

MISETICS BÁLINT

Javaslatok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira: politikai és szakpolitikai vázlat¹

A tanulmány célja, hogy rövid áttekintést nyújtson a lakászegénység és megfizethetőségi probléma magyarországi kiterjedéséről, majd javaslatot tegyen egy egalitáriánus lakáspolitikai reform elvi alapjára és alapvető irányaira: a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog intézményesítésére, a lakásfenntartási támogatás és az adósságcsökkentő támogatás átalakítására, egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítására, valamint a hajléktalanság visszaszorítására. Ez utóbbiak kapcsán a tanulmány alapvetően már megfogalmazott javaslatok összefoglalására és összevetésére támaszkodik. Az írás két legfontosabb üzenete a megfelelő lakhatás alapvető jelentősége az emberhez méltó élet feltételeinek biztosításában, és az a nyilvánvaló ellentmondás, amely a lakhatási problémák magyarországi kiterjedése és súlya, valamint a lakáspolitikai átgondolatlansága, igazságtalansága és elégtelensége között feszül.

1. Helyzetkép: lakászegénység és megfizethetőségi problémák Magyarországon

Havasi Éva (2008) a Tárki 2007-es háztartásfelvétele alapján 15 százalékra becsüli a „lakászegények” arányát a teljes népesség, és 29 százalékra a jövedelmi szegénységben élők körében. A rossz lakáskörülményekben mért depriváció ezen indikátora azokat a lakásokat méri, amelyekben nincs WC, amelyekkel kapcsolatban a válaszadók említettek legalább egy komolynak tartott problémát (dohos, vizes, sötét, aládúcolt, beázik; nagy zaj, illetve légszennyezettség jellemzi), illetve amelyeket az összeíró sötétnek, szűknek és olcsó berendezésűnek minősített.

Budapesten nagyjából 8000 ember él közterületen vagy hajléktalanszállón, a hajléktalanság kiterjedése országosan ennek legalább a kétszerese. A 2001-es népszámlálás adatai szerint (Győri, 2005) mintegy 300

¹ A tanulmány az Ökopolisz Alapítvány megbízásából készült 2012 októberében. Ezúton is köszönöm az Alapítvány által szervezett két szakértői beszélgetés résztvevőinek, valamint a folyóirat által felkért két szakmai lektornak a hozzászólásait és javaslatait.

ezer ember élt lakásnak nem nevezhető, komfort nélküli szükséglakásban vagy egyéb helyiségben, több mint 400 ezer ember lakott alapozás nélküli lakásban, mintegy 800 ezer embernek nem volt fürdőszobája vagy zuhanyzója, és összesen mintegy másfél millió ember élt egyértelműen szubstandard, a minimálisan megfelelőnél alacsonyabb színvonalú, felszereltségű vagy túlszűfolt lakásban. A 2005. évi mikrocenzus eredményei szerint a lakások mintegy 13 százaléka (az 500 fő alatti településeken a lakások 39 százaléka) nem felelt meg a legegyszerűbb minőségi követelményeknek (pl. nincs fürdőszoba, vagy az épület alapozás nélküli), és ezekben a lakásokban élt a népesség több mint 11 százaléka (KSH, 2012). Szintén a 2001-es népszámlálás adatai alapján Győri Péter (2005) legalább 3 millióra becsülte az „otthonatlanok” számát, akik ha rendelkeznek is önálló lakással, „annak fizikai színvonala, laksűrűsége miatt az nem alkalmas az elemi szükségletek kielégítésére”. A megfelelő lakhatás hiánya a gyermekszegénységnek is fontos eleme: egy, az alsó három jövedelmi tizedbe tartozó háztartásokra kiterjedő, 2006-os felmérés szerint a gyermekes háztartások egyötöde lakott olyan lakásban, amelyben nem volt WC vagy fürdőszoba (Bass et al., 2007). Egy 2009-es kutatás adatai szerint a gyerekek 13 százaléka – a háromgyermekes családokban élő gyerekek 17 százaléka – lakott olyan lakásban, amelyben nem volt megfelelő hely tanulásra (Ferge – Darvas, 2011).

Különösen rossz állapotok jellemzik a roma kisebbség lakáskörülményeit. Két, egymással összehangolt friss kutatásban – attól függően, hogy a kutatás a magukat cigánynak vallókra vagy azokra vonatkozik, akiket a környezete cigánynak tart – a válaszadók 25–50 százalékánál beázott a tető, 40–50 százalékánál nedvesedtek és 34–42 százalékánál repedtek a falak, és nagyjából minden ötödik válaszadó számolt be arról, hogy túl sötét a lakás. A lakások mintegy harmadában nem volt működőképes fürdőszoba, illetve WC, és mintegy negyedében-felében nem volt megoldott a szennyvíz elvezetése (Letenyei – Varga, 2011; Marketing Centrum, é. n.).

A megfelelő lakhatás anyagi feltételeihez hasonlóan a lakhatás megfizethetőségével kapcsolatban is súlyos problémák jellemzik a magyar társadalmat. Szintén a Tárki felméréseiben 2005-ben a válaszadók 14 százaléka számolt be arról, hogy „nem jut elegendő pénz lakbérre, fűtésre, villany- vagy gázszámlára”, és 16 százalék válaszolta, hogy pénzhiány miatt korlátozzák a lakás fűtését (Havasi, 2006). A háztartások 2006–2007-ben az összes kiadásuk átlagosan 25 százalékát költötték lakhatásra (Bernát, 2008), ami – mint az egész népességre vonatkozó átlag – kimondottan magas annak függvényében, hogy a bevett lakáspolitikai gyakorlat szerint az tekinthető elfogadhatónak, ha lakásfenntartás költségei legfeljebb a jövedelem 30 százalékát emésztik fel. 2001-ben minden tizedik háztartás, 2010-ben már a háztartások 19 százaléka költötte jövedelmének több mint egyharmadát lakásfenntartásra (KSH, 2012), és összesen mintegy félmillió háztartásnak lehet a lakhatását veszélyeztető díjhátraléka (Hegedüs et al., 2009).

A KSH 2010-es felméréseiben a háztartások 40 százaléka tartotta „nagyon megterhelőnek” (és további 53 százalék „időnként megterhelőnek” a lakásfenntartási kiadásokat, és a háztartások közel egyötöde (18,9 százaléka) számolt be arról, hogy legalább egyszer késtek valamilyen

közüzemi számla kifizetésével (KSH, 2012). Szintén nagyjából minden ötödik háztartásban fordult elő, hogy pénzhiány miatt hátralékba kerültek a lakáshitel törlesztőrészletével.

A már említett, az alsó három jövedelmi decilisre kiterjedő, 2006-os felmérés szerint a háztartások 7 százalékánál kapcsolták ki valamelyik közműszolgáltatást – a 3 és több gyermeket nevelő háztartások esetében ez az arány 14 százalék volt. A háztartások 44 százaléka – a családi kölcsönöket nem számítva 39 százaléka – volt eladósodva, ezen belül a roma háztartások 63 százaléka, a 3 vagy több gyereket nevelő háztartások 52 százaléka (Bass et al., 2007). Egy 2009-es kutatásban a gyermekes háztartások 28 százaléka válaszolta, hogy az elmúlt évben nem jutott elég pénz rezsire – a roma családok esetében ez az arány 71 százalék volt (Ferge – Darvas, 2011).

2009-ben az adott közműszolgáltatást használó háztartások több mint 11 százaléka volt elmaradva a villanyszámlával, több mint 14 százaléka a gázzámlával és több mint 23 százaléka a távhő-számlával. A 2003 decembere és 2009 júniusa közötti öt és fél évben az áramhátralékosok aránya másfélszeresére, a gáztartozással rendelkezők aránya a korábbi érték hétszeresére növekedett (Herpai, 2010). A probléma kiterjedését jelzi az is, hogy 2009-ben legalább 41 ezer háztartásban kötötték ki tartozások miatt a villanyt, 2010-ben pedig már a fűtési idény elején több mint 50 ezer háztartást kapcsoltak ki a gázszolgáltatásból (Bényei, 2010). Németh Lászlóné (2012) nemzeti fejlesztési miniszter 2012. júliusi tájékoztatója szerint a gázszolgáltatásból kikapcsoltak száma már megközelítheti a 100 ezer háztartást,² továbbá több mint egy éves elmaradásban van az áramszámlákkal 286 ezer, a földgázzámlával 179 ezer, a távhődíjjal 42 ezer háztartás.

A díjhátralékosság súlyos lelki terhet is jelent: a problémával érintett háztartások gyakran számolnak be állandósult szorongásról, félelelről, depresszióról és alvásproblémákról (Vida – Vidákovics, 2004).

A lakászegénység legszélsőségesebb következményei azok a kihúlésses halálesetek, amelyeknek elsősorban kistelepüléseken élő, idősebb alacsony jövedelmű emberek – illetve közterületen élő hajléktalan emberek – az áldozatai, évről évre ijesztően magas számban (Fehér et al., 2012).

A KSH (2012) adatai szerint 2001 óta a háztartási energia ára az általános fogyasztóiár-indexet (illetve a bérek reálnövekedését) jelentősen meghaladó mértékben, 236 százalékkal emelkedett, ezen belül a gáz fogyasztói ára több mint háromszoros volt. Az EUROSTAT (2012) adatai szerint a vásárlóerő különbségeit tekintetbe véve az egész Európai Unióban összességében Magyarországon a legmagasabb a háztartási energia ára: az áram és a gáz is az európai átlag közel másfélszeresébe kerül, és mindkét esetben a magyarországi ár a második legdrágább egész Európában. Ennek tükrében különösen nagy problémát jelent, hogy az átlagos magyar háztartás négyzetméterre eső energiafogyasztása a legmagasabb

² A Magyar Energia Hivatal miniszter által idézett adatai „a fogyasztók által (pl. nem lakott lakások vonatkozásában) kezdeményezett kikapcsolásokat is tartalmazza”, így a hátralékosság miatt a szolgáltatásból kikapcsolt háztartások pontos száma ez alapján nem meghatározható. Az azonban a mérési problémáktól függetlenül egyértelműen jelzi a probléma súlyát, hogy gázszolgáltatásból kikapcsolt háztartások száma a 2009-es érték kétszeresére növekedett.

TANULMÁNY

tízben van az Európai Unió tagállamai között, és Magyarország volt az egyetlen tagállam, ahol a lakossági energiahatékonysága nem javult, hanem csökkent a 2000–2007-es időszakban. Vélhetően amiatt, hogy a magyar állam a szóban forgó időszakban sokkal többet költött az energiafogyasztás támogatására, mint a lakossági energiahatékonyságot javító beruházások támogatására (Herrero – Ürge-Vorsatz, é. n.).

A lakhatási problémák magyarországi kiterjedését az Európai Unió tagállamaival való összehasonlítás is jelzi.

1. táblázat Megfizethetőség, hátralekosság és lakáskörülmények az Európai Unióban

	Jövedelem lakásfenntartásra fordított hányada	Hátralekos háztartások aránya (lakáshitel, lakbér, közüzemi díj)	Súlyos lakhatási depriváció
EU-27	22.4	11.7	2.8
EU-15	22.5	9.6	2.1
EU-12	22.1	19.8	7.2
Ausztria	17.6	7.2	3.5
Belgium	20.5	7.8	1.5
Bulgária	18.2	33.8	6.5
Ciprus	10.9	26.7	0.5
Csehország	22.9	6.0	1.6
Dánia	33.2	6.2	1.5
Egyesült Királyság	28.9	9.6	0.2
Észtország	17.6	13.3	8.0
Finnország	17.6	10.3	1.9
Franciaország	17.8	10.8	3.1
Görögország	29.0	30.9	5.2
Hollandia	28.6	4.9	1.1
Írország	16.8	16.7	0.7
Lengyelország	21.7	15.3	10.0
Lettország	19.9	25.7	13.8
Litvánia	20.2	12.2	6.8
Luxemburg	13.8	3.3	3.7
Magyarország	25.2	24.3	8.1
Málta	10.4	7.3	0.4
Németország	27.5	4.9	2.9
Olaszország	16.6	12.8	1.6
Portugália	14.3	8.6	1.7
Románia	24.9	29.8	5.1
Spanyolország	18.9	10.1	0.8
Svédország	21.1	6.4	2.1

Misetics: Javaslatok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira

	Jövedelem lakásfenntartásra fordított hányada	Hátralékos háztartások aránya (lakáshitel, lakbér, közüzemi díj)	Súlyos lakhatási depriváció
Szlovákia	20.0	12.1	2.1
Szlovénia	15.4	19.5	10.8

Forrás: EUROSTAT SILC adatbázis, 2010-es adatok.

A definíció szerint azokat a háztartásokat sújtja súlyos lakhatási depriváció, amelyek olyan lakásban laknak, amely túlszűfolt, és amelyet legalább egy további lakhatási depriváció jellemez (nincs benne zuhanyzó vagy kád; nincs benne saját használatú WC; a válaszadó szerint túl sötét; beázik, nedves). Azoknak a háztartásoknak a lakhatását tekintik túlszűfoltnak, amelyeknek nem áll rendelkezésre legalább a következő számú szoba: egy szoba háztartásonként; egy szoba páronként; egy szoba minden egyedülálló 18 év feletti személy részére; egy szoba minden két 12 és 17 év közötti azonos nemű személy részére; egy szoba minden olyan 12 és 17 év közötti személy részére, akit nem fed le az előző kategória; egy szoba minden két 12 év alatti gyermek részére.

Ahogy a táblázatról leolvasható, a magyarországi adatok mind a három feltüntetett indikátor tekintetében rosszabbak, nemcsak az európai, hanem a kelet-európai átlagnál is. A 25 tagállam közül a jövedelem lakásfenntartásra fordított arányát illetően Magyarország az ötödik, a hátralékos háztartások aránya terén a hatodik, a súlyos lakhatási deprivációt illetően pedig a harmadik legrosszabb helyen áll. A hátralékosok aránya több mint kétszerese, a súlyos lakhatási depriváció által sújtott háztartások aránya pedig közel háromszorosa az európai átlagnak.

A magyarországi lakhatási problémák súlya az Eurobarometer (2010) legutóbbi, szegénységgel kapcsolatos összehasonlító felméréseinek adataiból is kitűnik. A következőkben idézett adatok többnyire a szegénység – esetünkben a lakásszegénység és a hajléktalanság – szubjektív mérőszámai, tehát azt mutatják, hogy a válaszadók mennyire érzik súlyosnak a lakhatási problémákat saját országuk, illetve saját háztartásuk esetében.³

A kelet-európai államok közül Bulgária után Magyarországon válaszolták a legtöbben, hogy hátralékuk van a számlák vagy a törlesztőrészeket a fizetésükben. A válaszadók 4 százaléka válaszolta, hogy „komoly anyagi nehézségeink vannak és le vagyunk maradva több számla és hitel kifizetésével” (szemben a 2 százalékos európai átlaggal), és további 10 százaléka válaszolta, hogy „néhány számla és hitel kifizetésével le vagyunk maradva” (szemben a 3 százalékos európai átlaggal). Túlzott eladósodás a válaszadók közel felét (49 százalékát) fenyegeti, a saját megítélésük szerint, ami Litvánia után az egész Európai Unió legmagasabb értéke (és mintegy kétszerese a 25 százalékos európai átlagnak).

³ Terjedelmi korlátok miatt, valamint a könnyebb összehasonlíthatóság érdekében a következő táblázatok az összeurópai átlagon kívül az Európai Unió tíz kelet-európai állam adatait tartalmazzák.

2. táblázat Lakhatási problémák az Eurobarometer tükrében I.

	QA37. „Az alábbiak közül melyik írja le legjobban, hogy háztartása miként tud eleget tenni számla- és hitelfizetési kötelezettségeinek?”		QA26b. „Mennyire érzi veszélyesnek azt, hogy túlzottan eladósodottá válik?”	
	„néhány számla és hitel kifizetésével le vagyunk maradva”	„komoly anyagi nehézségeink vannak és le vagyunk maradva több számla és hitel kifizetésével”	Σ	„magas kockázata van” és „inkább kockázatos”
EU-27	3%	2%	5%	25%
Bulgária	16%	6%	22%	26%
Csehország	6%	2%	8%	26%
Észtország	5%	2%	7%	32%
Lengyelország	5%	2%	7%	23%
Lettország	6%	2%	8%	29%
Litvánia	9%	5%	14%	52%
Magyarország	10%	4%	14%	49%
Románia	5%	2%	7%	47%
Szlovákia	6%	1%	7%	21%
Szlovénia	3%	1%	4%	15%

Forrás: Eurobarometer 74.1 (2010)

Az egész Európai Unióban Magyarországon a legnagyobb azoknak a válaszadóknak az aránya, akik úgy érzik, a közműszámlákkal (villany, víz, gáz stb.) való elmaradás jelentős veszélye fenyegeti őket. A válaszadók közel fele (49 százalék) válaszolt így, ami több mint a kétszerese a 20 százalékos európai átlagnak, és ezt Kelet-Európában is csak Bulgária és Románia közelíti meg. Hasonló a helyzet a lakáshitel törlesztőrészeinek kifizetésével kapcsolatban: Magyarország (és Szlovákia) esetében a legmagasabb azoknak az aránya, akik szerint hátralekötések keletkezése fenyegeti őket. A válaszadók 29 százaléka számolt be erről, ami több mint kétszerese az 13 százalékos európai átlagnak, és a kelet-európai országokkal összehasonlítva is kiemelkedően magas. A térségben nem kiugró viszont a magyarországi érték abban a kérdésben, hogy a szegénység a válaszadók szerint mennyire akadályozza a megfelelő lakáshoz való hozzájutás lehetőségeit. Érdekes viszont, hogy a magyarországi válaszadók szerint a szegénység sokkal inkább hátráltatja a megfelelő lakhatáshoz való hozzájutást, mint az egyéb, alapvető szükségletek kielégítését vagy az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférést. Az egész Európai Unióban Magyarországon a legnagyobb azoknak az aránya (84 százalék), akik szerint a szegénység „nagyon” vagy „valamennyire” akadályozza a napi legalább egy meleg étkezéshez való hozzájutást, de ez is 9 százalékponttal alacsonyabb a lakhatás esetében mért 93 százaléknál.

3. táblázat Lakhatási problémák az Eurobarometer tükrében II.

	QA39. „Ha a következő 12 hónapot nézi, Ön szerint nagy a kockázata, valamekkora kockázata van, nincs nagy kockázata vagy egyáltalán nincs kockázata annak, hogy elmarad a ...?”	QA12. „Ön szerint [az adott országban] manapság a szegénység nagyon, valamennyire, nem nagyon vagy egyáltalán nem akadályozza az emberek esélyeit...”	
	„a közműszámlák kifizetésével”	„a jelzáloghitel időben való kifizetésével”	„a megfelelő lakáshoz való hozzájutásban”
	„magas kockázata van” és „valamekkora kockázata van”	„magas kockázata van” és „valamekkora kockázata van”	„nagyon” és „valamennyire”
EU-27	20%	13%	86%
Bulgária	40%	3%	94%
Csehország	29%	27%	93%
Észtország	28%	15%	94%
Lengyelország	26%	19%	88%
Lettország	35%	16%	92%
Litvánia	27%	15%	87%
Magyarország	49%	29%	93%
Románia	40%	22%	92%
Szlovákia	26%	29%	92%
Szlovénia	15%	7%	86%

Forrás: Eurobarometer 74.1 (2010)

2. Elvi alapok

A 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 foszszilis 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 fogalma arra az arisztotelészi filozófiára visszavezethető elgondolásra utal, amely szerint a politikai közösség és a politikai intézmények alapvető feladata, hogy minden állampolgár számára hozzáférhetővé tegyék az emberi kiteljesedés anyagi és intézményes előfeltételeit (Nussbaum, 1990). Hilscher Rezső szavaival: „a szociális kérdés nem csupán egy társadalmi csoport, hanem az egész társadalom problémája, és értjük alatta a társadalomban élő egyeseknek, vagy csoportoknak megakadályozottságát, vagy evvel való fenyegetett

voltát olyan nivójú, erkölcsi, szellemi és fizikai élet kiélésében, amelyhez minden embernek, társadalmi tagságánál fogva, joga van” (9. o.).

Az emberhez méltó élet lehetőségének megteremtéséhez az államnak nem elég létrehoznia a be nem avatkozás jogállamiság által körülhatárolt szféráját: a polgári és politikai jogok garantálásán túl – nem utolsósorban ezek tényleges érvényre juttatása érdekében – szociális jogokat is biztosítania kell az állampolgárai számára (Nussbaum, 2006). A szociális jogok célja, hogy az alapvető emberi szükségletek körében az osztályegyenlőtlenségeket alárendeljük az állampolgáriságnak, és a piaci elosztást a szükségletek szerinti elosztással korrigálják 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 (Marshall, 1964).

Ez a folyamat – az állampolgáriság kiterjesztésének folyamata – a polgári és politikai szabadságjogokkal vette kezdetét. Legfontosabb, korai eredménye a jövedelmi és vagyoni census 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 státushoz kapcsoló, univerzális egészségügyi rendszer pedig az orvosi ellátást szabadítja fel az osztályegyenlőtlenségek uralma alól. A szociális jogok további alapvető szükségletek kielégítését függetlenítenek – legalább részben – az állampolgárok jövedelmi helyzetétől és munkaerejük piaci értékétől.

A lakhatáshoz való jog ebben a tág értelemben nem csupán – és nem elsősorban – valamilyen, minimálisan elfogadható lakhatás állami biztosítását jelenti az arra feltétlenül rászoruló állampolgárok számára, hanem mindazokat a társadalompolitikai intézkedéseket, amelyeknek célja, hogy mindenki számára hozzáférhetővé tegye az emberhez méltó lakhatást.⁴ Ez a lakhatás dekommodifikációját (Esping-Andersen, 1990), vagyis árujellegének csökkentését jelenti: a piaci elosztás visszaszorítása és a szükségletek szerinti elosztással való részleges felváltása a lakhatás területén (vö. Veil, 2010: 320–325). Ebben az esetben az állam kötelessége a társadalom egészére vonatkozóan áll fenn (Bengtsson, 2001), és a lakáspolitikai intézkedések célja nem egy alapvetően a piaci elosztásnak alárendelt lakásrendszer utólagos korrekciója a legszegényebbek megsegítése érdekében, hanem a lakhatás területén jelentkező társadalmi egyenlőtlenségek átfogó csökkentése.

Az állam fent leírt lakáspolitikai felelőségének alapja, hogy a lakhatás alapvető emberi szükséglet. „Minden szociálpolitikának kiinduló pontja az ember otthona: a lakás” – írta Hilscher Rezső, 1928-ban. „Az ember lakásban éli le életének nagyobbik felét és önként értendő követelmény, hogy a lakásnak olyannak kell lennie, hogy a benne-tartózkodás az erkölcsi, kulturális és egészségügyi követelményeknek megfelelően

⁴ A lakhatáshoz való jog e két vonatkozásának összefüggéséről ld. Bengtsson et al. (2012) kritikai elemzését.

és az ember benne valóban otthonát láthassa”, továbbá, hogy a lakhatás költsége ne veszélyeztesse „egyéb fontos életszükségletek kielégítését” (19. o.).

Számtalan kutatás igazolja a megfelelő lakhatás hiánya, a lakhatás bizonytalansága és a rossz lakáskörülmények (különösen a túlszűfolttság, hideg és nedvesség), valamint a pszichológiai problémák és az egészség megromlása közötti kapcsolatot (Bonney, 2007; Bratt, 2002; Evans, 2000; Evans et al, 2003; Gibson et al, 2011). A megfelelő lakhatás a gyerekek fejlődésének is alapvető feltétele (Tausz, 2009). A rossz lakáskörülmények károsan hatnak a gyerekek pszichológiai jóllétére, motivációjára és iskolai teljesítményére (Dearing et al, 2005; Evans et al, 2001). A megfelelő lakhatás hiánya tehát a szegénység és az egészség közötti, oksági összefüggés egyik eleme, valamint az egészséges élet lehetőségében mutatkozó társadalmi egyenlőtlenségek egyik fontos oka (CSDH, 2008; Shaw, 2004).

Otthon lenni valahol alapvető emberi igény: a megfelelő lakhatás nem csupán a természeti erővel szemben, hanem egy ennél alapvetőbb – mélylélektani, fenomenológiai – értelemben is biztonságot nyújt, állandóságot egy gyakran bizonytalan és fenyegető külvilággal szemben, és egyúttal az identitás és önértékelés fontos alkotóeleme (Dupuis – Thorns, 1998; Relph, 1976). Az otthon hiánya a szabadság hiányát is jelenti, a fiziológiai szükségletek kielégítésén – így például a pihenésen és alváson (Waldron, 1991) – túl az emberhez méltó élet olyan, további igényeivel kapcsolatban is, mint az önállóság és a magánszféra védelme, a társas kapcsolatok fenntartása, a szexualitás vagy a játék (King, 2003; Nicholls, 2010). Az indiai alkotmánybíróság érvelését idézve: az emberi lény menedékre való igénye nem csupán a test pusztá védelmét jelenti, hanem „olyan megfelelő lakhatást, ami lehetővé teszi számára a fejlődést minden tekintetben – fizikailag, mentálisan és intellektuálisan” (idézi: Hohmann, 2010: 151)

A megfelelő lakhatás tehát a két, talán legalapvetőbb emberi szükséglet, az egészség és az autonómia (Doyal – Gough, 1984) feltétele, és annak biztosítása az állami társadalompolitika kiemelkedően fontos feladata.

3. A javasolt reform fő irányai

A javaslatokkal foglalkozó következő rész – a helyzetképhez hasonlóan – nem törekszik a teljeskörűsége, hanem a lakásköltségek megfizethetőségének javítását, a hátralekosság megelőzését és kezelését, az alacsony jövedelműek számára is hozzáférhető lakhatás biztosítását és a hajléktalanság visszaszorítását célzó intézkedésekre szorítkozik – alapvetően a lakástámogatások átalakítására és egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítására tesz javaslatot. A tanulmány nem vállalkozik a lakáshitelezési válság és válságkezelő intézkedések tárgyalására. Terjedelmi okokból szintén csak utalhat arra a szintén sürgető társadalompolitikai feladatra, amit a szegregált telepeken (és városi szegregátumokban) élők lakhatásának és életkörülményeinek a javítása jelent, és amelyre az elmúlt években erre szánt forrásoknál nagyságrendekkel több pénz bevonására van

szükség.⁵ A nagy létszámú bentlakásos intézetek felszámolása, és embe-
ribb, közösségi lakhatási szolgáltatások biztosítása a fogyatékossgal
élő állampolgárok számára szintén elengedhetetlen közpolitikai teendő
a lakhatással kapcsolatban (erről ld. Verdes et al., 2011).

A javaslatokat olyan, a lakáspolitikán túlmutató intézkedések felszo-
rolása követi, amelyeket azonnali hatállyal – többnyire további költség-
vetési források bevonása nélkül is – be lehetne vezetni, és közvetlenül
javítanák a lakásszegénységben, hajléktalanságban élő emberek életmí-
nőségét, jogbiztonságát, illetve állampolgáriságát. A tanulmányt a lakás-
politika egyéb területeivel és a források elosztásával kapcsolatos rövid
megjegyzések zárják.

3.0. Országos lakáspolitikai stratégia

A rendszerváltás óta eltelt több mint két évtizedben egyetlen kormánynak
sem volt átfogó lakáspolitikai koncepciója: a kapcsolódó szakpolitikákat
többnyire rövidtávú politikai és lobby céloknak rendelték alá (Hegedüs,
2009), a lakhatás ügyének képviselője a kormányzati struktúrában ma is
esetleges, szétaprózott és nehezen átlátható (Habitat, 2012). Ahogyan azt
az Állami Számvevőszék 2009-es vizsgálata is megállapította, a lakáscélú
támogatások gyakori és többirányú módosításai csökkentették a rendsze-
rek kiszámíthatóságát és kezelhetőségét. Nem készültek „a lakástámoga-
tási rendszer céljait teljes körűen és számszerűsítve meghatározó, azok
megvalósításához szükséges és a rendelkezésre álló forrásokat rögzítő,
továbbá a támogatások hatásait, a programok eredményességének érté-
kelését tartalmazó” kormányzati stratégiák, a pályázati típusú lakástámoga-
tási rendszer esetében pedig „a programok meghirdetésére nem volt
kormányzati koncepció, azok esetleges jelleggel történtek, a meghirde-
tésre vonatkozó miniszteri döntések nem dokumentáltak” (ÁSZ, 2009).

Ebből a szempontból sajnós az Új Széchenyi Terv egyik fejezeteként
napvilágot látott Otthonteremtési Program sem jelent előrelépést – még
akkor sem, ha egy lakáspolitikai koncepció megalkotására vonatkozó
kormányzati szándék önmagában persze üdvözlendő volna. Ahogyan a
stratégiáról kialakított állásfoglalásában a Habitat for Humanity Magyar-
ország (2011a) megállapítja, a dokumentum elmulasztja „az alacsony stá-
tusú háztartások lakhatási problémáinak azonosítását, az ezekkel kap-
csolatban megfogalmazott intézkedések megfogalmazását, részletezését”.
A program nem tartalmaz számon kérhető, egyértelmű határidőkhöz
kapcsolódó célkitűzéseket, illetve a program eredményességének megál-
lapítására szolgáló indikátorokat, a megfogalmazott célok kapcsán pedig
hallgat az azokhoz szükséges forrásokról. A lakhatás terén sajnós alapve-

⁵ Érdemes megjegyezni, hogy a lakásfenntartási támogatás jelentős növelése, valamint egy
kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása (különösen, ha a lakások elosztási elvei a terü-
leti egyenlőtlenségek csökkentését és a leszakadó térségekben élő munkanélküliek esély-
egyenlőségének előmozdítását is tekintetbe veszik) a szegregált telepeken élők helyzetét
is javítaná. A hosszú távú munkanélküliséggel és mély, koncentrált szegénységgel sújtott
települések lakóinak mobilitását ugyanakkor célzott, többemű mobilitási támogatással is
elő kell segíteni.

tően ugyanez igaz a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiára is (vö. Habitat, 2011b), ami a lakáspolitikai intézkedésekkel kapcsolatban csak olyan általánosságokat tartalmaz, mint hogy „szükség van a lakáscélú szociálpolitikai támogatás rendszerének rugalmas átalakítására” (85. o.), vagy hogy „a szociális rehabilitációs telepprogram, szociális bérlakás és lakhatási támogatások átalakításával elő kell segíteni az egészséges, biztonságos, szegregációmentes lakhatást” (87. o.).

Egy átfogó lakáspolitikai reformterv legelső alapelveinek tehát annak kell lennie, hogy a közpolitikai változások indokait, világos, számon kérhető módon megfogalmazott céljait, eszközeit, az ezekhez szükséges jogszabályi változásokat és forrásokat, illetve az ezek eredményességét mérő indikátorokat egy nyilvános, részletesen kidolgozott stratégiába kell foglalni, és ennek kialakítása során az érintett szakértők, civil szervezetek és intézmények lehető legszélesebb körének érdemi bevonására kell törekedni. A lakáspolitikai intézkedések költségvetési és elosztási hatásait mikroszimulációs modellekkel kell vizsgálni, ezek eredményét nyilvánosságra kell hozni, és a vonatkozó jogszabályok indokolásához csatolni. Fontos, hogy a kormányzati struktúrában legyen egyértelmű felelőse – ideális esetben minisztere – a lakáspolitikának.⁶

3.1. Lakhatáshoz való jog

3.1.1. A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG NEMZETKÖZI JOGI ÉS ALKOTMÁNYOS VÉDELME

A lakhatáshoz való jog jelentőségének kinyilvánítása és az állam ez irányú kötelezettségvállalásainak erősítése érdekében indokolt, hogy Magyarország elfogadja a Módosított Európai Szociális Charta 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 (Kardos, 2003), ezért szükség van a szociális jogok érvényesülését vizsgáló indikátor-rendszer kialakítására, valamint a kötelezettségek végrehajtását ellenőrző nemzetközi eljárások lehetőségének biztosítására.

Indokolt tehát, hogy az ország elfogadja a Módosított Európai Szociális Charta kollektív panaszokról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyvét, ami lehetővé tenné, hogy civil szervezetek, szakszervezetek kezdeményezésére a Szociális Jogok Európai Bizottsága döntsön az állami kötelezettségekkel kapcsolatos mulasztásokról. A lakhatáshoz való jognak az ENSZ szociális jogokkal foglalkozó bizottsága által kidolgozott értelmezése (1991), valamint az Európa Tanács emberi jogi biztosának ajánlása (2009) alapján pedig az államnak meg kell szerveznie a lakhatáshoz való joggal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásainak érvényesülését vizsgáló részletes adatgyűjtését és az adatok rendszeres, nyilvános értékelését.

A lakhatáshoz való jogot – számos európai állam alkotmányához hasonlóan – nevesíteni kell Magyarországon alkotmányában is (vö: TLE,

⁶ Vö. az Országos Hajléktalanügyi Programiroda létrehozására vonatkozó javaslattal (Gyóri – Maróthy, 2008).

2010: 2.1.3.). Noha a szociális jogok alkotmányos védelme önmagában nem magyarázza az országok közötti eltéréseket a jóléti ellátások kiterjedésében és minőségében (ld. Rosevear – Hischl, 2011), a lakhatáshoz való jog alkotmányba 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 alkotmánybírói gyakorlatot. A szövegezés során a minimális ellátásra való alanyi jogosultságot is 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 alkotmánybírói esetjogot egyaránt jellemzi (Kardos, 2001; Juhász, 1995; Juhász, 2012).

3.1.2. A KIKÉNYSZERÍTHETŐ LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG INTÉZMÉNYESÍTÉSE

A negatív és pozitív jogok szokásos szembeállítására – ami a leggyakrabban idézett elvi alapja a szociális jogok alanyi jogként való értelmezése és kikényszeríthetősége elutasításának (ld. például Sajó, 1995) – felülvizsgálatra szorul. A jogokat éppen az teszi joggá, hogy a jogrendszer kollektív erőforrásokat biztosít azok védelmére és kikényszeríthetőségére (ld. Holmes – Sunstein, 1999). 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 (2009) 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”.

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 és gyakorlati tapasztalatait (Loison-Leruste – Quilgars, 2009). 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 (Ball, 2011: 4. fejezet; Goodchild, 2003; Lacharme, 2007; Loison, 2007).

Az Egyesült Királyságban a helyi önkormányzatoknak 1977 óta kötelességük elhelyezni azokat, akiknek nincs hol lakniuk, de rendelkeznek valamilyen kötődéssel az adott területhez, és ha a háztartásból legalább egy valaki a „különleges rászorultsági” kategóriák (*priority need*) egyikebe (várandós anyák, gyermekes szülők, katasztrófa áldozatai, idősek,

betegek, fogyatékkal élők) tartozik (Anderson, 2004).⁷ Ez a *de facto* lakhatáshoz való jog azóta további csoportokra is kiterjedt, például a családon belüli erőszak elől menekülőkre, a börtönből kikerültekre és a volt állami gondozottakra. Skócia 2012-vel kiterjesztette ezt a jogosultságot mindenkire, akit egyébként – a szélesen értelmezett – hajléktalanság sújtana (Anderson, 2007). A szabályozás angliai érvényesülését vizsgáló friss kutatás (Fitzpatrick – Pleace, 2012) eredményei összességében biztatóak, a szerzők ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy egy aránylag nagy szociális bérlakás-szektor fenntartása elengedhetetlen a lakhatáshoz való jog tényleges érvényre juttatásához.

Egy a jelenleginél kiterjedtebb és magasabb összegű, normatív lakásfenntartási támogatás magyarországi bevezetése, amely 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 vételével⁸ – oly módon, hogy az kikényszeríthető alanyi jogosultságot biztosítson egy meghatározott minimális 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.

3.2. A lakástámogatások kettős átstrukturálása

A lakástámogatások rendszerét 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.

⁷ Győri Péter (2003) lényegében a nagy-britanniai, lakhatáshoz való jogról szóló szabályozás bevezetését javasolta már 2003-ban a lakástalanok leginkább sérülékeny csoportjai számára.

⁸ 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 (Szikinger, é. n.), valamint a nemzeti hajléktalanügyi stratégia (Győri – Maróthy, 2008) „minimális lakhatási formák törvényi elismerésére” vonatkozó javaslatát is.

4. táblázat A magyar állam különböző lakáscélú kiadásai (2000–2010), milliárd forint

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lakásépítési kedvezmény („szocpol”)	24,2	19,7	19,2	30,1	34,6	39,1	43,5	34,8	30,4	28,2	17,0
Fiatalok otthonteremtési támogatása („félscopol”)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6	14,6	10,8	9,0	6,5	0,6
Összesen	24,2	19,7	19,2	30,1	34,6	55,7	58,2	45,7	39,4	34,7	17,6
Kiegészítő kamattámogatás	1,3	6,4	15,0	23,5	37,3	46,1	34,1	38,8	36,4	48,9	34,3
Jelzálog kamattámogatás	0,1	0,8	6,7	56,3	97,3	105,7	98,1	88,3	65,3	63,6	56,1
SZJA-kedvezmény	2,2	5,6	17,0	31,1	24,7	19,5	14,0	10,0	5,0	2,0	1,0
Összesen	3,6	12,7	38,7	110,8	159,3	171,3	146,2	137,1	106,6	114,5	91,4
Lakástakarékok támogatása	6,4	6,5	5,7	5,9	8,3	10,7	14,1	18,6	22,8	26,1	26,8
Lakástulajdon-szerzés támogatása összesen	34,2	38,9	63,5	146,8	202,1	237,7	218,5	201,4	168,9	175,3	135,8
Panelprogram	0,0	0,0	0,8	2,1	1,8	1,8	4,4	10,1	10,2	4,5	7,7
Lakásfenntartási támogatás	3,6	3,6	3,8	3,5	5,8	12,1	16,7	17,8	16,6	17,7	19,3

Forrás: A Városkutatás Kft. becslése kormányzati források alapján. Ezúton is köszönöm Hegedüs Józsefnek, hogy a rendelkezésemre bocsátotta az adatokat. Lakásfenntartási támogatás: KSH STADAT, tájékoztatási adatbázis.

Az eddigi helyzetet jól mutatja az 4. táblázat: a költségvetés lakáshoz kapcsolódó kiadásaiban a lakástulajdon-szerzéshez kapcsolódó rosszul célzott (ld. Fehér et al., 2011; Hegedüs, 2009; Hegedüs – Teller, 2004) támogatások domináltak, az alacsony jövedelműek lakásfenntartásának támogatására csak jóval kevesebbet költött a magyar állam. És miközben jelentősen növekedtek a lakástámogatásokra fordított költségvetési kiadások, ez nem járt együtt a rászoruló háztartások megfelelő lakhatásának biztosításáért viselt fokozott közfelelősséggel. Eppen ellenkezőleg: a kiadások legnagyobb részét a lakáshitelekhez kapcsolódó bőkezű és rosszul célzott támogatások emésztették fel. Hegedüs József (2006) adatai szerint a lakáshitelekhez kapcsolódó adókedvezmény mintegy kétharmada a lakosság leggazdagabb ötödéhez került, és ez vélhetően hasonlóan alakult a kamattámogatások esetében is. A magyar állam így 2003 és 2010 között minden évben 100–170 milliárd forintot (összesen több mint 1000 milliárd forintot) költött el nagyrészt olyan rétegek lakáshitel-támogatására, amelyek állami segítség nélkül is elboldogultak volna. Ennek töredékét (összesen mintegy tizedét) költötte az állam ugyanezen időszak alatt lakásfenntartási támogatásra, ami teljes egészében alacsony jövedelmű háztartásokhoz jutott.⁹

A kamattámogatások költségvetési súlya azt is jelentette, hogy évekre leszűkült a kormányzat mozgásterét a lakástámogatások alakításában, mivel az adott évi programokkal szemben a korábban felvett támogatott hitelek domináltak a kiadásokat. A támogatási rendszer felülvizsgálatának következtében a támogatott hitelekhez kapcsolódó állami támogatások azonban immár évek óta külön intézkedések nélkül is kifutóban vannak. Az így felszabaduló forrásokat indokolt benntartani a lakástámogatási rendszerben, és a következőkben ismertetett lakáspolitikai intézkedések bevezetésére fordítani azokat.

3.3. A lakásfenntartási támogatás átalakítása

Az eredetileg 1993-ban bevezetett lakásfenntartási támogatás (LFT) mai szabályozásának alapvonalait a 2004-es reform¹⁰ fektette le: a központilag szabályozott normatív lakásfenntartási támogatás bevezetése jelentősen növelte a támogatáshoz való hozzáférést és egyúttal csökkentette a hozzáférés területi egyenlőtlenségeit. A lakásfenntartási támogatás azonban azóta is marginális szerepet játszik a lakástámogatásokon belül, alacsony

⁹ 2004-től kezdődően nagyon jelentős költségvetési kiadást jelentett az itt nem tárgyalt távhő- és gázár-támogatás is, ami a különböző konstrukcióktól függően eltérő mértékben, de szintén problematikus volt a jövedelmi célzást és így a támogatások elosztási hatásait tekintve. Ahogy Hegedüs József és munkatársai (2008) fogalmazzák, „a gázár-támogatás szociális szempontból mélyen igazságtalan, mivel eleve kihagyja azt az 577 ezer háztartást, tipikusan a legszegényebb társadalmi csoportot, amelyik nem gázzal fűt”. A gázár-támogatás szociálpolitikai és energiapolitikai elemzéséhez ld. az Energia Klub (2009), valamint a Városkutatás és a Habitat for Humanity Magyarország (Hegedüs et al, 2010) tanulmányát, továbbá Győri Péter (2010b) cikkét.

¹⁰ A reform részletes indokolásához és koncepciójához ld. Győri, 2003.

színvonala (a háztartásra jutó átlagos havi összege 2008-ban alig több, mint 4000 forint volt), és a 2004-es változásokat követően is szűkös hozzáférhetősége miatt pedig a rászoruló háztartások lakhatásának biztosításában is. „Annak ellenére, hogy a normatív LFT bevezetését követően a kiadások 2003 és 2008 között 3,5 milliárdról 16,5 milliárd forintra növekedtek, a támogatás nem teszi lehetővé, hogy egy társadalmilag elfogadható szintű lakás fenntartásának költségeihez az alacsony jövedelmű csoportok számottevő hozzájárulást kapjanak, hiszen a támogatás összege a lakáskiadásoknak csak igen kis hányadát fedezi” (Bényei, 2011). Egy 2009-es, gyermekes háztartásokra kiterjedő kutatás szerint a hátralekös háztartások közül csak mintegy minden negyedik kapott lakásfenntartási támogatást, adósságkezelésben pedig csak másfél százalékuk részesült (Ferge – Darvas, 2011). A szűk célzással függ össze az is, hogy a jogosultsági kritériumoknál valamivel magasabb jövedelmű háztartások a korábbi szabályozás következtében gyakran rosszabb helyzetbe kerültek, mint a jogosult háztartások a támogatás megszerzése után (Hegedüs et al., 2009).

2011 szeptemberétől a támogatásra jogosultak köre jelentősen kibővült: a jogosultság felső határa az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150 százalékáról annak 250 százalékára változott (és kikerült a jogosultság feltétele közül, hogy a lakásfenntartás elismert havi költségének meg kell haladnia a háztartás havi összjövedelmének 20 százalékát) – noha az egy főre eső jövedelemről a fogyasztási egységre jutó jövedelemre való áttérés enyhén szűkítette a jogosultságot.¹¹ Nem változott viszont a támogatás összege (egy négyzetméterre jutó elismert havi költség összege maradt 450 forint), sőt, a fogyasztási egységre való áttérés következtében a nagyobb háztartások esetében enyhén csökkent. A gyermeküket egyedül nevelő szülők, illetve tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családok viszont több támogatásra jogosultak, noha csak csekély mértékben. A helyi önkormányzatnak való kiszolgáltatottságot növeli, hogy a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság további feltételeként az önkormányzatok előírhatnak a „lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó” feltételeket.

A helyzetet 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. A kormányzati intézkedések következtetésére 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.¹²

¹¹ A 2010. évi CLXXI. törvény indokolása szerint „a módosítás célja egyrészt a szociális gáz- és távhő-támogatás megszűnése okán ellátás nélkül maradó jogosultak befogadása a lakásfenntartási támogatás rendszerébe, másrészt a támogatás célzottságának és hatékonyságának növelése”.

¹² A vonatkozó, 2011. évi CLXVI. törvény indokolása úgy szól, 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 tud kerülni”. Ez így nyilvánvalóan nem igaz, hiszen egyrészt a normatív lakásfenn-

Mindezek alapján indokolt a lakásfenntartási támogatás radikális emelése. „A lakhatás biztonsága akkor növelhető, ha a jövedelem-újraelosztáson belül növekszik a lakásfenntartási támogatás szerepe” (Hegedüs et al, 2007).

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.¹³

Bényei Zoltán (2011) javaslata egy „a költségekhez és a háztartások teherviselő képességéhez hézagmentesebben illeszkedő, emelt összeggel számoló, preventív jellegű lakásfenntartási támogatási konstrukció”. A reform lényege a – számos nyugat-európai országban használt – részképlet felé elmozdulás, ami az célozza, hogy a támogatásra jogosultaknak ne kelljen a jövedelmük egy meghatározott hányadánál (a szóban forgó javaslat esetében annak 20 százalékánál) többet költeniük lakhatásra, mivel az utóbbi és az elismert lakásköltségek közötti különbséget a támogatás fedezi (ld. Hegedüs et al., 2007). A Bényei által javasolt által képlet a következő: $T = (ELN \times ELK \times FE) - HJ \times 0,2$. Vagyis a támogatás összege az elismert lakásköltségek és a háztartás összes jövedelme 20 százalékának különbözete, az előbbi pedig a (háztartásban élők számához rendelt) elismert lakásnagyságnak, az egy négyzetméterre jutó elismert (és a javaslat szerint a jelenlegi gyakorlattal szemben évente indexált) lakásköltségnek és a háztartás (fogyasztási egységben kifejezett) szerkezetének a függvénye.

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 (ld. Semjén, 1996). 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 reform részleteinek kidolgozásakor kell döntést hozni a támogatás következő két alapvető paraméteréről, amelyek alapvető jelentőségűek a program célzása, elosztási hatása, és forrásigénye szempontjából:

tartási támogatásra való jogosultság kiterjesztését a gázártámogatás megszűnésével 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.

¹³ Amennyiben az aktív korúak segélyezését felváltaná egy a dolgozó szegényekre is kiterjesztett garantált minimumjövedelem-rendszer, ahogyan azt például a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága (Gyerekesélyek Magyarországon, 2009), Szalai Júlia (2009), illetve az LMP választási programja (2010) javasolja, úgy nyilván meg kell oldani annak a lakásfenntartási támogatással való összehangolását.

A támogatásra való jogosultság jövedelemhatára**Javaslatok a szakirodalomban Szempontok a döntéshez**

Bényei (2010): 2 x ÖNYM / fő (kb. a háztartások 18 %-a)	A támogatás célzásának meghatározásakor érdemes tekintetbe venni a jóléti állam politikai gazdaságtanáról szóló irodalom kapcsolódó megállapításait. Korpi és Palme (1998) az „újraelosztás paradoxonának” nevezi azt az átváltási viszonyt, ami a jóléti programok célzottsága, és az azok rendelkezésére álló költségvetési források nagysága között figyelhető meg, azzal összefüggésben, hogy a szűken célzott programokra általában aránytalanul kevés forrás jut (vö. Esping-Andersen, 1990; Rothstein, 1999).
Győri (2003): implicit (a jogosultság kritériuma az elismert lakásfenntartási kiadások és a jövedelem aránya)	
Hegedüs et al. (2007): a háztartások kb. 15 %-a	Ennek következtében a szűken célzott ellátások valójában kevésbé enyhítik a szegénységet, mint azok, amelyek a társadalom szélesebb csoportjai jogosultak (annak ellenére, hogy a támogatások egy részét olyanok kapják, akik arra kevésbé szorulnak rá). Ezzel összhangban (illetve a megfizethetőségi probléma tényleges kiterjedését tekintetbe véve) egy olyan aránylag szélesen célzott programra van szükség, ami a jogosultak körén <i>belül</i> több támogatást juttat az arra inkább rászorultak számára (vö. az „univerzalizmuson belüli célzás” javaslatával: Skocpol, 1991).
Hegedüs et al. (2008): 2,5 x ÖNYM / fogyasztási egység (kb. háztartások 18 %-a)	

A lakásfenntartásra fizetendő jövedelemhányad**Javaslatok a szakirodalomban Szempontok a döntéshez**

Bényei (2010): 20 %	A Győri (2003) által javasolt modell bonyolultabb, ugyanakkor tekintetbe veszi, hogy a jövedelem adott részének lakhatásra fordítása eltérő áldozatot jelent a jövedelem mértékétől függően. A jövedelem csökkenésével arányosan csökkenti a lakásfenntartásra fizetendő jövedelemhányadot – és így növeli a támogatás progresszivitását.
Győri (2003): 10–35 %, a jövedelem függvényében fokozatosan növekedve	

További eldöntendő kérdés, hogy a lakásfenntartás elismert költsége tekintetbe vegye-e a lakhatási költségek tényleges lakáshelyzetektől (az alapterület nagyságától, a lakás típusától és a fűtés módjától) függő különbségeit (ahogyan azt Hegedüs et al., 2008 javasolja).

Fontos eleme a fenti javaslatnak, hogy az elismert lakásköltség összege külön is tekintetbe veszi az energiaköltségen kívül a lakásbérleti költséget is. Ez megerősítené a bérlők helyzetét, előmozdítaná a bérlakás-piac fehéredését, és közvetve hozzájárulna a foglalkoztatás regionális különbségeinek csökkentéséhez és a leszakadó térségekben lakók esélyegyenlőségéhez is. Ennek érdekében biztosítani kell a lakásbérlet megfelelő jogi szabályozását, amelynek ki kell terjednie a lakbér módosítás lehetséges mértékére és gyakoriságára, valamint a felmondási időre is (ami jelenleg indokolatlanul rövid). Érdemes megvizsgálni egy ideiglenes (de legalább néhány éves) adómoratórium lehetőségét a lakberek tekintetében

(ami tekintetbe véve a bérbeadással kapcsolatos adóelkerülés kiterjedését, lényegében nem jelentene kiadást a költségvetés számára), egyúttal viszont megadóztatni a lakásokat hosszabb ideig üresen tartó tulajdonosokat.

3.4. Egy kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása

A lakásprivatizáció és a támogatási, adózási környezet miatt az önkormányzati tulajdonú bérlakások aránya a rendszerváltást követően 22 százalékról 3 százalékra csökkent, ami az európai – és különösen a nyugat-európai – átlag töredéke. A korábbi önkormányzati lakásállomány mintegy 85 százalékának privatizációja végletesen beszűkítette az önkormányzati lakáspolitikai mozgásterét, és az önkormányzatok gyakran még ezt a mozgásteret sem használják ki. Az 1990-es évek első felében lezajlott privatizációs hullámot követően is folytatódott az önkormányzati lakásvagyon fogyása: Így például 2010-ben kétezer lakást adtak el az önkormányzatok, miközben mindösszesen 33 új bérlakást építettek (KSH, 2010). A önkormányzatok mára csak mintegy 130 ezer lakással rendelkeznek: a legtöbb településen nem létezik szociális lakásgazdálkodás, a KSH egy néhány évvel ezelőtti felmérése szerint 6 megyeszékhelyen és 16 budapesti kerületben nyilvántartást sem vezetnek a lakásigénylőkről (KSH, 2006).

5. táblázat A szociális bérlakások aránya különböző európai országok lakásállományában

Ország (felmérés éve)	A szociális bérlakások aránya a lakásállományon belül
Ausztria (2009)	23 %
Belgium (2008)	7 %
Csehország (2004)	20 %
Dánia (2009)	19 %
Egyesült Királyság (2004)	20 %
Észtország (2008)	1 %
Finnország (2007)	16 %
Franciaország (2006)	17 %
Hollandia (2009)	32 %
Írország (2002)	8 %
Lengyelország (2008)	12 %
Lettország (2008)	0 %
Magyarország (2010)	3 %
Németország (2008)	5 %
Olaszország (2008)	4 %
Szlovákia (2001)	4 %
Szlovénia (2004)	6 %
Svédország (2008)	17 %

Forrás: Housing Statistics in the European Union 2010; Magyarország: KSH (2012).

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 – az állomány megújulása minimális, a lakások gyakran elfogadhatatlan állapotban vannak (Habitat, 2012; KSH, 2006). Az önkormányzati lakásállomány nyilvánvaló elégtelenségét mutatja, hogy 2010-ben a társadalom legalsó jövedelmi decilisébe tartozók közül is csupán minden tizedik lakott önkormányzati bérlakásban (KSH, 2010). 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 (Előterjesztés, 2012). Egy a témában szervezett konferencián az önkormányzatok képviselői sokszoros, akár harmincszoros túljelentkezésről számoltak be (Habitat, 2012).

A jelenlegi, nagyjából 130 ezer önkormányzati tulajdonú lakásból álló állomány helyett legfeljebb két kormányzati ciklus alatt létre kell hozni egy legalább 300 ezer lakásból álló közösségi lakásszektort (vö. Hegedüs et al., 2007, 2008; Győri – Maróthy, 2008). Ez az eddig felmerült kormányzati tervekhez képest már rövid távon is a szociális bérlakások számára radikális növelését jelenti.¹⁴ 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.

Hosszú távon a lakhatás árujellegének jelentős csökkentése, és egy olyan kiterjedt közösségi lakásszektor kialakítása a cél, amely széles 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 (vö. Hegedüs et al., 2008). Meg kell vizsgálni az európai országok tapasztalatait azzal kapcsolatban, hogy miként lehet a szociális bérlakás-rendszert – egy aránylag széles jövedelmi célzás ellenére is – elérhetővé tenni a legszegényebbek számára is (Pleace, 2012).

A jelenlegi finanszírozási rendszerben a helyi önkormányzatok nem érdekeltek az önkormányzati lakásállományuk bővítésében, többnyire a meglévő lakásaikat sem üzemeltetik hatékonyan, vagy éppen igyekeznek (szegénységben élő lakóikkal együtt) megszabadulni tőlük (Hegedüs, 2009; Ladányi, 2000), és általános, hogy a központi költségvetésből lakás-célra kapott forrásokat más célra használják fel (Gyuris, 2003). Az önkor-

¹⁴ Az Új Széchenyi Terv és az Otthonteremtési Stratégia (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2011) szerint egyaránt „évi 5–10 ezer bérlakás építése lenne kívánatos”. A Nemzeti Eszközkezelő felállításához szükséges forrásokról rendelkező 1245/2011. (VII. 18.) Kormányhatározat szerint az intézmény 2014 végéig „összesen legfeljebb ötezer ingatlant” vásárolhat majd meg, noha ezt a számot a kormány és a Bankszövetség között létrejött megállapodás értelmében később 25 ezerre bővítették (Habitat, 2012).

mányzati lakások (helyi képviselőtestület által megállapított) lakbérében jelenleg tapasztalható szélsőséges eltéréseket (Habitat, 2012) vissza kell szorítani egy olyan országos szabályozással, ami kevesebb teret enged a helyi diszkrecionalitásnak. A megfelelő szakmai és társadalmi egyeztetés során kialakítandó, részletes koncepciónak a lakásügyi jogszabályok módosításán, a bérlakások elosztási elvein, és a kapcsolódó lakbértámogatás szabályain kívül ki kell terjednie a közösségi lakásszektor üzemeltető intézményrendszer kialakítására is. Ez utóbbival kapcsolatban érdemes tekintetbe venni a már meglévő javaslatokat (ld. különösen Hegedüs et al., 2007, 2008), valamint a Habitat for Humanity és a Városkutató Kft. Szociális Lakásügynökségek magyarországi bevezetésének lehetőségeit vizsgáló – még folyamatban lévő – programjának a tapasztalatait.¹⁵ Biztosítani kell a szükséges forrásokat a meglévő önkormányzati lakásállomány felújításához és energiahatékonyságának javításához, emellett 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.¹⁶ A jelenleg az önkormányzatok tulajdonában lévő lakásállomány privatizációját le kell állítani, és módosítani kell a lakástörvényt, a még meglévő lakások költségelvé vagy piaci alapú bérbe adásának visszaszorítása érdekében.

A Városkutató Kft. munkatársai által 2008-ban készített reformcsomag a következőképpen foglalja össze az általuk javasolt közösségi bérlakás-szektor négy pillérét:

– Az első pillért a lakásügyi jogszabályok (lakáskódex) módosítása alkotja, amely a szociális bérlakást az elosztási rendszeren keresztül határozza meg (a szociális szempontok kizárólagossá tétele), továbbá növeli a szociális lakásbérlet kiszámíthatóságát, de egyúttal erősíti a (közösségi és magán-) tulajdonosok jogait, azaz a bérbeadók biztonságát.

– A közösségi bérlakás-szektor második pillérét a közösségi (szociális) feladatokat ellátó lakástársaságok jelentik majd, amelyeket egyrészt már jelenleg is létező szervezetek (önkormányzati vagyonkezelők, alapítványok, kft-k, stb.), másrészt pedig újonnan felállított, részben vagy teljesen erre a célra létrejött gazdasági társaságok adnak. A lakástársaságok feladata lesz, hogy a jelenleg is létező önkormányzati és magántulajdonban lévő bérlakások, valamint a saját tulajdonukba került épített vagy vásárolt lakások szociális célú hasznosításáról, adott támogatási feltételek mellett, ellenőrizhető módon gondoskodjanak.

– A harmadik pillér a szociális bérlakások iránti igényeket rögzítő helyi szintű bérlakás-igénylési névjegyzékek kialakítása, a névjegyzék kialakításának normatív, de differenciált szabályozása, a prioritási sorrendek felállítása, a lakástársaságok bérlőkijelölési szabadságának szabályozása.

– A negyedik pillér a szociális bérlők számára megállapított lakbér-támogatási rendszer (keresleti támogatás) és a lakástársaságok beruházásához és működéséhez adott támogatások (kínálati támogatás) kialakítása.

¹⁵ Bényei Zoltán (é. n.) ellenben óva int a lakástársaságok bevonásától a közösségi lakás-szektor üzemeltetésébe, mivel „erre megfelelőbbnek látszanak a területi alapon, hagyományosan erre a célra létrehozott önkormányzati vagyonkezelő szervezetek, amelyeknél a szervezeti felépítést és az önkormányzati, pénzügyi kapcsolódásokat szabályozni szükséges, de a célok teljesülése érdekében kezdetben le kellene választani a rendszerről a magántőke profitvárákozásait” – az érvelése ugyanakkor nem vonatkozik a non-profit lakástársaságok létrehozásának javaslatára.

¹⁶ A rendszerbe akár új ingatlanokat is be lehetne vonni hasonló módon, illetve hasznosítani a felújításra szoruló, jelenleg üresen álló lakásokat.

Budapesten meg kell vizsgálni az önkormányzati lakásállomány egyes fővárosi rendszerbe integrálásának lehetőségét, a kerületi önkormányzatok „széttartó, összerendezetlen” lakásgazdálkodásának és azok igazságtalan következményeinek kiküszöbölésére (Győri, 2011a, 2011b). A jelenleg is a főváros tulajdonában lévő lakások támogatását növelni kell, és a lakáskiutalások során továbbra is előnyben kell részesíteni a hajléktalan, valamint a volt állami gondozott igénylőket.

3.5. A lakásvesztés és a közüzemi szolgáltatások kikapcsolásának megelőzése

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. Ezenkívül szükség van a 2003-ban bevezetett adósságcsökkentési támogatás átalakítására is: a jelenlegi rendszer az eddigi tapasztalatok szerint inkább csak a „fizetőképesebb, kisebb adóságokkal bíró háztartásokat engedi be, a nagyobb hátralékokat felhalmozó háztartások problémájára kevésbé tud megoldásokat adni”. A hátralékos háztartások csekély kisebbségét éri el, a 40 ezernél kisebb lélekszámú településeken szinte egyáltalán nem elérhető, a hozzáférés jelentős területi egyenlőtlenségeket mutat, és aránytalanul magas szervezeti és igazgatási költségekkel működik (Bényei, 2011: 21; Bernát – Kószeghy, 2011). Bényei Zoltán (2011) az adósságcsökkentési támogatás rendszerének részleges és teljes átalakításának lehetőségét is számba veszi, az alábbiak szerint:

Részleges reform:

- az adósságkezelő szolgáltatás kötelezővé tétele a 40 ezer fő alatti népességszámú településeken is;
- a speciális képesítéssel rendelkező adósságkezelő tanácsadókra vonatkozó előírások eltörlése, és az intézmények szakdolgozói ingyenes továbbképzése;
- központi szabályozás megalkotásával a szolgáltatáshoz való hozzáférés függetlenítése a helyi viszonyoktól;
- az önkormányzatok saját forrásbevonására vonatkozó kötelezettségek eltörlése vagy sávcsökkentése (a települések jellemzői alapján);
- a nagyobb hátralékok kialakulásának megelőzése érdekében a támogatásra való jogosultság kiterjesztése a 6 hónapnál rövidebb idő alatt felhalmozódott hátralékkal rendelkezőkre.
- Az adósságok kialakulásának megelőzése érdekében, a kapacitások bővítésével indokolt volna azt is lehetővé tenni, hogy olyan háztartások is hozzáférjenek a tanácsadáshoz, akiknek még nincs hátralékuk (de komoly gondot okoz nekik kigazdálkodni a lakásfenntartás költségeit, vagy már előre látható, hogy a háztartás jövedelme csökkenni fog).

Teljes reform:

- a lakásfenntartási támogatás megerősítését követően az adósságkezelés olyan rendszerének kialakítása, amely egy szűkebb körben, speciális okok (pl. munkanélküliség, betegség, haláleset) miatt kialakult hirtelen jövedelemcsökkenés folytán előállt hátralékok kezelésével foglalkozik;
- központi szabályozás megalkotásával a szolgáltatáshoz való hozzáférés függetlenítése a helyi viszonyoktól;
- a támogatásra való jogosultság jövedelemhatárának felemelése a létminimum szintjére, hogy a magasabb, ám szerény jövedelmű rétegeket egy-egy méltányolható élethelyzetben megóvja a lakás elvesztésének vagy valamely közműszolgáltatás kikapcsolásának veszélyétől;
- az érintett gazdasági társaságok adósságrendezésben való részvételre és 90 napos türelmi idő biztosítására való kötelezése.

A lakásvesztések megelőzése érdekében továbbá szükség van a lakástörvény, illetve a végrehajtásról szóló törvény olyan módosítására, amely szerint az ingatlan-végrehajtási eljárás során hivatalosan meg kell keresni a lakóhely szerinti önkormányzatot, hogy vizsgálja meg, valóban megkapta-e a család azokat a pénzbeli szociális támogatásokat, amelyekre jogosult volt. A jogosultság elbírálásáig az eljárást fel kell függeszteni, jogosultság esetén új eljárást kell lefolytatni, és a támogatásokat visszamenőleg is biztosítani (Győri – Maróthy, 2008). Az önkormányzati lakásbérlőkre is ki kell terjeszteni a védendő fogyasztók rendszerét (Győri, 2009), és kötelezni kell az önkormányzatokat, hogy az esetleges adósságok rendezése után automatikusan állítsák vissza a bérleti jogviszonyt.

A lakásvesztésnek hatalmas társadalmi költségei vannak, amelyeket jelenleg nem tükröz a végrehajtási folyamat szabályozása. Ezeknek az externáliáknak a részleges beárazása érdekében érdemes megfontolni a végrehajtási illeték felemelését, és ennek a végrehajtást kérőre hátrítását, abban az esetben, ha a végrehajtás tárgya a háztartás egyetlen lakóingatlana. A nyugat-európai országok többségében már hosszabb ideje működő (Győri, 2009a) magáncsőd jogintézményének megfelelő szabályozásával társadalmilag elfogadható körülmények között kell megoldani az eladósodottak helyzetét (Győri, 2003).

3.6. A hajléktalanság visszaszorítása

3.6.1. A HAJLÉKTALANELLÁTÁS KRITIKÁJA

A hajléktalanszálló nem valódi otthon: a cél nem a hajléktalan emberek tömegszállásokon való összezsúfolása, 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 (vö. Misetics, 2010: 35-41). A hajléktalanellátás működésének azon az elven kell alapulnia, hogy csak az éljen hosszú távon ellátó intézményekben, aki erre feltétlenül rászorul – mindazoknak akik képesek az önálló lakhatásra, a közösségnek ebben kell segítenie őket. Így egyrészt tiszteletben tartjuk a rászorulóknak önállóságát és méltóságát, másrészt pedig biztosítjuk, hogy mindenki, aki feltétlenül intézményi elhelyezésre szorul, hozzájusson a megfelelő ellátáshoz. Az ellátórendszer további bővítése (még ha rövid távon 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 összezsúfolása 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 húszan 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. A megfelelő szociális lakáspolitikai hiánya miatt ugyanis nagyon sokan élnek a szélesebb értelemben vett hajléktalanság állapotában, minimálisan elfogadható, biztos lakhatás nélkül, akiknek megérné kihasználni ezeket a szerény, de megfizethető lakhatási formákat, vagy nincs is más lehetőségük. Ugyanis sem az arcpirítóan alacsony lakásfenntartási támogatás, sem a csupán a rászorulóknak töredékét elérő adósságkezelés 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” (Bényei et al., 2000: 82).¹⁷ 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 szembe menne egy másik, kiemelkedően fontos céllal: az utcai hajléktalanság újratermelődésének megelőzésével.

3.6.2. LAKÁSPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK

Az előzőekben javasolt lakáspolitikai intézkedések közül az adósságkezelő szolgáltatások fejlesztése, a magáncső 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.¹⁸

¹⁷ 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 szállásokon* kevesebben vannak egy szobában, hosszabb távú szerződést kötnek a lakóval, benn lehet tartózkodni napközben is, és a szállásért fizetni kell.

¹⁸ 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

A fenti lakáspolitikai intézkedések egyaránt lehetővé 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 továbblépni. A lakástalanság problémájától tehermentesített hajléktalanellátó 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.

3.6.3. A HAJLÉKTALANELLÁTÁS FEJLESZTÉSE

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 tartsák 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 melegedők alapszolgáltatásainak nyitva tartása hétvégén és ünnepnapokon is. Az ehhez szükséges forrásokat az állami normatíva arányos növelésével kell biztosítani. Fel kell számolni a KENYSZI (Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről) bevezetéséhez kapcsolódó azon gyakorlatot, ami szerint egy hajléktalan ember egy nap csak egy nappali melegedő szolgáltatásait veheti igénybe – ugyanakkor ösztönözni kell, hogy egy-egy nappali melegedő minél több szolgáltatást nyújtson, hogy a hajléktalan embereknek ne kelljen számos intézményt felkeresniük csak a legalapvetőbb szükségleteik kielégítése érdekében. 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.

3.6.4. CÉLZOTT PROGRAMOK ÉS A „KÖZTES LAKHATÁSI FORMÁK” FEJLESZTÉSE

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,

esetben egy éjjeli menedékhely és egy nappali melegedő szolgáltatásait is igénybe kell vennie, havonta akár 100 ezer forintot is fordíthat a költségvetés az ellátására – és neki ennek ellenére sem lesz hol laknia.

amely megtiltja, hogy szükséglakásnak minősített helyiségeket lakásként bérbbe lehessen adni (Győri, 2009b). A korábban pályázati rendszerben működtetett támogatott lakhatási programot ki kell terjeszteni, és biztosítani kell a kiszámítható finanszírozását (Győri – Maróthy, 2008). 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” (Hegedüs et al., 2008) vagy „szociális lakáshon” (Győri – Maróthy, 2008), 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 az elhelyezéseket is fokozatosan ki kell majd 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 (minderről ld. Fehér, et al., 2011).

3.7. Büntetőpolitikai, gyermekvédelmi és közigazgatási intézkedések

A fent összefoglalt lakáspolitikai intézkedések mellett szükség van olyan büntetőpolitikai, gyermekvédelmi és közigazgatási intézkedésekre is, amelyek egyrészt fől számolják a hajléktalan és lakástalan embereket sújtó jogszabályokat és hatósági gyakorlatokat, másrészt a maguk eszközeivel szintén hozzájárulnak a lakhatás biztonságához.

Hatályon kívül kell helyezni a szabálysértési törvény fedél nélkül élőket kriminalizáló rendelkezését (186. §).¹⁹ Meg kell szüntetni a közterületen, erdős területen felhúzott kunyhókban élő emberekkel szemben az önkormányzatok által elkövetett jogsértéseket (ld. például AJB-4326, 2011; AJB-3513, 2012; AJB-5125, 2012). A kunyhók lakói számára minden esetben megfelelő alternatív lakhatási megoldást kell találni (ami nem lehet tömegszálláson való elhelyezés), bontani csak ezt követően, továbbá kizárólag a szükséges közigazgatási eljárás lefolytatása és az érintettek

¹⁹ A kézirat lezárását követően az Alkotmánybíróság – a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal – alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette ezt a jogszabályt. A kérdés azonban ezzel sem dőlt el. Egyrészt aggasztó perspektívát nyit a magyarországi alkotmánybíráskodás jövőjéről azoknak az alkotmánybíróknak a többségi döntéshez fűzött két különvéleménye, amelyet a kormánypárt egyoldalúan választott be a testületbe. Másrészt az Alkotmánybíróság döntését éles kritikával illette Tarlós István főpolgármester, Soltész Miklós államtitkár és a miniszterelnök is (ld. Udvarhelyi, 2012). Orbán Viktor „életszerűtlennek” nevezte az Alkotmánybíróság döntését, és kilátásba helyezte, hogy be fognak vezetni „olyan alkotmányos szabályokat, amelyek életszerű jogi szabályozást tesznek majd lehetővé”, hogy „a többség akarata ebben a kérdésben érvényesüljön” (Orbán, 2012).

előzetes értesítése után lehet. Ezzel kapcsolatban érdemes áttekinteni a Pilis Parkerdő Program tapasztalatait (ld. Fehér et al., 2011: 74-77).

Vissza kell szorítani az „önkéntes lakásfoglalókkal” szembeni jog-sértéseket (pl. Setét, 2005), hatályon kívül kell helyezni a szabálysértési törvény „önkéntes beköltözésről” szóló tényállását (167. §), és a lakás-foglalók bírósági eljárás nélküli kilakoltatását lehetővé tévő rendelkezéseket (90/A. §) ki kell venni a lakástörvényből (vö. Halmay, 2000; 3Sz, 2000). Senkit se lehessen bírósági eljárás nélkül kilakoltatni. A jogcím nélkülivé vált háztartások védelme érdekében a korábbi lakbérben kell maximalizálni az általuk fizetendő használati díjat (Győri, 2009). Hatályon kívül kell helyezni a (2012. évi C. törvény által módosított) Büntető Törvénykönyv azon diszkriminatív rendelkezését is, amely az okozott kártól függetlenül minden jogellenes erdei fakivágást két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető bűncselekménynek nyilvánít (371. §, (2), bi)) – ez ugyanis indokolatlan szigorral bünteti azokat a lakásszegénységben élő embereket, akiket a szociálpolitikai juttatások egyelőre nem védnek meg a hidegtől.

A legszegényebb – és különösen a legszegényebb cigány – háztartásokat gyakran fenyegeti az a veszély, hogy lakhatási problémáik (pl. közüzemi díjak következtében kikapcsolt szolgáltatások, megfelelő nyílászárók hiánya, hajléktalanság stb.) miatt emelik ki a családból a gyerekeket (ld. például Polai, 2002). Noha a hatályos gyermekvédelmi törvény szerint „gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani”, ez továbbra is előfordul (az ettől való félelem a legszegényebb családok esetében pedig általános): az UNICEF Gyermek Jogai Bizottsága (2006) is megróttá már Magyarországot azért, mert „a gyerekek gyakran anyagi okok miatt, hosszú időre kerülnek helyettesítő gondoskodásba”. Érvényre kell juttatni a gyermekvédelmi törvény idézett rendelkezését (és Magyarország vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségeit), és biztosítani kell, hogy általában a család anyagi helyzete, és különösen a minimálisan elfogadható lakás hiánya miatt egyetlen gyereket se vegyenek állami gondozásba.

A jelenleginél hatásosabb fellépésre van szükség az ingatlan- visszaélések, „ingatlan-maffia” (Rácz – Csurgó, 2006), valamint az uzso-rabűncselekmények ellen, amelyek szintén nyilvánvaló veszélyt jelentenek az érintett háztartások lakhatására és vezethetnek lakásvesztéshez (ld. Béres – Lukács, 2008; Bass et al., 2003).

Érdemes megjegyezni, hogy a fentebb bemutatott lakáspolitikai reform bevezetésével az összes eddig felsorolt probléma – a fedél nélkü-liségtől kezdve a lakásfoglaláson és kis értékű falopáson át a gyermekes családok hajléktalanságáig – nagyon jelentős mértékben visszaszorulna bármiféle büntető intézkedés nélkül: éppen arra lenne szükség, hogy a politikai döntések ne társadalmi problémák áldozatainak a büntetésére, hanem a problémák megoldására irányuljanak.

Nyilvánvaló, hogy nincsen megfelelő lakhatásuk azoknak, akik erőszakot szenvednek el ott, ahol laknak. A családon belüli és nemi alapú erőszak áldozatainak a biztonságos lakhatását a kikényszeríthető lakhatáshoz való jog bevezetésén túl a bántalmazott nők (és gyermekeik) számára kialakított speciális menedékhelyek kialakításával (ld. WAVE, 2004), pszichológiai szolgáltatások elérhetővé tételével, az igazságügyi

pszichológus szakértők, szociális munkások és orvosok gyakorlatának, valamint a nemi erőszakról és távoltartásról szóló jogszabályok megváltoztatásával, továbbá a jelenleginél radikálisan aktívabb és felkészültebb rendőri fellépéssel is elő kell segíteni (ld. NANE, 2009).

A települési önkormányzatoknak hatékony jelzőrendszert kell működtetniük a kihülések halálesetek elkerülése érdekében. A leginkább veszélyeztetett háztartásoknak célzott támogatást kell nyújtani egyrészt a lakások megfelelő fűtésének biztosítása, valamint a korszerűsítés és az energiahatékonyabb fűtésre való áttérés érdekében (Fehér et al., 2012).

A lakcím kötelező bejelentéséről, nyilvántartásáról és ezek felhasználásáról szóló jelenlegi szabályozás, és a következtlen, esetenként önkényes jogalkalmazás több tízezer állampolgárt – a szó szűk értelmében vett hajléktalanságnál jóval kiterjedtebb körben – sújt az élet számos területén közvetlen és közvetett diszkrimináció a bejelentett lakcím hiánya miatt (vö. AJB-267, 2012; Győri, 2010a; Simon, 2006). A helyzet orvoslására rendelkezésre áll egy részleteiben kidolgozott javaslat (Gurály et al. 2007), amelyet szakértői egyeztetések után végre kell hajtani.

Biztosítani kell a lakáshitel felvevő háztartások megfelelő tájékozottságát és hatékony fogyasztóvédelmét. A kormányhivatalok vizsgálják meg a helyi önkormányzatok lakásgazdálkodásra, lakbértámogatásra, lakásfenntartási támogatásra és adósságcsökkentési támogatásra vonatkozó rendeletei törvényességét (Győri, 2009b). A kormányhivatalok végezzenek átfogó vizsgálatot arról is, hogy az önkormányzatok biztosítják-e az adott település számára a Szociális és Gyermekvédelmi törvényben előírt szolgáltatások mindegyikét. A Magyar Energia Hivatal végezzen ellenőrzést a védendő fogyasztókra vonatkozó törvényi szabályozások végrehajtására vonatkozóan, ideértve az előre fizetős mérőórák felszerelésének kérdését is (Győri, 2009b).

4. Kiegészítő javaslatok a lakáspolitikai egyéb területeivel kapcsolatban

Jelen tanulmány nem foglalkozott a lakáspolitikai azon eszközeivel, amelyeknek nem a lakhatás megfizethetőségének javítása, hanem a lakástulajdon-szerzés elősegítése a célja. A lakáspolitikai ezen két területe közötti összefüggések miatt azonban feltétlenül indokolt néhány megjegyzést tenni ez utóbbival kapcsolatban is. Egyrészt egy hatékony lakásfinanszírozási rendszer a szociális lakáspolitikai megfelelő működtetésének feltétele lehet: „A társadalom többsége számára biztosítani kell a piaci eszközöket, hogy a lakáskeresletüket és igényüket realizálni tudják komolyabb társadalmi költségek, tehát támogatások nélkül. Ha ez nem lenne így, akkor a középosztály sikeresen versenyezne a szociális lakásokért az arra rászoruló rétegekkel, és nagy valószínűséggel ki is szorítaná őket” (Hegedüs, 2009).

Másrészt, a fent kifejtett elvekkel összefüggésben egyértelmű követelmény, hogy a lakástulajdon-szerzési programokra költött források ne emésszék fel a lakáspolitikai számára rendelkezésre álló források többségét (ahogyan az elmúlt két évtizedben történt), és ne szorítsák ki a lakás-

fenntartás támogatását, valamint a közösségi lakásszektorral, hátralékkézeléssel, és a szegénység térbeli koncentrációjával kapcsolatos programokat.

Harmadszor, a lakástulajdon-szerzés támogatásával kapcsolatban is cél a források igazságos elosztása. Ez nem a szűk célzás követelményét jelenti, hanem azt, hogy egyaránt el kell kerülni, hogy a támogatási rendszer rászoruló csoportokat indokolatlanul kizárjon a jogosultságból (pl. az alacsonyabb jövedelműek számára elérhetetlen nagyságrendű önerő differenciálatlan előírásával), továbbá, hogy a jogosultak körén belül a közösségi források többsége a magasabb jövedelműekhez jusson – mint ahogyan az a lakáshitelezés támogatásával kapcsolatban korábban történt (Hegedüs, 2006).

Negyedszer, biztosítani kell a lakhatási támogatások lakáscélú elköltsítését. A lakás-takarékpénztárak – évről évre növekvő forrásokat lekötő – támogatásával kapcsolatban mindkét előbbi probléma felmerül (Hegedüs et al., 2007; Hegedüs et al., 2009), így azt át kell alakítani.

Ötödször, a lakáshoz jutás támogatását úgy kell megvalósítani, hogy az ne hátráltassa az egyéb, kiemelkedően fontos közpolitikai célokat, így különösen az újonnan épült lakások megfelelő minőségének biztosítását, a területi egyenlőtlenségek és a szegénység térbeli koncentrációjának csökkentését, valamint a lakás- és foglalkoztatási mobilitás elősegítését. Noha a lakásépítési kedvezmény („szocpol”), az egyértelműen igazságtalan lakáshitel-támogatásokkal szemben részben jól célzott (a támogatás összege a gyermekszám szerint differenciált, és a gyermekek számával együtt a háztartás szegénységi kockázata is nő), az összes, itt felsorolt szempontból problémákat okozott (Hegedüs, 2009). Ezért a támogatás korábbi rendszerét nem szabad visszaállítani (ld. Bényei, é. n.; Hegedüs et al., 2008). Szintén a lakásmobilitás elősegítése érdekében érdemes megfontolni az adásvételi illeték megszüntetését, és az így kieső költségvetési bevételek ellensúlyozását, progresszív ingatlanadóval (illetve az öröklési illeték növelésével, valamint egyenes ági rokonok közötti öröklésre való kiterjesztésével).

A lakáshoz jutás támogatásának egyik célzott eszköze jelenleg az átmeneti vagy tartós nevelésből kikerült fiatal felnőttek otthonteremtési támogatása. Ennek az összegét jelentősen meg kell emelni, a visszaélések megelőzése érdekében azonban szigorítani kell a felhasználására vonatkozó szabályozáson.

A társasházak és lakásszövetkezetek épület-felújítását, lakások korszerűsítését és az energiahatékonyság javítását szolgáló programokat is a fenti elvek szerint kell kialakítani, különös tekintettel arra, hogy azok az alacsony jövedelmű háztartások is hozzá tudjanak jutni a támogatásokhoz, amelyeknek a legnagyobb szüksége lenne a lakásfenntartási költségek csökkentésére és a lakáskörülmények javítására. A lakásfelújítás támogatások közé tartozik az akadálymentes lakás építéséhez és meglévő lakás akadálymentesítéséhez kapcsolódó juttatás is, amelynek összege 2001 óta változatlan (Bényei, é. n.) és nyilvánvalóan elégtelen, így azt meg kell emelni.

5. Kiegészítő megjegyzések a források elosztásáról

A megfelelő lakhatás jelentőségéről és az ezzel kapcsolatos, állami felelősségről fent írtak értelmében a lakáspolitikai egalitáriánus átalakítása és kiterjesztése alapvető közérdek, amely szükség esetén a közteherviselés növelését is igazolja – különös tekintettel egy progresszív személyi jövedelemadó rendszer kialakítására, egy progresszív ingatlanadó bevezetésére, az öröklési illeték egyenes ági rokonokra való kiterjesztésére (és indokolt esetben az illeték mértékének növelésére). A tulajdonszerzés, lakáshitelezés és energiafogyasztás rosszul céltzott, pazarló támogatásának korábbi költségvetési súlya miatt azonban a fent javasolt intézkedések bevezetésében a lakhatáshoz kapcsolódó állami kiadások válságot megelőző szintjét alapul véve, új források bevonása nélkül, a lakástámogatásokra fordított források átstrukturálásával – és igazságosabbá tételével – is nagyon jelentős lépéseket lehet tenni (ld. Bényei, é. n.; Hegedüs et al., 2008).

Irodalom

- 3Sz (2000): Az önkényes lakásfoglalókkal szembeni eljárásról. A Szociális Szakmai Szövetség állásfoglalása. *Fundamentum* 4 (3): 130–131.
- AJB-4326 (2011): Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-4326/2011. számú ügyben. Előadó: dr. Láposy Attila, dr. Csikós Tímea, dr. Seres Péter.
- AJB-267 (2012): Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-267/2012. számú ügyben. Előadók: dr. Berkes Lilla, dr. Farkas Zsuzsanna.
- AJB-3513 (2012): Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3513/2012 számú ügyben. Előadó: dr. Csikós Tímea, dr. Láposy Attila.
- AJB-5125 (2012): Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5125/2012 számú ügyben. Előadók: dr. Csikós Tímea, dr. Kiss Bernadett, dr. Láposy Attila.
- Anderson, Isobel (2004): Housing, Homelessness and the Welfare State in the UK. *European Journal of Housing Policy* 4 (3): 369–389.
- Anderson, Isobel (2007): Sustainable Solutions to Homelessness: the Scottish Case. *European Journal of Homelessness*, 1: 163–183.
- ÁSZ (2009): Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről. Sorzáma: 0908.
- Ball, Jane (2011): *Housing Disadvantaged People?: Insiders and Outsiders in French Social Housing*. New York: Routledge.
- Bass László et al. (2003): Gyorsjelentés a szegényedésről 2000–2003. A Szociális Szakmai Szövetség jelentése szociális munkások beszámolóí alapján. Budapest: Szociális Szakmai Szövetség.
- Bass László et al. (2007): A szegénység és kirekesztés változása 2001–2006. Gyerekesély Füzetek 3. Budapest: MTA KTI Gyerekprogram Iroda.
- Bengtsson, Bo (2001): Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies* 24: 255–275.
- Bengtsson, Bo et al. (2012): Rights, Citizenship and Shelter. In: *The International Encyclopaedia of Housing and Home*. Szerkesztette: S. J. Smith, London: Elsevier, pp. 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 (é. n.): A lakhatás biztonsága – biztonságos lakhatás. Kézirat.

- Bényei Zoltán et al. (2000): Tíz év után. Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról. *Esély* 1: 62–95.
- Béres Tibor – Lukács György (2008): Kamatos pénz a Csereháton. *Esély* 5: 71–97.
- Bernát Anikó (2008): Fogyókúra: a háztartások fogyasztása. In *Köz, teher, elosztás. Társi Monitor jelentések*. Szerkesztette: Szivós Péter és Tóth István György. Budapest: Társi, pp. 143–154.
- Bernát Anikó – Kószeghy Lea (2011): Managing household debt. Hungarian country report. Final report. Budapest: Társi.
- Bonnefoy, Xavier (2007): Inadequate housing and health. An overview. *International Journal of Environment and Pollution* 30 (3–4): 411–429.
- Bratt, Rachel G. (2002): Housing and family well-being, *Housing Studies* 17 (1): 13–26.
- CSDH (2008): Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization.
- Dearing, Eric et al. (2005): Poverty during early childhood. In *Blackwell Handbook of Early Childhood Development*. Szerkesztette: Kathleen McCartney és Deborah Phillips. Oxford: Blackwell Publishing, Blackwell Reference Online.
- Doyal, Len – Gough, Ian (1984): A theory of human needs. *Critical Social Policy* 4: 6–38.
- Dupuis, Ann – Thorns, David C. (1998): Home, home ownership and the search for ontological security. *The Sociological Review* 46 (1): 24–47.
- 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. Eredeti tanulmányt készítette: Fülöp Orsolya.
- ENSZ (1991): Gazdasági, Szociális és Kulturális jogok Bizottsága, Általános megjegyzések 4, ENSZ dokumentum E/1992/23, III-as függelék 114.
- Esping-Andersen (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Eurobarometer (2010): Eurobarometer 74.1. Poverty and Social Exclusion. Conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Survey co-ordinated by Directorate General Communication.
- Európa Tanács (2009): Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing. CommDH(2009)5. Strasbourg.
- EUROSTAT (2012): Household electricity prices in the EU27 rose by 6.3% and gas prices by 12.6%. Eurostat newsrelease 78.
- Evans, G. W. (2001). Environmental stress and health. In *Handbook of Health Psychology*. Szerk.: Andrew S. Baum et al. Mahway: Erlbaum.
- Evans, Gary W. et al. (2001): Housing quality and children's socioemotional health. *Environment and Behavior* 33 (3): 389–399.
- Evans, Gary W. et al. (2003): Housing and mental health. A review of the evidence and a methodological and conceptual critique. *Journal of Social Issues* 59 (3): 475–500.
- Fehér Boróka et al. (2011): Támogatott lakhatási programok kiterjesztésének és más lakástámogatásokkal való összehangolásának lehetőségei. Budapest: Összefogás Közalapítvány, FOGLAK projektiroda.
- Fehér Boróka et al. (2012): Ajánlások a kihülés megelőzésére. Munkaanyag. Budapest: Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet.
- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (2011): Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése. Budapest: A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.

TANULMÁNY

- Fitzpatrick, Susan – Pleace, Nicholas (2012): The Statutory Homelessness System in England: A Fair and Effective Rights-Based Model? *Housing Studies* 27(2): 232–251.
- Gibson, Marcia et al. (2011): Housing and health inequalities. A synthesis of systematic reviews of interventions aimed at different pathways linking housing and health. *Health & Place* 17: 175–184.
- Gurály Zoltán et al. (2007): Lakcím nélkülség – Otthontalanság. Javaslat a lakcím nélkül élők hátrányos helyzetének megszüntetésére. Budapest: Menhely Alapítvány Módszertan, Hajléktalanok Jogvédő Fóruma.
- Gyerekesélyek Magyarországon (2010): A „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése. Válogatta és szerkesztette: Ferge Zsuzsa és Darvas Ágnes. Készült a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának megbízásából. Budapest.
- Győri Péter (2003): Javaslat a lakhatás biztonságát erősítő egyes szabályozási lépések tematikájára, programjára. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Budapesti Műhely Társadalomkutató, Szervező, Tanácsadó Bt.
- Győri Péter (2005): Hajléktalanok – a szavak és számok hálójában. *Beszélő* 10 (3): 62–69.
- Győri Péter (2009a): A lakhatás biztonságát megerősítő, szükséges válságkezelő lépések. *Háló* 15 (6): 6–7.
- Győri Péter (2009b) Magáncsőd – „a végső megoldás”. Előadás, Magyarországi Adósságkezelők Egyesülete.
- Győri Péter (2010a): Hontalan magyarok. Népszabadság, május 7.
- Győri Péter (2010b): Főúr! A számlát! Népszabadság, március 18.
- Győri Péter (2011a): Csak csendben, csak halkán. A budapesti bérlakásszektor teljes szétesése. Népszabadság, november 11.
- Győri Péter (2011b): Fedél nélküli város. Népszabadság, Népszabadság, december 8.
- Győri Péter – Maróthy Márta (2008): Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei. Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére. Pro Domo Füzetek 1. Budapest: Hajléktalanokért Közalapítvány.
- Gyuris Tamás (2003): Hajléktalanság nálunk és az Európai Unió országaiban. *Kapocs* 2 (8): 32–37.
- Habitat (2011a): A Habitat for Humanity Magyarország állásfoglalása az Új Széchenyi Terv Otthonteremtési Programjáról.
- Habitat (2011b): A Habitat for Humanity Magyarország néhány észrevétele a „Nemzeti társadalmi felzárkózási és roma stratégia” tervezetével kapcsolatban.
- Habitat (2012): Éves jelentés a lakhatási szegénységről. A jelentést összeállította: Kőszeghy Lea. Habitat for Humanity Magyarország.
- Halmi Gábor (2000): Beadvány az Alkotmánybírósághoz. *Fundamentum* 4 (3): 132–135.
- Havasi Éva (2006) Megélhetési nehézségek, anyagi depriváció. Feketén, fehéren. *Tárki Monitor* jelentések 2005. Szerkesztette Szívós Péter és Tóth István György. Budapest: Tárki, pp. 59–81.
- Havasi Éva (2008): Nem csak a pénz... Megélhetési nehézségek, anyagi depriváció. In *Köz, teher, elosztás. Tárki Monitor* jelentések. Szerkesztette: Szívós Péter és Tóth István György. Budapest: Tárki, pp. 61–75.
- Hegedüs József (2006): Lakáspolitikai és lakáspiac – a közpolitika korlátai. *Esély* 5: 65–100.
- Hegedüs József (2009): Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai. Előadás.
- Hegedüs József – Teller Nóra (2004): Támogatások a magyar lakásrendszerben. (Javaslat a lakástámogatások mérésére). Készült az Országos Lakásügyi és Építési Hivatal megbízásából. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2007): Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására. Készült az Államreform Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Mun-

- kacsoportja megbízásából. Munkaanyag. Készítette: Hegedüs József, Somogyi Eszter, Szemző Hanna, Teller Nóra. Közreműködött: Dancza Ildikó, Horváth Ildikó. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2008): Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására. Készítette: Hegedüs József, Somogyi Eszter, Teller Nóra. Közreműködött: Eszenyi Orsolya, Leiner Vera. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2009): Lakhatási szükségletek Magyarországon. Készült a Habitat for Humanity felkérésére. Készítette: Hegedüs József, Eszenyi Orsolya, Somogyi Eszter, Teller Nóra. Munkatárs: Kiss-Molnár Enikő. Városkutató Kft.
- Hegedüs József et al. (2010): Lakhatás megfizethetősége és az energiahatékonyság. Készítette a Városkutató Kft. a Habitat for Humanity Magyarország közreműködésével.
- Herpai Balázs (2010): A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély* 6: 22–40.
- Herrero, Sergio Tirado – Üрге-Vorsatz, Diana (é. n.): Energiaszegénység Magyarországon. Első értékelés. 3CSEP, CEU.
- Hilscher Rezső (1928): Bevezetés a szociálpolitikába. Pápa: Főiskolai könyvnyomda.
- Hohmann, Jessie M. (2010): Visions of social transformation and the invocation of human right sin Mumbai. The struggle for the right to housing. *Yale Human Rights & Development Law Journal* 13: 135–184.
- Holmes, Stephen – Sunstein, Cass R. (1999): *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton.
- Housing Statistics in the European Union 2010. Szerkesztette: Kees Dol és Marietta Haffner. Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology
- Juhász Gábor (1995): A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély* 3: 3–25.
- Juhász Gábor (2012): A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum* 1. 35–49.
- Kardos Gábor (2001): A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróság határozata. *Fundamentum* 1: 99–102.
- Kardos Gábor (2003): Megsérthetőek-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján? *Jogtudományi közlöny* 58 (11) 453–459.
- King, Peter (2002): Housing as a freedom right. *Housing Studies* 18 (5): 661–672.
- Korpi, Walter – Palme, Joakim (1998): The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality. *Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. *American Sociological Review* 63 (5): 661–687.
- KSH (2006): Helyzetkép a lakásviszonyokról, 1999–2005. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- KSH (2012): Társadalmi helyzetkép, 2010. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Lacharme, Bernard (2007): Progress report on the right to housing in France. *Homeless in Europe*, Autumn: 23–24.
- Ladányi János (2000): Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. *Kritika* 29 (9): 11–14.
- Letenyei László – Varga Attila (2011): „Roma Társadalom”. TÁMOP – 5.4.1-8/1 „B” komponens. Írták: Hörömpöli Eri, Koplányi Emese, Kovács Gábor, Rácz Attila, Varga Attila, Vincze Péter. Kutatásvezető: Letenyei László. A záró tanulmányt a BCE Innovációs Központ Nonprofit Kft. megbízásából a TeTT Consult Kft. készítette.
- LMP (2010): A fenntartható jövő, a befogadó társadalom és a megújuló demokrácia stratégiája. A Lehet Más a Politika választási programja. H. n.: Lehet Más a Politika.
- Loison, Marie (2007): The Implementation of an Enforceable Right to Housing in France. *European Journal of Homelessness* 1: 185–197.

TANULMÁNY

- Loison-Leruste, Marie – Quilgars, Deborah (2009): Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France. *European Journal of Homelessness* 3: 75–100.
- Marketing Centrum (é. n.): Roma társadalom – 2010.
- Marshall, T. H. (1964): Citizenship and Social Class. In. *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T. H. Marshall*. New York: Doubleday & Company, Inc., pp. 65–122.
- Misetics Bálint (2010): Otthontalan, csupa-szössz világ. *Hajléktalanság és kriminalizáció*. Replika 71: 43–60.
- NANE (2009): Rendszerbe zárva. Hogyan kezeli az igazságügyi rendszer a nők és gyerekek elleni férfierőszak jelenségét ma Magyarországon? Szerkesztette: Wirth Judit. Budapest: NANE Egyesület – PATENT Patriarchátust Ellenzők Társasága.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2011): Otthonteremtési stratégia. Szakmai vitairat.
- Németh Lászlóné (2012): Írásbeli válasz kérdésre. Hogyan alakult a díjhátralékos energiafogyasztók aránya, igaz-e a hír, hogy növekedett? *Benyújtva* 2012. június 13-án. Irományszám: 7348/1.
- Nicholls, Carol McNaughton (2010): Housing, homelessness and capabilities. *Housing, Theory and Society* 27 (1): 23–41.
- Nussbaum, Martha C. (1990): Aristotelian social democracy, In *Liberalism and the Good*. Szerkesztette: R. Bruce Douglas et al. London: Routledge, pp. 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.
- Orbán Viktor (2012): Parlamenti felszólalás az Országgyűlés 245. ülésnapján (2012. 12. 03.), 112. felszólalás.
- Pleace, Nicholas et al. (2012): Social Housing Allocation and Homelessness. *EOH Comparative Studies on Homelessness* 1. Brussels: Feantsa.
- Polai Bernadett (2002): Önkényesen elfoglalt lakás kiürítése gyámhivatali eljárás keretén belül. *Esély* 2: 109–113.
- Rác Andrea – Csurgó Bernadett (2006): Ingatlan-visszaélések hajléktalanná vált áldozatai. *Kapocs* 5 (23): 30–37.
- Relph, Edward (1976): *Place and Placelessness*. London: Pion.
- Rosevear, Evan – Hirsch, Hirschl (2011): Constitutional law meets comparative politics. Socio-economic rights and political realities. In *The legal protection of human rights*. Szerkesztette: Tom Campbell et al. Oxford University Press, pp. 208–229.
- Rothstein, Bo (1999): *Just Institutions Matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sajó András (1995): Szociális jog és kölcsönös öngyilkossági ígéret. *Világosság* 36 (10): 5–12.
- Semjén András (1996): A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai. *Közgazdasági Szemle*, 43 (október): 841–862.
- Setét Jenő (2005): Az „önkényesek” és az önkény. *Népszabadság*, november 15.
- Shaw, Mary (2004): Housing and public health. *Annual Review of Public Health* 25: 397–418.
- Simon Viola (2006): „Ha majd a jognak asztalánál...” Hajléktalan emberek jogsérelemai. Szakdolgozat. ELTE Társadalomtudományi Kar.
- Skocpol, Theda (1991): Targeting Within Universalism. Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States. In. *The Urban Underclass*. Szerkesztette: Christopher Jencks és Paul E. Peterson. Washington, D. C.: The Brookings Institution. pp. 411–436.
- Szalai Júlia (2009): Rendesek és Mások. Az állampolgáriság megkettőződése. *Élet és Irodalom*, LIII. évfolyam 31. szám.

Misetics: Javaslatok egy egalitáriánus lakáspolitikai reform fő irányaira

- 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.
- 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.
- Udvarhelyi Éva Tessa (2012): A többség érdeke. Népszabadság, december 11.
- UNICEF (2006): A Gyermek Jogainak Bizottságának záró észrevételei: Magyarország. A Gyermek Jogainak Bizottsága 41. ülészak. A részes államok által a 44. Cikk alapján benyújtott Jelentések tárgyalása. CRC/C/HUN/CO/2.
- Vail, John (2010): Decommmodification and egalitarian political economy. *Politics & Society* 38: 310–346.
- Verdes Tamás et al. (2011): Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól. *Esély* 4: 30–34.
- Vida Judit – Vidákovics Erika (2004): Számla-pasziánsz. A nagyvárosi szegénység arcai. *Otthonatlanul... Tégy az emberért!* 3. Budapest: Menhely Alapítvány és BMSZKI.
- Waldron, Jeremy (1991): Homelessness and the issue of freedom. *UCLA Law Review* 39: 295–324.
- WAVE (2004): El az erőszaktól! A menhelyek felállításának és fenntartásának minőségi standardja. Budapest: Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen Egyesület.