

Lakhatáshoz való jogot!

**A szociális
lakáspolitikai
legsürgetőbb
feladatairól**



**ÁTALAKULÁS
INTÉZET**



A Megújuló Magyarországért
Alapítvány támogatásával kiadja:
Átalakulás Intézet
Budapest, 2017



**ÁTALAKULÁS
INTÉZET**

Készítette az Átalakulás Intézet
szakértői csapata:
Írta: Misetics Bálint,
közreműködött: Scheiring Gábor
és Borsos Gábor

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	2
Vezetői összefoglaló	3
1. Szociális és lakhatási válság	5
2. „akinek van, annak adatik”: két és fél évtized elhibázott lakáspolitikája	7
2.1. Az önkormányzati lakások privatizációja	8
2.2. Államilag támogatott lakáshitelek	10
2.3. A gázár-támogatás	12
2.4. A deviza-hitel válság kezelése	15
2.5. A „Családok Otthonteremtési Kedvezménye”	17
3. A lakhatáshoz való jog eszméje	19
4. A lakhatáshoz való jog elismerése és alkotmányba foglalása	21
5. A kikényszeríthető lakhatáshoz való jog intézményesítése és az elhelyezés nélküli kilakoltatások tilalma	22
6. A lakástámogatások igazságosabb elosztása	26
7. Egy országos lakásfenntartási támogatás bevezetése	27
8. Egy országos adósságkezelési szolgáltatás bevezetése	31
9. A közösségi bérlakás-szektor újraszabályozása és bővítése	34
10. A hajléktalan-ellátás reformja	38

Vezetői összefoglaló

Magyarországon szociális és lakhatási válság van.

A lakhatási szegénység a hasonló gazdasági teherbíróképesekkel rendelkező többi közép-kelet-európai országhoz képest is kiemelkedően súlyos probléma Magyarországon. Ez is mutatja, hogy a helyzetért nem elsősorban az ország szegénysége, hanem jórészt az elmúlt évek – illetve az elmúlt két és fél évtized – **elhibázott és igazságtalan társadalompolitikája** a felelős. Ahogyan a legfontosabb, legdrágább lakáspolitikai programoknak az áttekintése mutatja: a rejtett és nyílt támogatások igazságtalan és társadalmi egyenlőtlenségeket növelő elosztása a rendszerváltás utáni időszak lakáspolitikájának a legfontosabb, kormányokon átívelő jellegzetessége.

Nem szükségszerű, hogy ilyen sokan éljenek elfogadhatatlan lakáskörülmények között, hogy ilyen sokaknak kelljen attól félnie, mikor kapcsolják ki náluk az áramot vagy a gázt vagy mikor jön a végrehajtó kilakoltatni őket. Nem szükségszerű, hogy bárkinek is választania kelljen aközött, rendszeren táplálkozik-e, vagy kifizeti a számláit; és főleg nem szükségszerű, hogy tízezrek éljenek az utcán, saját maguk építette konyhóban, vagy túlzásfolt, gyakran elősködőktől fertőzött tömegszállásokon.

A lakhatási szegénységet – és az azzal járó temérdek szenvedést – radikálisan vissza lehetne szorítani akkor, ha a magyar államnak volna **tényekre alapozott, átgondolt és megfelelően finanszírozott lakáspolitikája**, amelynek az volna a következetes célja, hogy **csökkentse a lakhatáshoz kapcsolódó szélsőséges társadalmi**

egyenlőtlenségeket, és **mindenki számára biztosítsa méltó lakhatás lehetőségét**.

Ez egyúttal annak az állami elismerését is jelentené, hogy **a lakhatás: alapvető emberi jog**, nem csupán egy árucikk a sok közül.

A **lakhatáshoz való jog** azt jelenti, hogy a politikai közösség minden tagjának joga van a méltóságteljes élet alapvető feltételeihez, és így a méltó lakhatáshoz való hozzáféréshez. Ennek az előmozdításához egy olyan átfogó lakáspolitikai fordulatra van szükség, amely

- biztosítja, hogy az állam lakáscélú kiadásai **csökkentés a társadalmi egyenlőtlenségeket**, ne pedig növeljék azokat;
- **megelőzi** a lakhatáshoz kapcsolódó **hátralékok** felhalmozódását és a **lakásvesztést**; és
- a politikai közösség legszegényebb tagjai számára is biztosítja **a lakhatás elfogadható minimumát**.

A lakhatási szegénység, az eladósodás és a hajléktalanság alapvető oka a **jövedelmek elmaradása a lakhatás költségeitől**. A megfizethető lakhatáshoz való hozzáférést ezért egyaránt elő lehet segíteni **célzottan a lakhatás költségeinek a csökkentésével** (például megfizethető bérű szociális bérlakások biztosításával, lakásfenntartási támogatással), valamint **a jövedelmek növelésével**. Például egy garantált minimumjövedelem vagy alapjövedelem rendszer bevetésével, egy garantált minimumjövedelem vagy alapjövedelem rendszer bevetésével, a családi pótlék

radikális emelésével, az alacsony keresetűek adóterhének a csökkentésével, a létminimumot biztosító öregségi nyugdíjminimummal, a dolgozók kollektív érdekérvényesítését (és így a bérharc lehetőségét) a gyakorlatban biztosító munkavállaló jogokkal, és így tovább – ezek azonban túlmutatnak ennek az írásnak a keretein, amely kizárólag a szociális lakáspolitikai legsürgetőbb feladatait igyekszik összefoglalni a **pénzbeli ellátások** és a **szociális lakás-gazdálkodás** területén.

Ezek a következők:

- a **kikényszeríthető lakhatáshoz való jog intézményesítése** és az **elhelyezés nélküli kilakoltatások gyakorlatának a felszámolása**,
- egy országos **lakásfenntartási támogatás** elindítása,
- egy az ország minden településén hozzáférhető **adósságkezelési szolgáltatás** bevezetése;
- a **szociális bérlakás-hálózat bővítése**.

Az Átalakulás Intézet, korábbi nevén Progresszív Gazdaságpolitika Alapítvány, egy olyan think-and-do-tank, melynek célja, hogy előmozdítsa az igazságos, demokratikus és fenntartható Magyarország ügyét bátor jövőképekkel, rendezvényekkel, kampányokkal és pilot-projektekkel. Vitairatunkkal szeretnénk minél több embert meggyőzni arról, hogy egy új lakáspolitikai bevezetésén keresztül vezet az út az élhető és igazságos Magyarország felé.

Ebben a munkában számítunk Rád, számítunk Önre is!

Borsos Gábor
Az Átalakulás Intézet elnöke

Misetics Bálint
Szakértő

1. Szociális és lakhatási válság

A rendszerváltás óta soha nem éltek olyan sokan jövedelmi szegénységben, soha nem volt a szegények jövedelme annyira leszakadva a társadalom többi részétől, és soha nem volt a szegények és a gazdagok közötti jövedelem-egyenlőtlenség akkora, mint az elmúlt években.¹ Ez jelentős részben a 2010 után kiépült rezsím társadalompolitikájának a következménye. A jóléti államot érintő megszorító intézkedések hatására jelentősen csökkent a pénzübeli ellátások szegénységet csökkentő hatása.² 2007 óta közel duplájára növekedett azoknak a részaránya, akikkel előfordul, hogy nincs elég pénzük élelemre – a növekedés gyorsabb volt, mint az OECD bármely másik tagállamában.³ Szintén gyorsan nőtt – már 2008 óta – a súlyos anyagi megfosztottságban élők aránya is, különösen a gyerek körében. 2015-ben a társadalom mintegy 40 százaléka élt a KSH hagyományos módszertana alapján számított létminimum-érték alatti jövedelemből.⁴

1 Tárki, 2015.

2 Tárki, 2015.

3 OECD, 2014.

4 Policy Agenda, 2016. A létminimum-számítás alapja egy olyan (táplálkozástudományi alapon összeállított) élelmiszerkosár átlagos értéke, amely közepes fizikai igénybevétel esetén elégséges az élettani szükségletek kielégítéséhez. A létminimum értéke azonban tartalmazza a táplálkozáson túli szükségletek kielégítéséhez szükséges forrásokat is, és így végeredményben azoknak a háztartásoknak az összes személyes

A jövedelem egyenlőtlenségek növekedését mutatja, hogy 2010 és 2015 között a leggazdagabb 10 százalék összes jövedelemből való részesedése jelentősen növekedett, a társadalom szegényebb 60 százalékának azonban csökkent, minél alacsonyabb jövedelmű tizedről van szó, annál nagyobb mértékben.⁵ A jövedelem-egyenlőtlenségeket mutató *gini-együttható* ugyanebben az időszakban gyorsabban nőtt Magyarországon, mint az Európai Unió bármelyik másik tagállamában.⁶ A jövedelem eloszlás legfelső és legalsó tizedéhez (tehát a társadalom legmagasabb és legalacsonyabb jövedelmű 10 százalékába) tartozók átlagos jövedelmének az egymáshoz viszonyított aránya minden korábbinál magasabbra emelkedett 2010-et követően – és noha 2012 és 2014 között valamelyest csökkent, még így is magasabb, mint 2010 előtt bármikor.

fogyasztási kiadásainak a havi átlagos értékét jelenti, amelyek a fent említett élelmiszerkosár költségéhez hasonló értékben költenek élelmiszerre. A létminimum-szint tehát „nem a mélyszegénység küszöbe, ami alatt épp csak vegetálni lehet, folyamatos szellemi és fizikai nyomorúságban”, a növekvő magyarországi szegénységet azonban ezzel együtt is jól mutatja, hogy a létminimum alatt élők aránya a néhány évvel ezelőtti 3 milliőről 4 millióra emelkedett. A létminimum-számítások módszertanáról ld. Havasi, 2015.

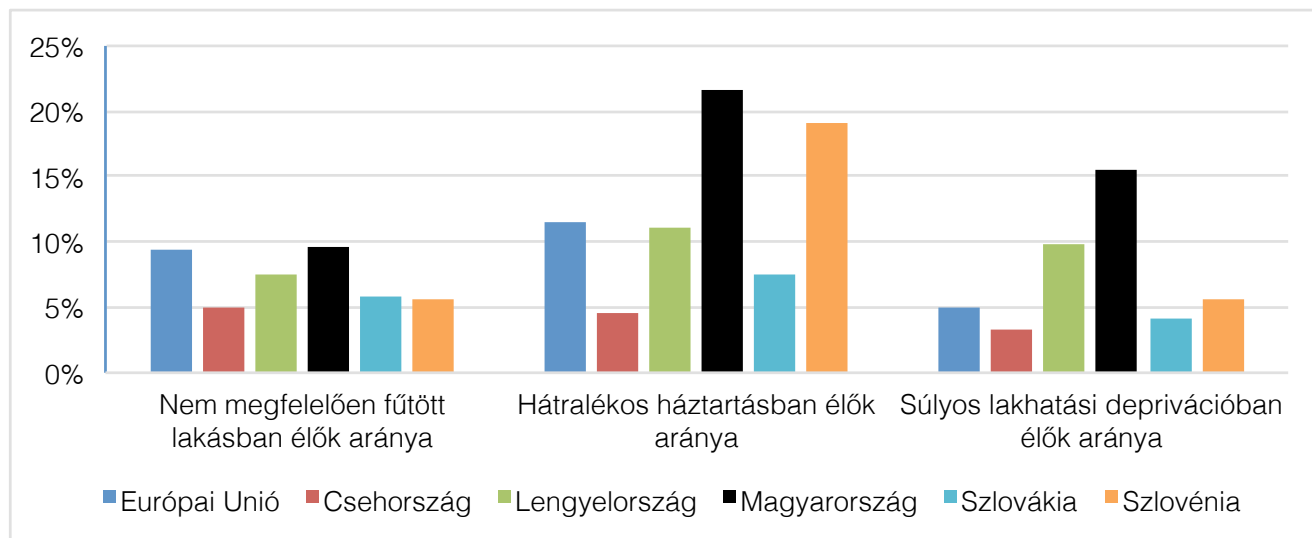
5 Saját számítás; forrás: Eurostat (EU-SILC) adatbázis, „Share of national equivalised income”.

6 Saját számítás; forrás: Eurostat (EU-SILC) adatbázis, „Gini coefficient of equivalised disposable income”. Írország esetében az összehasonlítás (az adatok elérhetősége miatt) a 2010 és 2014 közötti időszakra vonatkozik.

A széleskörű lakhatási szegénység a magyarországi szociális válság egyik legfontosabb eleme, illetve következménye. Az elfogadhatatlan lakásviszonyok és a lakásfenntartás költségeivel kapcsolatos nehézségek kiterjedését jól mutatja, ha az erről szóló hazai adatokat más közép-kelet-európai országok adataival hasonlítjuk

össze. Magyarországon közel egymillió ember él olyan háztartásban, amely nem engedheti meg magának, hogy megfelelően fűtse az otthonát. A probléma a társadalom nagyobb részét érinti, mint a többi közép-kelet-európai országban, és közel kétszer akkora részét, mint Csehországban, Szlovákiában vagy Szlovéniában.

1. ábra: Lakhatási szegénység Magyarországon és az EU más országaiban, 2015



Forrás: Eurostat (EU-SILC) adatbázis

Hasonló a helyzet a lakbérrel, közüzemi díjakkal vagy lakáshitel törlesztő részlettel kapcsolatos hátralékok esetében. Magyarországon a társadalom mintegy ötöde (több mint kétmillió ember) él olyan háztartásban, amely a felmérést megelőző egy évben pénzhiány miatt elmaradt legalább egy számla befizetésével, ami szintén a legmagasabb érték a régió országai közül, és szintén többszöröse például a szlovákiai vagy szlovéniai értéknek. Szintén a lakhatási szegénység kiemelkedően súlyos

magyarországi mértékét mutatja azoknak az aránya, akik „súlyos lakhatási megfosztottságban” élnek – vagyis olyan lakásban, amely túlszűfolt, és ezen kívül a következő három lakhatási problémából legalább kettő érinti: nincsen fürdőszoba vagy wc, beázik a tető, vagy a lakás túl sötét. Magyarországon a társadalom 15,5 százaléka (több mint másfél millió ember) él ilyen lakhatási körülmények között, ami jóval magasabb a többi közép-kelet-európai ország értékeinél.

2. „Akinek van, annak adatik”: két és fél évtized elhibázott lakáspolitikája ⁷

A rendszerváltás óta eltelt két és fél évtizedben egyetlen kormánynak sem volt átfogó lakáspolitikai stratégiája, a támogatások hatásait a legritkább esetben vizsgálták, a lakhatás ügyének képviselője esetleges, szétaprózott és nehezen átlátható volt. Hegedüs József szavaival: „nincs átfogó lakáspolitikai, többnyire rövidtávú politikai és lobby céloknak alárendelt programok vannak, amelyek nélkülözik a program szervezés minimális elemeit (nincs például monitoring), sikerük vagy kudarcuk a politika által átláthatatlan tényezők függvénye.”⁸ Az Állami Számvevőszék 2009-es vizsgálata is hasonló – ma is érvényes – megállapításokra jutott. A lakástámogatások gyakori és többirányú módosításai csökkentették a rendszerek kiszámíthatóságát és kezelhetőségét. Nem készültek „a lakástámogatási rendszer céljait teljes körűen és számszerűsítve meghatározó, azok megvalósításához szükséges és a rendelkezésre álló forrásokat rögzítő, továbbá a támogatások hatásait, a

programok eredményességének értékelését tartalmazó” kormányzati stratégiák, a pályázati típusú lakástámogatási rendszer esetében pedig „a programok meghirdetésére nem volt kormányzati koncepció, azok esetleges jelleggel történnek, a meghirdetésre vonatkozó miniszteri döntések nem dokumentáltak”.⁹

A lakásszegénység célzott csökkentése, a hajléktalanná válás megelőzése soha nem volt prioritása a lakáspolitikának, a fontosabb programokat alapvetően gazdaság- és népesedéspolitikai célok – valamint a válságkezelés kényszere – motiválták. A legjelentősebb, legtöbb közpénzt felemésztő lakáspolitikai programok szinte kivétel nélkül a lakástulajdon-szerzést (és ezen belül is elsősorban a lakásépítést, illetve az újonnan épített lakások megvásárlását) támogatták. Az ilyen típusú lakástámogatásokból pedig gyakran éppen a lakástámogatásra leginkább rászorulóknak maradnak ki, mivel a támogatással együtt sincs annyi megtakarításuk, hogy lakást építsenek, illetve – még az

⁷ Ebben és a következő fejezetekben külön hivatkozás nélkül építke a témában korábban készült írásaimra (Misetics, 2013; Misetics, 2017).

⁸ Hegedüs, 2009.

⁹ ÁSZ, 2009.

államilag támogatott – lakáshitelek törlesztő részleteit sem tudják kigazdálkodni a jövedelmükből.

A rendszerváltást követő bő két és fél évtizedben a magyarországi lakáspolitikai többnyire hosszú távú stratégiát nélkülöző, ötletszerű, kellően elő nem készített és hatásait tekintve módszeresen nem vizsgált intézkedéseknek mégis volt tehát két következetes, folyamatosan érvényesülő alapelve: a lakástulajdon-szerzés aránytalan mértékű támogatása a lakásfenntartás és a lakásbérlet

támogatásával szemben, valamint az állam lakhatáshoz kapcsolódó támogatásainak az egyenlőtlen és a társadalmi egyenlőtlenségeket növelő elosztása, tehát a lakáspolitikai igazságtalansága. Ezt jól mutatja az elmúlt két és fél évtized néhány kiemelkedően fontos lakáspolitikai intézkedésének vagy programjának – a lakásprivatizációnak, a lakáshitelek állami támogatásának, a „gázár-támogatásnak”, a devizahitel-válság kezelésének, valamint a „Családok Otthonteremtési Kedvezményének” – a rövid áttekintése.



2.1. Az önkormányzati lakások privatizációja

A rendszerváltás egyik legfontosabb és a következő időszakra alapvető hatást gyakorló lakáspolitikai folyamata az önkormányzatok tulajdonába került lakásállomány privatizációja volt. Az állami tulajdonú bérlakások megvásárlására ugyan már 1969 óta lehetőség volt, a folyamat csak az 1980-as évek második felében indult be a nagyobb épületek privatizációját korlátozó előírások fokozatos enyhítésével. Becslések szerint már a nyolcvanas években mintegy 80-100 ezer állami lakás kerülhetett magántulajdonba,¹⁰ a lakásprivatizáció azonban a rendszerváltás éveiben vált tömegessé, elsőként (és a legkedvezőbb feltételekkel) a leggazdagabb városrészekben.¹¹ A lakások eladását alapvetően a központi költségvetés tehermentesítése, és a jelentős felújítási szükségleteket felhalmozott lakás-szektorért (illetve általában egy országos lakáspolitikai kialakításáért és működtetéséért) viselt központi állami felelősség elhárítása motiválta, egy olyan politikai környezetben, ahol a privatizáció nyertesei egy jól

10 Székely, 2011.

11 Kovács, 1992; Bodnár, 1996.

körülhatárolható és jelentős érdekvédelmi képességgel bíró társadalmi csoportot alkottak, szemben a privatizáció kárvallottaival.¹²

A központi szabályozás egyértelmű elköteleződést jelentett a minél teljesebb körű privatizáció mellett. A bérlőknek már lényegében 1988 óta joguk volt megvásárolni az otthonukat a lakás „forgalmi értékének” 15-40 százalékaért, de ennek is csak 10 százalékát kellett egyösszegben kifizetniük. A fennmaradó összegre hosszú távú részletfizetést kérhettek, jelentős állami kamattámogatással. Az 1993-ban elfogadott Lakástörvény is a közel teljes körű privatizációt szolgálta, amennyiben egyrészt jelentősen szűkítette a bérlők jogait, másrészt alanyi jogon biztosította a kedvezményes vételi jogot (és a részletfizetés lehetőségét) szinte minden bérlőnek. A Lakástörvény ugyan előírta, hogy a privatizációs bevételeket „lakáscélokra és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális beruházásokra” kell költeni,¹³ ezt az önkormányzatok többnyire nem tartották be.¹⁴

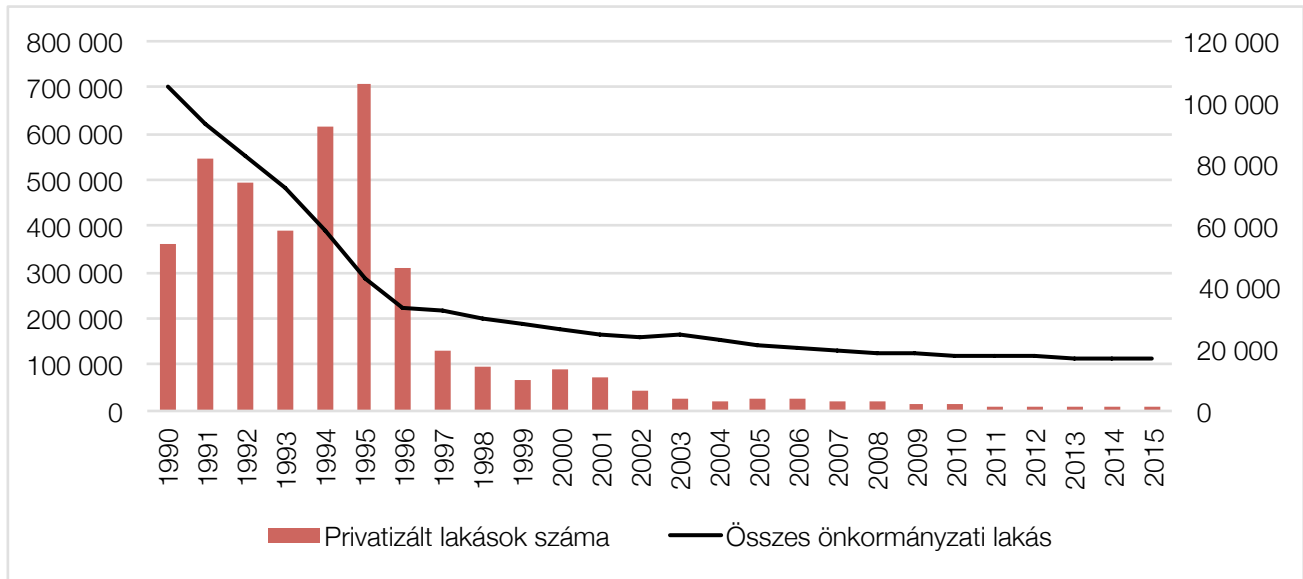
Az önkormányzati lakásállomány felszámolása a rendszerváltást követő években rohamos gyorsasággal zajlott (1990 és 1996 között 700 ezerről 220 ezerre, a korábbi *harmadára* csökkent a lakások száma), és az önkormányzati lakás-szektor (lassabb ütemben) azóta is évről-évre csökken.

12 A lakásprivatizáció szabályozásáról és érdekvizonyairól bővebben ld. Hegedűs – Tosics, 1991, 1992; Hegedűs et al, 1993; Zolnay, 1993.

13 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, 62. §.

14 ÁSZ, 1996.

2. ábra: Lakásprivatizáció és az önkormányzati lakásállomány csökkenése, 1990-2015



Forrás: KSH, Lakásstatisztikai évkönyv, 2015.

Az önkormányzati tulajdonban maradt lakástulajdon tipikusan a korábbi lakásállomány legrosszabb része, amit korábbi lakóik szegénységük miatt nem tudtak vagy a lakás rossz állapota miatt nem akartak megvenni.

A lakások privatizációja tovább súlyosbította a lakáspolitikához kötődő társadalmi igazságtalanságot és egyenlőtlenségeket, két okból is. Egyrészt azért, mert a privatizációt megelőző évtizedekben másokhoz (a saját lakásban lakókhöz) képest addig is a méltánytalanul nagy támogatásban részesített bérlőknek kedvezett, akik tipikusan a társadalom középső és felső rétegeihez tartoztak.¹⁵ Másrészt azért, mert a lakásprivatizáció során

közülük is annál nagyobb „privatizációs ajándékhoz” jutott valaki, minél drágább lakásban lakott, ami a magasabb iskolázottságú, beosztású és jövedelmű bérlőknek kedvezett.¹⁶ A lakásprivatizáció tehát egy jelentős közvagyon újraosztását jelentette, közvetlenül azoknak a kárára, akik korábban sem részesültek a bérlakás-támogatásokból, hosszabb távon pedig azoknak az alacsonyjövedelmű, vagyontalan állampolgároknak a kárára, akik az önkormányzati bérlakás-állomány nagy részének a magánosításával a legritkább esetben számíthattak a helyi szociális lakáspolitikai segítségére a lakhatásuk megoldásában, noha arra nagyon is szükségük lett volna.

¹⁵ Utasi, 1996.

¹⁶ Dániel, 1996.

2.2. Államilag támogatott lakáshitelek

Az 1990-es években a lakáspolitikai elsősorban a rendszerváltás előtti állami lakáspolitikai rendszer felszámolására és a piaci lakásrendszer alapintézményeinek a kiépítésére irányult.¹⁷ A fordulópontot az 1999 és 2000 között bevezetett új lakástámogatási programok jelentették: a jelzáloglevéllel finanszírozott hitelek kamattámogatása és a kiegészítő kamattámogatás bevezetése, valamint a lakáshitel-törlesztéshez kapcsolódó személyi jövedelemadó kedvezmény kibővítése.¹⁸ Mivel a kezdeti feltételekkel a támogatások nem eredményezték a lakáshitel-kiáramlás gyors növekedését, a kormány fokozatosan – majd a 2002-es választásokat megelőzően még tovább – növelte a támogatások mértékét.

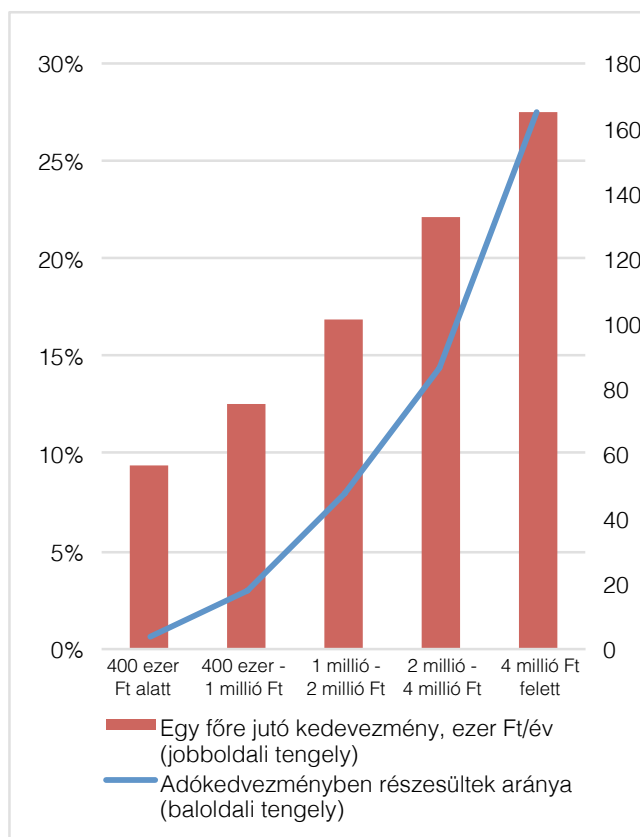
A lakáshitel-támogatásokhoz való hozzáférést és az igénybevétel mértékét azonban a lakáshitelekhez való hozzáférés egyenlőtlenségei határozták meg, ami azt eredményezte, hogy az alacsony jövedelmű háztartások szinte teljes mértékben kimaradtak a bőkezű támogatásokból, a

¹⁷ A következő bekezdések elsősorban Hegedüs József (2006) elemzésére építenek.

¹⁸ A személyi jövedelemadó kedvezmény korábban is létezett, korábban azonban a lakáshitel-törlesztésre fordított összeg 20 százalékában, illetve 35 ezer forintban volt maximálva, az új rendszerben viszont a törlesztésre fordított összeg 40 százalékában, illetve 240 ezer forintban.

támogatások elosztása pedig a támogatásban részesülők között is a magasabb jövedelműek számára kedvezett. A személyi jövedelemadó kedvezmény elosztási hatásai azt mutatják, hogy minél magasabb jövedelmű csoportról van szó, annál többen és annál nagyobb összegben részesültek a támogatásban.

3. ábra: A lakáshitel-törlesztéshez igénybevehető adókedvezmény elosztási hatásai, 2003



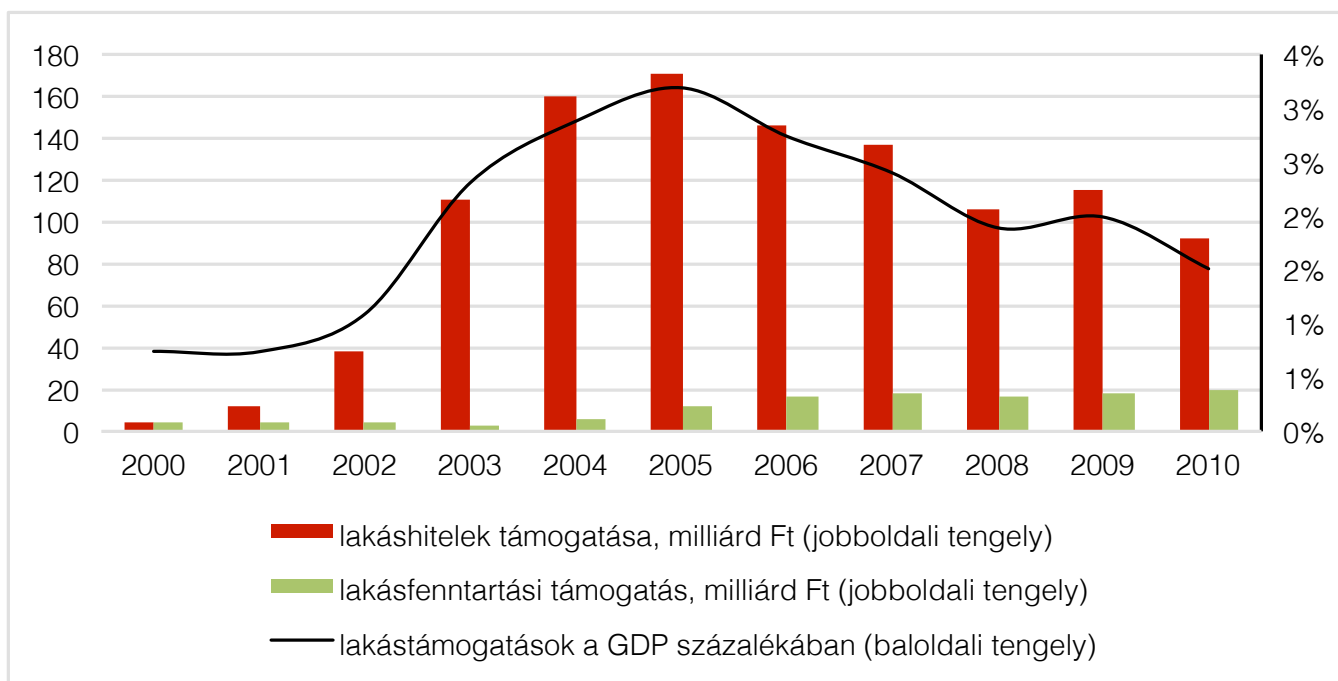
Forrás: az APEH adatai alapján Hegedüs (2006)

Összességében **a társadalom leggazdagabb 20 százalékához jutott a támogatás mintegy kétharmada**, ami hozzávetőlegesen a kamattámogatások megoszlását is jelzi.

Ahogy a következő ábrán látható, a lakáshitelek állami támogatása néhány év alatt háromszorosára növelte az állam lakáscélú kiadásait – amelyek alakulása szorosan követte a lakáshitel-támogatások felfutását. Az állam fokozott szerepvállalása a lakhatás területén tehát nem járt együtt a rászoruló háztartások megfelelő lakhatásának biztosításáért viselt fokozott közfelelősséggel. Éppen

ellenkezőleg: a kiadások legnagyobb részét, **2002 és 2010 között összesen több mint 1000 milliárd forint** – a lakáshitelekhez kapcsolódó bőkezű és rosszul célzott támogatások emésztették fel. Ennek mintegy tizedét költötte csak az állam ugyanebben az időszakban arra a lakásfenntartási támogatásra, amely minden hibája ellenére mégiscsak azoknak a háztartásoknak a támogatását szolgálta, amelyek alacsony jövedelmük és lakásfenntartási kiadásaik jövedelemhez viszonyított magas aránya miatt arra rászorultnak voltak tekinthetők.

4. ábra: Az állam lakáscélú kiadásai, 2000-2010



Forrás: Városkutatás Kft; KSH Tájékoztatási adatbázis. Lakáshitelek támogatása: kiegészítő kamattámogatás, jelzálog kamattámogatás, SZJA-kedvezmény; további lakástámogatások: lakásépítési kedvezmény, fiatalok otthonteremtési támogatása, lakástakarék-pénztárak támogatása, panelprogram.

Más oldalról közelítve: míg 2003-ban **a kamattámogatások átlagos értéke 410 ezer Ft volt** (amit annál nagyobb eséllyel tudott valaki igénybe venni, minél magasabb volt a jövedelme),¹⁹ a rászoruló háztartások számára elérhető **lakásfenntartási támogatás átlagos értéke ennek csupán 6 százaléka, alig 24 ezer Ft.**

2.3. A gázár-támogatás

Mivel az nyilvánvaló volt, hogy az indokolatlanul alacsony összegű lakásfenntartási támogatás nem képes érdemben ellensúlyozni a háztartási energiaárak növekedését, a kormányzat a jelentősebb energiaár-emelések alkalmával többször is külön kompenzációs intézkedéseket hozott.²⁰ Az első nagyobb volumenű intézkedés a lakossági gázár támogatás bevezetése volt. Ezt 2003-ban vezették be alanyi jogon járó támogatásként, és összege a rendszer 2007 elején bevezetett átalakításáig jelentősen, a kezdeti érték 15-17 szeresére nőtt.²¹ A gázár támogatás mértéke a háztartás fogyasztásától függött egy kétsávos rendszerben,²² viszont tekintet nélkül a háztartás jövedelmére. A támogatás 2007-es átalakítása²³ sokat javított a támogatás célzásán, és ezt követően már a háztartások alsó jövedelmi 20 százaléka kapta meg a támogatások 60 százalékát. A gázár-támogatás annyiban azonban továbbra is igazságtalan maradt, hogy eleve kizárta azt a több százezer – tipikusan szegénységben élő – háztartást,

20 Kőnig, 2006.

21 Energia Klub, 2009. Az alanyi jogon járó gázártámogatás 2005-ben kiegészült a „nyugdíjasok távhőszolgáltatási támogatásával”, majd a 2007-es új rendszer bevezetését megelőző fél évben a nagycsaládosoknak (illetve a fogyatékosági támogatásban vagy emelt összegű családi pótlékban) nyújtott távhő- és gázártámogatással.

22 Az 51 000 MJ/év (~1500 m³/év) alatti fogyasztás esetén magasabb, 51.001 és 102.000 MJ/év (~1500 és 3000 m³/év) közötti fogyasztás alatt alacsonyabb támogatás járt.

23 A támogatás végül 2011 szeptemberében szűnt meg véglegesen, a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság felső jövedelmi határának a felemelésével párhuzamosan.

19 Hegedűs et al. 2005.



amelyek nem gázzal fűtöttek.²⁴ A támogatás bevezetését megelőző években készült kutatás szerint a társadalom legszegényebb húsz százaléka az országos átlagnál négyszer gyakrabban használt hagyományos tüzelőanyagot, és csak mintegy felük használ vezetékes gázt.²⁵

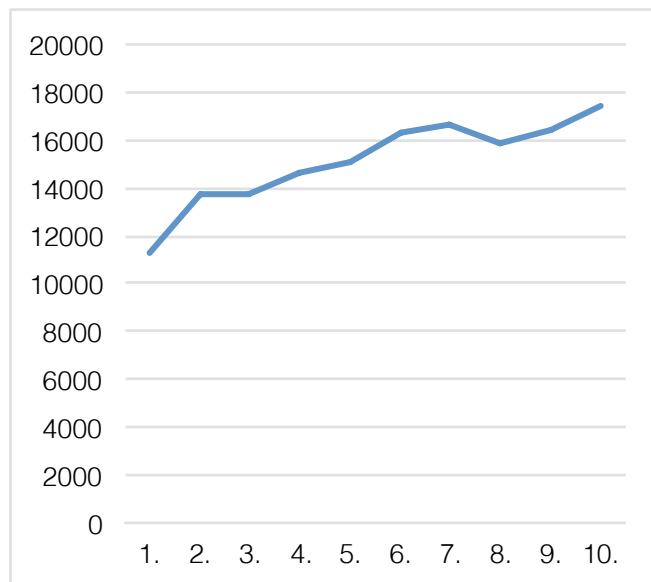
A támogatás célzottabbá tételét megelőző három évben az állam azonban már mintegy **330 milliárd forintot** költött a támogatásra egy olyan konstrukcióban, amiből nem csupán azok a szegénységben élő háztartások maradtak ki, amelyek nem gázzal fűtöttek, hanem – a támogatás 2004-es elosztási hatásainak vizsgálata szerint – összességében is **annál több támogatáshoz jutott egy háztartás, minél magasabb jövedelme volt.** A magyar társadalom legmagasabb jövedelmű 10 százaléka átlagosan másfélszer annyi támogatást kapott, mint a társadalom legalacsonyabb jövedelmű 10 százaléka.²⁶

²⁴ Ld. Városkutatás, 2008.

²⁵ Tárki, 2002.

²⁶ Benedek et al. 2006.

5. ábra: A gázár támogatás átlagos összege a háztartások (ekvivalens) jövedelmi tízedei szerint, 2005



Forrás: a TÁRSZIM2005 alapján Benedek et al. (2006)

A gázár-támogatás tehát nagyobb összeget juttatott „a gazdagabb rétegeknek, mint a szegényeknek, egyrészt mivel a gazdagabbak gázfogyasztása magasabb, de belül marad a támogatott sávon, másrészt mert a szegényebb háztartások között gyakoribb, hogy a fűtést nem vezetékes gázzal, hanem valamely más, nem támogatott tüzelőanyaggal oldják meg”.²⁷

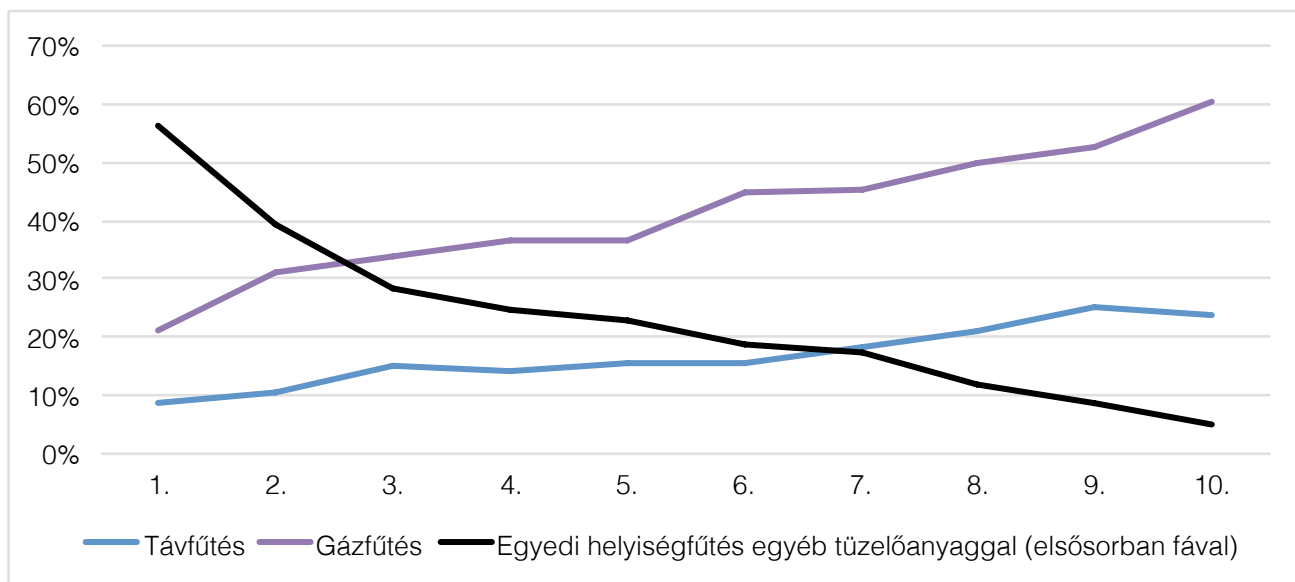
Hasonló problémák merülnek fel a „rezsicsökkentéssel”, vagyis a villamos energia, földgáz és távhő árának a 2013-ban két részletben bevezetett összesen mintegy 20 százalékos csökkentésével kapcsolatban is – noha

²⁷ Benedek et al. 2006.

annak költségeit (közvetlenül) nem a költségvetés fedezte. A 2011-es népszámlálás szerint közel 800 ezer olyan lakott lakás volt az országban, amelyben fával, szénnel, fűtőolajjal vagy ezek kombinációjával fűtöttek, a földgáz és távhő árának a csökkentése tehát nekik biztosan nem segített

otthonuk megfelelő fűtésében vagy az eladósodás megelőzésében. A hagyományos tüzelőanyagok (elsősorban a fatüzelésű kályhák) használata a társadalom alsó jövedelmi rétegei felé haladva egyre elterjedtebb.

6. ábra: Különböző fűtési módok elterjedtsége a háztartások (ekvivalens) jövedelmi tizedei szerint, 2013

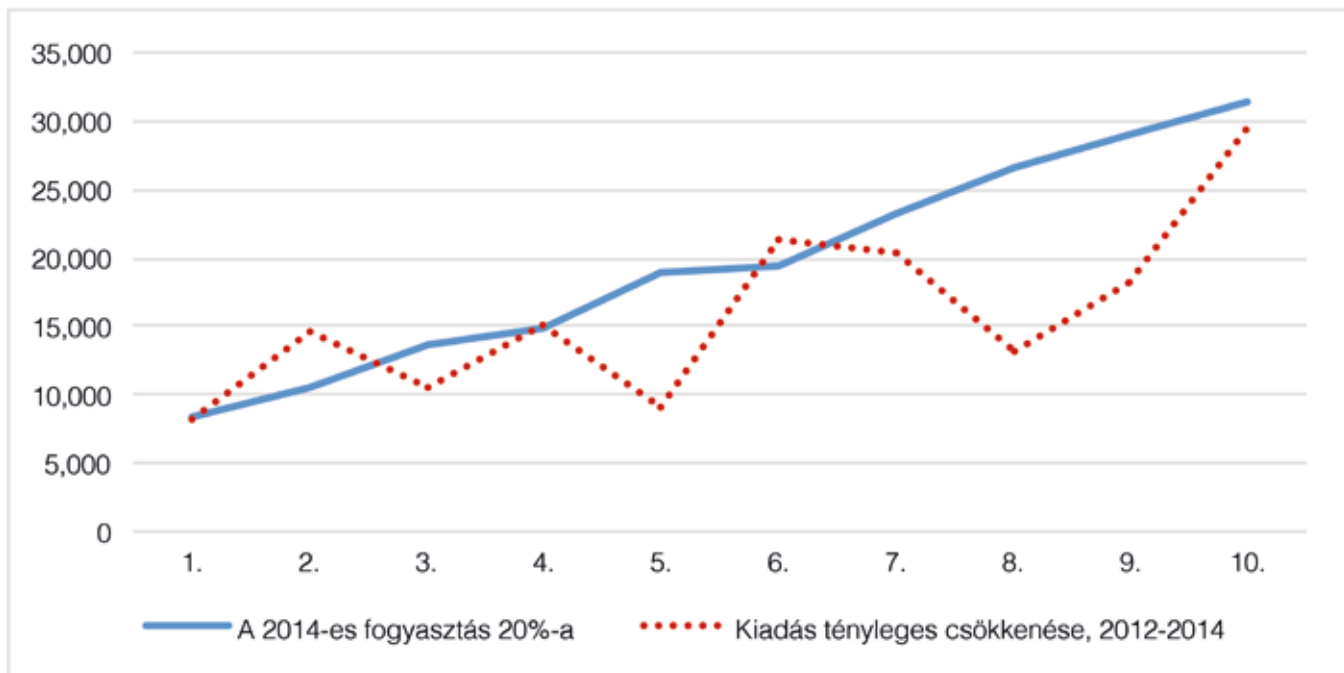


Forrás: KSH Tájékoztatási adatbázis.

Továbbá, **mivel a fogyasztás átlagosan együtt nő a jövedelemmel, a „rezsicsökkentés” értelemszerűen több megtakarítást jelentett a társadalom**

gazdagabb, mint a szegényebb rétegeinek. A vélhetően sokmilliárdos rejtett és közvetett költségeket azonban az egész társadalom viseli.

7. ábra: Az áram, a vezetékes gáz és a távhő árának csökkenéséből származó éves nyereség becslése a háztartások (ekvivalens) jövedelmi tizedei szerint



Forrás: saját számítás a KSH Tájékoztatási adatbázisa alapján

2.4. A deviza-hitel válság kezelése

A lakáshitelek állami támogatását a programok pénzügyi költségei miatt a kormányzat 2003-ban több lépésben jelentősen szűkítette. A támogatott forintalapú lakáshitelek helyét a devizaalapú hitelezés váltotta fel, amelyek a magas jegybanki kamatok (és a laza fiskális politika) következményeként a forintalapú lakáshiteleknél jóval kedvezőbb feltételekkel – ugyanakkor jelentős hosszabbtávú kockázatokkal – voltak igénybe vehetőek. A bankok alapvetően nem a hiteltermékek árainak a csökkentésével, hanem egyre kockázatosabb hitelezési gyakorlattal versenyeztek.²⁸ A háztartási hitelállomány jelentősen és gyorsan növekedett, elsősorban a devizahitelek terjedése következtében. Noha a Magyar Nemzeti Bank már egy 2004-es stabilitási jelentésében is írt a lakossági devizahitelek árfolyamváltozásból fakadó kockázatairól (és hogy ezek általában nem ismertek a hitelfelvevők számára),²⁹ ezekkel sem a jogalkotás, sem a pénzügyi vagy fogyasztóvédelmi hatóság nem foglalkozott érdemben, a Bankszövetség pedig még 2008 tavaszán sem tartotta indokoltnak a devizahitelezés korlátozását.³⁰

A gazdasági világválsággal és a forint gyengülésével kerültek felszínre a devizahitelezés magyarországi gyakorlatában rejlő kockázatok:³¹ 2008-2009 folyamán a devi-

zahitelek törlesztő részletei átlagosan 30-40 százalékkal növekedtek, ami a munkanélküliség növekedésével és a jövedelmek csökkenésével együtt alig egy év alatt kétszeresére növelte a több hónapos késedelemben lévő adósok számát – noha az adósok mintegy fele a jövedelmükhöz képest eredetileg is magas törlesztő részletek miatt vélhetően a válság nélkül is hátralékba került volna.³² A helyzetet súlyosította, hogy a bankrendszer szabályozási hiányosságai túlzott erőfőlnyét biztosítottak a bankoknak a hitelfeltételek utólagos és egyoldalú módosításával kapcsolatban.

A 2010-es kormányváltást követően került sor a deviza-hitelválság kezelése érdekében hozott fontosabb intézkedésekre. Ha ezeket a költségvetési ráfordítások és az elosztási hatások szempontjából vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a válságkezelés összességében beleillik a rendszerváltás utáni lakáspolitikai intézkedések igazságtalan elosztási mintázatába.

2012-re a válságkezelő intézkedések összességében a hitelesek minden alcsoportjára kiterjedtek, ugyanakkor igen eltérő feltételekkel. Hegedüs József értékelését idézve: „**a leggazdagabb családok részesültek a legmagasabb támogatásban**, mivel elengedték az adósságuk 25%-át mintegy 450-500 milliárd Ft értékben, amit 1/3-2/3 arányban fizetett a kormányzat [a bankoknak nyújtott adókedvezményen keresztül] és a bank szektor”.³³ Az így visszafizetett közel 1000 milliárd nagyrészt a háztartások megtakarításából származott, ami alátámasztja, hogy **elsősorban a vagyonosabb háztartások tudtak élni ezzel a lehetőséggel.**

28 Banai et al., 2010.

29 MNB, 2004.

30 Bohle, 2013.

31 A devizahitel-válság lakáspolitikai kezelésével kapcsolatban elsősorban Hegedüs (2011, 2013), valamint Hegedüs – Somogyi (2016) tanulmányaira építünk.

32 Gáspár – Varga, 2011.

33 Hegedüs, 2013, 295. o.

A rosszabb helyzetben lévő adósok kezdetben az *árfolyamgátból* is kimaradtak, mivel a szabályozás eredetileg kizárta a törlesztő részletekkel három hónapnál hosszabb elmaradásban lévő adósokat a programból. A leginkább rászoruló adósok legfeljebb az ócsai lakóparkba költözhetnek, vagy a Nemzeti Eszközkezelő Társaság (NET) programjába jelentkezhetnek, a lakástulajdonukról azonban akkor is le kellett mondaniuk.

A devizahitel-válságot kezelő intézkedések sorát a Kúria 2014-ben meghozott jogegységi határozatát³⁴ követően meghozott jogszabályok zárták, egyebek mellett elrendelték a deviza- és deviza alapú jelzálogkölcson szerződések forintosítását.³⁵ A devizában történő eladósodás

problémája így megszűnt, az eladósodott háztartások adósságszolgálati terhei nemzetközi összehasonlításban azonban továbbra is kiemelkedően magasak,³⁶ továbbra is több tízezer olyan háztartásnak lehet több hónapos hátraléka, akiknek a jövedelmük több mint felét kellene törlesztő részletre költeniük,³⁷ a közüzemi díjakkal és lakbérékkel való tömeges eladósodás kezelésére pedig mindeddig semmilyen rendszerszintű társadalompolitikai intézkedés nem történt.³⁸ Sőt 2015. március elsejével megszűnt a 2003 óta működő, és a 40 ezer főnél népesebb települések számára 2006 óta kötelezően előírt adósságkezelési szolgáltatás is.

34 2/2014. számú Polgári Jogegységi Határozat.

35 2014. évi LXXVII. törvény.

36 MNB, 2015, 37. o.

37 Dancsik et al, 2015.

38 A közüzemi díj-hátralékosság nagygrendjéről ld. Herpai, 2010.

2.5. A „Családok Otthonteremtési Kedvezménye”

Szintén növelni fogja a társadalmi egyenlőtlenségeket (általában, illetve külön a lakhatáshoz való hozzáférés tekintetében is) a „Családok Otthonteremtési kedvezménye”, amit tavaly fogadott el a parlament kormánypárti többsége. A programban a gyermekek számától függően 600 ezer (egy gyermek), 2,6 millió (két gyermek) vagy 10 millió (három és annál több gyermek) forint támogatást kaphatnak az új lakást építő vagy vásárló háztartások, ami a három és több gyermekesek esetében további 10 millió államilag támogatott lakáshitellel egészül ki. Használt lakás vásárlása esetén a támogatás értéke a gyermekszámtól függően 600 ezer forinttól 2,75 millió forintig terjedhet. A támogatás elindításával egyidőben került sor az új lakások általános forgalmi adójának az 5 százalékra csökkentésére, valamint az építési telkek beszerzésére és az építéshez beszerzett anyagokra, illetve az építéshez igénybe vett szolgáltatásokra vonatkozó áfa-visszatérítési támogatás bevezetésére (maximum 5 millió forint értékben).

A támogatás konstrukciója **számos (többnyire rászoruló) csoportot eleve kizár a jogosultak köréből**. Azokat, akik nem tudnak hat hónapos (vagy a legmagasabb támogatáshoz szükséges két éves) társadalombiztosítási jogviszonyt igazolni, a gyesen vagy gyeden lévő egyedülálló szülőket, a közfoglalkoztatottakat, azokat



a háztartásokat, akiknek hátralékuk van egy már meglévő lakáshitelükre, valamint a büntetett előéletűeket – tipikusan tehát olyan rétegeket, akiknek leginkább szüksége volna állami támogatásra a lakhatásuk megoldásához. Ennél is súlyosabb – amennyiben a támogatás elgondolásának alapelvét érinti – az a probléma, hogy **az ehhez hasonló tulajdonszerzést támogató programok, noha látszólag unverzalisztikusak, valójában a több önerővel (tehát több jövedelemmel és megtakarítással) rendelkező háztartásokat részesítik előnyben**. Összességében tehát azokat, akiknek stabil munkaerő piaci pozíciója és aránylag magas jövedelme van – és így hitelképesek, illetve megtakarításaik is lehetnek. A támogatásra való jogosultság szabályozása nem csupán az igénylő háztartások jövedelmének vagy az épített vagy újonnan vásárolt lakás értékének a felső határát nem határozza meg, a támogatást olyan háztartások is igénybe vehetik, akiknek már van saját tulajdonú házuk vagy lakásuk.

Továbbá, ahogyan arra a Habitat for Humanity Magyarország gyorselemzése rámutatott, az intézkedés nemcsak

társadalmilag igazságtalan, hanem **a meglévő területi egyenlőtlenségeket is felerősítheti**: „a munkalehetőségben gazdag településeken az ingatlanárak is magasak, ezért a feltételeknek még megfelelő, kevesebb megtakarítással rendelkező háztartásokat a támogatás arra ösztönzi, hogy kevés munkalehetőséggel bíró és rossz közlekedési kapcsolattal rendelkező, hátrányosabb helyzetű térségekbe költözzenek és lakásvásárlással kössék le magukat. Ezért várható, hogy sok háztartás fog az alacsonyabb telekárakkal rendelkező, de kedvezőtlen gazdasági helyzetű térségekbe költözni.”³⁹ A Habitat tehát arra a problémára mutat rá, ami a lakásépítési kedvezményhez („szocpol”) hasonlóan még akkor is kétségessé teszi a támogatás társadalompolitikai hasznát, ha ahhoz az alacsonyabb jövedelmű csoportok egy része is hozzá tud férni: „az önrésszel alig (vagy nem) rendelkező, tipikusan hátrányos helyzetű háztartásokat olyan lakáspiaci szegmensekben stabilizálja, amelyek a kedvezőtlen munkaerő piacú, hátrányos térségekre, avagy pl. elszegényedő kistelepülésekre jellemzők. Ebből a lakáshelyzetből a továbblépés nehézkes, ha egyáltalán lehetséges”.⁴⁰

A Költségvetési Felelősségi Intézet becslése szerint a CSOK 2016-ban mintegy 51 milliárd, a következő két évben 101 és 152 milliárd, majd 202 milliárd forintba fog kerülni a költségvetésnek – és erre jön rá az áfa-csökkenés következtében előálló évi mintegy 39 milliárdos bevétel-kiesés, valamint a lakáshitelek kamattámogatásainak a 2016 és 2020 közötti időszakban 2 milliárdról 28 milliárdra

növekvő költsége (továbbá az adó visszatérítés elemzésében nem szereplő költsége). A program a támogatások nélkül meg nem épülő lakások áfájának, az ingatlanipar fellendülésével bővülő foglalkoztatás miatti adó bevételek, és más egyenleget javító hatások tekintetbe vételével is évi 52-113 milliárdos nettó költséggel jár majd, és így minden bizonnyal a következő évek legdrágább lakáspolitikai intézkedés-csomagjává válik.⁴¹ Ez a korábban elemzett lakáshitel-támogatásokhoz hasonlóan az állam lakáscélú kiadásainak a jelentős emelkedését jelenti majd, viszont ismét olyan elosztási hatásokkal, amelyek növelik, nem pedig csökkentik a társadalmi egyenlőtlenségeket. A legrosszabb lakáskörülmények között élők (vagy a hajléktalan emberek) – illetve általában a lakásfenntartás vagy a lakásbérlés teherbíró-képességgel arányos – támogatása, vagy az önkormányzati bérlakás-szektor fejlesztése és bővítése továbbra sincs napirenden.

Ahogy az elmúlt két és fél évtized néhány kiemelkedően fontos lakáspolitikai intézkedésének a rövid áttekintése is mutatja: **az állam már akkor is sokkal többet tehetett volna a lakhatási szegénység csökkentéséért, ha egy forinttal sem költött többet lakásügyre, viszont az erre a célra fordított kiadásokat elsősorban olyan programokra fordította, amelyek nem növelik, hanem csökkentik a társadalmi egyenlőtlenségeket.**

39 Habitat, 2016b.

40 Városkutatás, 2008.

41 KFI, 2016.

3. A lakhatáshoz való jog eszméje

Lakáspolitikai intézkedéseknek számos célja lehet, így például, a gazdaság kontra-ciklikus élénkítése, a földrajzi mobilitás elősegítése, a foglalkoztatás bővítése, vagy az energiahatékonyság növelése és a fosszilis tüzelőanyagoktól való függés csökkentése. Az itt megfogalmazott javaslatok alapvető célja az emberhez méltó lakhatás mindenki számára való biztosítása, illetve ezen keresztül a szociális állampolgáriság – és az egyenlő méltóság – előmozdítása.

A szociális állampolgáriság eszméje azt jelenti, hogy a politikai közösség és a politikai berendezkedés alapvető feladata, hogy minden állampolgár számára hozzáférhetővé tegye az emberi kiteljesedés anyagi és intézményes előfeltételeit.⁴² A emberhez méltó élet lehetőségének megteremtéséhez az államnak nem elég létrehoznia a be nem avatkozásnak a jogállamiság által körülhatárolt szféráját, nem elég, ha *nem* hoz elnyomó intézkedéseket: a polgári és politikai jogok garantálásán túl – nem utolsósorban ezek tényleges érvényre juttatása érdekében – szociális jogokat is biztosítani kell az állampolgárai számára.⁴³

A szociális jogok célja, hogy az alapvető emberi szükségletek körében az osztályegyenlőtlenségeket alárendeljék az állampolgáriságnak, és a piaci

elosztást a szükségletek szerinti elosztással korigálják vagy váltsák fel. Ez jelenti a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek enyhítését is, de ami ennél fontosabb: a szociális állampolgáriság csökkenti ezeknek az egyenlőtlenségeknek a jelentőségét, azáltal, hogy az alapvető szükségletek kielégítését – a társadalmi tagság alapvető feltételeit – az állampolgárok vásárlóerejétől függetlenül biztosítja.⁴⁴

Ez a folyamat – az állampolgáriság kiterjesztésének folyamata – a polgári és politikai szabadságjogokkal vette kezdetét. Legfontosabb korai eredménye a jövedelmi és vagyoni cenzus eltörlése, és az univerzális választójog kivívása volt. Az egyenlőtlenségek megmaradtak, de a – korábban csak a vagyonosok számára fenntartott – választójog gyakorlása elvben kikerült azok hatóköréből. Az ingyenes közoktatás az iskoláztatással tette ugyanezt, az ellátásra való jogosultságot az állampolgári státuszhoz kapcsoló, univerzális egészségügyi rendszer pedig az orvosi ellátást szabadítja fel az osztályegyenlőtlenségek uralma alól. A szociális jogok további alapvető szükségletek kielégítését függetlenítik – legalább részben – az állampolgárok jövedelmi helyzetétől, munkaképességüktől, illetve munkaerejük piaci értékétől.

42 Nussbaum, 1990.

43 Nussbaum, 2006.

44 Marshall, 1964.



A lakhatáshoz való jog ebben a tág értelemben nem csupán valamilyen minimálisan elfogadható lakhatás állami biztosítását jelenti az arra feltétlenül rászoruló állampolgárok számára (noha azt is), hanem mindazokat a társadalmi politikai intézkedéseket, amelyeknek célja, hogy **mindenki számára hozzáférhetővé tegye az emberhez méltó lakhatást**.⁴⁵ Ez a lakhatás dekommodifikációját,⁴⁶ vagyis árujellegének csökkentését jelenti: a piaci elosztás visszaszorítását és a szükségletek szerinti elosztással való részleges felváltását a lakhatás területén.⁴⁷ Ebben az

esetben az állam kötelessége a társadalom egésze felé áll fenn,⁴⁸ és a lakáspolitikai intézkedések célja nem egy alapvetően a piaci elosztásnak alárendelt lakásrendszer utólagos korrekciója a legszegényebbek megsegítése érdekében (noha az is, például a kikényszeríthető lakhatáshoz való joghoz kapcsolódó minimális ellátási kötelezettség intézményesítésén keresztül), hanem **a lakhatás területén jelentkező társadalmi egyenlőtlenségek átfogó csökkentése**.

45 A lakhatáshoz való jog e két vonatkozásának összefüggéséről ld. Bengtsson et al. (2012) kritikai elemzését.

46 Esping-Andersen, 1990.

47 Vö. Veil, 2010: 320-325.

48 Bengtsson, 2001.

4. A lakhatáshoz való jog elismerése és alkotmányba foglalása

A lakhatáshoz való jog elismerése, és az állam ezirányú kötelezettségvállalásainak erősítése érdekében indokolt, hogy Magyarország elfogadja **a Módosított Európai Szociális Karta lakhatáshoz való jogról szóló 31. cikkelyét**. A nemzetközi jogi dokumentumokban elismert szociális jogok kikényszerítése az ezek biztosításával kapcsolatos kötelezettségek relatív jellege miatt nem egyszerű feladat,⁴⁹ ezért szükség van a szociális jogok érvényesülését vizsgáló indikátor-rendszer kialakítására, valamint a kötelezettségek végrehajtását ellenőrző nemzetközi eljárások lehetővé tételére. Indokolt tehát, hogy az ország elfogadja a Módosított Európai Szociális Karta kollektív panaszokról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét, ami lehetővé tenné, hogy civil szervezetek, szakszervezetek kezdeményezésére a Szociális Jogok Európai Bizottsága döntsön az állami kötelezettségekkel kapcsolatos mulasztásokról. Az államnak gondoskodnia kell a lakhatáshoz való joggal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásainak az

érvényesülését vizsgáló részletes adatgyűjtéséről és az adatok rendszeres, nyilvános értékeléséről.⁵⁰ A magyar állam jelenleg nem gyűjt olyan megbízható adatokat, amelyek lehetővé tennék például a lakosság közműszolgáltatók felé fennálló adósságának a mértékét és összetételét, továbbá a fizetési hátralék miatt a közműszolgáltatásból kikapcsolt fogyasztó vagy a hajléktalan emberek számának az alakulását. Egy tényekre alapozott lakáspolitikai reform legeslegelső lépése magától értetődő módon az ilyen és ezekhez hasonló adatok módszeres gyűjtése és teljes nyilvánossága.

A lakhatáshoz való jogot – számos európai állam alkotmányához hasonlóan – **nevesíteni kell Magyarországon alkotmányában is**.⁵¹ Noha a szociális jogok alkotmányos védelme önmagában nem magyarázza az országok közötti eltéréseket a jóléti ellátások kiterjedésében és minőségében,⁵² a lakhatáshoz való jog alkotmányba

49 Kardos, 2003.

50 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1991; Európa Tanács, 2009.

51 Vö. TLE, 2010.

52 Ld. Rosevear – Hischl, 2011.



foglalása nyilvánvalóvá tenné, hogy az államnak a jelenleginél nagyobb felelősséget kell vállalnia állampolgárai lakhatásával kapcsolatban, hivatkozási alapul szolgálhatna a lakhatáshoz való jog érvényesítéséért küzdő szervezetek számára, és megalapozhatna egy a szegények érdekeit is védő alkotmánybírószági gyakorlatot. A szövegezés során a minimális ellátásra való alanyi jogosultságot megalapozó megfogalmazásra kell törekedni – szemben a szociális jogok megszorító, államcélokként való értelmezésével, ami a lakhatáshoz való jog tekintetében a jelenlegi Alaptörvény szövegezését és a korábbi Alkotmányt értelmező alkotmánybírószági esetjogot egyaránt jellemzi.⁵³

53 Kardos, 2001; Juhász, 1995; Juhász, 2012; Missetics, 2014.

5. A kikényszeríthető lakhatáshoz való jog intézményesítése és az elhelyezés nélküli kilakoltatások tilalma

Annak a települési önkormányzatnak (a fővárosban kerületi önkormányzatnak), amelynek területén harmincezer-nél több állandó lakos él, családok átmeneti otthonát kell működtetnie.⁵⁴ A családok átmeneti otthona „az otthontalanná vált szülő” és gyermekeik együttes elhelyezésére szolgál, „feltéve, hogy elhelyezés hiányában lakhatásuk nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől, családjától”.⁵⁵ Ez az ellátás hivatott intézményes garanciát annak a gyermekvédelmi törvénybe

foglalt alapelvnek, hogy „gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani”.⁵⁶ Az nagyobb települési önkormányzatoknak fenn kell tartaniuk egy intézményt vagy ellátási szerződéssel – akár a területén kívül – „biztosítania” kell az ellátást – de azt nem, hogy azt minden arra rászoruló igénybe tudja venni. Az önkormányzatok intézmény-fenntartói kötelezettségéhez tehát nem társul alanyi jog az adott ellátási formára – ebben az esetben egy legalább (átmeneti időre) minimálisan elfogadható lakhatásra – a rászorulók részéről.

54 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 94. § (1) c).

55 51. §.

56 7. §.

Ez a gyakorlatban hosszú várólistákat jelent, annak megoldása pedig kizárólag a hajléktalanná vált család problémája, hogy mi lesz velük, míg sorra nem kerülnek. Ha a lakhatásukat máshogy nem oldják meg, a nyilvánvaló törvényi tiltás ellenére elválaszthatják a családtól a gyermekeiket.⁵⁷ A helyzet ennyiben nem sokat javult ahhoz képest, ahogyan Georg Simmel írt azokról a „különleges bonyodalmakról, amelyekkel a szegényeknek az állam által nyújtott segítség modern formáival kapcsolatban találkozunk”. 1908-ban írta, hogy „gyakran azzal az elvvel találkozunk, amely szerint az államnak kötelessége segíteni a szegényeken, de ehhez a kötelezettséghez nem társul segítségre való jogosultság a szegények részéről”.⁵⁸

A családok átmeneti otthonainak a magyarországi gyakorlata és Simmel gondolatmenete mögött egyaránt a polgári és politikai jogok, másrészt a szociális jogok éles megkülönböztetése, és ezzel összefüggésben a „negatív” és „pozitív jogok” szokásos szembeállítását áll, amelyek a szociális jogok alanyi jogként való értelmezésével és kikényszeríthetőségével kapcsolatos ellenérvek leggyakoribb hivatkozási alapjai. Az emberi jogok és ezen belül a szociális jogok ilyen megkülönböztetése azonban korántsem annyira megalapozott, mint amennyire elterjedt.⁵⁹ A jogokat éppen az teszi joggá, hogy a jogrendszer kollektív erőforrásokat biztosít azok védelmére és kikényszeríthetőségére.⁶⁰

Ilyen értelemben minden jog – a polgári és politikai jogok érvényesülése is – igényli az állam pozitív

cselekvését, ez pedig elkerülhetetlenül erőforrások felhasználásával (és elosztási hatásokkal) jár. A szociális jogok gazdasági vonatkozásai tehát nem egyedülállóak, és önmagukban nem teszik lehetetlenné azok kikényszeríthetőségét. Ahogyan azt az Európa Tanács emberi jogi biztosa megállapítja, „sem a lakhatással kapcsolatos kötelezettségek kiterjedtsége, sem a szociális és gazdasági jogok természete nem teszi lehetetlenné a lakhatási jogok kikényszeríthetőségének nemzeti jogszabályokban való biztosítását”.⁶¹

A kikényszeríthető lakhatáshoz való jog magyarországi szabályozásával kapcsolatban érdemes tekintetbe venni a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog intézményesítésében élenjáró két országot, Franciaország és az Egyesült Királyság vonatkozó jogalkotását. A lakhatás területén számos ország jogszabályai írják elő átmeneti elhelyezési kötelezettséget az állam (vagy a helyi önkormányzatok) számára hajléktalanság esetén, „az állandó lakhatáshoz való kikényszeríthető jog biztosítása azonban úgy tűnik, hogy jelenleg két országra, az Egyesült Királyságra és Franciaországra korlátozódik”.⁶²

Az Egyesült Királyságban a helyi önkormányzatoknak 1977 óta kötelességük elhelyezni azokat, akiknek nincs hol lakniuk, rendelkeznek valamilyen kötődéssel az adott területhez, amennyiben az érintett háztartás legalább egy tagja a „különleges rászorultsági” (*priority need*) kategóriák egyikébe tartozik (várandós nők, gyermekes szülők, katasztrófa áldozatai, idősek, betegek, fogyatékkal élők).⁶³

57 Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága rendszeresen felszólítja a magyar államot, hogy biztosítsa: a szegénység és a lakhatás hiánya miatt ne kerüljenek állami gondozásba gyermekek. Ld. Committee on the Rights of the Child, 2006, 2014.

58 Simmel, 1965.

59 Sen, 2004.

60 Ld. Holmes – Sunstein, 1999.

61 Commissioner for Human Rights, 2009.

62 Fitzpatrick et al, 2014.

63 Anderson, 2004. Győri Péter (2003) lényegében az angliai lakhatáshoz való jogról szóló szabályozás bevezetését javasolta már 2003-ban a lakástalanok leginkább sérülékeny csoportjai számára.

Ez a *de facto* lakhatáshoz való jog azóta további csoportokra is kiterjedt, például a családon belüli erőszak elölmenekülőkre, a börtönből kikerültekre és a volt állami gondozottakra. Skócia 2012-vel kiterjesztette ezt a jogosultságot mindenkire, akit egyébként – a szélesen értelmezett – hajléktalanság sújtana.⁶⁴ A szabályozás angliai érvényesülését vizsgáló friss kutatás⁶⁵ eredményei összességében biztatóak, a szerzők ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy egy aránylag nagy szociális bérlakás-szektor fenntartása elengedhetetlen a lakhatáshoz való jog tényleges érvényre juttatásához. Franciaországban Jacques Chirac 2007. január 1-jei újévi beszédében jelentette be a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog (*droit au logement opposable*) bevezetését. A közigazgatási bíróság előtt is érvényesíthető jogról három hónappal később elfogadott törvény 2008-tól a leginkább rászoruló csoportokra, 2012-től pedig mindenkire vonatkozik, aki jogosult szociális bérlakásra, de azt túl hosszú ideig nem biztosították számára.⁶⁶

Egy a jelenleginél kiterjedtebb és magasabb összegű, normatív lakásfenntartási támogatás magyarországi bevezetése, ami garantálja, hogy a támogatásra jogosult háztartásoknak legfeljebb a jövedelmük egy jogszabályban meghatározott hányadát kell lakhatásra fordítaniuk (mivel a fennmaradó részt a támogatás fedezi) értelmezhető a lakhatáshoz való jog intézményesítésének. Ezen kívül indokolt a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog jogszabályba foglalása – a fent említett nemzetközi példák figyelembe vételével – oly módon, ami kikényszeríthető alanyi jogosultságot biztosít egy meghatározott minimális

64 Anderson, 2007; Tars – Egleson, 2009.

65 Fitzpatrick – Pleace, 2012.

66 Ball, 2011; Loison, 2007. Az előzményekről ld. Goodchild, 2003. A végrehajtás menetéről és akadályairól ld. Lévy-Vroelant, 2015.

lakhatásra, első lépésben a legsérülékenyebb csoportok (idősek, betegek, mozgáskorlátozottak és fogyatékkal élők, várandós nők, gyermekes szülők, volt állami gondozottak, családon belüli erőszak áldozatai), idővel pedig mindenki számára.

A kikényszeríthető lakhatáshoz való jog fokozatos bevezetésének legelső fontosabb lépése vélhetően **az elhelyezés nélküli kilakoltatások tilalma**. A részletes szabályozás kialakításakor a hivatkozott külföldi szabályozások és azok tényleges megvalósulása mellett érdemes áttekinteni a lakhatáshoz való jog magyarországi kodifikációjához készült eddig egyetlen szövegszerű javaslatot,⁶⁷ valamint a „Nemzeti Hajléktalanügyi Stratégia”⁶⁸ és a magyar nyelvű szakirodalom „minimális lakhatási formák törvényi elismerésére” vonatkozó javaslatait. Győri Péter javaslata szerint ennek érdekében a „hajléktalan” szociális törvénybe foglalt megszorító értelmezését az 1948 előtti Magyarországon és az Európai Unió számos országában ma is alkalmazott meghatározásához hasonlóan a „lakástalan” helyzetet kellene definiálni a következőképpen: **„Lakástalan az a személy, aki a maga vagy családja számára a törvényben elismert minimális lakhatási körülményeket önerejéből nem képes biztosítani. E személyek a lakástalanok lakhatási támogatására és szükség esetén elhelyezésre jogosultak.”**⁶⁹

Az elhelyezés nélküli kilakoltatás tilalmát az önkormányzati lakások vonatkozásában elvi jelleggel kimondta a zuglói képviselő-testület által tavaly elfogadott Közösségi Lakhatási Konceptiója⁷⁰, a végrehajtás ottani tapasztalatai

67 Szikinger, é. n.

68 Győri–Maróthy, 2008.

69 Darvas et al, 2014.

70 Hegedüs et al, 2016.

vélhetően egy országos intézkedés bevezetéséhez is hasznos tanulságokat szolgáltatnak majd.⁷¹

Érdemes megjegyezni továbbá, hogy noha a mai politikai helyzetben utópikusnak tűnhet az elhelyezés nélküli kilakoltatások mindennapos gyakorlatának a felszámolása, ezeket még – az egyébként nem a kiterjedt jóléti állami ellátásokról ismert – két világháború közötti rendszerben is korlátozták „vagysis csak szükséglakás biztosítása ellenében engedélyezték.”⁷² A lakásügyi korlátozások fokozatos megszüntetéséről szóló 8888/1927. ME számú rendelet értelmében „A lakásügyi végrehajtások lebonyolításával megbízott miniszteri biztos a végrehajtás foganatosítása körül mind a két fél érdekének és különösen annak figye-

lembevételével köteles eljárni, hogy a lakás átadására vagy kiürítésére kötelezett fél lehetőleg egy időben más helyiségbe költözhessek be és hajléktalanná ne válják.”⁷³ És noha a szociáldemokraták akkoriban éppen azt kérték számon a kormányzaton, hogy „annak ellenére, hogy ez bele van foglalva a rendeletbe, számos kilakoltatás történt arravaló tekintet nélkül, vajon a kilakoltatott szabad ég alá kerül-e, avagy pedig másik lakásba bejut-e”,⁷⁴ a rendelkezés biztosan nem volt teljesen hatástalan. Ezt mutatja például, hogy volt, hogy éppen azok elhelyezésével indokolták a szükséglakások létrehozását, „akik ellen kilakoltatási végzés hozatott, azonban a kilakoltatás lakás hiányában foganatosítható nem volt”.⁷⁵

71 A kerület új lakásrendelete (a Községi Lakhatási Konceptciónak megfelelően) úgy rendelkezik, hogy „a bérbeadó nevében eljáró polgármester a lakás kiürítésének foganatosításának elhalasztását kéri, ha a lakás kiürítésére minimálisan elfogadható elhelyezés hiányában kerülne sor”. Mivel azonban a képviselő-testület kormánypárti frakciójának a módosító indítványa nyomán a rendeletből kikerül a „szociális szállás” intézményesítése, a rendelet elfogadott szövege kizárólag azt a családok átmeneti otthona típusú elhelyezést nevesíti elfogadható elhelyezésnek, amely csak a kétgenerációs családtípus(ok egy részének az) együttes elhelyezését teszi lehetővé. Szemben azzal, ahogyan egy önkormányzatnak nagyrészt adótnak kell vennie az országosan elérhető ellátási formákat (ami új ellátási formák bevezetésének hiányában ahhoz vezethet, hogy az indokoltnál alacsonyabb színvonalú elhelyezést is „megfelelőnek” fogad el), egy országos szabályozás az elhelyezés nélküli kilakoltatások tilalmáról magába foglalhatja az elhelyezés lehetőségeinek újraszabályozását és kibővítését is.

72 Varsányi, 2011, 169.

73 *Magyarországi Rendeletek Tára* 1927, 1513-1534. Saját kiemelés.

74 Kabók Lajos felszólalása, az országgyűlés képviselőházának 458. ülése, 1931 január hó 28-án. *Képviselőházi Napló*, 1927. XXXIII. kötet, 96.

75 A m. kir. pénzügyminiszter jelentése az 1926/27. évre költségvetésen kívül megállapított beruházásokról és azok fedezetéről. *Képviselőházi Irományok*, 1927. II. kötet, 51. sz. 374.

6. A lakástámogatások igazságosabb elosztása

Ahogy az az előbbiekből kiderült, a magyar állam időről időre jelentős költségvetési forrásokat szán lakáscélú kiadásokra, ezek azonban többnyire nem a lakhatási szegénység enyhítését szolgálják, és nagyrészt növelik, nem pedig csökkentik a társadalmi egyenlőtlenségeket. A Habitat for Humanity Magyarország éves ország jelentéseiben közölt költségvetési adatok szerint a magyar állam lakáscélú kiadásaiban az elmúlt években is a nagyrészt a közepes- és magas jövedelmű rétegek számára hozzáférhető, tulajdonszerzést támogató programok domináltak (mintegy 66-81 százalékban).⁷⁶

A lakástámogatások rendszerét ezért alapvetően a következő két – egymással összefüggő – módon kell átstrukturálni. Egyrészt, a források sokkal nagyobb részét kell a lakhatás fenntartásának (szektor-semleges) támogatására fordítani, szemben a tulajdonszerzés támogatásával. Másrészt, a lakástámogatásoknak a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben kell hozzájárulniuk a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez – szemben az eddigi gyakorlattal, amelynek során a források többsége a társadalom felső rétegeihez jutott, míg a szegények lakhatását támogató programok súlyosan alulfinanszírozottak voltak.

76 Habitat, 2014, 2015, 2016.

7. Egy országos lakásfenntartási támogatás bevezetése

A lakásfenntartási támogatás (LFT) eredetileg 1993-ban került bevezetésre, majd a 2004-ben bevezetett átalakítás,⁷⁷ egy központilag szabályozott normatív lakásfenntartási támogatás bevezetése jelentősen növelte a támogatáshoz való hozzáférést és egyúttal csökkentette a hozzáférés területi egyenlőtlenségeit.⁷⁸ A lakásfenntartási támogatás azonban ezt követően is marginális szerepet játszott a lakástámogatásokon belül, alacsony színvonalra (a háztartásra jutó átlagos havi összege 2012-ben kevesebb, mint 4000 Ft volt), és a 2004-es változásokat követően is szűkös hozzáférhetősége miatt pedig a rászoruló háztartások lakhatásának biztosításában is. A támogatás összege eltörpült a rászoruló háztartások lakásfenntartási kiadásai mellett, és jóval alacsonyabb volt a környező közép-kelet-európai országok által nyújtott lakásfenntartási

támogatásnál is.⁷⁹ A normatív LFT bevezetését követően a kiadások 2003 és 2012 között 3,5 milliárd Ft-ról 22 milliárd Ft-ra növekedtek, a támogatás azonban így sem tette lehetővé, hogy egy társadalmilag elfogadható szintű lakásfenntartásának költségeihez az alacsony jövedelmű csoportok számottevő hozzájárulást kapjanak, hiszen a támogatás összege a lakásfenntartási kiadásoknak csak kis hányadát fedezte.⁸⁰ Egy 2009-es, gyermekes háztartásokra kiterjedő kutatás szerint a hátralékos háztartások közül csak mintegy minden negyedik kapott lakásfenntartási támogatást.⁸¹

2011 szeptemberétől a lakásfenntartási támogatásra jogosultak köre jelentősen kibővült, a támogatás összege azonban nem változott. A helyi önkormányzatnak való kiszolgáltatottságot növelte, hogy a támogatásra való jogosultság további feltételeként az önkormányzatok ezt követően előírhattak a „lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó” feltételeket. A helyzetet

77 A reform részletes indokolásához és koncepciójához ld. Győri, 2003a.

78 A támogatáshoz való hozzáféréssel és a támogatás elosztási hatásaival kapcsolatos problémákról ld. Monostori, 1998, 2000; Simon, 1999; Győri, 2003b; Tárki, 2004; Havasi, 2005.

79 Hegedüs – Teller, 2005.

80 Béneyi, 2011.

81 Ferge – Darvas, 2011.



súlyosbította, hogy egy 2011 novemberében elfogadott törvényjavaslattal 2012. január 1-jével kikerült a szociális törvényből a helyi lakásfenntartási támogatás, és az azelőtt megállapított támogatás is csak március végéig volt folyósítható. Ez a támogatásban részesülő háztartások számaának a csökkenéséhez vezetett. A kormányzati intézkedések következetlenségére vall, hogy éppen akkor, amikor a parlamenti többség törvénybe foglalta, hogy a helyi önkormányzatok feladata a hajléktalanság megelőzése, egyúttal megszüntette a helyi lakásfenntartási támogatást, ami éppen ennek lenne az egyik legfontosabb eszköze.⁸² A helyi lakásfenntartási támogatás

82 A vonatkozó, 2011. évi CLXVI. törvény indokolása úgy szövelt, hogy mivel „a normatív lakásfenntartási támogatás feltételei 2011 szeptemberétől jelentősen enyhültek, a jogosult kör megsokszorozódott”, ezért „a jövőben már nem indokolt fenntartani a méltányossági lakásfenntartási támogatás lehetőségét, hiszen az érintettek jelentős része a normatív körbe be tud kerülni”. Ez így nyilvánvalóan nem igaz, hiszen egyrészt a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság kiterjesztését a gázártámogatás megszüntetésével indokolták, másrészt a helyi és a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság nem zárta ki egymást, és így a változtatás mindenképpen hátrányosan érinti azokat az alacsony jövedelmű háztartásokat, amelyek eddig is jogosultak voltak a normatív lakásfenntartási támogatásra, és emellett helyi lakásfenntartási támogatást is kaptak.

megszüntetését a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság kiterjesztésével indokolták, azt pedig a gázártámogatás megszüntetésével. Így néhány év alatt három, a lakásfenntartás költségeihez kapcsolódó (és egymást nem kizáró) támogatás helyett maradt egyetlen támogatás, változatlan összegben.

Végül, 2015 márciusával a kormány még a korábban normatív alapon, az egész országban nyújtott lakásfenntartási támogatást is megszüntette. A megszüntetett támogatásokhoz hasonló ellátásokat jövőben a települési önkormányzatok nyújthatnak – anélkül, hogy ennek keretfeltételeit (például a jogosultsági feltételeket vagy a támogatások minimális összegét) a törvény meghatározná, és az állam garantálná a támogatások megfelelő finanszírozását. Így a szegénységben élő emberek még inkább ki vannak szolgáltatva a helyi önkormányzatok kénye-kedvének (illetve anyagi lehetőségeinek).⁸³ A települési támogatásokról szóló első kutatások azt mutatják, hogy az önkormányzatok nagy része továbbra is biztosít valamilyen lakhatáshoz kapcsolódó támogatást,⁸⁴ azonban a korábbi lakásfenntartási támogatáshoz képest szigorúbb jogosultsági feltételekkel és igazságtalanabb elosztási hatásokkal.⁸⁵ Szintén megszűnt a fővárosi díjkompenzáció rendszer és a téli lakásrezszi támogatás is,⁸⁶ amelyek a fővárosi tulajdonú közüzemi cégek és a fővárosi önkormányzat pénzbeli támogatásának csökkentése, majd megszűnése miatt 2012 januárjától, illetve 2013 márciusától szünetelnek.

83 A pénzbeli ellátások 2015 márciusától hatályos változásairól bővebben lásd Mózer et al, 2015.

84 Mózer, 2015.

85 Kováts, 2015.

86 Ezekről ld. Győri, 2005a.

Mindezek alapján **indokolt egy országosan egységes szabályok szerint hozzáférhető lakásfenntartási támogatás bevezetése**, olyan formában azonban, amely a korábbinál jelentősen magasabb összegű támogatást nyújt az arra rászoruló háztartások számára. „A lakhatás biztonsága akkor növelhető, ha a jövedelem-újraelosztáson belül növekszik a lakásfenntartási támogatás szerepe”.⁸⁷ A lakhatáshoz kapcsolódó juttatások jelentőségének növelése ráadásul politikai szempontból is előnyös lehet: egy a lakhatás költségeihez kötött, munkanélküliekre és dolgozó szegényekre egyaránt kiterjedő lakástámogatás kevésbé lesz kitéve a „segélyezés” körüli szegény- és cigány-ellenes előítéleteknek, és így az egalitáriánus újraelosztás politikailag inkább elfogadottabb eszköz lehet, mint a kizárólag a munkanélküliek számára hozzáférhető juttatások.

Egy országosan egységes szabályok szerint hozzáférhető, emelt összegű lakásfenntartási támogatás bevezetéséhez hasznos alapot szolgálhat a zuglói önkormányzat által 2015 márciusával bevezetett új támogatási forma. A pénzbeli ellátások új zuglói rendszerét megalapozó szakmai koncepciónak megfelelően a korábbi normatív lakásfenntartási támogatás olyan helyi változata került bevezetésre, amelyben a támogatás mértéke a háztartás jövedelmétől függ egy differenciált *rés-képlet* szerint.⁸⁸

A támogatás logikája, hogy minden háztartástól elvárja, hogy jövedelme egy meghatározott (a háztartás teherbíró képessége szerint differenciált) részét a lakásfenntartási költségei fedezésére költse, és amennyiben a háztartás számára elismert lakásköltségek ezt meghaladják, a különbséget a támogatás

fedezi. A támogatás összege a háztartás méretétől függő elismert lakásnagysággal arányos elismert lakásfenntartási költség, valamint a háztartás jövedelmének meghatározott (a háztartás jövedelmétől függő) hányadának különbözete, az alábbi képlet szerint:

$$T=K-J \times h, \text{ ahol}$$

T: a támogatás összege és $T \geq 2500$ Ft;

K: az elismert lakásfenntartási költség, ami az elismert lakásnagyság négyzetméterben kifejezett értéke és a négyzetméterre jutó elismert lakásköltség szorzata;

J: a háztartás havi összjövedelme;

h: a lakásfenntartásra fizetendő jövedelemhányad, ami 0,15 és 0,25 között változik a háztartás ekvivalens jövedelmétől (j) függően.

Érdemes megemlíteni, hogy az így kialakított támogatás elegánsan kezeli (ha nem is küszöböli ki teljesen) a rászorultsági támogatásokkal kapcsolatban felmerülő egyik legfontosabb problémát: azt a „szegénységi csapdának” vagy „segélyezési csapdának” nevezett jelenséget, amikor a többletjövedelmet aránytalanul magas effektív marginális adókulcs sújtja.⁸⁹ Az elismert lakásköltség és a jövedelem lakásfenntartásra fordítandó arány rögzítése egyúttal gondoskodik a támogatás fokozatos kivezetéséről, illetve ez utóbbi meghatározza az effektív marginális adókulcsot.

A új rendszerű lakásfenntartási támogatás bevezetését követően a támogatás átlagos összege a korábbi mintegy

87 Városkutatás, 2007.

88 Győri 2003a; Városkutatás, 2008; Bényei, 2011; Darvas et al, 2013.

89 Ld. Semjén, 1996.

kétszeresére nőtt.⁹⁰ Már a pénzbeli ellátások új rendszerét megalapozó koncepció is jelezte azonban, hogy „a négyzetméterre jutó elismert lakásfenntartási költség itt javasolt, nyilvánvalóan elégtelen összegét nem a lakásfenntartás tényleges költségeire, hanem a rövidtávú finanszírozási korlátokra tekintettel, valamint annak elkerülése érdekében határoztuk meg, hogy egy magasabb összegű támogatást a későbbiekben költségvetési okokból esetleg csökkenteni kelljen”.⁹¹ Egy országos támogatási rendszernek tehát minden bizonnyal magasabb elismert lakásfenntartási költséggel (és a 2500 forintnál magasabb minimális támogatási összeggel) kell számolnia, ami egyúttal a támogatásra jogosultak automatikus bővítését is jelentené.

A Költségvetési Felelősségi Intézet által A Város Mindenkié csoport és a Habitat for Humanity Magyarország számára készített elemzés szerint **egy a zuglóival megegyező lakásfenntartási támogatás országos bevezetésének költsége mintegy 67 milliárd forint lenne**, ami a 2014-ben lakásfenntartási támogatásra költött kiadásokhoz képest a támogatással járó fogyasztási adóbevételi többleteket is tekintetbe véve mintegy 30-50 milliárd Ft költségvetési többletkiadást jelentene.⁹² Ha emellett megmaradnának a lakásfenntartáshoz kapcsolódó települési támogatások, úgy mintegy 50-70 milliárd Ft kiadást jelentene egy ilyen országos lakásfenntartási támogatás bevezetése.

90 Hegedüs et al, 2016.

91 Missetics et al, 2015. 11. o.

92 A Város Mindenkié – Habitat for Humanity Magyarország, 2016.

8. Egy országos adósságkezelési szolgáltatás bevezetése

A kikényszeríthető lakhatáshoz való jog fokozatos bevezetése, a lakásfenntartási támogatás fent leírt átalakítása, valamint egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása jelentős eredményeket tud majd elérni a megfizethetőségi probléma enyhítésében, és így a hátralékok megelőzésében. Ezen kívül, szükség van azonban egy országos adósságkezelési szolgáltatás – és annak keretei között egy egységes szabályok szerint hozzáférhető adósságcsökkentési támogatás – bevezetésére.

A lakásfenntartási támogatással együtt került ki a szociális törvényből 2015. március elsejével a 2003 óta működő, és a 40 ezer főnél népesebb települések számára 2006 óta kötelezően előírt adósságkezelési szolgáltatás, ami az adósságcsökkentési támogatásból, és az ahhoz kapcsolódó adósságkezelési tanácsadásból áll. Noha a támogatás a hátralékos háztartások töredékét érte csak el (2010-ben mintegy 20 ezer háztartást), és a hozzáférés jelentős területi egyenlőtlenséget mutatott,⁹³ mégis

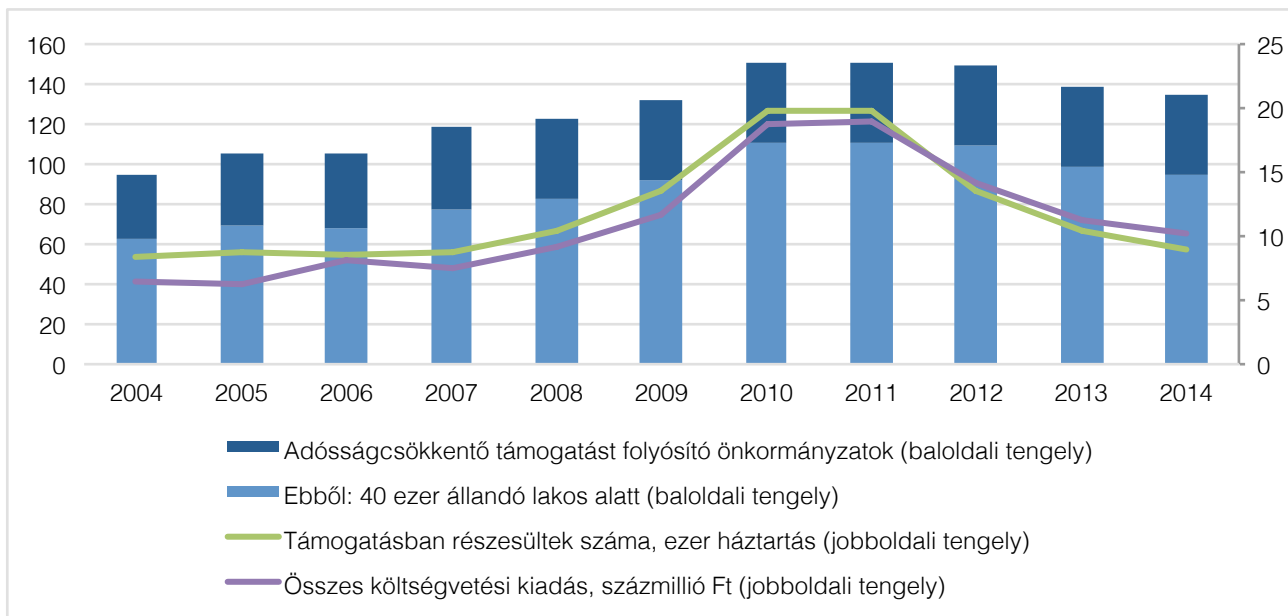


egy rendszerszerű megoldást jelentett a korábbi adósságkezelési programokhoz képest.⁹⁴ Az adósságkezelési szolgáltatás igénybevételének a feltételeit a kormányzat már 2011-ben jelentősen szigorította. Ennek következtében visszafordult a támogatást nyújtó önkormányzatok számának és a támogatáshoz való hozzáférés korábbi években történt bővülése. Mind a támogatáshoz hozzáférő háztartások száma, mind a támogatásra fordított kiadások összege két év alatt a korábbi mintegy felére csökkent.

93 Bényei, 2011; Bernát – Kőszeghy, 2011.

94 Ezekről ld. Péteri – Tausz, 1999; Kőnig, 2006.

8. ábra: Az adósságcsökkentő támogatáshoz való hozzáférés, és a támogatás költsége, 2004-2014



Forrás: KSH Tájékoztatói adatbázis

2015 márciusával pedig ez az ellátás is megszűnt (noha a települési önkormányzatok dönthettek adósságkezelésre szolgáló települési támogatás bevezetéséről).

A megszüntetett támogatás elenyésző költségvetési terhet jelentett (a program a legtöbb igénybevevő mellett sem került többé 2 milliárd Ft-nál), és minden hibája ellenére egy fontos és egyre többeket elérő program volt a lakásvesztés megelőzésére. A program megszüntetése helyett inkább annak kiterjesztésére és a részletszabályok módosítására lett volna szükség. Az adósságkezelési szolgáltatás ugyanis a hozzáférés bővülése ellenére is csak a hátralékos háztartások csekély kisebbségét érte el. Azon kívül, hogy a települések többségében nem volt

elérhető a szolgáltatás, ez alapvetően abból fakadt, hogy a szolgáltatás a korábbi formájában egyrészt kizárólag a legalább féléves hátralékok kezelésére adott lehetőséget, másrészt az igazán nagy hátralékokra sem tudott megoldást kínálni.⁹⁵

Részben ezekre a problémákra kívánt választ adni a támogatás szintén Zuglóban bevezetett új modellje, amelyben **a nagyobb hátralékok kialakulásának megelőzése** érdekében az adósságkezelési szolgáltatásban való részvételnek nem minimum 6, hanem minimum 2 havi elmaradás a feltétele (az adósság mértékétől függetlenül),

95 Bényei, 2011. Ld. még Bernát – Kőszeghy, 2011.

nincs maximálva az adósságkezelésbe bevonható hátralék maximális nagysága (csak az egy alkalommal maximálisan adható adósságcsökkentési támogatás mértéke, amely a háztartás jövedelmétől függ). A támogatásra azok a jogcímnélküli lakók is jogosultak, akiknek a bérleti jogviszonya a bérleti díj meg nem fizetése miatt szűnt meg.

A támogatás igénybevételének rugalmasságát valamint a már korábban felhalmozott nagymértékű (egy adósságkezelés során egyszerre nem kezelhető) adósságok kezelését szolgálják a támogatás azon részletszabályai, amelyek szerint egy éven belül ismét igénybe lehet venni, ha a háztartás jövedelme keresőképtelenség, munkanélküliség vagy az egyik háztartástag halála miatt jelentősen csökken; ha az adósságkezelési szolgáltatásban való részvétel során a háztartás összes adósságkezelési szolgáltatásba bevonható adósságának csak egy részre került bevonásra; valamint ha az adósságkezelési szolgáltatásban való részvétele során a háztartás számára folyósított adósságcsökkentési támogatás összege nem haladja meg a legfeljebb adható összeget. Az elhelyezés nélküli kilakoltatások megelőzésének fontos utolsó biztosítéka lehet továbbá az a részletszabály, mely szerint „különösen indokolt esetben” a rászoruló háztartások egy szűkebb köre számára az önkormányzat alacsonyabb önrészt (alsó határ nélkül) és magasabb támogatást (felső

határ nélkül) is megállapíthat, amennyiben a háztartás jövedelme nagyon alacsony „a háztartás legalább egyik tagja várandós nő, tartósan beteg, kiskorú, fogyatékkal élő személy, egyedülálló 60 év feletti kérelmező”, illetve „amennyiben a háztartás kiskorú tagja(i), anyagi vagy lakhatási problémák miatt veszélyeztetett(ek)”.

A lakásvesztések megelőzése érdekében továbbá szükség van a lakástörvény, illetve a végrehajtásról szóló törvény olyan módosítására, mely szerint **az ingatlan-végrehajtási eljárás során hivatalosan meg kell keresni a lakóhely szerinti önkormányzatot, hogy vizsgálja meg, valóban megkapta-e a család azokat a pénzügyi támogatásokat, amelyekre jogosult volt.** A jogosultság elbírálásáig az eljárást fel kell függeszteni, jogosultság esetén új eljárást kell lefolytatni, és a támogatásokat visszamenőleg is biztosítani.⁹⁶ Az önkormányzati lakásbérletre is ki kell terjeszteni a védendő fogyasztók rendszerét,⁹⁷ és kötelezni kell az önkormányzatokat, hogy az esetleges adósságok rendezése után automatikusan állítsák vissza a bérleti jogviszonyt. Felül kell vizsgálni továbbá a magáncsőd jelenlegi szabályozását, mivel az a jelenlegi formájában alkalmatlan arra, hogy az arra rászorulóknak jelentős részének bármilyen érdemi segítséget nyújtson.

96 Győri – Maróthy, 2008.

97 Győri, 2009.

9. A közösségi bérlakás-szektor újrászabályozása és bővítése

A lakásprivatizáció és a támogatási, adózási környezet miatt az önkormányzati tulajdonú bérlakások aránya a rendszerváltást követően 22 százalékról 3 százalék alá csökkent. A legtöbb településen nem létezik szociális lakásgazdálkodás.⁹⁸ Az önkormányzati tulajdonban maradt lakástulajdon tipikusan a korábbi lakásállomány legrosszabb része, amit korábbi lakói szegénységük miatt nem tudtak vagy a lakás rossz állapota miatt nem akartak megvenni.

A társadalompolitikai gondolkodás azon régi belátása alapján, miszerint a kizárólag a legszegényebbeknek biztosított szolgáltatások (idővel) általában maguk is szegényes szolgáltatások lesznek,⁹⁹ nem meglepő, hogy az önkormányzati lakásállomány megújulása minimális, a lakások gyakran elfogadhatatlan állapotban vannak, az önkormányzatok pedig a lakásállomány (a benne lakók társadalmi összetételével összefüggő) fenntartási költségeit gyakran a lakások további privatizációjával, valamint

a szegényebb lakók kiszorításával igyekeznek csökkenteni.¹⁰⁰ Ez utóbbira utal az is, hogy egy kétezres évek elején a fővárosban készült kutatás szerint az önkormányzatok tipikusan nem a leghosszabb ideje hátralékos vagy legnagyobb hátralékkal rendelkezők esetében alkalmazzák leggyakrabban a kilakoltatás eszközét, hanem a legkevesbé iskolázott, legalacsonyabb jövedelmű rétegeknél.¹⁰¹

2015-re összesen 111 ezer önkormányzati bérlakás maradt Magyarországon, ami az 1990-ben még meglévő állomány 15 százaléka, az összes magyarországi lakás 2,6 százaléka – de az önkormányzatok ennek a lakásállománynak is csak egy részét hasznosítják *névtelen* szociális jelleggel.¹⁰² A „szociális bérlakások” aránya Magyarországon tehát ennél is alacsonyabb, mintegy másfél

98 KSH, 2006.

99 Titmuss, 1968.

100 Czirfusz–Pósfai, 2015.

101 Győri, 2003b.

102 Az önkormányzatok a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény értelmében az önkormányzatok „szociális helyzet alapján”, „költségelven”, vagy „piaci alapon” határozhatják meg a lakásaik lakbérét, és a lakások elosztási szempontjai is többnyire ezek szerint a kategóriák szerint alakulnak.

százalék, ami az európai átlag – és a szociális bérlakásokra rászoruló háztartások számának is csak – töredéke. A szociális bérlakásokra való társadalmi igény és a megmaradt önkormányzati lakásállomány közötti szélsőséges különbséget érzékelteti, hogy, egy budapesti kerületben a 2009 és 2011 közötti három évben csupán egy alkalommal írtak ki pályázatot, 9 önkormányzati lakásra, amire mintegy 1400 pályázat érkezett.¹⁰³ Egy a témában szervezett konferencián az önkormányzatok képviselői sokszoros, akár harmincszoros túljelentkezésről számoltak be.¹⁰⁴

Az önkormányzatok ráadásul még a megmaradt, névleg „szociális” állományt is gyakran kifejezetten nem szociális szempontok szerint hasznosítják. Előfordul például, hogy a lakáspályázatok elbírálása során az önkormányzatok előnyben részesítik a magasabb jövedelmű (vagy éppen felsőfokú végzettségű) pályázókat. A bérlői jogviszonyukat korábbi hátralékok miatt elvesztett lakók (és az „önkényes lakásfoglalók”) kizárása a lakásigénylésből pedig általános gyakorlat éppúgy, mint a lakbérhátralékok miatt jogcím nélkülivé vált lakók (a korábbi lakbér többszörösére rúgó) „lakáshasználati díjjal” való büntetése.

A Lakástörvény lényegében szabad kezét adott az önkormányzatoknak a lakbér megállapítására, mind a lakbérek összegét, mind pedig a lakbéremelések ütemével kapcsolatban.¹⁰⁵ Az önkormányzati lakbérek az elmúlt másfél évtizedben gyorsabban nőttek a piaci lakbérekénél: a kettő közötti 6–7-szeres árkülönbség 2015-ben átlagosan már csak 3-szoros volt.¹⁰⁶ A hátralékok miatti kilakoltatások

103 Előterjesztés, 2012.

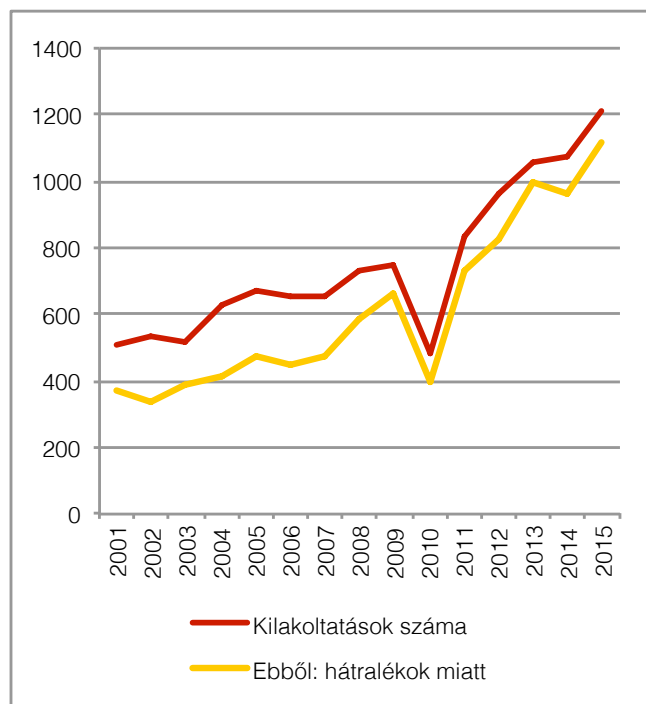
104 Habitat, 2012.

105 Az így kialakuló helyzet következtetéseit jól jelzi, hogy akár szomszédos budapesti kerületekben is többszörös különbségek alakultak ki az önkormányzati lakbérek mértékében. Ld. Győri, 2011.

106 KSH, 2006, 2016.

száma pedig megháromszorozódott az elmúlt másfél évtizedben. 2015-ben a téli kilakoltatási moratórium által nem érintett 9 hónapban egy átlagos nap több mint 4 családot lakoltattak ki, csak az önkormányzati lakásállományból.

9. ábra: Kilakoltatások az önkormányzati lakásokból, 2001-2015



Forrás: KSH önkormányzati adatgyűjtés.

Ma Magyarországon hatalmas szükség volna megfizethető bérlakásokra, és nyilvánvaló, hogy a jelenlegi önkormányzati bérlakás-állomány túl kicsi, alulszabályozott, és alulfinanszírozott. A megfizethető bérlakásokhoz való hozzáférés előmozdítása érdekében a jelenlegi, 113 ezer önkormányzati tulajdonú lakásból álló állomány helyett

legfeljebb két kormányzati ciklus alatt létre kell hozni egy legalább 300 ezer lakásból álló közösségi lakásszektor.¹⁰⁷ Ez az eddig felmerült kormányzati tervekhez képest már rövidtávon is a szociális bérlakások számának radikális növelését jelenti. Ez az önkormányzati lakásállomány bővítésén kívül történhet non-profit lakástársaságok tulajdonában lévő, továbbá az előbbieket által kezelt magántulajdonú lakásokkal is: a lakások elosztási elveit, a lakbér és az ahhoz kapcsolódó lakbér-támogatás mértékéről azonban központi szabályozásnak kell rendelkeznie.

A Habitat for Humanity Magyarország számításai szerint például abból a közel 100 milliárd forintos összegből, amelyet idén és jövőre is CSOK-ra költene a kormányzat, „7100, rászorulónak kiadható szociális bérlakás építése vagy 14 300 darab rossz állapotban lévő lakás teljes felújítása lenne megoldható” – de ennél is jóval több, ha nem az idézett költségbecslés során használt 70 négyzetméteres lakásokkal számolunk. „Ezzel – ha felújítással számolunk és a számításban használt 70 négyzetméteres lakásokkal – akkor akár kb. 40-60 ezer rossz lakáshelyzetben vagy éppen hajléktalanságban lévő emberen tudna a kormány tartósan segíteni. Amennyiben új szociális bérlakás építését nézzük, ugyanezekkel a paraméterekkel, akkor pedig kb. 20-30 ezer ember tartós lakhatását lehetne így megoldani.”¹⁰⁸

Hosszú távon a lakhatás árújellegének jelentős csökkenése, és egy olyan kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása a cél, amely szélesesen célzott jogosultsági kritériumokkal, és a lakások megfelelő minőségével biztosítja, hogy a szektor egy része akár az átlagos jövedelműek számára is vonzó alternatíva legyen, és amely így nem szegregál. A közösségi lakásszektor lakásai térben nem különülhetnek

el a lakásállományon belül. A munkaerő mobilitásának és a leszakadó térségekben lakók esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében a lakások elosztásába indokolt bevonni a munkaügyi központokat is. Meg kell vizsgálni az európai országok tapasztalatait azzal kapcsolatban, hogy miként lehet elérni, hogy a szociális bérlakás-rendszer – egy aránylag széles jövedelmi célzás ellenére is – elérhető legyen a legszegényebbek számára is.¹⁰⁹

A megfelelő szakmai és társadalmi egyeztetés során kialakítandó részletes koncepciónak a lakásügyi jogszabályok módosításán, a bérlakások alapvetően központi szabályozott elosztási elvein, és a kapcsolódó lakbér-támogatás szabályain kívül ki kell terjednie a közösségi lakásszektor üzemeltető intézményrendszer kialakítására is. Ez utóbbival kapcsolatban érdemes tekintetbe venni a már meglévő javaslatokat,¹¹⁰ valamint a Habitat for Humanity Magyarország és a Városkutatás Kft. Szociális Lakásügynökségek magyarországi bevezetésének lehetőségeit vizsgáló – még folyamatban lévő – programjának a tapasztalatait. Biztosítani kell a szükséges forrásokat a meglévő önkormányzati lakásállomány felújításához és energiahatékonyságának javításához, és érdemes volna egy a Szociális Építőtáborhoz hasonló gyakorlat kiterjesztése is, amelynek során a lakbér-hátralékkal rendelkező lakók „ledolgozhatják” a hátralékuk egy részét a felújításban való részvételükkel.¹¹¹ „Nulladik lépésként” le kell állítani a jelenleg az önkormányzatok tulajdonában lévő lakásállomány privatizációját, és módosítani kell a lakástörvényt, a még meglévő lakások költségelvű vagy piaci

107 Vö. Városkutatás, 2007, 2007; Győri – Maróthy, 2008.

108 A Város Mindenkié – Habitat for Humanity Magyarország, 2016.

109 Pleace et al, 2012.

110 Ld. különösen Városkutatás, 2007, 2008.

111 A rendszerbe akár új ingatlanokat is be lehetne vonni hasonló módon, illetve hasznosítani a felújításra szoruló, jelenleg üresen álló lakásokat.

alapú bére adásának visszaszorítása érdekében. Budapesten meg kell vizsgálni az önkormányzati lakásállomány egységes fővárosi rendszerbe integrálásának lehetőségét,

a kerületi önkormányzatok „széttartó, összerendezetlen” lakásgazdálkodásának és annak igazságtalan következményeinek kiküszöbölésére.¹¹²



112 Győri, 2011..

10. A hajléktalan-ellátás reformja



A rendszerváltást követően – az állam lakhatás területéről való sokoldalú kivonulásával párhuzamosan – Magyarországon (és főleg Budapesten) kiépült egy kiterjedt hajléktalan-ellátó intézményrendszer. Míg 1989-ben még Budapesten is csak 16 férfi és 8 női férőhely – illetve egyetlen családok átmeneti otthona – volt hivatalosan elérhető a hajléktalan emberek számára, mára csak a fővárosban több mint 5 ezer ember fér el az éjjeli menedékhelyeken és átmeneti szállókon. A férőhelyek országos száma ennek nagyjából a kétszerese, a családok átmeneti otthonainak a férőhelyeivel együtt mintegy 14 ezer – és ezen kívül működik még számos utcai gondozó szolgálat

és számtalan nappali melegedő, több, külön hajléktalan embereknek fenntartott egészségügyi centrum és lábadozó, a hajléktalan embereket, az őket segítő szakembereket és állampolgárokat pedig éjjel-nappal hívható diszpécsterszolgálatok is segítik.

A hajléktalan-ellátás számtalan ember életét és egészségét óvja meg a hajléktalanság legszélsőségeiből, az utcai hajléktalanságtól. Ez jelentős eredmény, még akkor is, ha ennek ellenére is folyamatosan ezek élnek az utcán és az elmúlt hat télen mintegy 160 hajléktalan ember vesztette az életét kihűlés miatt közterületen.¹¹³ Budapesten vélhetően legalább 2-3 ezer ember tölti az éjszakáját fedél nélkül a legnagyobb téli hidegben is¹¹⁴ – azonban nem a fővárosban a legrosszabb a helyzet. Az ország számos nagyobb városában többen alszanak

113 Forrás: ORFK, idézi: Rétvári Bence államtitkár írásbali válasza egy képviselői kérdésre (2016. augusztus 16. Hiv. szám: K/11630-11649). A kihűléses haláleseteknek leggyakrabban nem hajléktalan emberek, hanem a kistelepülésen élő, idősebb alacsony jövedelmű emberek esnek áldozatul, többnyire a saját fűtetlen otthonukban (Fehér et al. 2012).

114 A Budapesten a leghidegebb téli napokban is fedél nélkül élő emberek számát a Február 3. kutatócsoport 2005-ös felmérése közel 3000-re becsülte (Györi, 2005b); a 2008-as felmérésük pedig 700-1400 közé becsülte az egy adott éjszaka, *látható helyen*, közterületen alvó emberek számát (Györi, 2008). A felmérést a kutatók eredeti szándéka szerint háromévente megismételték volna, a közterületi hajléktalanságot kriminalizáló szabályozásra való tekintettel azonban egyelőre felfüggesztették.

közterületen, mint ahányan szállókon;¹¹⁵ a hajléktalan nők országszerte a hajléktalan férfiaknál nagyobb arányban élnek közterületen;¹¹⁶ a családok átmeneti otthonaiban biztosított férőhelyek messze alulmúlják a hajléktalanná váló családok számát; de a szűkebb értelemben vett hajléktalan-ellátás aránylag magasabb színvonalú szálláshelyeire is nehéz bekerülni.

A hajléktalanszálló nem valódi otthon: a cél nem a hajléktalan emberek tömegszállásokon való összezsúfólása, hanem az, hogy mindenkinek legyen emberhez méltó lakhatása. Szakítani kell a rendszerváltás óta eltelt két évtized hajléktalanságra adott közpolitikai válaszainak szellemiségével, ami lemondott a hajléktalan emberek otthonhoz juttatásáról, és lényegében a fedél nélkül élők életben tartására (és szem elől való elrejtésére) irányult.¹¹⁷ A hajléktalan ellátás működésének azon az elven kell alapulnia, hogy csak az éljen hosszútávon ellátó intézményekben, aki erre feltétlenül rászorul – mindazoknak, akik képesek az önálló lakhatásra, a közösségnek ebben kell segítenie őket. Így egyrészt tiszteletben tartjuk a rászorulókat önállóságát és méltóságát, másrészt pedig biztosítjuk, hogy mindenki, aki feltétlenül intézményi elhelyezésre szorul, hozzájusson

115 A Február 3. munkacsoport 2011. évi adatai szerint több hajléktalan ember élt közterületen, mint szállásnyújtó intézményben Pécsen, Szegeden, Székesfehérváron, Szolnokon és Veszprémben (Gurály-Varga, 2013), és általában is elmondható, hogy az átmeneti szállások és (kisebb részben) az éjjeli menedékhelyek férőhelyeinek aránytalanul (mert a fedél nélkül maradók területi megoszlása által nem indokolható mértékben) nagy része Budapesten működik. „Egy-egy (több megyét felölelő) nagyobb régióban összesen annyi átmeneti szállós férőhely állt 2013-ban a rászorulókat rendelkezésére, mint Budapesten egy-egy nagyobb intézményben, épületben” (Győri, 2014: 55). A helyzet az elmúlt években valamelyest javult, de például Pécsen és Szegeden még most is biztosan többen alszanak közterületen, mint ahány hajléktalan embernek intézményi férőhely jut (Február Harmadika Munkacsoport, 2016).

116 Győri, 2013.

117 Erről bővebben ld. Missetics, 2010, 2016.

a megfelelő ellátáshoz. Az ellátórendszer további bővítése (még ha rövidtávon szükség is lehet rá) ezért nem megoldás. A hajléktalanság visszaszorításának kérdése elválaszthatatlan a hajléktalanellátó intézményeken és utcai szociális munkán túlmutató közpolitikai intézkedésektől és a fent összefoglalt átfogó lakáspolitikai intézkedésektől.

Ha az állam a hajléktalanellátó intézményrendszer további bővítésével próbálná visszaszorítani a hajléktalanságot, akkor ezt egyrészt megtehetné további, méltó emberi lakhatásra lényegében alkalmatlan, tömegszállás-jellegű éjjeli menedékhelyek megnyitásával. Ilyen szállókra a hajléktalan emberek egy jelentős része azonban továbbra sem menne be. Fokozottabb rendőri zaklatással valószínűleg sokakat be lehetne kényszeríteni ezekre a „menedékhelyekre”, ez a módszer azonban elfogadhatatlan egy jogállamban (ráadásul költségesebb volna, mint a hajléktalan-ellátás fejlesztése). A hajléktalan emberek tömegszállásokon való összezsúfólása továbbá nem oldaná meg azt a problémát, hogy ezeknek az embereknek nincs hol *lakniuk*.

A másik lehetőség olyan átmeneti szállások létrehozása volna, amelyek lehetővé teszik, hogy az ott lakók emberhez méltó körülmények között élhessenek, például úgy, hogy nem húsban alszanak egy szobában, hanem mindenki csak a párjával vagy egyedül. De ha meg is nyílnának ezek az új férőhelyek, az sem feltétlenül jelentené az utcán élő emberek számának csökkenését. Megfelelő szociális lakáspolitikai hiány miatt ugyanis nagyon sokan élnek a szélesebb értelemben vett hajléktalanság állapotában, minimálisan elfogadható, biztos lakhatás nélkül. Nekik megérné kihasználni ezeket a szerény, de megfizethető lakhatási formákat, vagy nincs is más lehetőségük, mert semmi nem védi meg őket a hajléktalanná válástól. „A lakástalanok, lakásvesztők »elfoglalják« az átmeneti szállós

férőhelyeket, onnan nem jutnak tovább, sőt elfoglalják a fapadosok férőhelyeinek is egy nem csekély részét, ahová emiatt nem jutnak be a fedél nélküliek”.¹¹⁸ Ezt a problémát elvben kezelni lehetne azzal, hogy az utcai hajléktalanság visszaszorítása érdekében kizárólag a korábban utcán élők számára tesszük lehetővé az ilyen intézmények használatát, azonban – a hajléktalanság megelőzésére képes közpolitikák hiányában – ez szembemenne egy másik kiemelkedően fontos céllal: az utcai hajléktalanság újratermelődésének megelőzésével.

Az előzőekben javasolt lakáspolitikai intézkedések közül az adósságkezelő szolgáltatások fejlesztése, a magáncsőd intézménye és a kilakoltatások visszaszorítása jelentősen hozzájárulnak majd a hajléktalanság megelőzéséhez. Egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása, valamint a lakásfenntartási támogatás emelése a hajléktalanság megelőzésén túl, a hajléktalanságból való kikerülést is segíti majd. Érdemes megemlíteni, hogy a hajléktalanság lakásfenntartási támogatással való megelőzése, illetve a hajléktalan emberek lakástámogatása egy főre vetítve jóval olcsóbb, mint hajléktalan-ellátó intézmények fenntartása.¹¹⁹

A fenti lakáspolitikai intézkedések egyaránt lehetővé

118 Bényei et al, 2000, 84. o. A „fapad” a hivatalosan *éjjeli menedékhelynek* nevezett intézmény gyakori elnevezése: ezek az ingyenes, minden magánszférát nélkülöző tömegszállások alapvetően egyik napról a másikra való szállást biztosítanak: kora este van „beengedés”, majd másnap kora reggel el kell hagyni az intézményt. Az *átmeneti szállókon* kevesebben vannak egy szobában, hosszabb távú szerződést kötnek a lakóval, benn lehet tartózkodni napközben is, és a szállásért fizetni kell.

119 Egy hajléktalan ember hajléktalanellátó intézményben való ellátása egy hónapban legalább 39 ezer forintba kerül a költségvetésnek (az éjjeli menedékhely és átmeneti szállás esetében egy férőhely után 2012-ben évi 468 350 forint az állami normatíva). Tekintetbe véve a kiegészítő egyházi normatívát, valamint azt, hogy egy hajléktalan embernek adott esetben egy éjjeli menedékhely és egy nappali melegező szolgáltatásait is igénybe kell vennie, havonta akár 50-100 ezer forintot is fordíthat a költségvetés az ellátására – és neki ennek ellenére sem lesz hol laknia.

tennék a hajléktalanság jelenleginél hathatósabb megelőzését, és a hajléktalanságból kivezető utak megerősítését – ami a hajléktalan-ellátás szempontjából azt jelentené, hogy az átmeneti szállók valóban csak *átmeneti* tartózkodásra szolgálnának, az éjjeli menedékhelyekre pedig csak válsághelyzetben lévő emberek utolsó menedékeként lenne szükség, ahonnan indokolt esetben a jelenleginél sokkal intenzívebb, személyre szabott szociális munka segítene mihamarabb (akár néhány napon belül) továbblépni. A lakástalanság problémájától tehermentesített hajléktalan-ellátó rendszer végre valóban azokkal foglalkozhat, akik erre rászorulnak: így a jelenleginél jobban be tudja majd fogadni a fedél nélkül élő embereket (amit az alacsony küszöbű ellátások bővítésével is támogatni kell), és jelentős eredményeket tud majd elérni az utcai hajléktalanság visszaszorításában.

A hajléktalan-ellátó intézmények jelentős részére a fenti intézkedések következtében idővel nem lesz szükség. A megmaradt intézmények esetében azonban célzott programokkal kell elősegíteni azok felújítását és átalakítását, hogy azok tisztábbak, élőködőktől mentesek, biztonságosabbak legyenek, és inkább tiszteletben tartásuk az ott lakók magánszféráját. Növelni kell a hajléktalan-ellátás állami támogatását: a hajléktalan szállókra fordított állami normatíva 2005 óta folyamatosan csökken. A hajléktalan embereknek szóló alapvető szolgáltatásokat hivatali időn kívül is biztosítani kell, ezért indokolt a nappali melegezők alapszolgáltatásainak nyitva tartása hétfvégén és ünnepnapokon is. Az ehhez szükséges forrásokat az állami normatíva arányos növelésével kell biztosítani. A tartós elhelyezést biztosító intézmények fejlesztésével el kell érni, hogy az ilyen gondozásra szoruló hajléktalan embereknek ne kelljen akár évekig is várniuk a megfelelő elhelyezésre.

A hajléktalan emberek lakhatáshoz jutásának elősegítésére egyelőre még feltétlenül szükség van a „köztes lakhatási formák”, a külső férőhely programok és a támogatott munkásszállók rendszerének fejlesztésére, valamint a Lakástörvény azon rendelkezésének a felülvizsgálatára, amely megtiltja, hogy szükséglakásnak minősített helyiségeket lakásként bérbe lehessen adni.¹²⁰ A korábban pályázati rendszerben működtetett támogatott lakhatási programot ki kell terjeszteni, és biztosítani kell a kiszámítható finanszírozását.¹²¹ Növelni kell a családok átmeneti otthonainak számát is, de ezeket is lakásokban való elhelyezéssel és a lakhatáshoz kapcsolódó szociális munkával kell kialakítani.

A „szociális szállás”¹²² vagy „szociális lakásotthon”,¹²³ mint az intézményi elhelyezés és az önálló lakhatás közti átmeneti lakhatási forma egyaránt eszköze lehet a hajléktalanná válás megelőzésének és a hajléktalan emberek

átmeneti elhelyezésének. A „szobabérlők háza” vagy a munkásszállón való szállást lehetővé tevő „bón-rendszer” szintén az önálló lakhatást megelőző köztes lépcsőfok lehet azoknak a hajléktalan embereknek az esetében, akik erre ideiglenesen rászorulnak – noha a közösségi lakásszektor kiterjesztésével és a lakástámogatások átalakításával ezeket a típusú elhelyezéseket is fokozatosan ki kell váltani. Azoknak a hajléktalan embereknek azonban, akiket kizárólag az alacsony jövedelem akadályoz meg az önálló lakhatásban, abban kell segíteni, hogy minél előbb kikerüljenek az intézményes ellátásból. Ehhez a hajléktalan emberek számára nyújtott támogatott lakhatási programok kiterjesztésére és a „Lakhatást elsőként” megközelítés magyarországi elterjesztésére rendelkezésre álló források bővítésére is szükség van.¹²⁴

120 Győri, 2009.

121 Győri – Maróthy, 2008.

122 Városkutatás, 2008; Hegedüs et al, 2016.

123 Győri–Maróthy, 2008; Darvas et al, 2014.

124 Minderről ld. Fehér, et al. 2011.

Hivatkozott irodalom

A Város Mindenkié – Habitat for Humanity Magyarország (2016): A Város Mindenkié csoport és a Habitat for Humanity Magyarország elemzése a 2017-es központi költségvetés lakhatási típusú kiadásairól.

Anderson, Isobel (2004): Housing, homelessness and the welfare state in the UK. *European Journal of Housing Policy*, 4(3), 369-389.

ÁSZ (1996): *Jelentés a helyi önkormányzatok lakás- és nem lakás célját szolgáló ingatlanvagyonával való gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatairól*. Sorszám: 359.

ÁSZ (2009): *Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről*. Sorszám: 0908.

Ball, Jane (2011): *Housing Disadvantaged People?: Insiders and Outsiders in French Social Housing*. New York: Routledge.

Banai Ádám – Király Júlia – Nagy Márton: Az aranykor vége Magyarországon. „Külföldi” és „lokális” bankok - válság előtt és válság után. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 2. sz. 105-131.

Benedek Dóra – Firlé Réka – Scharle Ágota (2006): A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. *PM Kutatási Füzetek*. 2006. július.

Bengtsson, Bo (2001): Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies* 24: 255–275.

Bengtsson, Bo – Suzanne Fitzpatrick – Beth Watts (2012): Rights, Citizenship and Shelter. In. *The International Encyclopedia of Housing and Home*. Szerkesztette: S.J. Smith. London: Elsevier. 148-157.

Bényei Zoltán (2011): Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására I-II. rész. *Kapocs* 10 (2): 4-26. és 10 (4): 18–27.

Bényei Zoltán – Gurály Zoltán – Győri Péter – Mezei György (2000): Tíz év után. Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról, 1999. *Esély* 1, 62–95.

Bernát Anikó – Kószeghy Lea (2011): *Managing household debt. Hungarian country report*. Final report. Budapest: Társki.

Bodnár Judit (1996): 'He that hath to him shall be given': housing privatization in Budapest after state socialism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(4), 616-636.

Bohle, Dorothee (2014): Post-socialist housing meets transnational finance: Foreign banks, mortgage lending, and the privatization of welfare in Hungary and Estonia. *Review of International Political Economy*, 21(4), 913-948.

Commissioner for Human Rights (2009): *Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing*. CommDH(2009)5. Strasbourg.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991): *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*. E/1992/23.

Committee on the Rights of the Child (2006): *Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the convention. Concluding observations: Hungary*. CRC/C/HUN/CO/2.

Committee on the Rights of the Child (2014): *Concluding observations on the combined third, fourth and fifth periodic reports of Hungary*. CRC/C/HUN/CO/3-5.

Czirfusz Márton – Pósfai Zsuzsanna (2015): Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után. *Területi Statisztika*, 55. évf. 5. sz. 484–504.

DancsikBálint – Fábíán Gergely – Fellner Zita – Horváth Gábor – Lang Péter – Nagy Gábor – Oláh Zsolt – Winkler Sándor (2015): *A nemteljesítő lakosságjelzőloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével*. MNB-tanulmányok-különszám.

Dániel Zsuzsa (1996): A bérlakás-privatizáció paradoxona. Nemzeti ajándék vagy ráfizetés? *Közgazdasági Szemle*, 43. évf., 3. sz. 204–230.

Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély*, 24. évf., 6. sz. 3-137.

Előterjesztés (2012): *Javaslat a lakásgazdálkodás 2012. évi irányelveire Józsefváros Önkormányzat Képviselő-testülete számára*. Előterjesztő: Kovács Ottó ügyvezető igazgató. A képviselő-testületi ülés időpontja: március 22.

Energia Klub (2009): *Ösztönzött pazarlás – Lakossági energiaárak állami támogatása, 2003-2009*. Összefoglaló elemzés.

Esping-Andersen, Gosta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Február Harmadika Munkacsoport (2016): *Gyorsjelentés a hajléktalan emberek 2016 február 3-1 kérdőíves adatfelvételéről*. Összefoglaló: Győri Péter – Gurály Zoltán – Szabó Andrea.

Fehér Boróka – Somogyi Eszter – Teller Nóra (2012): Állami és önkormányzati lakáspolitikák a hajléktalanság megelőzése szempontjából. *Esély*, 23. évf. 4. sz. 6-64.

Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (2011): *Gyerekesélyek Magyarországon*. A „Legyen jobb a gyermeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése. Budapest: A „Legyen jobb a gyermeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.

Fitzpatrick, Suzanne – Nicholas Pleace (2012): The statutory homelessness system in England: a fair and effective rights-based model? *Housing Studies* 27(2), 232-251

Fitzpatrick, Suzanne – Bo Bengtsson – Beth Watts (2014): Rights to Housing: Reviewing the Terrain and Exploring a

Way Forward. *Housing, Theory and Society*, 31(4):447-463.

Gáspár Katalin – Varga Zsuzsa: A bajban lévő lakáshiteles elemzése mikroszimulációs modellezéssel. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 6. sz. 529-542.

Goodchild, Barry (2003): Implementing the right to housing in France: strengthening or fragmenting the welfare state? *Housing, Theory and Society* 20 (2): 86-97.

Gurály Zoltán – Varga Dóra (2013): A hajléktalanság főbb jellemzői a vidéki Magyarország településein. In: *Változó és változatlan arcú hajléktalanság*. Szerkesztette: Győri Péter – Vida Judit. Budapest: Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei – Menhely Alapítvány. 53-86.

Győri Péter (2003a): *Javaslat a lakhatás biztonságát erősítő egyes szabályozási lépéseketemtikájára, programjára*. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Kézirat.

Győri Péter (2003b): *A szubszidiaritás útja is kirekesztéssel van kikövezve. Működik-e a lakhatás megőrzését szolgáló támogatási-szabályozási rendszer Magyarországon?* Kézirat.

Győri Péter (2005a): Szemben az árral... A Hálózat Alapítvány lakásrezsi-támogatási és krízis-támogatási rendszeréről. *Esély*, 16. évf. 2. sz. 73-93.

Győri Péter (2005b): Hajléktalanok – a szavak és a számok hálójában. Beszélő 2005. 3-4. 62-69.

Győri Péter (2008): Fedél nélkül élő emberek 2008. évi „népszámlálása”.

Győri Péter (2009) A lakhatás biztonságát megerősítő, szükséges válságkezelő lépések. *Háló* 15 (6): 6-7.

Győri Péter (2011): Csak csendben, csak halkán. A budapesti bérlakás szektor teljes szétesése. *Népszabadság*, november 11.

Győri Péter (2013): A Budapesten élő hajléktalan emberek főbb statisztikai jellemzői. In: *Változó és változatlan arcú hajléktalanság*. Szerkesztette: Győri Péter – Vida Judith. Budapest: Menhely Alapítvány – Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei, 10-52.

Győri Péter (2014): *Hajléktalanügyi országjelentés 2013*. Kézirat.

Győri Péter–Maróthy Márta (2008): *Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei*. Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére. Pro Domo Füzetek 1.

Habitat for Humanity Magyarország (2012): Éves jelentés a lakhatási szegénységről. A jelentést összeállította: Kőszeghy Lea. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

Habitat for Humanity Magyarország (2013): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012. Készítette: Hegedüs József – Horváth Vera. Szakmai Koordinátor: Koltai Luca. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

Habitat for Humanity Magyarország (2014): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013. Szerkesztette: Koltai Luca. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

Habitat for Humanity Magyarország (2015): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014. Szerkesztette: Koltai Luca. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

Habitat for Humanity Magyarország (2016a): Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2015. Szerkesztette: Kőszeghy Lea. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

Habitat for Humanity Magyarország (2016b): Növekedhetnek az egyenlőtlenségek. 2016. január 20.

Havasi Éva (2005): A transzferjévedelmek szerepe a szegénység csökkentésében. *Esély*, 16. évf. 4. sz. 66-86.

Havasi Éva (2015): A magyarországi létminimum-számítás korszakai nemzetközi összehasonlításban. *Statisztikai Szemle*, 93. évf., 10. sz., 885–916.

Hegedüs József (2006): Lakáspolitikai és lakás piac – a közpolitika korlátai. *Esély* 5: 65-100.

Hegedüs József (2009): *Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai*. Előadás a „Hajléktalanellátás országos konferenciáján”.

Hegedüs József (2011): Housing policy and the economic crisis – the case of Hungary. In: *Housing Markets and the Global Financial Crisis. The Uneven Impact on Households*. Szerkesztette: Ray Forest – Ngai-Ming Yip. Cheltenham: Edward Elgar. 113-130.

Hegedüs József (2013): “Unorthodox” Housing Policy in Hungary: Is There a Way Back to Public Housing? In: *The Future of Public Housing. Ongoing Trends in the East and the West*. Szerkesztette: Jie Chen – Mark Stephens – Yanyun Man. Heidelberg: Spilger. 279-300.

Hegedüs József – Katharine Mark – Raymond Struyk – Tosics Iván (1993): Privatizációs dilemma a budapesti bérlakás szektorban. *Szociológiai Szemle*. 3. évf. 2. sz. 45–70. old.

Hegedüs József – Misesics Bálint – Somogyi Eszter – Váradi Balázs (2015): *Közösségi lakhatási koncepció Budapest XIV. Kerület Zuglói Önkormányzata számára*. Budapest: Budapest Intézet – Városkutatás Kft.

Hegedüs József – Somogyi Eszter (2016): Moving from an Authoritarian State System to an Authoritarian Market System. Housing Finance Milestones in Hungary between 1979 and 2014. In: *Milestones in European Housing Finance*. Szerkesztette: Szerk.: Jens Lunde – Christine Whitehead. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing. 201-217.

Hegedüs József – Teller Nóra (2005): Development of the Housing Allowance Programmes in Hungary in the Context of CEE Transitional Countries. *European Journal of Housing Policy*, 5(2), 187-209

Hegedüs József – Tosics Iván (1991): Privatizáció a lakásrendszerben. *Esély*, 3. évf. 3. sz. 60-66.

Hegedüs József – Tosics Iván (1992): Szakértői vélemény az 5401. számú Törvényjavaslathoz - a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes jogszabályokról. *Esély*, 4. évf. 4. sz. 71-84.

Herpai Balázs (2010): A lakossági díjhátalékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély* 6: 22-40.

Holmes, Stephen – Sunstein, Cass R. (1999): *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton

Juhász Gábor (1995): A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély* 3: 25.

Juhász Gábor (2012): A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 16. évf. 1. sz. 35-49.

Kardos Gábor (2001): A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybírók határozata. *Fundamentum*, 5. évf. 1. sz. 99-102.

Kardos Gábor (2003): Megsérthetők-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján? *Jogtudományi Közlöny* 58 (11) 453-459.

Kovács Zoltán (1992): A budapesti bérlakás szektor privatizációjának társadalmi és városszerkezeti hatásai. *Tér és társadalom*, 6. évf. 3-4. sz. 55-73.

KFI (2016): *A 10 millió forintos Családi Otthonteremtési Kedvezmény és az új lakások áfa-kulcsának csökkentése. Statikus gazdasági és költségvetési hatásvizsgálata*. Budapest: Költségvetési Felelősség Intézet.

König Éva (2006): Adósságkezelés: sikerek és kudarcok. *Esély*, 17. évf. 1. sz. 3-29.

KSH (2006): *Helyzetkép a lakásviszonyokról*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

KSH (2016): Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés főbb eredményei. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

Lévy-Vroelant, Claire (2015). Right to Housing in France: Still a Long Way to Go from Intention to Implementation, *The Journal of Law & Social Policy* 24: 88-108.

Loison, Marie (2007): The Implementation of an Enforceable Right to Housing in France. *European Journal of Homelessness* 1: 185-197.

Marshall, T. H. (1964): Citizenship and Social Class. In: *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T.H. Marshall*. New York: Doubleday & Company. 65-122.

Misetics Bálint (2010): Otthontalan, csupa-csósz világ. Hajléktalanság és kriminalizáció Magyarországon. *Replika* 71: 29-44.

Misetics Bálint (2013): Javaslatok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira: Politikai és szakmai vázlat. *Esély*, 24. évf. 1. sz. 39-73.

Misetics Bálint (2014): Hajléktalanság és méltóság: A kriminalizáció tilalmától a lakhatáshoz való jogig. *Fundamentum* XIX, 58-62.

Misetics Bálint (2016): „Gátak építése helyett” – A hajléktalanság állami kezelése

- a rendszerváltás után. In: Holtpont. Társadalomkritikai tanulmányok Magyarország 25 évéről. Szerkesztette: Földes György – Antal Attila. Budapest: Napvilág Kiadó, 192-218.
- Misetics Bálint (2017): Lakáspolitikai és hajléktalanság. In: Ferge Zsuzsa: *Társadalom- és szociálpolitika, Magyarország 1990-2015*. Budapest: Osiris Könyvkiadó (megjelenés alatt).
- Misetics Bálint – Samu Flóra – Scharle Ágota – Váradi Balázs (2015): *Konceptió a zuglóji pénzbéli szociális ellátások átalakítására*. Budapest: Budapest Intézet.
- MNB (2004): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról*. 2014. december.
- MNB (2015): *Pénzügyi stabilitási jelentés*. 2015. november.
- Monostori Judit (1998): Kinek kiszámítható a segélyezés? *Esély*, 9. évf. 1. sz. 74-106.
- Monostori Judit (2000): Lakásfenntartás a városokban. *Esély* 3, 67-89.
- Mózer Péter (2015): Az önkormányzati segélyezés alapvonásai 2015-ben. In: *Szociálpolitikai monitoring tanulmányok*. Budapest: Társ. 87-107.
- Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila (2015): A segélyezési rendszer változásai. In: *Esély* (26. évf.) 3. sz. 43–66.
- Nussbaum, Martha C. (1990): Aristotelian social democracy, In: *Liberalism and the Good*. Szerkesztette: Henry S. Richardson – Gerald M. Mara – R. Bruce Douglas. London: Routledge. 203-252.
- Nussbaum, Martha C. (2006): Poverty and human functioning. Capabilities as fundamental entitlements. In: *Poverty and Inequality*. Szerkesztette: David Grusky és Ravi Kanbur. Stanford University Press. 47-75.
- OECD (2014): *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*. OECD Publishing.
- Péteri Gábor – Tausz Katalin (Szerk.) (1999): *Megelőzés és együttműködés. A díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten*. Nagykovács: Pontes.
- Pleace, Nicholas – Teller Nóra – Deborah Quilgars (2012): Social Housing Allocation and Homelessness. *EOH Comparative Studies on Homelessness 1*. Brussels: Feantsa
- Policy Agenda (2016): *Létminimum 2015-ben Magyarországon*. 2016. április 19.
- Rosevear, Evan – Ran Hirschl (2011): Constitutional law meets comparative politics. Socio-economic rights and political realities. In: *The legal protection of human rights*. Szerkesztette: Tom Campbell, K.D. Ewing, és Adam Tomkins. Oxford University Press. 208-229.
- Semjén András (1996): A pénzbéli jóléti támogatások ösztönzési hatásai. *Közgazdasági Szemle*, XLIII. évf (október): 841-862.
- Sen, Amartya (2004). Elements of a theory of human rights. *Philosophy & Public Affairs*, 32(4), 315-356.
- Simmel, Georg (1965). The poor. *Social Problems*, 118-140.
- Simon Béla (1999): Önkormányzati segélyezés a települések gazdasági és szociális helyzete tükrében. In: *Az önkormányzati segélyezés és a segélyezett háztartások életkörülményei*. Társadalomstatistikai Füzetek, 22. 11-26.
- Székely Gáborné (2001): Az önkormányzati bérlakásszektor privatizációja. In: *Lakáviszonyok III*. Társadalomstatistikai füzetek 31. Budapest: KSH. 32-48.
- Szikinger István (é.n.): *Javaslat a lakhatáshoz való jog szabályozására*. Tanulmány és jogalkotási javaslat az „EQUAL” program „Esélyegyenlőségi szakemberek képzése, munkába állítása” című projektje (A044, HU-30). keretében

- Tárki (2005): *Lakáshozjutás feltételei.* Fejlesztéspolitikai Helyzetértékelő Tanulmányok. Kutatásvezető: Tóth István György. Készítette: Farkas János, Hegedűs József, Székely Gáborné. Budapest: Tárki.
- Tárki (2002): *A lakásfenntartás költségei. Támogatottak és támogatásra szorulóak.* Kutatásvezető: Szívós Péter. Készítették: Biro Lajos – Karajánnisz Manolisz. Budapest: Tárki.
- Tárki (2004): *A lakásfenntartási támogatás célzottsága: a helyi rendeletek és adminisztráció hatása.* Kutatásvezető: Szívós Péter. Készítette: Szalai Ákos. Budapest: Tárki.
- Tárki (2015): *Jól nézünk ki (...?!). Háztartások helyzete a válság után. í Monitor Jelentések 2014.* Szerkesztette: Szívós Péter – Tóth István György. Budapest.
- Tars, Eric S. – Caitlin Egleson (2009): Great Scot. The Scottish Plan to End Homelessness and Lessons for the
- Hou-sing Rights Movement in the United States. *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy* 16 (2009): 187.
- Titmuss, Richard M. (1968): *Commitment to Welfare.* London: George Allen and Unwin.
- TLE (2010): *Otthonteremtési Program.* Szakmai, társadalmi szervezetek javaslata a Kormányzat részére. Készült az Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság által szervezett 2009.12.03-i szakmai konzultáció eredményeinek és a 2010.03.01-i (II.) egyeztetési változathoz a szakmai, társadalmi szervezetek által megküldött észrevételek, kiegészítési javaslatok feldolgozásával. Szerkesztette: Társaság a Lakásépítésért Egyesület.
- Utasi Ágnes (1996): Lakásmód és privatizáció. *Társadalmi szemle*, 51. évf., 6. sz. 14-25.
- Vail, John (2010): Decommodification and egalitarian political economy. *Politics & Society* 38: 310-346.
- Varsányi Irén (2011): *A Szociáldemokrata Párt várospolitikája Budapesten a két világháború között.* Budapest: Napvilág Kiadó.
- Városkutatás (2007): *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására. Készült az Államreform Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Munkacsoportja megbízásából.* Munkaanyag. Készítette: Hegedűs József, Somogyi Eszter, Szemző Hanna, Teller Nóra. Közreműködött: Dancza Ildikó, Horváth Ildikó. Budapest: Városkutatás Kft.
- Városkutatás (2008): *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására.* Készítette: Hegedűs József, Somogyi Eszter, Teller Nóra. Közreműködött: Eszenyi Orsolya, Leiner Vera. Budapest: Városkutatás Kft.
- Zolnay János (1993): A lakástörvény és a tulajdonviszonyok. *Esély*, 4. évf. 4. sz. 85-92.



*„A társadalom valóságának türelmes elfogadása
rettenthetetlen bátorságot és erőt ad az embernek,
hogy megszüntessen minden megszüntethető
igazságtalanságot és szabadsághiányt.”*

/Polányi Károly, 1944, A nagy átalakulás/

Az Átalakulás Intézetben olyan, szakmailag is megalapozott jövőképeket dolgozunk ki és vitatunk meg, melyek kiutat mutatnak Magyarország mély és összetett válságából. Polányi Károly példáját követve valljuk: kizárólag rajtunk múlik, hogy a körülöttünk zajló nagy átalakulás több szegénységhez és önkényhez vezet, vagy több biztonsághoz, szolidaritáshoz és

szabadsághoz. Az eddigi, kudarcot vallott politikák újrhangolása helyett radikálisan új, kreatív és bátor megoldásokra van szükség. Az Átalakulás Intézet első tanulmánya a magyar társadalom egyik legsúlyosabb problémájára, a lakhatási válságra kínál megoldást egy új lakáspolitikai rendszer felvázolásával.

