasági válsággal párhuzamosan felerősödő lakhatási válság összefüggésrendszerében érthetőek meg. Ennek a lakhatási válságnak szereplői a helyi önkormányzatok is, amelyek a lakástulajdonokkal való gazdálkodással maguk is képesek a helyi társadalmi viszonyokat befolyásolni. A következő részben a felhasznált adatokat és a tanulmányban alkalmazott módszereket ismertetjük. Ezt követi az önkormányzati lakásgazdálkodás gazdasági válságot követő változásainak, magának a fordulópontnak és a területi egyenlőtlenségek növekedésének elemző bemutatása. A cikket az összegzés zárja, amelyben a közpolitikai teendőkre és tanulságokra is kitérünk.

Az önkormányzati lakásgazdálkodás tágabb kontextusa

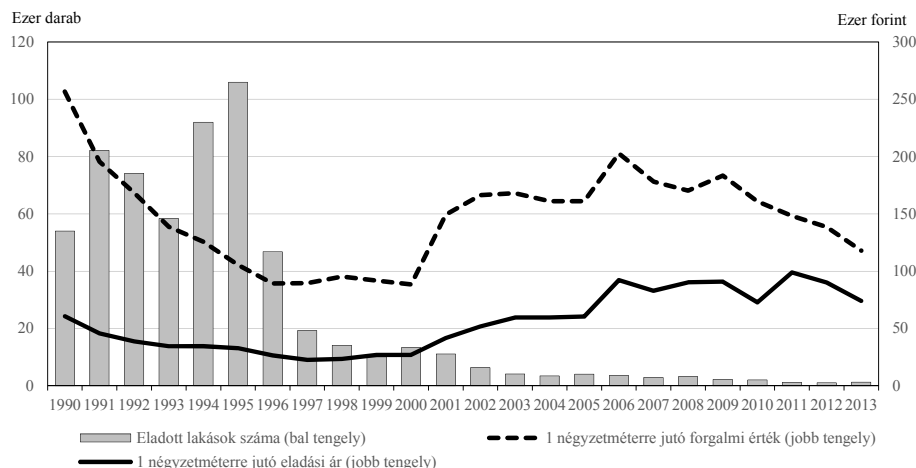
A lakhatási válság történeti kibontakozása

Az önkormányzati bérlakásszektor jelenlegi helyzete nem érthető meg a magyar lakásszektor folyamatainak tágabb elemzése nélkül. Röviden vázoljuk ezeket a folyamatokat, viszont területi és tartalmi korlátok miatt ebben a tanulmányban csak az önkormányzati lakásállomány helyzetével foglalkozunk részletesebben.

Magyarországon az 1970-es években, a lakásépítés évszázados csúcspontján az újonnan épített lakások kétharmada tanácsi lakás volt. Az 1970-es évek végétől, 1980-as évek elejétől azonban az állam kivonult a lakásépítés közvetlen finanszírozásából (jelentősen lecsökkent a *teljes mértékben* állami finanszírozással épített lakások száma), miközben egyre több lehetőséget nyitott a mangánerős építkezésekre (gyakran kombinálva a magán- és állami forrásokat) és a piaci erők térnyerése is jelentős volt a lakásszektorban (Hegedüs–Teller 2013). Az 1990-es évek meghatározó lakáspiaci mozgása az állami tulajdonú lakásállomány önkormányzatoknak való átadása, majd privatizációja volt. A privatizáció elindulásakor országosan 19, Budapesten pedig 61% volt az önkormányzati tulajdonú lakások aránya a teljes állományon belül (KSH 2014, Lakásstatisztikai évkönyv). Ez az arány drasztikusan lecsökkent az 1990-es évek közepére, és a privatizáció – ugyan kisebb mértékben – azóta is folyamatosan zajlik (1. ábra). Az önkormányzati lakások teljes lakásállományon belüli aránya csökken, ma országosan 3% alatt van.

1. ábra

Az önkormányzati bérlakások privatizációjának főbb mutatói



Megjegyzés: A forgalmi érték és az eladási ár 2013-as forintban kifejezve.

Adatok forrása: KSH (2014) Lakásstatisztikai Évkönyv, KSH Stadat. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu_h_qsf001.html

Az 1990-es évtized első felében tehát nagyon sokan jutottak kedvezményes áron lakástulajdonhoz, viszont fontos kiemelni, hogy a lakásprivatizáció a szocializmus alatt létező lakáselosztási rendszer egyenlőtlenségeit (Szelényi 1969) konzerválta és erősítette meg (Hegedüs–Várhegyi 1999).

A 2000-es évek elején erőteljesebb állami politika indult el a lakásszektorral kapcsolatban, amely elsősorban az építést és a tulajdonszerzést támogatta. Ennek a lakáspolitikának egyik központi eleme volt a banki források minél intenzívebb bevonása a lakásépítés finanszírozásába. Ez eleinte elsősorban államilag támogatott lakáshitelek, majd piaci alapon nyújtott devizahitelek formájában történt. Ebben az időszakban az ingatlanszektorba áramló nagy mennyiségű tőke hatására az újlakásépítés jelentősen megugrott.

A 2000-es évek elejének lakáspolitikai intézkedései közül egy érintette az önkormányzati lakásszektor: állami támogatást lehetett igényelni önkormányzati lakások építésére. Ennek azonban nem volt valós hatása a lakhatási lehetőségek javításában, egyrészt a támogatási keret nagyon szűkös volt, másrészt elsősorban nem a rászorulókat támogató lakhatási formákat valósították meg belőle, harmadrészt csak a támogatási időszak alatt több mint háromszor annyit lakást értékesítettek az önkormányzatok, mint amennyit a program keretében megépült (Hegedüs et al. 2009).

A 2000-es évek elejének lakáspolitikai felfutása nagyban az időszak általános tőkepiaci expanziójának következménye. Ugyanakkor a tulajdonszerzés térnyerésében az is szerepet játszott, hogy a bérlakásszektor (mind az önkormányzati, mind a piaci) Magyarországon rendkívül szűk, a hozzáférés nagyon korlátozott. Ezért a lakhatás megoldásának szinte egyetlen módja a tulajdonszerzés marad, különösen, ha ezt különböző állami politikák is támogatják. Ez a tendencia a lakhatás biztosításával kapcsolatos kockázatok privatizálását

jelenti: a leépített önkormányzati bérlakásszektor helyébe a háztartások súlyos eladósodásával felépített magántulajdoni lakásszektor lépett. A 2008-as gazdasági válság hatására befagyó lakáspiac és bedőlő devizahitelek jól mutatják ennek a modellnek a korlátait.

A válság hatására az önkormányzatok pénzügyi mozgástere korlátozottabbá vált, ami kihatással volt az önkormányzati lakásgazdálkodásra is. A válság után az önkormányzati lakásszektorban kibontakozó tendenciákat vizsgáljuk jelen tanulmányban.

Összességében tehát megállapítható, hogy a lakhatás biztosításának lehetőségei a válság után fokozottan szűkültek Magyarországon. A tulajdonhoz jutás az alacsonyabb gazdasági státusú háztartások számára egyre elérhetlenebb (a társadalom széles csoportjainak romló gazdasági helyzetét nem tudták ellensúlyozni – a szűkülő hitellehetőségek mellett – a csökkenő lakásárak sem), a magánbérleti szektor árai pedig drasztikusan emelkednek,¹ valamint ez a szektor nagyon korlátozottan létezik csak a fővároson és nagyobb városokon kívül. Mindeközben a lakásfenntartási költségek fokozottan nagy terhet jelentenek számos háztartás számára. Ebben a lakáspiaci kontextusban érdemes vizsgálni az önkormányzati lakásszektorban az utóbbi évek során lezajlott változásokat.

Az önkormányzati lakások szerepe és helyzete a lakáspiacon belül

A következő szakaszban röviden áttekintjük, hogy milyen kényszerpályán van a magyar önkormányzati lakásgazdálkodás, és hogy különböző folyamatok hatására miért jutott mára egyértelműen fenntarthatatlan, illetve funkcióját sem betöltő helyzetbe. Magyarországon a köztulajdonú bérlakásokkal való gazdálkodás alapvetően a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik, mivel a lakások a helyi önkormányzatok tulajdonát képezik. (Ez alól 2012 óta kivételt képeznek a Nemzeti Eszközkezelő által felvásárolt lakások, amit ebben a cikkben nem tárgyalunk.) A lakástörvény² által lefektetett alapokon a helyi önkormányzatok rendkívül nagy szabadsággal rendelkeznek a lakásgazdálkodás pontos kereteinek és feltételeinek helyi rendeleti úton való meghatározásában. Az önkormányzati feladatellátást támogató állami források a rendszerváltás óta folyamatosan szűkülnek (Vigvári 2008); az önkormányzati lakásgazdálkodás finanszírozására pedig csak nagyon esetlegesen állt rendelkezésre állami forrás. Így a köztulajdonban álló bérlakásállomány fenntartásának költségei túlnyomórészt a helyi önkormányzatokra hárulnak, amelyek a lakásgazdálkodás szabályozási keretének felállításában is rendkívül nagy szabadsággal rendelkeznek. Mindezek miatt a magyar önkormányzati lakásgazdálkodás alapvető tulajdonsága a nagymértékű töredezettség, amelynek a további elemzésére a későbbiekben visszatérünk.

Az önkormányzati lakásállomány privatizációja az 1990-es évek első felében a helyi önkormányzatok számára egyrészt a megnövekedett feladatkörök ellátásának pénzügyi forrása, másrészt pedig a politikai legitimáció eszköze volt (Vigvári 2008). A drasztikus privatizáció következtében a magyar önkormányzati bérlakásszektor erős rezidualizációja ment végbe, ami alapvetően megváltoztatta a lakáspiacon betöltött szerepét.

Akkor beszélünk a nem piaci bérlakásszektor (esetünkben az önkormányzati bérlakásszektor) rezidualizációjáról, amikor csökken ennek az állománynak a mérete, és a lakhatás megfizethetőségével kapcsolatos általánosabb társadalompolitikai célkitűzések

¹ Lásd például: http://www.penzcentrum.hu/otthon/brutalis_aremelkedes_az_alberletek_piacan.1045579.html

² 1993. évi LXXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról.

helyett³ csupán a legrászorulóbb társadalmi csoportok lakhatását hivatott – általában csak átmeneti jelleggel – biztosítani. Ez a folyamat együtt jár azzal, hogy a magasabb társadalmi státusú csoportok kikerülnek a nem piaci bérlakásszektor bérlői közül (például privatizáció útján megvásárolják lakásukat), a megmaradó bérlők pedig egyre nagyobb arányban alacsony társadalmi státusúak. A szűkülő nem piaci bérlakásállomány egyre nagyobb arányban rossz állapotú lakásokból áll, és a fentiek következtében ez a lakásszektor egyre stigmatizáltabbá válik az önkormányzat és a közvélemény számára egyaránt.

A magyar önkormányzati lakásszektor rezidualizációja már az 1980-as évek elején megkezdődött, ettől kezdve az állam egyre inkább kivonult a lakásépítések finanszírozásából (Kovács 1992, Farkas–Szabó 1995). A rezidualizáció folyamatában a legnagyobb ugrást a rendszerváltást követő *lakásprivatizáció* jelentette (vö. 1. ábra). Számos tanulmány megállapítja (lásd pl. Hegedüs, Várhegyi 1999), hogy a privatizáció felerősítette a lakásszektor egyenlőtlenségeit: a legértékesebb lakások megvásárlásával nyertek a legtöbbet a bérlők, míg a legszegényebb bérlők még a rendkívül kedvezményes áron sem tudták lakásukat megvásárolni (Farkas–Szabó 1995). A szocialista lakáselosztás egyenlőtlenségei pedig azt eredményezték, hogy a legértékesebb lakások bérlői jellemzően magasabb státusúak voltak. Ezen folyamatok eredményeként az önkormányzatok tulajdonában jellemzően a legrosszabb állapotú, legalacsonyabb értékű (a számítások szerint az 1990-es évek közepére az önkormányzati bérlakásállomány felének privatizálása után az önkormányzati lakásállomány értéke negyedére, a fővárosban hatodára esett vissza – (Farkas–Szabó 1995)) és legszegényebb bérlők által lakott lakások maradtak.

Ez a tendencia az elmúlt 20 év során folytatódott, és a gazdasági válság nyomán felgyorsult. A 2008-as gazdasági válság további hatása egyúttal az önkormányzatok fokozott forráshiánya volt, aminek következtében érzékenyebbé váltak az esetlegesen kieső lakbérékre. A helyzetre gyakran további privatizációval válaszoltak (ami gyakran a jobb állapotú és elhelyezkedésű lakásokat érintette), a közszolgáltatások átszervezéséhez hasonlóan (vö. Lux 2015). A fő privatizációs hullám lezárulása után is volt 50 olyan önkormányzat, mely önkormányzati bérlakásállományát jórészt felszámolta: az 1990-es évek közepén is csupán 170 olyan önkormányzat volt, ahol az önkormányzati tulajdonú lakások száma meghaladta a százat – (Farkas–Szabó 1995) –, ez a szám pedig 2013-ra 117-re csökkent.

Az önkormányzati tulajdonú lakások körében *a kisebb méretű, rosszabb komfortfokozatú lakások felé tolódott el az összetétel*, már az 1990-es években (a budapesti adatokról lásd Balogh 1999). A félkomfortos, komfort nélküli vagy szükségülakások aránya 1998-ban 30% volt, a közművesítettség hiánya a kisebb települések önkormányzati lakásállományában jelentett problémát (Bányászné Pomsár 1999). Ugyanakkor az is megfigyelhető volt, hogy Budapesten az 1990-es évek második felében a lakbérék leginkább a komfort nélküli lakásokban növekedtek (Balogh 1999), ezzel növelve az alacsonyabb társadalmi státusú bérlők eladósodásának veszélyét.

³ A szociális lakásszektor reziduális modelljét az univerzális modellel szokás szembeállítani. Utóbbi lényege, hogy a teljes lakásállomány jelentős részét teszi ki a nem piaci alapon biztosított lakhatás, és ahhoz a társadalom széles rétegei hozzáférnek. Az univerzális modell célja a lakhatás minél nagyobb mértékű dekommodifikációja, vagyis a piaci kereteken kívül való biztosítása. Az univerzális jóléti rendszerekben bizonyos szociális javak állampolgári jogon és nem teljesítmény alapján járnak. Ez a megközelítés számos európai ország (keleten és nyugaton egyaránt) lakásmodelljére volt jellemző a második világháború utáni évtizedekben.

A rendszerváltást követő privatizáció során kifejezett közpolitikai szándék volt, hogy az állami lakásszektorból *szociális* bérlakásszektor váljon, mely átlátható és célzott módon azok lakhatását biztosítja, akik azt piaci alapon semmiképp sem tudják megoldani (Hege-düs–Teller 2013). Ezt a funkciót a mai önkormányzati lakásszektor több szempontból sem tölti be, amelyeket a továbbiakban fejtünk ki.

A rezidualizációval párhuzamosan megfigyelhető, hogy az önkormányzati lakásokban *emelkednek a lakbérek*. Az 1990-es évektől reálértéken folyamatosan csökkentek az önkormányzati feladatok ellátására nyújtott állami támogatások és hozzájárulások (Vigvári 2008), amely értékvesztést más bevételekből (így többek között, bár kisebb részben a lakbérbevételek emeléséből) lehetett ellensúlyozni (vö. Fekete–Szabó 1999). A lakbér szintek között természetesen jelentős területi különbségek vannak, mivel minden önkormányzat saját hatáskörben dönthet a lakberek mértékéről, illetve a különböző kategóriájú lakbérre (szociális, költségelvű, piaci) jogosultak köréről, továbbá a lakberek mértékéről nem is létezik átfogó adatgyűjtés. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy pontosan ez a széles önkormányzati hatáskör adott arra lehetőséget, hogy az elmúlt két évtizedben bizonyos településeken drasztikusan emeljék a lakbéréket, amelynek kiszorító hatásaira a tanulmány második részében térünk ki.

Az önkormányzati lakásszektor veszteségességét a főáramú politikai közbeszédben általában a *felhalmozódó hátralékokkal* magyarázzák. Ez részben igaz, hiszen az önkormányzati lakások lakói között felülreprezentáltak a legrosszabb helyzetű háztartások, akik az általános elszegényedés és a közműárak – 1990-es évek közepe óta tartó – jelentős emelkedése miatt gyakran kerülnek fizetési elmaradásba. A Habitat for Humanity elemzése szerint például a szegénységi küszöb alatt élők 55,6%-a rendelkezett rezsihátralékkal 2013-ban (Eurostat 2013, idézi: Habitat for Humanity 2014). Az önkormányzati lakásokban a lakberek már az 1990-es évek első felében sem fedezték (a vegyes tulajdonú lakóépületekben) a közös költségeket (felújítás nélkül). Ahogyan a privatizációval egyre inkább rezidualizálódott az önkormányzatoknál maradó állomány, egyre kisebb lehetőség nyílt a lakbéremelésre a benne lakó népesség összetétele miatt (Farkas–Szabó 1995).

A felhalmozódó hátralékok kezelésére az önkormányzatok gyakori válasza, hogy a leg-rászorulóbb háztartások helyett a fizetőképes (alsó) középosztály tagjainak adják ki a lakásokat, illetve hogy felújítási kötelezettséget vagy többhavi lakbér letételét várják el (Hege-düs–Teller 2013). A hátralékkezelés kiemelt eszköze volt az adósságkezelési szolgáltatás, amelynek 90%-át normatív alapon finanszírozta az állam 2015. február végéig. A leg-utóbbi törvényi változások nyomán azonban ez a támogatási forma (a lakásfenntartási támogatással együtt) megszűnt, ezek biztosítása 2015 márciusától önkormányzati hatáskörbe került (az erre felhasználható állami források pedig nincsenek lakhatási célokra dedikálva). Ezen intézkedések hatása a hátralékok további felhalmozására még nem ismert, de valószínűsíthető a probléma további mélyülése.

Annyiban azonban nem tartjuk helytállóknak az önkormányzati lakásgazdálkodás veszteségességét elsősorban a hátralékokkal magyarázó diskurzust, hogy az önkormányzati kiadások minden esetben politikai preferenciákat tükröznek. Egy megfizethető bérlakásszektor működtetése elkerülhetetlenül közkiadásokkal jár, és a helyi, illetve állami szintű közpolitikák összefüggésrendszerében értelmezendő. Az tehát, hogy az önkormányzati bérlakásszektornek fedeznie kell-e saját költségeit, vagy arra az adott önkormányzat plusz forrást allokál, szintén politikai döntés kérdése.

Az önkormányzati szabályozás és finanszírozás együttes kezelése, valamint az egyes közigazgatási léptékek szerepének definiálása (vö. Gázsó et al. 2008) az önkormányzati lakásgazdálkodásra is vonatkoztatható. A rendszerváltás után kialakult lakásgazdálkodási rendszerben az önkormányzatoknak egyszerre kell érvényesíteniük a vagyongazdálkodás és a szociális felelősségvállalás egymásnak ellentmondó szempontjait (Hegedüs–Teller 2013). Ebből adódik az az ellentmondásos intézményi megoldás is, hogy általában ezeket a különböző funkciókat az önkormányzat különböző szervezeti egységeiben látják el.

A magyarországi önkormányzati lakásgazdálkodás alapvető kényszerpályája abból következik, hogy *nincs átfogó, országos lakáspolitikai*, és az egyes települési önkormányzatoknak nagy szabadsága van helyi lakáspolitikájuk meghatározásában. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az önkormányzatok gyakorlatilag semmilyen költségvetési támogatást nem kapnak lakásállományuk fenntartására, a rendszerváltással pedig nem valósult meg az önkormányzati lakásszektor átfogó reformja vagy gazdasági, politikai szerepének átgondolása (Fekete–Szabó 1999). A helyi önkormányzatok gyakran nem stratégiai célok, hanem sürgősségi helyzetek mentén kezelik lakásállományukat. Ebből a helyzetből logikusan következik, hogy a lakásállomány helyi szinten nem tud szociális funkciót betölteni, hiszen a települési önkormányzatok kiadásai minimalizálására törekedve ellenérdekeltek abban, hogy lakásaikat szociális alapon adják bérbé. A fragmentált helyi lakásgazdálkodás további következménye, hogy az egyes önkormányzatokat semmi sem szankcionálja, ha megkísérik „exportálni” a szociális problémákat, vagyis ha különböző módokon a szegény háztartások kiszorítására törekednek. A helyi szintű kiszorításra ösztönző legutóbbi közpolitikai változás a szociális juttatásokkal kapcsolatos szabályozás megváltozása volt, amelynek következtében több ellátási forma nyújtásának hatásköre települési szintre került (Kováts 2015).

Összességében tehát amellet érvelünk, hogy jelenleg az önkormányzati lakásállomány kritikus pontra jutott, ahol szociális funkcióját sem tölti be megfelelően, illetve a tulajdonos önkormányzatok számára is elsősorban teherként jelentkezik. Ennek hatására az önkormányzati lakásállomány folyamatos leépülésének vagyunk tanúi. Mindeközben pedig a válság nyomán sokak számára egyre megfizethetlenebbé válik a piaci alapú lakhatás, így egyre nagyobb a nyomás a megfizethető lakásszektor bővítésére. A továbbiakban azt elemezzük az önkormányzati lakásállományról rendelkezésre álló KSH-statisztikák alapján, hogy ezekre a folyamatokra milyen kezelési módok és reakciók merülnek fel az egyes önkormányzatok részéről.

Adatok és módszerek

A tanulmányban általunk felhasznált, 2007 és 2013 közötti adatokat a KSH gyűjtötte az önkormányzati lakásállományról,⁴ az éves adatok a december 31-i állapotot mutatják. Ugyanakkor az adatgyűjtés csak a 10 vagy annál több lakással rendelkező önkormányzatokra terjed ki (KSH 2014)(1080 Jelentés az önkormányzatok ingatlankezelési és lakásellátási tevékenységéről), ami a számításaink eredményeit kis mértékben, de tendenciájában feltehetően nem módosítja. A vizsgálatunk az országos tendenciák mellett elsősorban települési bontású adatokat elemez. Mivel az önkormányzati lakásállomány legjelentősebb

4 Ezúton köszönjük Székely Gáborné segítségét az adatok rendelkezésre bocsátásában.

része Budapesten és a nagyvárosokban található, ezért a megyei jogú városok és a budapesti kerületek adataira különös figyelmet fordítunk.

Az önkormányzati bérlakások számának alakulása mellett elemezzük a lakbérbevételek és lakbérhátralékok alakulását (az összegeket a hivatalos inflációval korrigáltuk).

A mutatók definícióját a KSH kiadványai (pl. KSH 2014, Lakásstatisztikai évkönyv) részletezik, így azokra nem térünk ki részletesen. Módszertani megjegyzésünk pusztán a kilakoltatások számához van: bár a kilakoltatásokkal az önkormányzati lakásgazdálkodás egy vetületét számszerűsíteni tudjuk, ugyanakkor a statisztikák nem mérik teljes körűen az önkormányzati lakásokból kiszorulókat: például a nem bejelentett lakók vagy a lakásokat a konkrét végrehajtásnál hamarabb elhagyó bérlők és lakáshasználók nem jelennek meg az adatok között (lásd pl. Jelinek 2011). Annak ellenére, hogy a kilakoltatások száma a lakossági kiszorítást nem méri teljes körűen, a főbb tendenciákat véleményünk szerint jól mutatja.

A tanulmány egyik kulcsgondolata az önkormányzati bérlakásállomány rezidualizációja. A rezidualizáció mérésére különböző mutatószámokat lehet felhasználni. Tanulmányunkban kitüntetetten a bérlakások számát és minőségi jegyeit vizsgáljuk, amikor rezidualizációról írunk, így nem foglalkozunk adatok szintjén azzal a lényeges elemmel, hogy a magas státusú lakók elhagyják az önkormányzati bérlakásszektor, és így az alacsonyabb osztályhelyzetűek részaránya nő. Ez a társadalmi változás a hivatalos adatok segítségével nehezen ragadható meg, a lakásminőség átalakulása ennél biztosabban mérhető.

Az önkormányzati lakásgazdálkodás változásai a gazdasági válság után

Az önkormányzati lakásgazdálkodásban a gazdasági válság után felerősödtek a rendszer-váltás óta tartó kedvezőtlen folyamatok, amelyekre új közpolitikai válaszok válnak szükségessé. Olyan új vagy felerősödő feszültségek jelentkeztek, amelyekre az önkormányzatok sok esetben eltérő helyi politikákkal válaszoltak. Az 1990. évi LXV., helyi önkormányzatokról szóló törvény a helyi szintre delegálta a lakásgazdálkodási feladatokat, azaz az önkormányzatok gyakorlatai már az elmúlt 25 év során is jelentősen különböztek. A 2011. évi CLXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok hatáskörében hagyta a lakásgazdálkodás feladatát, egyéb jogszabályok pedig sok esetben bővítették a lakhatáson keresztül helyi kormányzás mozgásterét (pl. a szociális juttatások jelentős részének helyi szintre helyezésével), így helyi léptéken eltérő rendeletekkel eltérő módon szabályozzák a kérdéskört. A továbbiakban ezeket a különbségeket is igyekszünk bemutatni, bár összehasonlító elemzésük értelemszerűen csak a helyi források (rendeletek, közgyűlési jegyzőkönyvek, vagyongazdálkodási cégek éves beszámolóit stb.) részletesebb felkutatásával és értelmezésével lenne lehetséges.

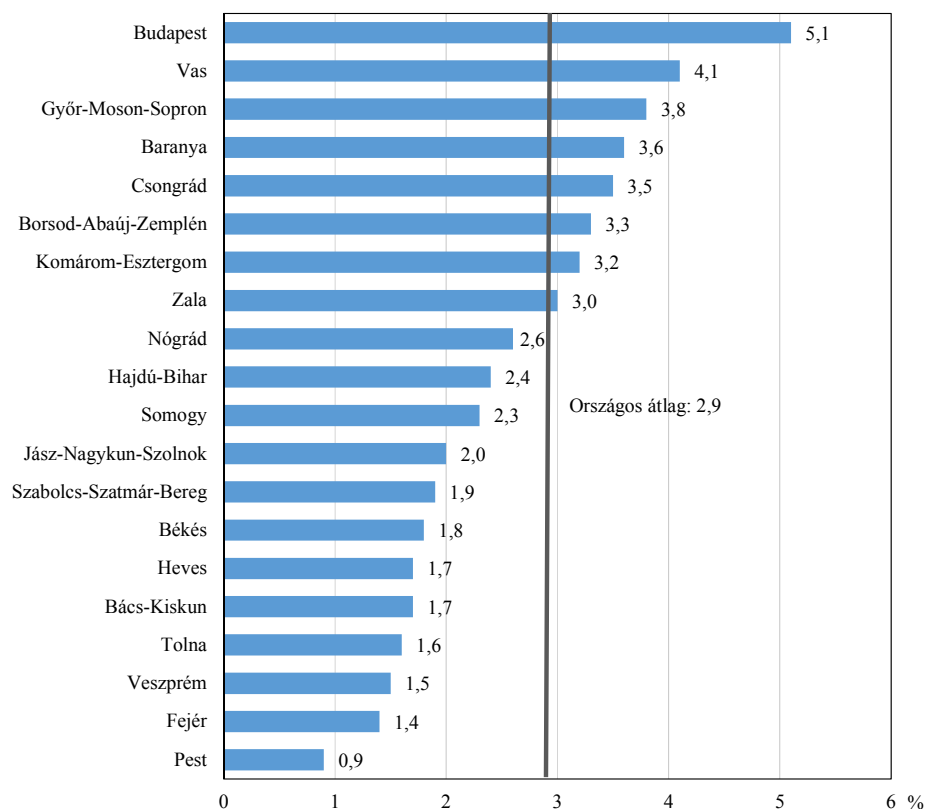
A bérlakásszám és minőségi összetétele mint a rezidualizálódás alapmutatói

Az önkormányzati lakásgazdálkodás egyik jellegzetes tendenciája, hogy az önkormányzati lakások száma – a rezidualizálódás egyik jeleként – folyamatosan csökken. Bár az önkormányzati lakások túlnyomó többségét még 1996 előtt értékesítették (Hegedűs, Várhegyi 1999), ez a folyamat azóta is zajlik, évente néhány ezer lakás privatizációjával. Az általunk

vizsgált, 2007 és 2013 közötti időszak alatt az önkormányzati lakásállomány 11%-kal, 129 ezer darabról 115 ezer darabra csökkent. 2013-ban csupán 47 önkormányzat tart fenn legalább 500 lakást, viszont náluk koncentrálódik az összes lakás 77, míg Budapesten az önkormányzati lakások 39%-a található. A városok történeti fejlődése és az eltérő önkormányzati politikák miatt az önkormányzati bérlakások arányának megyei értékei jelentős szóródást mutatnak (2. ábra).

2. ábra

Az önkormányzati tulajdonban levő lakások aránya a teljes lakásállományból, 2013



Adatok forrása: KSH (2014) Lakásstatistikai Évkönyv. 3.7.1. és 3.9.1. táblázatok.

A lakásállomány a vizsgált időszakban egyes településeken drasztikusabban csökkent. 1000-nél több önkormányzati lakás szűnt meg Józsefvárosban (1685 darab – ez a 2013-as teljes kerületi lakásállomány 3,8%-a) és Ferencvárosban (1285 darab – 3,3%), a megyeszékhelyek közül Miskolc (722 darab – 0,9%) szerepel az élen. Arányaiban (a jelentősebb lakásállománnyal rendelkező települések közül) Kispesten szűnt meg a legtöbb lakás (1087-ről 170-re csökkent a számuk), az V. kerületben felére esett vissza az önkormányzati bérlakások száma, a vidéki városok közül Oroszlányban 69 (168 lakással), míg Bátontyete-

renyén 52%-kal (216 lakással) zuhant a bérlakásszám. Eközben a lakásszám-bővülés elhanyagolható: 2007 és 2013 között nem volt olyan település Magyarországon, ahol a bérlakásszám összesen 60-nál többel emelkedett volna (az élen Veresegyház áll, 58 lakásos bővüléssel); kis léptékű növekedés történt a középvárosok közül Törökszentmiklóson (180-ról 236-ra nőtt a lakásszám) és Kaposváron (1170-ről 1212-re); a budapesti kerületek között pedig csak a XV. kerületben nőtt a lakásszám (25 darabbal).

Az önkormányzati lakások rezidualizálódását a lakásszám mellett többek között a komfortfokozattal, a közműellátottsággal, a fűtési móddal, a szobaszámmal és a felújítási igénnyel lehet mérni (az ott lakók összetételével – bár ezt is a rezidualizálódás fontos mutatójának tartjuk – ebben a cikkben részletesen nem foglalkozunk). Ebben a tanulmányban nem elemezzük a részletes adatokat (azok a Lakásstatisztikai évkönyvben megtalálhatók). Példaképpen Budapest VIII. kerületének adatait mutatjuk be (1. táblázat), ahol az önkormányzati lakásállomány megfeleződött (10 ezerről 5 ezerre), de – a bontásoknak és a bérlakásfelújításoknak (pl. Magdolna-negyed program) köszönhetően javuló helyzet ellenére – még mindig sokkal rosszabbak a lakáskörülmények, mint a nem önkormányzati lakások körében. Továbbá jelentős az üresen álló önkormányzati bérlakások száma: a 2011-es népszámlálás adatai szerint az 5113 önkormányzati tulajdonú lakásból 504 állt üresen.

1. táblázat

*Az önkormányzati bérlakások rezidualizálódásának néhány mutatója
Budapest-Józsefváros példáján*

| Lakásszám, darab | | | | A félkomfortos, komfort nélküli és szükséglakások aránya, % | | | | A villanyfűtéses lakások aránya, % | | | |
|------------------------|-------|----------------|--------|---|------|----------------|------|------------------------------------|------|----------------|------|
| önkormányzati tulajdon | | egyéb tulajdon | | önkormányzati tulajdon | | egyéb tulajdon | | önkormányzati tulajdon | | egyéb tulajdon | |
| 2001 | 2011 | 2001 | 2011 | 2001 | 2011 | 2001 | 2011 | 2001 | 2011 | 2001 | 2011 |
| 10 159 | 5 113 | 29 816 | 39 376 | 47,6 | 31,7 | 13,7 | 6,2 | 19,7 | 11,9 | 5,3 | 2,8 |

Adatok forrása: KSH Népszámlálás mikroadatai.⁵

Lakbérbevételek és hátralékok az önkormányzati bérlakásokban

Az önkormányzati lakásgazdálkodásban a települések között differenciáló folyamat a lakbérbevételek növekedése vagy csökkenése (lakbérbevételeken a lakásbérlemények után lakbérként beszedett összegeket értjük, az üzlethelyiségek stb. bérletidíj-bevétele nélkül). A lakbérbevételek növelését indokolhatja a lakásállomány gazdasági fenntarthatósága (a bevételek általában nem fedezik a karbantartás költségeit), viszont ellentétben állhat az alsóbb osztályok megfizethető lakhatásának biztosításával. Az önkormányzatok lakbérrel kapcsolatos gyakorlatai nagyon különbözőek az országban (pl. rendeletben meghatározott differenciált lakbér- és lakbér-támogatási rendszerek léteznek). A helyi gyakorlatokból kirajzolódó tendenciákat az egyes települések jogszabályainak egyesével való feldolgozásával lehet teljesebben megérteni, és ezeket mindig helyi politikai döntések eredményének is

⁵ Az adatok a KSH kutatószobájából származnak; a szerzők köszönetet mondanak Jelinek Csabának a kutatószobai munkában nyújtott segítségéért. A KSH-t nem terheli semmilyen felelősség az eredményekkel, illetve az azokból levont következtetésekkel kapcsolatban.

tekinthetjük. Bár tanulmányunkban ilyen szisztematikus elemzésre nem vállalkoztunk, szemléletesnek tartjuk a lakbérbevételek alakulásának bemutatását. Különösen a lakásállomány változásával való összevetés mutatja jól az eltérő önkormányzati gyakorlatokat: a megyei jogú városokra és a budapesti kerületekre a 2. táblázat tartalmazza a 2007 és a 2013 közötti változásokat.

A táblázat fő tanulsága, hogy ebben a településcsoportban a lakbérbevételek és a lakásállomány alakulása között nem találunk egyértelmű kapcsolatot, bár kissé jellemzőbb a lakbérnövekedés. A lakbérbevétel-növekedés egyrészt biztosítható a lakásállomány stagnálásával: a XVII. kerületben például reálértéken 114,8%-kal nőttek a bevételek, lényegében stagnáló lakásállomány mellett. Másrészt megvalósítható a növekedés a lakásállomány jelentős csökkentésével is: Józsefvárosban például a lakások negyede megszűnt, a bevételek viszont közel 85%-kal nőttek; hasonló a helyzet Belváros-Lipótvárosban, ahol felére esett vissza a lakásállomány, a bevételek viszont több mint 50%-kal növekedtek. A 2. táblázat utolsó oszlopában látható szemléletes adat, hogy az egy lakásra jutó, inflációtól megtisztított évi átlagos lakbérbevétel-növekedési ütem 2007 és 2013 között a 20%-ot is meghaladta az V. kerületben, 10% felett volt még a VIII., a XVII., a XIV. kerületben, Székesfehérváron, Szegeden és Zalaegerszegen. Hangsúlyozzuk, hogy mindez a gazdasági válság időszakában történt így, amikor az önkormányzati lakásokban lakók jelentősebb részének feltételezhetően romlottak a megélhetési viszonyai.

Jelentős csoportot képeznek azok a települések, ahol a lakbérbevétel és a lakásállomány egyaránt mérséklődött. Ebben a csoportban is előfordulhattak olyan önkormányzatok, ahol szándék lehetett az, hogy a hazai önkormányzati lakásgazdálkodás strukturális kényszerei miatt gazdaságilag fenntarthatatlan lakásállományt csökkentve pénzügyileg fenntarthatóbbá váljon a lakásgazdálkodás – a különbség az előző csoporttal szemben viszont az, hogy ez rövidtávon nem sikerült. Az egy lakásra jutó átlagos éves lakbérbevétel-növekedési ütem is csak a települések és kerületek egy részében pozitív: a „sikertörténet” Kispest önkormányzata, ahol a lakásállomány közel 85%-a megszűnt, ehhez képest a lakbérbevételek minimálisan csökkentek, az egy lakásra jutó lakbérbevételek viszont 2007 és 2013 között évente átlagosan 34,4%-kal emelkedtek. A legrosszabb helyzetben levő önkormányzatoknál viszont hiába szabadultak meg a lakások egy részétől, az egy lakásra jutó lakbérbevételek évi átlagos csökkenése az 5%-ot is meghaladta (XVIII. kerület, Salgótarján, XX. kerület).

Általánosságban elmondható, hogy főleg a budapesti önkormányzatoknál és néhány megyeszékhelyen nagyobb a lakbérbevételből származó összegek jelentősége, amelyek így ténylegesen javíthatják a forráshiányos önkormányzatok költségvetési helyzetét: pl. 2013-ban Józsefvárosban az önkormányzati bevételek 4,8%-a származott a lakbérbevételekből, de ez például Salgótarjánban is 1,3%.

2. táblázat

*Az önkormányzati bérlakások számának és a lakbérbevételeknek az alakulása
a megyei jogú városokban és Budapest kerületeiben*

| Település, kerület | Önkormányzati bérlakások | | | Önkormányzati lakbérbevételek | | | Az egy lakásra jutó éves átlagos lakbérbevételel-növekedési ütem reálértéken, 2007–2013, % |
|--|--------------------------|-------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------|--------------------------------------|--|
| | száma, 2007 | száma, 2013 | számának változása, 2007–2013, % | millió forint, 2007 | millió forint, 2013 | növekedése reálértéken, 2007–2013, % | |
| <i>Csökkenő lakásszám, növekvő lakbérbevétel</i> | | | | | | | |
| Budapest XVII. ker. | 817 | 783 | –4,2 | 59 | 164 | 114,8 | 14,4 |
| Budapest XIV. ker. | 3 003 | 2 596 | –13,6 | 169 | 423 | 93,0 | 14,3 |
| Budapest VIII. ker. | 6 598 | 4 913 | –25,5 | 350 | 836 | 84,4 | 16,3 |
| Szeged | 4 925 | 4 597 | –6,7 | 307 | 707 | 77,9 | 11,3 |
| Székesfehérvár | 1 222 | 1 104 | –9,7 | 98 | 223 | 74,8 | 11,6 |
| Budapest V. ker. | 1 516 | 748 | –50,7 | 163 | 331 | 56,5 | 21,2 |
| Budapest XII. ker. | 1 349 | 1 261 | –6,5 | 183 | 366 | 54,7 | 8,8 |
| Tatabánya | 2 171 | 2 125 | –2,1 | 160 | 312 | 50,7 | 7,5 |
| Zalaegerszeg | 1 025 | 809 | –21,1 | 78 | 149 | 46,8 | 10,9 |
| Hódmezővásárhely | 802 | 773 | –3,6 | 47 | 89 | 45,0 | 7,0 |
| Budapest XXII. ker. | 755 | 720 | –4,6 | 71 | 132 | 44,2 | 7,1 |
| Budapest X. ker. | 2 739 | 2 476 | –9,6 | 385 | 672 | 34,7 | 6,9 |
| Budapest III. ker. | 3 456 | 3 285 | –4,9 | 535 | 888 | 28,0 | 5,1 |
| Budapest VII. ker. | 3 723 | 2 941 | –21,0 | 313 | 516 | 27,1 | 8,2 |
| Budapest IV. ker. | 2 678 | 2 650 | –1,0 | 427 | 700 | 26,6 | 4,2 |
| Budapest I. ker. | 1 605 | 1 493 | –7,0 | 175 | 286 | 25,8 | 5,2 |
| Nyíregyháza | 2 011 | 1 921 | –4,5 | 220 | 349 | 22,4 | 4,2 |
| Pécs | 4 286 | 4 052 | –5,5 | 308 | 482 | 20,8 | 4,2 |
| Miskolc | 5 785 | 5 063 | –12,5 | 479 | 744 | 19,8 | 5,4 |
| Budapest XI. ker. | 1 664 | 1 398 | –16,0 | 185 | 279 | 16,4 | 5,6 |
| Szolnok | 1 634 | 1 565 | –4,2 | 173 | 260 | 15,9 | 3,2 |
| Eger | 942 | 905 | –3,9 | 116 | 157 | 4,5 | 1,4 |
| Budapest IX. ker. | 5 372 | 4 087 | –23,9 | 331 | 437 | 2,0 | 5,0 |
| Győr | 4 644 | 4 616 | –0,6 | 547 | 710 | 0,3 | 0,1 |
| <i>Növekvő lakásszám, növekvő lakbérbevétel</i> | | | | | | | |
| Budapest XV. ker. | 2 120 | 2 145 | 1,2 | 170 | 318 | 44,1 | 6,1 |
| Dunaújváros | 400 | 401 | 0,3 | 25 | 39 | 20,0 | 3,0 |
| Kaposvár | 1 170 | 1 212 | 3,6 | 97 | 136 | 8,0 | 0,7 |

(A táblázat folytatása a következő oldalon.)

(Folytatás.)

| Település, kerület | Önkormányzati bérlakások | | | Önkormányzati lakbérbevételek | | | Az egy lakásra jutó éves átlagos lakbérbevétel-növekedési ütem reálértéken, 2007–2013, % |
|--|--------------------------|-------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------|--------------------------------------|--|
| | száma, 2007 | száma, 2013 | számának változása, 2007–2013, % | millió forint, 2007 | millió forint, 2013 | növekedése reálértéken, 2007–2013, % | |
| <i>Csökkenő vagy állandó lakásszám, csökkenő lakbérbevétel</i> | | | | | | | |
| Debrecen | 3 793 | 3 508 | -7,5 | 449 | 580 | -0,3 | 1,3 |
| Budapest XVI. ker. | 355 | 304 | -14,4 | 21 | 27 | -0,9 | 2,5 |
| Békéscsaba | 536 | 526 | -1,9 | 65 | 82 | -2,1 | 0,0 |
| Sopron | 1 530 | 1 218 | -20,4 | 229 | 286 | -3,4 | 3,3 |
| Nagykanizsa | 1 003 | 950 | -5,3 | 179 | 224 | -3,7 | 0,3 |
| Kecskemét | 1 572 | 1 443 | -8,2 | 131 | 160 | -5,6 | 0,5 |
| Veszprém | 192 | 164 | -14,6 | 26 | 32 | -6,7 | 1,5 |
| Budapest XIX. ker. | 1 087 | 170 | -84,4 | 115 | 137 | -7,7 | 34,4 |
| Szombathely | 2 303 | 2 205 | -4,3 | 291 | 342 | -9,4 | -0,9 |
| Budapest XIII. ker. | 7 092 | 6 544 | -7,7 | 703 | 799 | -12,3 | -0,8 |
| Budapest XXIII. ker. | 75 | 55 | -26,7 | 4 | 4 | -12,9 | 2,9 |
| Budapest XXI. ker. | 1 669 | 1 539 | -7,8 | 305 | 311 | -21,4 | -2,6 |
| Szekszárd | 311 | 311 | 0,0 | 34 | 35 | -21,1 | -3,9 |
| Budapest VI. ker. | 1 494 | 1 121 | -25,0 | 113 | 115 | -21,5 | 0,8 |
| Érd | 128 | 100 | -21,9 | 13 | 12 | -28,8 | -1,5 |
| Budapest XVIII. ker. | 1 595 | 1 402 | -12,1 | 171 | 143 | -35,4 | -5,0 |
| Budapest II. ker. | 762 | 601 | -21,1 | 168 | 138 | -36,5 | -3,5 |
| Salgótarján | 1 328 | 1 060 | -20,2 | 195 | 143 | -43,3 | -5,5 |
| Budapest XX. ker. | 910 | 712 | -21,8 | 92 | 51 | -57,3 | -9,6 |

Adatok forrása: KSH.

A lakbérbevételek mellett a lakbérhátralékok is akut problémaként jelentkeznek az önkormányzatok számára, amikor az önkormányzati bérlakásállomány gazdasági fenntarthatóságát próbálják meg biztosítani. A lakbérhátralék kifejezetten nagyvárosi probléma (3. táblázat): 20 önkormányzat esetében 2013-ban 100 millió forintot is meghaladta ez az összeg. Az egy lakásra jutó lakbérhátralék 13 településen vagy kerületben haladta meg a száz-ezer forintot 2013-ban (az élen a 100 lakásban 44 millió forintos hátralékállománnyal rendelkező Érd áll). A nagy bérlakásállományt fenntartó helyi önkormányzatok közül viszont több esetben nem látszik akutnak (a költségvetést veszélyeztetőnek) a hátralékok problémája: bár nem kétséges, hogy akár egy 20 ezer forintos települési vagy kerületi átlag esetén is lehetnek olyan családok, akik nem vagy nehezen tudják visszafizetni a tartozásaikat.

3. táblázat

A lakbérhátralékok és alakulásuk a megyei jogú városokban és Budapest kerületeiben, 2013*

| Település, kerület | Lakbér- hátralékok, millió forint | Egy lakásra jutó lakbér-hát- ralék, ezer forint | Település, kerület | Lakbér- hátralékok, millió forint | Egy lakásra jutó lakbér- hátralék, ezer forint |
|---------------------|---|--|----------------------|---|---|
| Érd | 44 | 444 | Veszprém | 8 | 47 |
| Budapest XIX. ker. | 66 | 390 | Budapest XVIII. ker. | 58 | 41 |
| Budapest XVII. ker. | 291 | 371 | Budapest XIV. ker. | 101 | 39 |
| Budapest XXI. ker. | 519 | 337 | Budapest I. ker. | 57 | 38 |
| Budapest II. ker. | 194 | 323 | Budapest XI. ker. | 53 | 38 |
| Budapest X. ker. | 672 | 272 | Szeged | 159 | 35 |
| Salgótarján | 255 | 241 | Miskolc | 163 | 32 |
| Nagykanizsa | 142 | 149 | Budapest XX. ker. | 22 | 31 |
| Budapest XII. ker. | 187 | 148 | Zalaegerszeg | 24 | 30 |
| Budapest XXII. ker. | 105 | 146 | Békéscsaba | 14 | 27 |
| Szombathely | 268 | 121 | Budapest XXIII. ker. | 1 | 26 |
| Budapest V. ker. | 77 | 103 | Dunaújváros | 10 | 24 |
| Budapest IV. ker. | 255 | 96 | Kaposvár | 28 | 23 |
| Sopron | 102 | 83 | Győr | 98 | 21 |
| Nyíregyháza | 126 | 65 | Pécs | 55 | 13 |
| Budapest VIII. ker. | 314 | 64 | Hódmezővásárhely | 8 | 10 |
| Budapest VI. ker. | 71 | 64 | Debrecen | 35 | 10 |
| Budapest XV. ker. | 116 | 54 | Budapest III. ker. | 26 | 8 |
| Tatabánya | 114 | 54 | Budapest XIII. ker. | 48 | 7 |
| Székesfehérvár | 59 | 53 | Eger | 7 | 7 |
| Budapest XVI. ker. | 16 | 53 | Szekszárd | 2 | 7 |
| Kecskemét | 76 | 52 | Budapest IX. ker. | 23 | 6 |
| Budapest VII. ker. | 144 | 49 | Szolnok | 0 | 0 |

Adatok forrása: KSH.

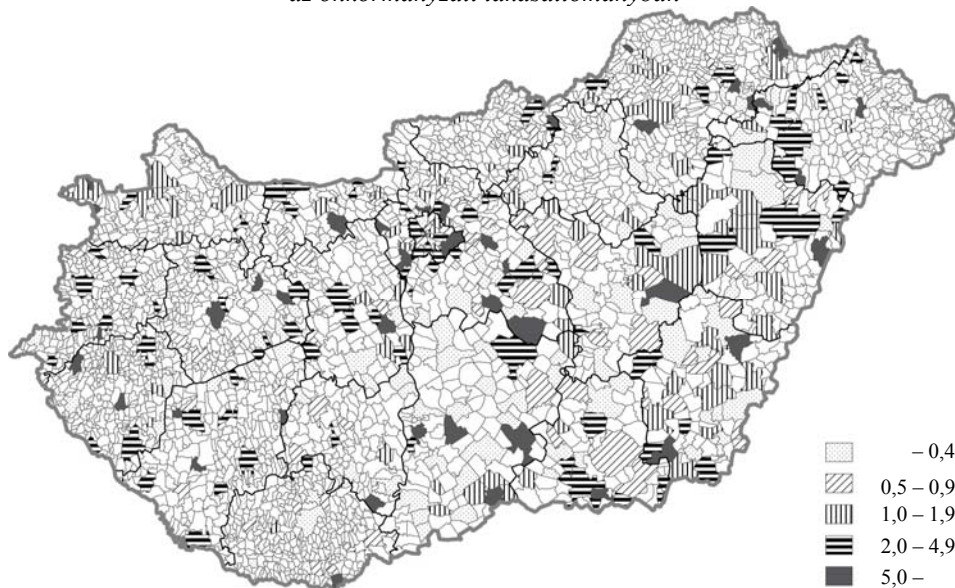
* 2008=100.

A települési önkormányzatok sok esetben a lakbérbevételekkel vetik össze a lakbérhátralékokat, amely az éves költségvetésekben szemléletesen mutatja meg a lakásgazdálkodás fenntarthatóságát, illetve érvekkel szolgálhat a hátralékokat csökkentő, a lakbérbevételeket pedig növelő helyi közpolitikák számára. Jelzésértékű az is, hogy az adatok alapján a 46 megyei jogú városból és budapesti kerületből pusztán 14-ben kisebb a lakbérhátralék összege az éves lakbérbevétel 20%-ánál (2013-as adatok). Egyes településeken viszont ezen egyszerű összevetés alapján is gazdaságilag fenntarthatatlanok az önkormányzati bérlakások: 2013-ban Érden 12 millió forint bevétellel szemben 44 millió forint hátralék állt, Salgótarjánban 143 millió forint bevétellel szemben 255 millió forint hátralék, Csepelen 311 millió forint és 519 millió forint a két érték, de még a „jómódú” II. kerületben is 138 millió forint bevételre 194 millió forint hátralék jutott.

A forintértékek mellett érdemes megvizsgálni a 2007-es és a 2013-as lakbérhátralékok reálértékének arányát (3. ábra). A térképen az egyedi esetek részletes elemzése nélkül annak mozaikossága szembeűnő: nincs olyan térsége Magyarországnak, ahol a települési önkormányzatok körében egyértelműen a csökkenés (1 alatti érték) vagy a növekedés (1 feletti érték) dominálna. Sokszor egymás melletti települések is teljesen más pályát futottak be, és a gazdasági válság ellenére olyan települések is jelentős számban vannak, ahol legalább meg tudták felezeni a lakbérhátralékokat. 50 millió forintot meghaladó és arányában is jelentős csökkenések voltak Pécssett (2013-as árakon 12%-ára esett vissza a lakbérhátralék), Ferencvárosban és Óbudán (16–16%). A legnagyobb növekedést elszenvedett 24 önkormányzat között csak budapesti kerületeket és megyei jogú városokat találunk, 8 településen a hat év alatt (2013-as árakon) a 100 millió forintot is meghaladta a növekedés. A lista élén Kőbánya (534 millió forint), Csepel (349 millió forint) és a XVII. kerület állnak (260 millió forint). A lakbérhátralék-növekedésben a vidéki megyei jogú városok közül Szombathely (199 millió forint) és Salgótarján (182 millió forint) helyzete volt a legrosszabb. Belváros-Lipótváros önkormányzatában nominálértéken a 87 ezer forintos lakbérhátralék 77 millió forintra (!) nőtt, de évről évre 100 millió forintra tehető ugrások is voltak (pl. 2011-ben 170 millió forint volt az érték). Ez egyben mutatja, hogy a vagyonekezelő önkormányzati cégeknek feltehetően jelentősen különböznek az elszámolási gyakorlatok, ezzel nehezítve az idősoros összehasonlítható elemzéseket. Jó néhány kisebb településen a tízezres nagyságrendről egymillió forint fölé ugrott a lakbérhátralék (magas fajlagos értékeket produkálva). Öt- és tízszeres közötti, forintban is jelentős növekedés történt a XVII. kerületben (9,4-szeres növekedés 2013-as árakon), Tatabányán (7,6-szoros növekedés) vagy Kőbányán (4,9-szeres növekedés). Ugyanakkor a több tízmillió forintra tehető hátraléknövekedések olyan kisebb városok költségvetésére is hatást gyakorolhatnak, mint Kalocsa, Érd vagy Budakalász.

3. ábra

A 2013 és a 2007 közötti lakbérhátralékok arányának változása reálértéken az önkormányzati lakásállományban



Adatok forrása: KSH.

Kilakoltatások az önkormányzati bérlakásokból

A lakbérhátralékok „kezelésének” egyik eszköze lehet a kilakoltatás. Ennek mechanizmusai és céljai változók lehetnek, az egyes önkormányzatok különböző megoldásokkal élnek. A mutató jelentősége az, hogy mérhetővé teszi a lakosság kiszorítását – természetesen azokkal a módszertani korlátokkal, amelyeket korábban leírtunk, azaz hogy a kilakoltatott személyek csak kisebb részét képezik az önkormányzati lakásokból elköltözésre bírt lakosoknak. Szintén alátámasztja a mutató használhatóságát, hogy ha valakit kilakoltatással fosztanak meg lakhatásától, az jó eséllyel olyan osztályhelyzetű személy vagy család, aki lakástulajdonhoz nem tud jutni, a piaci szektorban pedig nem vagy nagyon nehezen tud lakást bérelni (vagy azt a városok rosszabb fekvésű, alacsonyabb státusú környékein vagy más településen teheti csak meg). A legszegényebb lakosok városrészekből, kerületekből, városokból való kiszorításának a kilakoltatás tehát az önkormányzatok szempontjából „hatékony” eszköze.

A budapesti belvárosi kerületekben a városrehabilitáció az egyik mozgatórugója a kilakoltatási folyamatoknak az 1990-es évek elejétől. 1990 és 1998 között Budapesten 3400 önkormányzati tulajdonú lakást bontottak le, további 869 várt lebontásra 1998 végén, benük 690 családdal (Balogh 1999). Ekkor az országos adatok alapján is egy nagyságrenddel több lebontandó lakást tartottak nyilván, mint amennyi újat az önkormányzatok építettek ebben az időben, miközben a lakásigénylők száma emelkedett (Bányászné Pomsár 1999).

2013-ban a Lakásstatisztikai évkönyv adatai szerint Budapesten 1840 bontandó lakást tartottak nyilván, amelyekben 1043 család élt, mindeközben 3927 volt a nyilvántartott lakásigénylők száma (KSH 2014, Lakásstatisztikai évkönyv). A kilakoltatások statisztikái nem mutatják a lakosok tényleges kiszorulását: a bontandó lakásokból nem lakoltatnak ki mindenkiket (pl. a cserelakást kapottakat), és nem is minden kilakoltatás történik bontandó lakásokból. Ferencvárosban például 2007 és 2010 között a kilakoltatások száma 84 volt, miközben önkormányzati lakását hozzávetőlegesen tízszer ennyi család hagyta el a városrehabilitáció folyamányaként (Jelinek 2011). A kilakoltatások viszont megmutatják, hogy hol található azok a városrészek, kerületek, ahonnan a lakosság kiszorulása nagyobb eséllyel valószínűsíthető, ahonnan a városi szegénység máshová helyeződik át, vagy amely területek a dzsentifikáció színterei lehetnek.

A vizsgált időszakban többek között a gazdasági válság hatására (a 2010-es választási év kivételével) folyamatosan nőtt az önkormányzati lakásokból való kilakoltatások száma, 2013-ban országosan már meghaladta az évi ezret. (A téli hónapok kilakoltatási moratóriumai feltételezéseink szerint csak az egyes éveken belül tolták el a kilakoltatást, az éves összegeket nagyságrendileg nem befolyásolták.) A települési szintet vizsgálva a kilakoltatások száma Miskolcon volt a legmagasabb 2007 és 2013 között (430 darab), ezt követte Újpest (257 darab), Pécs (252 darab) és Szolnok (222 darab). 19 önkormányzatnál legalább 100 kilakoltatás történt az időszakban. A megyei jogú városok és a budapesti kerületek adatait a 4. táblázat tartalmazza. Mivel évről évre nagy ingadozások vannak a számokban, ezért a táblázatban a kilakoltatások számát a 2007 és 2013 közötti időszakra összegeztük. Az 1000 lakásra jutó kilakoltatások száma 5-ről 9,2-re emelkedett országosan 2007 és 2013 között. A 4. táblázatban az ezer lakásra jutó kilakoltatásoknak a teljes idősorra vonatkozó számtani átlagát is kiszámítottuk. A fajlagos értékeket a kispesti önkormányzat vezeti, ahol – mivel az önkormányzati bérlakások száma is jelentősen csökkent – feltehetően a lakásállomány leépítésével párhuzamosan relatíve sok család így veszítette el a korábbi lakhatását.

Fontos azt is megvizsgálni, hogy a kilakoltatások milyen okokból történtek. A kilakoltatások jelentős része (2007-ben 73%-a, 2013-ban viszont már 94%-a) a hátralékok miatt történt (ez a gazdasági válság hatására súlyosbodó lakhatási válság egyik indikátora lehet), az önkényes lakásfoglalás miatti kilakoltatások aránya 22-ről 6%-ra csökkent.

A 2007 és 2013 közötti kilakoltatások összegének települési adatait vizsgálva szintén kirajzolódhatnak az eltérő önkormányzati gyakorlatok. Az önkényes lakásfoglalás miatti kilakoltatások Józsefvárosban (65%) és Tatabányán (51%) alkotnak többséget, az abszolút számok alapján Józsefváros (129 darab), Miskolc (56 darab), Tatabánya (49 darab) és Pécs (48 darab) állnak az élen. A hátralékok miatti kilakoltatások sok településen kizárólagosak vagy szinte kizárólagosak (pl. a legalább 150 kilakoltatással rendelkező önkormányzatok közül Nagykanizsán, a X., a XIII. és a XV. kerületben), összességében pedig a kilakoltatásokkal érintett települések háromnegyedében magasabb az arányuk 80%-nál. Legalább 200 esetben történt hátralékok miatti kilakoltatás Miskolcon (318 darab), a XV. kerületben (221 darab), Újpesten (214 darab), Nagykanizsán (207 darab) és Pécsen (204 darab).

4. táblázat

*A kilakoltatások száma 2007 és 2013 között
a megyei jogú városokban és Budapest kerületeiben*

| Település, kerület | Kilakoltatások száma összesen | Ezer lakásra jutó évi átlagos kilakoltatás | Település, kerület | Kilakoltatások száma összesen | Ezer lakásra jutó évi átlagos kilakoltatás |
|----------------------|-------------------------------|--|----------------------|-------------------------------|--|
| Budapest XIX. ker. | 83 | 57,6 | Budapest XI. ker. | 61 | 6,0 |
| Nagykanizsa | 207 | 27,9 | Hódmezővásárhely | 34 | 5,9 |
| Szolnok | 222 | 19,8 | Budapest XXII. ker. | 30 | 5,7 |
| Székesfehérvár | 127 | 15,5 | Budapest II. ker. | 23 | 4,9 |
| Budapest XV. ker. | 221 | 14,7 | Budapest VIII. ker. | 198 | 4,9 |
| Budapest IV. ker. | 257 | 13,9 | Zalaegerszeg | 28 | 4,6 |
| Kaposvár | 111 | 13,5 | Debrecen | 109 | 4,3 |
| Budapest X. ker. | 215 | 12,2 | Budapest XIII. ker. | 190 | 4,0 |
| Miskolc | 430 | 11,7 | Sopron | 35 | 4,0 |
| Budapest XX. ker. | 56 | 10,2 | Budapest XII. ker. | 35 | 3,8 |
| Budapest XXI. ker. | 110 | 10,1 | Veszprém | 5 | 3,7 |
| Salgótarján | 80 | 9,9 | Budapest XIV. ker. | 45 | 2,3 |
| Pécs | 252 | 8,7 | Budapest XVII. ker. | 11 | 1,9 |
| Kecskemét | 84 | 8,2 | Budapest XVI. ker. | 3 | 1,2 |
| Szombathely | 131 | 8,2 | Békéscsaba | 4 | 1,1 |
| Budapest XVIII. ker. | 72 | 7,2 | Szeged | 35 | 1,1 |
| Budapest VI. ker. | 58 | 6,9 | Nyíregyháza | 11 | 0,8 |
| Győr | 215 | 6,6 | Budapest V. ker. | 4 | 0,8 |
| Budapest III. ker. | 153 | 6,5 | Szekszárd | 0 | 0,0 |
| Dunaújváros | 18 | 6,4 | Eger | 0 | 0,0 |
| Budapest VII. ker. | 146 | 6,4 | Érd | 0 | 0,0 |
| Budapest IX. ker. | 202 | 6,4 | Budapest I. ker. | 0 | 0,0 |
| Tatabánya | 95 | 6,3 | Budapest XXIII. ker. | 0 | 0,0 |

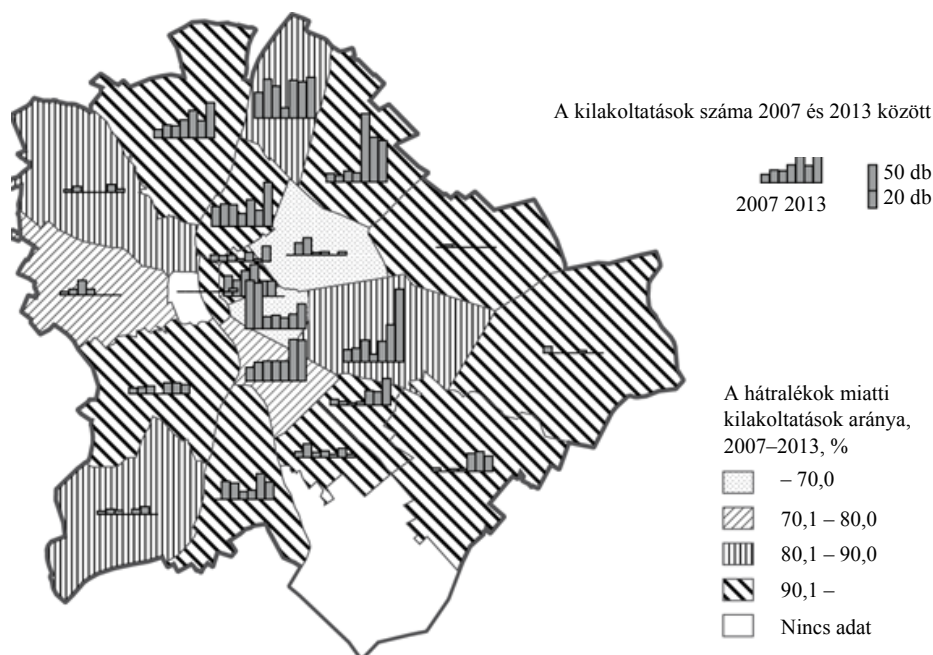
Adatok forrása: KSH.

Mivel a kilakoltatások többsége Budapesten történik, ezért a budapesti kerületi gyakorlatokat részletesebben is megvizsgáljuk (4. ábra). A kilakoltatások az 1990-es években Budapesten főleg önkényes lakásfoglalás miatt történtek (1998-ban pl. a 175 esetből 146 ilyen volt – Balogh 1999). Ebben a gazdasági válság utáni, általunk vizsgált időszakban változás volt: Budapesten a kilakoltatások 86%-a hátralék miatt történt. A kerületekben különböző dinamikák zajlottak: egyes kerületekben a kilakoltatások száma alacsony szinten stabilnak mondható, több kerületben (III., IX., X., XIII., XIX.) növekvő tendencia látszik. A VII. kerületben a kerületi politika megváltozott, a kilakoltatások száma csökkent, a Belső-Erzsébetváros társadalmi konfliktusait pedig egyre kevésbé az önkormányzati bérlakásokban lakó szegények jelentik, a helyi társadalom átalakulásában a középosztály kezdődő kiszorulása a fontosabb tendencia. A VIII. kerületben a városrehabilitációhoz kötődő kilakoltatások átmeneti szünetével magyarázható a diagram lefutása (a Corvin negyedben lebontott 1100 lakás háromnegyede önkormányzati tulajdonú volt, bár nyilvánvalóan nem minden bontandó lakásból történt kilakoltatás). Egyúttal látszik, hogy a belvárosi kerületek „helyett” a kilakoltatások egyre inkább az átmeneti övezet és a külsőbb kerületek önkormányzati bérlakásaiból történnek (pl. a X. és a XV. kerületben), ami egybevégt a szakirodalom azon megállapításával, hogy a legszegényebb bérlők folyamatosan kiejtett szorulnak a vá-

rosban (Ladányi–Virág 2009). Az önkényes lakásfoglalás miatti és a hátralékok miatti kilakoltatások arányában jelentős kerületi eltérések mérhetők: az önkényes lakásfoglalás miatti kilakoltatás a józsefvárosi önkormányzat lakásaiban fordult elő nagyobb számban és arányban, a többi kerületben a hátralékok miatti kilakoltatások a jellemzőbbek.

4. ábra

A kilakoltatások száma és összetétele Budapesten, 2007–2013



Megjegyzés: Adatvédelmi okokból az 1 és 2 esetszámok nem szerepelnek az ábrán.
Adatok forrása: KSH.

Összegzés

A lakáspolitikánkban a neoliberális (vagyis piaci és versenyközpontú szempontokat előremozdító) várospolitikák megvalósításának egyik kiemelt eszköze. Ez azokban az országokban és városokban talán szembeötlőbb, ahol például a privatizációs folyamatok politikai rendszerváltástól függetlenül zajlottak és zajlanak, ugyanakkor azt gondoljuk, hogy az állítás Magyarországra is érvényes. A lakáspolitikánk erőteljesen decentralizált jellege, a lakások feletti önkormányzati tulajdonjog felerősíti az önkormányzati lakásszektor szerepét a települések közötti versengésben. Az önkormányzati bérlakásokkal és szociális bérlőkkel kapcsolatos „lefelé tartó verseny” tovább súlyosbodott az elmúlt években. Ennek egyik összetevője a szociális ellátáshoz kapcsolódó kötelezettségek széles körének helyi önkormányzati szintre való delegálása.

Az önkormányzati lakásgazdálkodással kapcsolatban elmondható, hogy nagyon töredezett és esetleges, hogy az egyes önkormányzatok milyen döntéseket hoznak lakásállományuk kezelésével kapcsolatban. Megállapítottuk, hogy a hátralékok állományának és a

kilakoltatások számának utóbbi években tapasztalható növekedése elsősorban budapesti és nagyvárosi probléma. Általános tendencia, hogy az önkormányzatok lakásállományuk további leépítésére és a bérlők társadalmi státusz szerinti szelektálására törekednek (így a lakásállomány szociális funkcióját sem tölti be). Ennek következménye, hogy az önkormányzati bérlakásszektorhoz való hozzáférés lehetőségei egyrészt területileg rendkívül differenciáltak, másrészt pedig folyamatosan szűkülnek. Az állomány folyamatos szűkítésének eszközei a – bár lassú ütemben, de – folytatódó privatizáció, illetve a legrosszabb állapotú lakások szanálása. Mindkét folyamat háttérben meghúzódik a legszegényebb bérlők lakbéremeléssel vagy kilakoltatással való kiszorítása.

Mindeközben ma egyre nagyobb társadalmi csoportok számára jelent nehézséget Magyarországon a lakhatás piaci alapon való biztosítása. Elenyésző a megfizethető bérlakások száma azokhoz képest, akik erre szociálisan rászorulnának, és a lakhatási nehézségek ma már a középosztályt is eléri. Ezt a nyomást erősíti, hogy átfogó állami lakáspolitikai nélkül a lakáspiac többi szegmense (a tulajdonosi és a magánbérleti szektor) is egyre szelektívabb és területileg egyenlőtlenebb módon lesz hozzáférhető. A hitellehetőségek drágulásával és a hitelfelvétellel kapcsolatos társadalmi bizalmatlanság kialakulásával, valamint a jogszabályi szigorításokkal a magántulajdonhoz jutás nehezebbé vált az utóbbi években, a legutóbbi lakáspiaci fejlemények szerint pedig a magánbérleti szektor bizonyos szegmenseiben drasztikusan emelkednek a lakbérek. Ezek a változások egyrészt felerősítik a lakáspiac területi egyenlőtlenségeit, másrészt pedig immár a középosztály tagjainak lakhatási lehetőségeire is közvetlen módon hatnak.

A kiterjedt, megfizethető árral rendelkező bérlakásszektor létrehozásán kívül ezért átfogó módon szükséges a lakáspiaci folyamatokat közpolitikai eszközökkel (például lakbérplafonokkal, átfogó lakástámogatási rendszerrel, a tulajdonosok és bérlők közé iktatott közintézményekkel, a magántulajdonú lakásszektor szociális alapú hasznosítását célzó intézkedésekkel stb.) társadalmilag és területileg is kiegyenlíteni. A közeljövő fontos kérdése az is, hogy nyílik-e lehetőség az önkormányzati bérlakásszektor intézményi reformjára, be tud-e lépni egy nagyobb intézményi szereplő (például a Nemzeti Eszközkezelő) a megfizethető lakások biztosításának szerepkörébe. Amennyiben ilyen típusú intézményi átrendezés nem jön létre, a magyar közigazgatási rendszer jelenlegi logikája szerint nem látunk rá lehetőséget, hogy az önkormányzatok lakásgazdálkodási gyakorlata jelentős mértékben változzon: ebben az esetben a fent vázolt, a térbeli és társadalmi egyenlőtlenségeket erősítő folyamatok az önkormányzatok által biztosított lakhatásban várhatóan folytatódni fognak.

IRODALOM

- Balogh, K. (1999): Hol tart a budapesti önkormányzati lakások privatizációja? *Területi Statisztika* 2 (4): 363–367.
- Bányászné Pomsár, A. (1999): Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon területi megoszlása *Területi Statisztika* 2 (6): 538–552.
- Czifrusz, M.–Horváth, V.–Jelinek, Cs.–Pósfai, Zs.–Szabó, L. (2015): Gentrification and rescaling urban governance in Budapest-Józsefváros. *Intersections. East European Journal of Society and Politics* (megjelenés alatt)
- Farkas, E. J.–Szabó, M. (1995): Privatizáció és szociálistlakás-gazdálkodás *Statisztikai Szemle* 73 (12): 999–1014.

- Fekete-Szabó, S. (1999): A települési önkormányzatok gazdálkodása Jász-Nagykun-Szolnok megyében *Területi Statisztika* 2 (3): 244–273.
- Gazsó, I.–Kovács, R.–Perger, É.–Schneider, G.–Szegevári, P.–Vigvári, A. (2008): A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából *Területi Statisztika* 11 (6): 658–674.
- Habitat for Humanity (2014): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2014.*
- Hegedüs, J.–Eszenyi, O.–Somogyi, E.–Teller, N. (2009): *Lakhatási szükségletek Magyarországon* Városkutatás Kft., Budapest.
- Hegedüs, J.–Teller, N. (2013): Social Landlords and Social Housing Management In: Hegedüs, J.–Teller, N.–Lux, M.: *Social Housing in Transition Countries* pp: 81–97., Routledge, New York.
- Hegedüs, J.–Várhegyi, É. (1999): A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években *Közgazdasági Szemle* 46 (2): 101–120.
- Jelinek, Cs. (2011): *State-led gentrification and relocation in Budapest: Vacating a house in Ferencváros* MA thesis, Central European University, Department of Sociology and Social Anthropology, Budapest.
- Kovács, Z. (1992): A budapesti bérlakásszektor privatizációjának társadalmi és városszerkezeti hatásai *Tér és Társadalom* 6 (3–4): 55–73.
- Kovács, B. (2015): *Az önkormányzati hatáskörbe került lakhatási támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján.* Habitat for Humanity Magyarország, Budapest.
- KSH (2015): *Lakásstatisztikai Évkönyv, 2014.* Budapest.
- Ladányi, J.–Virág, T. (2009): A szociális és etnikai alapú lakóhelyi szegregáció változó formái Magyarországon a piacgazdasági átmenet időszakában *Kritika* 7–8: 2–8.
- Lux, G. (2015): Közüzemi szolgáltatások szervezése a nemzetközi viták és új szervezeti megoldások tükrében *Területi Statisztika* 18 (1): 28–45.
- Szelényi, I. (1969): *Az új lakótelepek szociológiai problémái* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Vigvári, A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció – néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez *Tér és Társadalom* 22 (1): 141–167.

Kulcsszavak: önkormányzati lakásgazdálkodás, privatizáció, gazdasági válság, lakhatási szegénység, kilakoltatás, lakáspiac.

Resume

The Hungarian public housing sector is experiencing continuous disinvestment (first by the central then by local governments) since the beginning of the 1980s. State withdrawal from the public housing sector was the most radical after the regime change of 1989. During this period the residualization of the municipal housing stock – at that time intended to become social housing in the sense of providing subsidized housing to the neediest populations – accelerated. The state of the municipal housing stock then became critical following the economic crisis of 2008. On the one hand, the economic situation of the tenants in the municipal housing stock became more and more difficult, which led to an increase of arrears in rent or utility charges. On the other hand, the housing stock itself – due to chronic lack of investment – is by now in critical state. In the context of selective decentralization (meaning that certain, usually costly, competencies are delegated to the municipal level without adequate resources) this means that the municipal housing stock primarily represents a burden for the owner municipalities – a burden from which they have incentive to free themselves. This leads, on the one hand, to the further dismantlement of the municipal housing stock and on the other, to local policies aiming to relegate tenants living in poverty. In the article we analyze these processes based on data provided by the Central Statistical Office relating to the period between 2007 and 2013.