

MISETICS BÁLINT

SOSEM VOLT ELÉG: LAKÁSFENNTARTÁSI TÁMOGATÁS 2015 ELŐTT*

A tanulmány a lakásfenntartási támogatás és a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadásokhoz nyújtott települési támogatások átfogó elemzésének első része, amely az ellátások történetének a szociális törvény elfogadásától a normatív lakásfenntartási támogatás 2015-ben történt megszüntetéséig tartó időszakát öleli fel. Egy rövid nemzetközi kitekintést követően az elemzés a szabályozás változásainak részletes bemutatásán túl elsősorban a hozzáférés, a támogatás színvonala, elosztási hatásai, valamint normatív jellege szempontjából vizsgálja a lakásfenntartási támogatást. Tekintettel a háztartási energia ártámogatásának hasonló funkciójára és az erre a célra fordított kiadások nagyságrendjére, a tanulmány röviden kitér a gázártámogatás és a „rezsicsökkentés” szociálpolitikai értékelésére is. Az elemzés következő része a normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésének a következményeit – illetve a lakásfenntartáshoz kapcsolódó települési támogatások új rendszerét – mutatja majd be.

1. Lakásfenntartási támogatás – nemzetközi összehasonlításban

A lakásfenntartási támogatás egy tipikusan rászorultság-elvű, jövedelemtől függő és kötött felhasználású pénzbeli ellátás, a jóléti államok egyik leggyakrabban alkalmazott lakáspolitikai eszköze.¹ A lakáspiac kínálati oldalához kapcsolódó lakhatási támogatási formákkal – például az állami és önkormányzati bérlakás-építésekkel vagy a lakásberuházások állami támogatásával – szemben a lakás-

* Ezúton is köszönöm Győri Péternek, Havasi Évának, Hegedüs Józsefnek, Kováts Bencének és Váradi Balázsnak a tanulmány megírásához vagy véglegesítéséhez nyújtott segítségüket.

¹ Az *OECD Housing Database* (az alábbi nemzetközi összehasonlításban alkalmazott adatforrás) által használt definíció szerint a lakásfenntartási támogatás (*housing allowance*) olyan rendszeres, rászorultság-elvű (*means-tested*) jövedelemtranszfer, amelyben a tulajdonosok vagy bérlők részesülnek a lakhatási kiadásaikhoz (lakbérhez, lakáshitel törlesztőrészletéhez és/vagy kamataihoz, közüzemi díjakhoz, lakásbiztosításhoz és egyéb szolgáltatásokhoz) való hozzájárulásként.

fenntartási támogatás egy keresleti oldali támogatás. Célja a lakhatás (illetve a lakhatáshoz kapcsolódó különböző szolgáltatások) iránti fizetőképes kereslet növelése, tehát a lakhatás (illetve a háztartási energia) *megfizethetőségének* a javítása (Kemp, 2012, 2016). Egy megfelelő színvonalú lakásfenntartási támogatás természetesen a lakhatás *biztonságát* is előmozdíthatja a kényszerű költözések (illetve a kilakoltatások) megelőzésével (Flambard, 2013). Ebből következik, hogy egy elegendően magas összegű lakásfenntartási támogatás közvetett módon – a kereslet élénkítésével, illetve közelebbről egy kiszámítható, tervezhető jövedelemforrás biztosításával – a bérlakáspiac kínálati oldalára is kedvező hatást gyakorolhat.

A lakásfenntartási támogatás általában normatív jellegű (illetve nyílt végű finanszírozású) ellátás, ami azt jelenti, hogy minden, a jogosultsági feltételeknek megfelelő háztartás igénybe veheti, noha előfordulnak (elsősorban az Egyesült Államokban) rögzített költségvetésű programok is, amelyekben az igénylők – a rövidtávon szintén adott támogatott lakbérű bérlakás-állományhoz hasonlóan – csak pályázhatnak, illetve „sorban állhatnak” az ellátásra (Schwartz, 2006; Agiro–Matusitz, 2011; Steele, 2012).

A nyugat-európai jóléti államokban a második világháború utáni évtizedekben a kínálati oldali lakáspolitikai eszközök voltak uralkodók, egyaránt ideértve a „tégla és malter” típusú programokat (az állami vagy önkormányzati lakásépítéseket, a lakásberuházásokhoz nyújtott tőketámogatásokat és kedvezményes hiteleket), valamint az lakásépítéshez kapcsolódó adókedvezményeket és a lakbérek állami szabályozását. A mennyiségi lakáshiány jelentős enyhülésével, majd „a jóléti államok aranykorának” végével, közelebbről pedig annak a politikai konszenzusnak a fölbomlásával, amely a lakáspiacra való jelentős és történeti távlatban példátlan mértékű kormányzati beavatkozást övezte (Harloe, 1995), ezek a kínálati oldali eszközök jelentősen visszaszorultak. A lakáspolitikai kiemelkedően sérülékeny volt a kiterjedt jóléti állam eszméje és intézményrendszere elleni neoliberális törekvésekkel szemben (Pierson, 1995), és a lakásfenntartási típusú támogatások bevezetése vagy kiterjesztése jórészt éppen az államnak a lakáspolitikai egyéb területeiről való visszavonulása által okozott (megfizethetőségi) problémák enyhítését és ellensúlyozását szolgálta (Kemp, 2007a; Stephens, 2005; Priemus et al, 2005).

A lakásfenntartási támogatás egyszerre szolgálhat szűkebb értelemben vett *lakáspolitikai*, valamint *szociálpolitikai* célokat. Lakáspolitikai szempontból a támogatás elsősorban azt szolgálja, hogy az alacsony jövedelmű háztartások számára is megfizethetővé tegye a *megfelelő lakhatás* költségét; szociálpolitikai szempontból pedig azt, hogy a lakásfenntartásra fordított kiadások csökkentésével a támogatott háztartásoknak *több elkölthető jövedelmük* maradjon egyéb szükségleteik kielégítésére (Kemp, 2000; Nordvik–Sørvoll, 2014).

A legtöbb olyan országban, amelyben működik külön lakásfenntartási vagy lakbértámogatási ellátás, a támogatás célja vagy annak biztosítása, hogy a lakásfenntartási kiadások után a támogatott háztartásnak elegendő elkölthető jövedel-

me maradjon a megélhetésre, vagy pedig annak biztosítása, hogy a támogatott háztartásnak ne kelljen jövedelme aránytalanul nagy részét lakásfenntartási kiadásra fordítania.² Az utóbbi konstrukció – a *rés-képlet* – a leggyakrabban alkalmazott megoldás. Ebben az esetben a támogatás azt a „részt” – vagy annak egy részét – fedezi, amely a támogatásra jogosult háztartások (tényleges vagy valamilyen módon *elismert*) lakásfenntartási kiadásai és a jövedelmük egy arányszámmal meghatározott része között van.³ Egy rés-képletre épülő ellátás magyarországi bevezetését többen is szorgalmazták,⁴ egy erre épülő budapesti lakásfenntartási támogatás az 1990-es évek elején többször is a Fővárosi Közgyűlés napirendjén volt,⁵ és noha annak bevezetése végül megghiúsult, több települési és kerületi önkormányzat által működtetett lakásfenntartási vagy lakbértámogatási rendszer alkalmazta – a zuglói önkormányzat 2015 márciusa óta pedig jelenleg is alkalmazza – ezt a módszert.⁶

A lakásfenntartási támogatások nemzetközi összehasonlítását nehezíti, hogy a különböző jóléti rendszerek között jelentős különbségek vannak abban a tekintetben, hogy a lakhatás költségeihez kapcsolódó jövedelemkiegészítés funkcióját milyen mértékben látják el egyéb, általános (társadalombiztosítási vagy rászorultság-elvű jövedelempótló) ellátások vagy külön ezt a célt szolgáló támogatási formák (Kemp, 2000). Ezzel együtt is érdemes azonban áttekinteni a különböző országokban működő lakásfenntartási támogatások néhány alapvető jellemzőjét – ami egyúttal a Magyarországon 2015-ig működő (és lentebb részletesen elemzett) lakásfenntartási támogatás nemzetközi összehasonlításban való elhelyezését is lehetővé teszi.

Ahogy azt a lakásfenntartási támogatáshoz való *hozzáférés* mértékét ábrázoló 1. ábra mutatja, vannak olyan európai országok (Finnország, Írország és Franciaország), amelyekben a társadalom legalacsonyabb jövedelmű egyötödének akár a fele is részesül lakásfenntartási támogatásban, a támogatáshoz való hozzáférés azonban tipikusan ennél korlátozottabb. Az ábráról a támogatások *jövedel-*

² A támogatásoknak ez a két logikája megfeleltethető a megfizethetőségi probléma két legelterjedtebb szociológiai megragadásának: a lakásfenntartási kiadás-jövedelem hányados (ld. Hulchanski, 1995) és a fennmaradó jövedelem vizsgálatának (Stone, 2006). A két konstrukció működését magyarországi adatokon szemlélteti a Városkutatás (2004) tanulmánya.

³ A rés-képlet szerint tehát $T = x \times [K - (y \times J)]$, ahol T a támogatás mértéke, K a lakásfenntartási kiadások, J a háztartás jövedelme, az y pedig a lakásfenntartási kiadásokra fordítandó jövedelemhányad. Ha $x = 1$, akkor a támogatás a lakásfenntartási kiadások és a háztartásjövedelem lakásfenntartásra fordítandó része közötti különbség teljes egészét fedezi. Ha $x < 1$, akkor a támogatás ennek csak egy részét fedezi – annak érdekében, hogy a támogatott háztartások ne veszítsék el az arra való ösztönzést, hogy alacsonyban tartsák a lakásfenntartási kiadásaikat. Ez a probléma leginkább akkor merül fel, ha a támogatás a tényleges lakásfenntartási kiadásokkal, nem pedig egy valamilyen módon meghatározott normatív összeggel számol (a meghatározott szint *feletti* kiadások kezelése azonban az utóbbi esetben is hasonló kérdéseket vet fel).

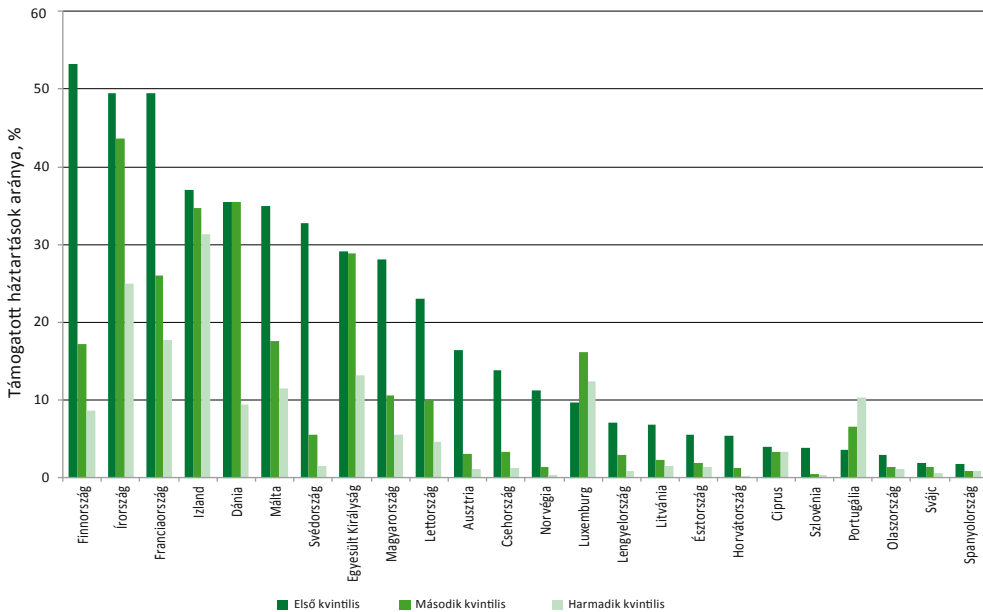
⁴ Ld. Hegedüs et al, 1991; Györi, 2003; Városkutatás, 2004; Városkutatás, 2008; Bényei, 2011; Darvas et al, 2013; A Város Mindenké – Habitat for Humanity Magyarország, 2016.

⁵ Ld. a Fővárosi Közgyűlés 01548–01553/1992.(12.17.) számú határozatát. Az helyett később bevezetett (majd 2010 után megszüntetett) fővárosi rezsitámogatást a tanulmány következő része ismerteti.

⁶ Hegedüs–Teller, 2004; Városkutatás, 2004; Misetics et al, 2015.

mi célzásában mutatkozó eltérések is leolvashatók: a legtöbb európai országban az első jövedelmi kvintilisbe tartozó háztartások jelentősen nagyobb mértékben részesülnek lakásfenntartási támogatásban. Dániában, az Egyesült Királyságban és Írországban azonban a második jövedelmi ötöd háztartásai körében is széleskörű a lakásfenntartási támogatáshoz való hozzáférés. A magyarországi *normatív lakásfenntartási támogatás* (a továbbiakban, *normatív LFT*) a háztartások legalacsonyabb jövedelmű egyötödének is csak kevesebb, mint harmadát érte el, a támogatáshoz való hozzáférés – nemzetközi összehasonlításban – azonban ennek ellenére is aránylag széleskörű volt.

1. ábra. A lakásfenntartási támogatás igénybevétele jövedelmi kvintilisek szerint, 2014



Forrás: OECD *Affordable Housing Database*. A támogatásban részesülő háztartások aránya az elkölthető jövedelem alapján képzett jövedelmi kvintilisek szerint. Az összehasonlításban nem szerepelnek azok az országok, amelyekben nincs lakásfenntartási támogatás, vagy amelyekben a lakásfenntartási támogatáshoz való hozzáférés az első jövedelmi kvintilisben sem éri el az 1 százalékot.

A lakásfenntartási támogatás másik fontos jellemzője, hogy az a lakásfenntartási kiadások mely *típusaira* használható fel: Dániában, az Egyesült Királyságban vagy Írországban a lakásfenntartási támogatás lényegében *lakbértámogatást* jelent (noha az utóbbi két országban emellett külön fűtési támogatás is működik), míg más országokban a támogatás a lakástulajdonosok számára is hozzáférhető.⁷ Ezzel együtt, az Európai Unió régebbi tizenöt tagállamában a lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartásoknak csak aránylag kis része lakástulajdonos.

⁷ OECD *Affordable Housing Database*, „PH3.2 Key characteristics of housing allowances” táblázat.

Ebből következik, hogy ezekben az országokban a támogatáshoz való hozzáférés az alacsonyjövedelmű *bérlők* esetében általában jelentősen magasabb az 1. ábrán szerepeltetett arányoknál: Dániában és Franciaországban például a bérlők többsége, Ausztriában, Belgiumban és Németországban pedig az alsó jövedelmi kvintilisbe tartozó bérlők mintegy 60-70 százaléka részesül lakásfenntartási támogatásban (Griggs–Kemp, 2012; Satsangi, 2007).

Magyarországon – azokhoz a posztszocialista országokhoz a többségéhez hasonlóan, amelyekben szintén csekély kiterjedésű a magánbérleti szektor – a lakásfenntartási támogatást lakástulajdonosok is igénybe vehették. Sőt, amellet, hogy kiegészítő lakbértámogatást is nyújthatott az önkormányzati bérlakások lakóinak, legnagyobb részt a háztartási energia megfizethetőségének a javítását szolgálta – ismét csak hasonlóan a posztszocialista országok jelentős részéhez, amelyekben az ellátás a nyugat-európai országokkal szemben nem annyira a lakbérek, hanem a háztartási energiaárak deregulációját, illetve emelését igyekezett kompenzálni (vö. Hegedüs–Teller, 2004; Lux–Puzanov, 2013).

Noha egy, az állami (önkormányzati) és magánbérleti szektor lakói számára egyaránt hozzáférhető, kiterjedt lakbértámogatás bevezetése (a lakbérek emelésével, a bérlők kvázi-tulajdonosi jogainak a korlátozásával, valamint a lakások megvásárlásához nyújtott állami támogatás csökkentésével párhuzamosan) a tömeges lakásprivatizáció reális alternatívája lett volna a rendszerváltás éveiben,⁸ és később is történt kísérlet egy központilag szabályozott és államilag támogatott lakbértámogatás bevezetésére,⁹ Magyarországon lényegében soha nem működött olyan – jelentős elérésű vagy költségvetésű – ellátás, amely a *lakbérek* megfizethetőség-

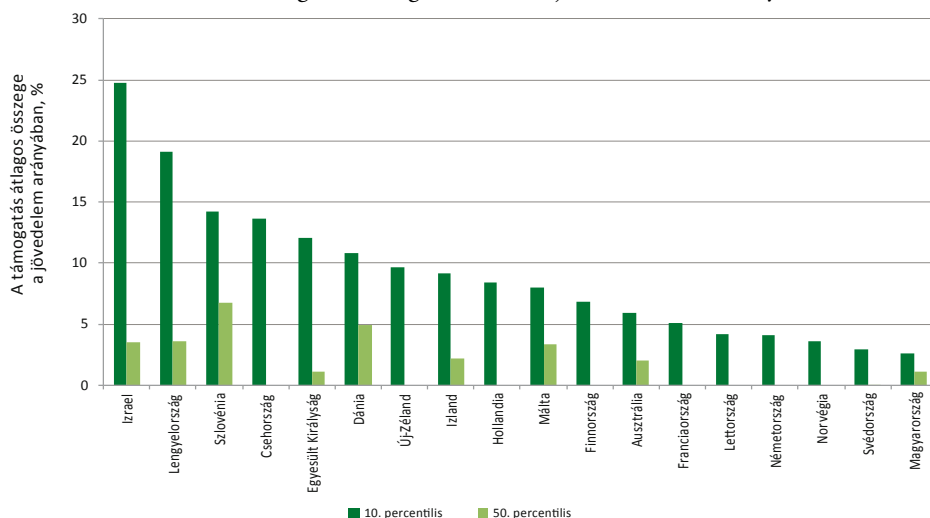
⁸ Ld. Hegedüs et al, 1991; Hegedüs–Tosics, 1991; Hegedüs–Tosics, 1992. A hivatkozott irodalomban javasoltakkal szemben az 1993-ban elfogadott lakástörvény csak az önkormányzati bérlakások esetében írta elő lakbértámogatás működtetését, a törvény 2005. március 31-étől hatályos változatában pedig már csak a „szociális helyzet alapján bére adott” önkormányzati bérlakások esetében. Az önkormányzatok jelentős része az utóbbiak vonatkozásában sem működtet külön lakbértámogatást, csupán eltérő mértékű lakbért állapít meg a „szociális helyzet alapján”, „költségelven”, vagy „piaci alapon” bérbeadott lakások esetében, a bérbeadás különböző típusaira való jogosultságot pedig különböző jövedelmi szintekhez köti (a lakbér mértéke így egy sávok rendszer szerint függ a jövedelemtől). Mivel általában a „piaci alapon” bérbeadott lakások lakbére is jelentősen elmarad a tényleges piaci lakbérektől, valójában mindhárom típusú bérbeadás tartalmaz implicit lakbértámogatást.

⁹ A települési önkormányzatok 2005 februárja óta pályázhattak központi lakbértámogatásra a lakás-célú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet – 3/2005. (I. 12.) Korm. rendelettel beiktartott – rendelkezései szerint. A központi lakbértámogatás havi összege 2005-ben 7000 Ft-ban került meghatározásra, és később sem emelkedett. A pályázó önkormányzatnak a lakbértámogatást legalább ennyivel kellett kiegészítenie: a támogatás minimális mértéke tehát 14 000 Ft, a finanszírozás önkormányzatra háruló része pedig *legalább* 50 százalék volt. Szintén nem emelkedett a jogosultság eredetileg is alacsonyan (az egy fogyasztási egységre jutó öregségi nyugdíjminimum másfélszeresében) meghatározott jövedelmi határa, a támogatásra ráadásul a jövedelmi feltételnek megfelelő háztartások közül is csak a gyermekes családok voltak jogosultak. Mindez a támogatás elterjedése ellen hatott, mint ahogyan az a rendelkezés is, hogy az önkormányzatnak tájékoztatnia kellett az adóhatóságot a bérbeadó adóazonosító adatairól (ld. Hegedüs, 2006).

nek javítását szolgálta volna.¹⁰ A lakásfenntartási támogatást elvben a magánbérlemények lakbéréhez is igénybe lehetett venni, ez azonban – a magánbérlemények alacsony száma mellett a magánbérleti szektor jelentős részének az informalitása és a lakcím-szabályozás visszasságai miatt – vélhetően igen ritka volt,¹¹ ráadásul a támogatás konstrukciója sem tett különbséget (pl. az elismert lakásfenntartási kiadások meghatározásában, illetve a támogatás összegében) az igénylők lakáshasználati jogcíme szerint, noha az értelemszerűen nagyon jelentős hatással van a tényleges lakásfenntartási kiadások – és ezzel összefüggésben a lakásfenntartásra fordított jövedelemhányad – alakulására (ld. Bényei, 2011).

Ebből következik, ahogyan az a 2. ábrán látható, hogy a *normatív LFT* – a támogatott háztartások jövedelméhez viszonyított – összege minimális volt és messze elmaradt a lakbértámogatás más országokban biztosított mértékétől. A támogatás összege a teljes munkaidős bérek alapján képzett első decilis felső határán kereső háztartások esetében is elenyésző volt, a háztartás jövedelmének mintegy két és fél százalékát tette csak ki.

2. ábra. A lakbértámogatás összege a háztartás jövedelméhez viszonyítva, 2014



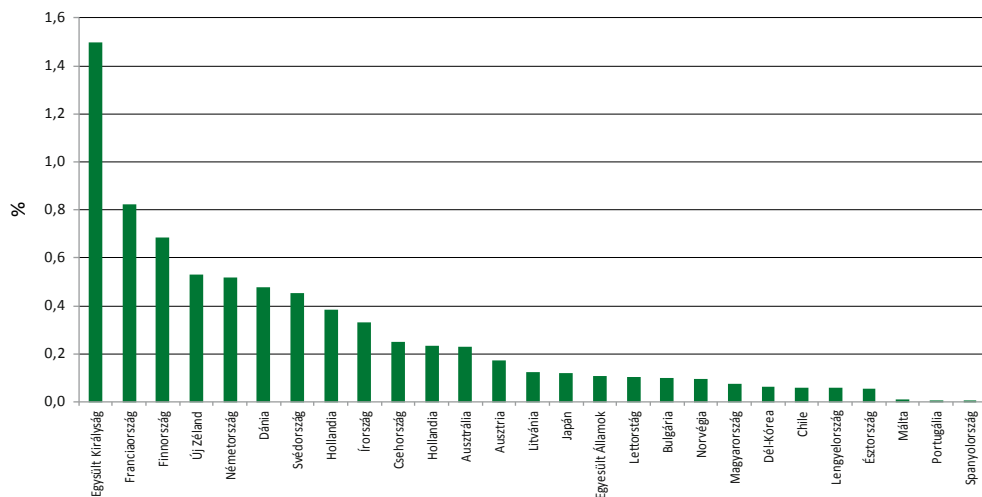
Forrás: OECD Affordable Housing Database. A lakbérhez igénybe vehető lakásfenntartási támogatás átlagos összege a jövedelem arányában, négy különböző, a bérelőslás 10. és 50. percentilisében elhelyezkedő családtípus (egyedülálló; egy keresős pár; egy keresős pár két gyerekkel; egyedülálló szülő két gyerekkel) átlagában. Amennyiben a támogatás összege a tényleges lakbértól (is) függ, a szimuláció a bruttó bér 20 százalékát kitevő lakbérrel számol.

¹⁰ Ez különösen annak tükrében figyelemre méltó, hogy mindeközben a bérbeadók teljesen szabadon dönthettek nem csak a lakbérék, hanem azok *emelésének* a mértékéről is, ráadásul – szemben a poszt-szocialista országok túlnyomó többségével – még az önkormányzati bérlakások esetében is (Lux–Puzanov, 2013).

¹¹ Az *OECD Housing Database* adatai szerint 2014-ben a *normatív LFT*-ben részesülő háztartások öt százaléka lakott magánbérleményben – az azonban minden bizonnyal ennél is ritkább volt, hogy a támogatást magánbérlemény *lakbérére* folyósították.

Szintén markáns – országok közötti – különbségeket mutat a lakásfenntartási támogatásra fordított kiadások 3. ábrán bemutatott mértéke. A GDP arányában kifejezve messze legtöbbet az Egyesült Királyság költ lakásfenntartási támogatásra: a *housing benefit* az ország legköltésesebb lakáspolitikai programja és egyúttal a brit jóléti állam egyik fontos pillére, ami a legalacsonyabb jövedelmű háztartások számára akár a lakbérük *egészét* fedezi (Kemp, 2007b; Stephens, 2005). A lakásfenntartási támogatás típusú ellátásokra fordított kiadások több más országban is meghaladják a GDP fél százalékát, Magyarországon azonban a *normatív LFT* (valamint a csekély elérésű, az álláskeresők földrajzi mobilitásának a támogatására szolgáló *lakhatási támogatás*) összköltsége 2013-ban a GDP egy *ezrelékét* sem érte el.

3. ábra. Lakásfenntartási támogatás típusú ellátások költsége a GDP arányában, 2013



Forrás: OECD Affordable Housing Database. Az adatok az országok egy részében nem tartalmazzák az összes lakásfenntartási támogatás típusú ellátásra fordított kiadásokat. Dél-Korea esetében az adat a 2015-ös évre vonatkozik.

A lakásfenntartási támogatás magyarországi történetére való átvezetésként tehát azt állapíthatjuk meg a fenti (szemléltető jellegű) kitekintésből, hogy a Magyarországon korábban működő *normatív LFT* nemzetközi összehasonlításban egy *közepesen széles körben hozzáférhető*, ugyanakkor *alacsony összegű* támogatást biztosító, *alulfinanszírozott* program volt.¹²

¹² Tekintettel a megfelelő *kínálati oldali* beavatkozások (elsősorban: a non-profit bérlakásállomány fejlesztése és bővítése) hiányára, Magyarország az összehasonlítások által ábrázoltnál is rosszabb helyzetben van *általában* az alacsony jövedelmű háztartások megfizethető lakhatáshoz való hozzáféréseinek a biztosítására szolgáló közpolitikai beavatkozások tekintetében.

2. Lakásfenntartási támogatás Magyarországon 2004 előtt

A rendszerváltás előtt nem létezett Magyarországon lakásfenntartási típusú támogatás, az állam a lakásfenntartás költségeinek a megfizethetőségét más eszközökkel segítette elő: elsősorban a háztartási energiaárak központi szabályozásával és alacsonyan tartásával, valamint a kiterjedt állami bérlakás-szektor lakói számára nyújtott jelentős összegű (implicit és a jövedelemtől független) lakbértámogatással.¹³ A lakásfenntartási támogatás rendszerváltás utáni története szempontjából ez azért releváns, mivel más országokban gyakran a lakhatáshoz kapcsolódó (rászorultság-elvű) pénzbeli ellátások bevezetésével ellensúlyozták a lakásfenntartási költségek alacsonyan tartására szolgáló korábbi, kevésbé piacconformnak, illetve a jövedelmi célzás hiányában pazarlónak vagy igazságtalannak tekintett eszközök megszüntetését (World Bank, 1993; Katsura – Romanik, 2002), Magyarországon azonban semmilyen rendszerszerű állami válasz nem született lakásfenntartási kiadások (1. táblázattal szemléltetett) radikális növekedésére.

1. táblázat. A lakásfenntartási kiadások, fogyasztói árak és jövedelmek változása Magyarországon, 1987–1997

| | | 1987 | 1992 | 1997 |
|--|-----------------|------|------|-------|
| Háztartási energia fogyasztói áranak változása | | 100% | 416% | 1442% |
| Fogyasztói árak változása összesen | | 100% | 289% | 789% |
| Egy főre jutó jövedelem változása | Első decilis | 100% | 214% | 379% |
| | Második decilis | 100% | 241% | 423% |
| | Összesen | 100% | 244% | 475% |
| Jövedelem lakásfenntartásra fordított aránya | Első decilis | 11% | 21% | 28% |
| | Második decilis | 11% | 16% | 23% |
| | Összesen | 9% | 13% | 19% |

Forrás: KSH HKF és KSH Tájékoztatói Adatbázis.

A lakásfenntartási terhek növekedésére az államnak a lakhatás területéről való sokrétű visszavonulása idején – és részben annak következtében – került sor (Misetics, 2017), egy olyan időszakban, amelyben a szociálpolitikát alakító (neo) liberális és konzervatív irányzatok közös célkitűzése a központi állami újraelosztás visszaszorítása és a jóléti rendszer decentralizációja volt – ami jórészt a helyi közösségekre és ezen belül is a jogállami rendszerváltás ideológiájában kulcsszerepet játszó helyi önkormányzatokra hárította a szegénységgel kapcsolatos társadalmi felelősséget (Ferge, 1991, Szalai, 2007). A lakásfenntartási támogatás első állami

¹³ A lakásfenntartási problémákról – illetve ezzel összefüggésben a hátrálékosság terjedéséről – a rendszerváltást megelőző időszakban ld. Győri – Gábori, 1990; Győri, 1995.

szabályozásának a politikai kontextusát egyrészt a központi költségvetés anyagi erőforrásokkal alá nem támasztott decentralizációval való tehermentesítésére irányuló törekvések (Pálné, 2001 nyomán Vígvári, 2008), másrészt a települési önkormányzatok jóléti funkcióival kapcsolatos illúziók (Ladányi, 2000) adták – megvalósulására pedig az önkormányzatok finanszírozásának a diszfunkcionális, egyenlőtlenégeket növelő rendszere (Szalai, 1995) is rányomta a bélyegét.

A szociálpolitikai rendszerváltás egyik sarokpontja, a szociális törvény korai változata még erősebb szociális jogokat biztosított volna, az 1993-ban elfogadott változat azonban ezeket jelentősen korlátozta, viszont alapvető szerepet szánt a diszkrecionális helyi segélyezésnek (Ferge, 1993). Noha ellenzéki képviselők kezdeményezték, hogy a törvény biztosítsa a lakásfenntartási támogatásra való *jogosultságot*, mivel – a törvénymódosító indítvány indokolása szerint – ebben az esetben is „érvényesíteni kell azt az elvet, hogy az ellátás megállapításához szükséges feltételek fennállása esetén az *garantálva legyen*”,¹⁴ a javaslatot a parlament többsége elutasította. A szociális törvény így végül a lakásfenntartási támogatást is csak a *Mátyás király meg az eszes lány* című népmeséből ismert „hozz is ajándékot meg ne is” logika mintájára szabályozta. A törvény elfogadott szövege szerint ugyanis a „települési önkormányzat lakásfenntartási támogatást *nyújthat* annak a családnak vagy személynek, aki a településen elismert minimális lakásnagyságot és minőséget meg nem haladó lakásban vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben lakik és lakás hasznosításából származó jövedelemmel nem rendelkezik.”¹⁵ A törvény a támogatás színvonaláról nem rendelkezett, azt azonban kikötötte, hogy a „támogatás összegének – figyelembe véve az egyéb pénzbeli ellátásokat is – biztosítania kell a lakhatás feltételeinek megőrzését”.¹⁶

A szociális törvénynek az ellátás célzásával kapcsolatos rendelkezései jövedelmi szempontból – más rászorultság-elvű ellátásokhoz képest is – széles körű hozzáférés irányába mutattak. Noha az öregségi nyugdíjminimum (a továbbiakban: ÖNYM) kétszerese utólag visszatekintve – az ÖNYM értékének azóta bekövetkezett jelentős és tartós értékvesztésére tekintettel – nem tűnik magas jövedelmi küszöbnek, ez 1993-ban enyhén meghaladta a *hetedik* jövedelmi tized átlagos egy főre jutó jövedelmét, és jelentősen meghaladta a jövedelmi szegénység bevett küszöbértékét is, ahogyan azt a *2. táblázat* mutatja.

¹⁴ Havas Gábor, Sarkadiné dr. Lukovics Éva, dr. Szigeti György és Solt Ottilia módosító indítványa a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényjavaslathoz (8287. szám), 1992. november 12.

¹⁵ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.), 38. § (1) bekezdés. Sajat kiemelés.

¹⁶ Szt., 38. § (4) bekezdés. Ezt az ambiciózus kitévelt később – 1997 január elsejével – az az enyhébb megfogalmazás váltotta fel, hogy a „támogatás összege – figyelembe véve az egyéb pénzbeli ellátásokat is – *hozzájárul* a lakhatás feltételeinek a megőrzéséhez”, majd 2004 januárjával ez is kikerült a törvényből.

2. táblázat: A lakásfenntartási támogatásra való jogosultság jövedelmi határa, a jövedelmi tizedek átlagos egy főre jutó jövedelme és szegénységi küszöbértékek, 1993

| | | |
|---|--|-----------------|
| Egy főre jutó átlagos havi jövedelem | Első decilis | 5152 Ft |
| | Harmadik decilis | 8440 Ft |
| | Ötödik decilis | 10279 Ft |
| | Hetedik decilis | 12286 Ft |
| Lakásfenntartási támogatásra való jogosultság jövedelmi határa | | 12534 Ft |
| Jövedelmi szegénység küszöbértéke (egy főre jutó mediánjövedelem 60%-a) | | 6982 Ft |
| Létminimum havi értéke | 1 fős aktív korú háztartás, városokban | 15449 Ft |
| | 1 fős aktív korú háztartás, falvakban | 14137 Ft |
| | 1 fős nyugdíjas háztartás, városokban | 11376 Ft |
| | 1 fős nyugdíjas háztartás, falvakban | 10400 Ft |

Forrás: KSH HKF, KSH létminimum számítás, Társi Háztartás Monitor.

A lakásfenntartási támogatáshoz való hozzáférés elvi *lehetőségének* a társadalom jelentős része számára való biztosítását vélhetően az indokolta, hogy szintén a társadalom jelentős részének jelentett problémát a lakásfenntartási kiadások szélsőséges mértékű emelkedése – az 1992 és 1995 közötti években például a társadalom *többségével* előfordult legalább az egyik évben, hogy nem volt elég pénzüik otthonuk megfelelő fűtésére (Spéder, 1996). A támogatás széles jövedelmi célzása ugyanakkor azt eredményezte, hogy a központilag szabályozott ellátások közül gyakran a lakásfenntartási támogatás vált annak a helyi (szociál)politikai törekvésnek a legalkalmasabb eszközévé, hogy a források ne a leginkább rászoruló, hanem a magasabb jövedelmű (középosztályi) csoportokhoz jussanak (Tárki, 2004). A jogosultságról szóló törvényi szabályozás másik eleme, a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya pedig – ezzel szemben – jelentős részben éppen a legrosszabb lakáskörülmények között élő háztartásokat zárta ki a jogosultak köréből (Monostori, 2000; Györi, 2004).

A szociális törvény eredeti szövege tehát egy a „lakhatás feltételeinek megőrzését” biztosító és a társadalom széles rétegei számára hozzáférhető támogatásról rendelkezett. Másrészről viszont – és az önkormányzatok szociálpolitikai gyakorlatát végül is ez határozta meg – a törvény szerint a települési önkormányzatok *nyújthattak* lakásfenntartási támogatást, de ez nem volt kötelező; a törvény kimondta, hogy a települési önkormányzat „szociális rászorultság esetén” lakásfenntartási támogatást nyújt, de nem definiálta a rászorultságot; azt azért meghatározta, hogy milyen esetben „különösen indokolt” a lakásfenntartási támogatás, de ezekben az esetekben sem garantálta az arra való jogosultságot; ki-

mondta továbbá, hogy a támogatásnak biztosítania kell a lakhatás feltételeinek a megőrzését, de nem határozta meg sem a támogatás konkrét összegét, sem annak minimumát. A törvény tehát – azon kívül, hogy a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság szabályozásának a kötelező elemévé tette a szintén önkormányzati rendeletben megállapítandó minimális(?) lakásnagyság és lakásminőség(?) vizsgálatát, valamint kizárta a támogatásra való jogosultságból azokat, akik a lakás hasznosításából származó jövedelemmel rendelkeznek – *látszólag* nem csupán a támogatás konkrét összegét, hanem a jogosultak körének a meghatározását, sőt azt is teljes egészében a települési önkormányzatokra bízta, hogy egyáltalán nyújtanak-e ilyen támogatást.

Látszólag, amennyiben az Alkotmánybíróság már 1994-ben kimondta, hogy a települési önkormányzatok törvénysértést követnek el, ha a szociális ellátásokról szóló rendeletükben nem szabályozzák a lakásfenntartási támogatást, „amelyről a települési önkormányzat rászorultság esetén köteles gondoskodni”.¹⁷ Az Alkotmánybíróság tehát – a lakásfenntartási támogatásról szóló szabályozást a szociális törvény és az önkormányzati törvény általános rendelkezéseivel együtt értelmezve – lényegében kötelező ellátásnak mondta ki a lakásfenntartási támogatást. Sőt, az Alkotmánybíróság a jogosultság jövedelmi feltételeiről szóló – a „különösen indokolt a lakásfenntartási támogatás akkor” szófordulattal, tehát inkább ajánlásként felvezetett – törvényi rendelkezést is hasonló szellemben, úgy értelmezte, hogy az már „behatarolja” az önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét, ami ennek következtében csak arra terjed ki, hogy a szociális törvény „rendelkezéseiben meghatározott rászorulókon túl további jogosultakat is lakásfenntartási támogatásban részesítsen[ek]”.¹⁸

Az Alkotmánybíróság döntései sem ellensúlyozták azonban az önkormányzati segélyezés egészére jellemző „törvényes anarchiát” (Horváth, 1995). Az önkormányzatok többsége szerepeltette ugyan a lakásfenntartási támogatást a helyi rendeletében, voltak önkormányzatok, amelyek a szabályozási köteleességüknek azáltal tettek eleget, hogy rendeletbe foglalták: lakásfenntartási támogatást nem nyújtanak; a jogosultság jövedelmi határát általában a törvényi szabályozásnál alacsonyabban határozták meg vagy más módon szűkítették a támogatásra jogosultak körét; végül, a lakásfenntartási támogatást érdemben szabályozó önkormányzatok jelentős része sem folyósított egyetlen lakosának sem lakásfenntartási támogatást (ÁSZ, 1998; Monostori, 1998; König, 2004). 1996–1997 során a 3000 főnél kisebb lélekszámú települések kétharmadában, a 3000 és 5000 fő közötti települések közel harmadában egyetlen lakos sem részesült lakásfenntartási támogatásban (Monostori, 2000). A törvényi szintű szabályozás megfogalmazásához igazodva a lakásfenntartási támogatás általában az önkormányzati

¹⁷ 32/1994. (VI. 2.) AB határozat.

¹⁸ 1/2000. (II. 23.) AB határozat. Az AB ennek megfelelően megsemmisítette egy önkormányzati rendeletnek azt a részét, amely a többtagú háztartások esetében (tulajdonképpen egy durva és implicit ekvivalencia skála alkalmazásával) a szociális törvényben szereplő jövedelemszintnél alacsonyabban határozta meg az ellátásra való jogosultságot.

rendeletek szövegezése szerint is csak „adható” volt (Horváth, 1995; Monostori, 1998; König, 2004), ami jelentős teret adott a diszkrecionális vagy akár önkényes jogalkalmazásnak (vö. Kiss et al, 1995).

A jogosultság rendeleti szintű részletszabályai ráadásul gyakran a rászoruló háztartások jelentős részét kirekesztették az ellátásból (König, 2004). Ezeket a helyi rendeleteket az Alkotmánybíróság visszatérően vizsgálta és alkalmanként törvénysértőnek találta, például akkor, ha azok a lakásfenntartási támogatásra való jogosultságot a bejelentett lakóhely (állandó lakcím) időtartamához kötötték.¹⁹ Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel azt is megállapította, hogy az önkormányzatoknak úgy kell szabályozniuk a lakásfenntartási támogatásra való jogosultságot, hogy „az arra rászoruló, akik olyan élethelyzetbe kerültek, amelyben lakhatásuk feltételeinek megőrzése veszélybe került, szociális alapelátás nélkül ne maradjanak”, és ennek megfelelően a lakásfenntartási támogatás nyújtását nem köthetik olyan feltételhez, amely „a lakásfenntartási támogatás törvényi rendeltetésével ellentétesen, arra rászorulókat kizár a támogatásból”.²⁰ Az alkotmánybírósági esetjog azonban következtelen volt ebben a tekintetben: a hátralékos háztartások lakásfenntartási támogatásra való jogosultságból való kizárását az Alkotmánybíróság nem találta törvénysértőnek,²¹ noha ez a rászoruló támogatáshoz való hozzáférést korlátozó egyik legjellemzőbb önkormányzati gyakorlat volt (Kiss et al, 1995; Győri, 2004; König, 2004; Városkutató, 2004).

A támogatás a jogosultak kis részét érte csak el (Tárki, 2004), átlagos összege pedig sem a tényleges lakásfenntartási kiadásokhoz, sem a támogatott háztartások jövedelméhez nem illeszkedett szorosan (Monostori, 2000; König, 2004; Benedek et al. 2006.). A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatások átlagos összege egyaránt nagyon jelentős területi egyenlőtlenségeket mutatott, és éppen azokon a településeken volt kisebb a támogatás átlagos összege, ahol nagyobb volt a szegénység (Simon, 1999; Győri, 2004). A kétezres évek elején a támogatások majdnem fele olyan háztartásokhoz jutott, akiknek saját értékelésük szerint sem szokott gondot okozni a rezsikifizetése, és jövedelmük alapján sem voltak „rezsiszegénynek” tekinthetőek – miközben a támogatás a leginkább rászoruló rétegek töredékét érte csak el (Tárki, 2002). 2001-ben a jövedelmi szegénységben élő háztartások az átlagnál kisebb eséllyel részesedtek lakásfenntartási támogatásban, és átlagosan kisebb összegű támogatást kaptak (Havasi, 2005).

Ahogy az a 4. ábrán látható, a lakásfenntartási támogatás egy támogatottra jutó átlagos havi összege az első években a később 1000 Ft-ban meghatározott minimum alatt vagy akörül alakult. A támogatás átlagos összege ezt követően jelentős emelkedésnek indult, ez azonban (egészen a *normatív LFT* bevezetéséig) reálértéken a támogatás színvonalának a stagnálását jelentette, mégpedig az

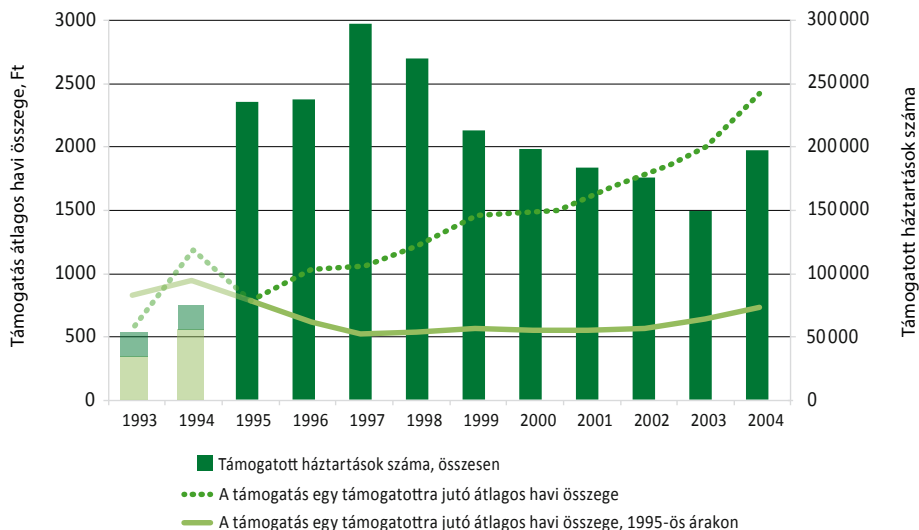
¹⁹ 38/1999. (XII. 7.) AB határozat; 46/2004. (XII. 1.) AB határozat.

²⁰ 9/1998. (III. 27.) AB határozat.

²¹ 349/B/1994. AB határozat. Az Alkotmánybíróság a döntés során tekintetbe vette, hogy a jogosultak köréből a hátralékos háztartásokat kizáró rendelkezés alkalmazásától a szabályozás értelmében az önkormányzat méltányosságból eltekinthetett.

1995 és 1997 közötti jelentős reálértékcsökkenés után kialakult alacsony szinten – részben annak következményeként, hogy a minimális támogatási összeg egészen 2004-ig nem emelkedett az 1997-ben meghatározott érték fölé. A lakásfenntartási támogatás átlagos összege jóval alacsonyabb volt a környező közép-kelet-európai országok által nyújtott lakásfenntartási támogatásnál is (Hegedüs–Teller, 2005).

4. ábra. A lakásfenntartási támogatás igénybevétele és átlagos havi összege, 1995–2004



Forrás: Saját összeállítás a KSH Tájékoztatási Adatbázis és a Szociális Statisztikai Évkönyvek alapján. Az 1993–1994-es évek esetében a világos tónusú értékek a pénzületi, a sötét tónusú értékek a természetbeni ellátás adatait mutatják (a halmozódások kiszűrése nélkül).

A törvényi szabályozás megalkotása után a támogatáshoz való hozzáférés 1997-ig bővült, ezt követően azonban évről évre csökkent, a *normatív LFT* bevezetését megelőző évre az 1997-es érték *felére*. A hozzáférés radikális csökkenése valószínűleg az önkormányzati segélyezés finanszírozásának a változásaival, valamint az önkormányzatok által folyósított ellátások közötti átrendeződéssel (ezen belül is vélhetően a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának a kizorító hatásával) volt összefüggésben (Győri, 2004), mindenesetre sem a központi szabályozás változása, sem a lakásfenntartási problémák csökkenése nem indokolta.

A támogatás törvényi szabályozásában a „különösen indokolt a lakásfenntartási támogatás akkor” típusú megfogalmazást csak tíz évvel a szociális törvény hatályba lépését követően váltotta fel az első kötelező érvényű megfogalmazás a támogatásra való jogosultsággal kapcsolatban. Ahogyan azt a lakásfenntartási támogatás törvényi szabályozásának időbeli alakulását összefoglaló 3. táblázat mutatja, a szociális törvény 1993-at követő változásai már korábban is igyekeztek bizonyos szempontból (pl. a támogatás minimális összege vagy a támogatási időszak te-

kintetében) egységesíteni az önkormányzatok által nyújtott ellátásokat – az igazi áttörést azonban a *normatív LFT* bevezetése jelentette.

3. táblázat: A lakásfenntartási támogatás törvényi szabályozása, 1993–2015^I

| | 1993.2.1. – 1996.12.31. | 1997.1.1. – 2003.2.14. | 2003.2.15. – 2003.12.31. | 2004.1.01. – 2004.4.30. | |
|------------------------------|---|---|-----------------------------|---|--------------------------|
| Önkormányzat által nyújtható | Jogosultsági szabályozás jellege | Ajánlás ^I | | Kötelező ^{III} | |
| | Jövedelmi határ | 2 x Önym | | 1,5 x Önym ^{IV} min: 2 x Önym | |
| | Lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya | 35% | 35% 20% (fűtés) | | 35% |
| | Elismert lakásfenntartási kiadás | Lakbér, albérleti díj, lakáshitel, távhő, közös költség, csatornahasznalet, szemétszállítás, továbbá az önkormányzat rendeletében meghatározott mértékig: villanyáram, víz és gázfogyasztás, tüzelőanyag ^V | | | |
| | Elismert lakásnagyság | Önkormányzati hatáskör | | | |
| | Összeg | Önkormányzati hatáskör ^{VII} | | | |
| | Minimális havi összeg | – | 1000 Ft | | 2500 Ft |
| | Támogatási időszak | Önkormányzati hatáskör ^{VIII} | 1 év vagy fűtési időszak | | |
| Államilag garantált | Jövedelmi határ | | | | 1,5 x Önym |
| | Lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya | | | | 25–30% ^{IX} |
| | Elismert lakásfenntartási kiadás | | | | – |
| | Elismert lakásnagyság | | | | Önkormányzati hatáskör |
| | Összeg | | | | Önkormányzati hatáskör |
| | Minimális havi összeg | | | | 2500 Ft |
| | Lakásfenntartási kiadások egy m ² -re jutó elismert költsége | | | | – |
| | Támogatási időszak | | | | 1 év vagy fűtési időszak |

^I Saját összeállítás a Szt. alapján. A világos tónussal jelzett cellák jelzik a *normatív LFT* jellemzőit. A sötétebb tónussal jelzett cellák vonatkozásában a Szt. hatályos állapota nem tartalmazott rendelkezéseket.

^{II} A táblázat a szociális törvény *megfogalmazását* követi. Ezzel szemben ld. a fentebb idézet 32/1994. (VI. 2.) AB határozatot.

^{III} Itt és a sorban ezt követő cellákban: az önkormányzatok továbbra is bővíthették a jogosultak körét.

^{IV} Egyedülállóknak esetében továbbra is a nyugdíjminimum kétszerese volt a jogosultság felső jövedelmi határa.

^V Az önkormányzati szabályozás a lakáskarbantartás költségeit is bevonhatta az elismert lakásfenntartási kiadások körébe.

| 2004.5.1. – 2004.12.31. | 2005.1.1. – 2011.8.31. | 2011.9.1. – 2011.12.31. | 2012.1.1. – 2015.2.29. | 2015.03.01. után |
|--|--|----------------------------|---------------------------|------------------------|
| Kötelező | | | | Nincs |
| min: 2 x Önym | | 2,5 x Önym (f.e.) | | |
| 30% | | – | | |
| Lakbér, albérleti díj, lakáshitel törlesztőrészlet, távhő, közös költség, csatornahasználat, szemétszállítás, villanyáram, víz és gázfogyasztás, tüzelőanyag ^{VI} | | | | |
| Önkormányzati hatáskör | | | | |
| Önkormányzati hatáskör | | | | |
| 2500 Ft | | | | |
| Önkormányzati hatáskör | | | | |
| 1,5 x Önym | | 2,5 x Önym (f.e.) | | |
| 25% | 20% | – | – | |
| Normatív lakásnagyság x 1 m ² -re jutó elismert költség | | | | Önkormányzati hatáskör |
| 1 fő: 35 m ² ; 2 fő: 45 m ² ; 3 fő: 55 m ² ; 4 fő: 65 m ² ; +1 fő: +5 m ² Legfeljebb a jogosult által lakott nagysága. | | | | |
| Képlet szerint | | | | |
| 2500 Ft | | | | |
| 400 Ft | 2005–2008: 425 Ft 2009–2015: 450 Ft | | | |
| 1 év | | | | |

^{VI} Az önkormányzati szabályozás további lakásfenntartási kiadásokat is bevonhatott az elismert lakásfenntartási kiadások körébe.

^{VII} 1997-ig a támogatásnak „biztosítania kell a lakhatás feltételeinek megőrzését”, 2004-ig a támogatás „hozzájárul a lakhatás feltételeinek a megőrzéséhez”.

^{VIII} Az alapértelmezett az egy év, de az önkormányzat ennél rövidebb időtartamot is megállapíthatott.

^{IX} 25 százalék egyszemélyes háztartás esetén, továbbá, ha a háztartásban élő személyek több mint fele gyermek vagy fogyatékos személy.

Magyarázat: F.e. = fogyasztási egység.

3. A normatív lakásfenntartási támogatás

A szociális törvény már 2004. január elsejétől egyértelműen kötelezően nyújtandó ellátásként határozta meg a lakásfenntartási támogatást, anélkül azonban, hogy a támogatás összegét is megszabta volna. A *normatív LFT* a törvény 2004. május elsejétől hatályos változata alapján működött: ekkortól már a támogatás konkrét összege is bekerült a központi szabályozásba. Ez volt tehát az első országos – az ország minden településén egységes feltételekkel elérhető – lakásfenntartási kiadásokhoz kapcsolódó pénzbeli ellátás Magyarországon.

A lakásfenntartási támogatás fejlesztése abba a 2002 és 2006 közötti parlamenti ciklusban megfigyelhető halovány szegénypárti társadalompolitikai irányvonalba illeszkedett, amelyben a kormányzat több lépésben növelte a jóléti rendszer normatív jellegét és a központi szabályozás szerepét, valamint emelte a szegénységben élők számára hozzáférhető pénzbeli ellátások színvonalát (cf. Ferge, 2012: 170–183, 2017: 110–124). Ebben az időszakban került sor az adósságkezelési szolgáltatás – legalább a nagyobb településeken kötelező – intézményesítésére, az univerzális családi pótléknak a segélyjellegű gyermekvédelmi támogatás megszüntetésével és a gyermekek után járó adókedvezmény csökkentésével elért jelentős emelésére (Benedek–Scharle, 2006; Ferge, 2006), valamint a rendszeres szociális segélynek egy minimumjövedelem típusú ellátássá változtatására, ami – a *normatív LFT* törvénybe foglalásához hasonlóan, és mindkét esetben különösen utólag visszatekintve – egy „valóban nagy horderejű pozitív lépés [volt] a magyar segélyezés történetében” (Tausz, 2008: 52).

A *normatív LFT* bevezetésével minden olyan háztartás – immáron egyértelműen – *jogosulttá* vált lakásfenntartási támogatásra, amelyben az egy főre jutó jövedelem nem érte el az öregségi nyugdíjminimum másfélszeresét, amennyiben a lakásfenntartás elismert havi költsége meghaladta a háztartás havi összjövedelmének (kezdetben 25, majd 2005 januárjával annak) 20 százalékát. A *normatív LFT* költségeinek a 90 százalékát a központi költségvetés megtérítette az önkormányzatok számára. A helyi önkormányzatok a saját forrásaikból ezt követően is nyújthattak a *normatív LFT* mellett *helyi lakásfenntartási támogatást*, aminek a szociális törvény csak a keretszabályait határozta meg.

A *normatív LFT* összege a háztartás jövedelmétől, valamint a háztartás létszáma alapján számított elismert lakásfenntartási kiadások mértékétől függött.²² Érdemes kiemelni, hogy most került sor először az *elismert* lakásfenntartási kiadások meghatározására és használatára. Ezzel nem csupán a támogatás igénylése vált egyszerűbbé, hanem – ahogyan arra a *normatív LFT* bevezetéséről szóló módosító indítvány indokolása is felhívta a figyelmet – „azok a legnehezebb kö-

²² Az elismert lakásfenntartási kiadás a háztartás taglétszámától függő *elismert lakásnagyság* és az *egy m²-re jutó elismert lakásfenntartási kiadások* szorzata volt. Ha a támogatott háztartás által lakott lakás *kiseb*b volt, mint az elismert lakásnagyság, a támogatás kiszámításakor az előbbit kellett figyelembe venni. Az elismert lakásnagyság szabályozásának problémáiról ld. Bényei, 2011.

rülmények között élők is, akik nem tudnak megfelelő lakásfenntartási költséget igazolni (pl. mert nem fűtenek), megkaphat[ták] a támogatást.”²³

A támogatás pontos összegét eredetileg (2004 májusától) a következő képlet határozta meg:

$$TM = 0,2 - \frac{(J - 0,5 \text{ ÖNYM})}{\text{ÖNYM}} \times 0,1$$

ahol TM a támogatás mértéke, vagyis *amekkora részét az elismert lakásfenntartási kiadásoknak a támogatás fedezi*, J a háztartás egy főre jutó jövedelme, az ÖNYM pedig az öregségi nyugdíjminimum. A szabályozás 2005 januárjától hatályos változatában az előbbi formula a következő új paraméterekkel szerepelt (ami a támogatás mértékének az 50 százalékos emelését jelentette):

$$TM = 0,3 - \frac{(J - 0,5 \text{ ÖNYM})}{\text{ÖNYM}} \times 0,15$$

A támogatás kezdetben tehát azoknak a legalacsonyabb jövedelmű háztartásoknak az esetében, amelyekben az egy főre jutó jövedelem nem érte el az ÖNYM felét, az elismert lakásfenntartási kiadások 20 százalékát fedezte, és ez az érték csökkent – a háztartás jövedelmével arányosan – 10 százalékra a jogosultság felső jövedelmi határánál (az ÖNYM másfélszeresével megegyező egy főre jutó jövedelem esetében). A gyors korrekcióval bevezetett – és 2015 márciusáig, a *normatív LFT* megszüntetéséig hatályos – paraméterek szerint a támogatás mértéke az elismert lakásfenntartási kiadások 30 és 15 százaléka között mozgott, és mindkét esetben minimum havi 2500 Ft volt.

A *normatív LFT* kialakításában jelentős szerepet játszott Győri Péter javaslata, amit az akkori szociális minisztérium által a szociális törvény tervezett megújításával kapcsolatos háttér tanulmányok és javaslatok megalkotása céljából indított program keretei között készített el. A támogatás konstrukciójához Győri (2003) a fentebb említett *rés-képlet* egy olyan változatának az alkalmazását javasolta, amelyben a lakásfenntartásra fordítandó jövedelemhányad is a jövedelemtől függ. A támogatás összege tehát az elismert lakásfenntartási költség és a háztartási jövedelem *egy főre jutó jövedelemtől függő* hányadának a különbözete lett volna. A két konstrukció logikáját szemlélteti a 4. táblázat.

²³ Korózs Lajos módosító javaslata az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról készült T/9275 számú törvényjavaslatához (T/9275/33), 2004. március 22.

4. táblázat: A normatív LFT és egy rés-képletre épülő támogatás működése

| Háztartás létszáma | | 1 fő | 2 fő | 3 fő | 4 fő | |
|---|-----------------------------|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------|
| Elismert lakásnagyság | | 35 m ² | 45 m ² | 55 m ² | 65 m ² | |
| Elismert lakásfenntartási kiadás (Ft/hó) | | 14 875 | 19 125 | 23 375 | 27 625 | |
| Első decilis | Háztartás jövedelme (Ft/hó) | 25 519 | 51 038 | 76 557 | 102 076 | |
| | Elismert kiadás / jövedelem | 58% | 37% | 31% | 27% | |
| | Normatív LFT | Támogatás (Ft/hó) | 3273 | 4208 | 5143 | 6078 |
| | | Támogatás / elismert kiadás | 22% | 22% | 22% | 22% |
| | | (Elismert kiadás – támogatás) / jövedelem | 45% | 29% | 24% | 21% |
| | Eredeti javaslat | Támogatás (Ft/hó) | 10 565 | 10 506 | 10 446 | 10 387 |
| | | Támogatás / elismert kiadás | 71% | 71% | 70% | 70% |
| (Elismert kiadás – támogatás) / jövedelem | | 17% | 17% | 17% | 17% | |
| Második decilis | Háztartás jövedelme (Ft/hó) | 36 733 | 73 466 | 110 199 | 146 932 | |
| | Elismert kiadás / jövedelem | 40% | 26% | 21% | 19% | |
| | Normatív LFT | Támogatás (Ft/hó) | 2260 | 2906 | 3551 | 4197 |
| | | Támogatás / elismert kiadás | 15% | 15% | 15% | 15% |
| | | (Elismert kiadás – támogatás) / jövedelem | 49% | 32% | 26% | 23% |
| | Eredeti javaslat | Támogatás (Ft/hó) | 7560 | 4495 | 1429 | – |
| | | Támogatás / elismert kiadás | 51% | 24% | 6% | – |
| (Elismert kiadás – támogatás) / jövedelem | | 20% | 20% | 20% | – | |

Forrás: Saját számítás a *normatív LFT* szabályozása és Györi (2003) alapján. A számítás mindkét támogatás esetében a *normatív LFT* 2005 január elsejétől hatályos jogosultsági feltételeit vette alapul (1,5 ÖNYM alatti egy főre jutó jövedelem és legalább 20%-os elismert lakásfenntartási kiadás / jövedelem arány). Szintén a *normatív LFT* szabályozását követi az elismert lakásméret, valamint az egy m²-re jutó elismert lakásfenntartási kiadás (2005-ben 425 Ft). A decilisek az egy főre jutó jövedelem szerinti jövedelmi tizedek a KSH HKF alapján.

A *normatív LFT* esetében a támogatás összege az elismert lakásfenntartási kiadás 15–30 százaléka volt, a háztartás egy főre jutó jövedelmétől függően, viszont függetlenül akár a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított arányától, akár a háztartástagok számától (ahogyan azt a 3. táblázat sötétebb tónussal jelölt sorai mutatják). Mivel az elismert lakásfenntartási kiadás összege a háztartásta-

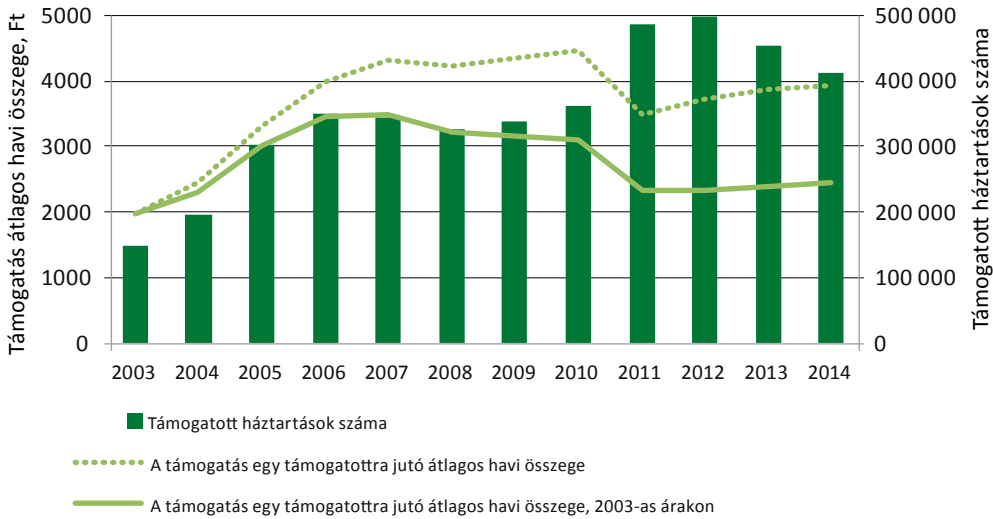
gok számával együtt növekedett (noha nem lineárisan), a támogatás összege az azonos egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartások esetében is *magasabb volt a nagyobb létszámú háztartások esetében*. Ennek megfelelően a támogatással csökkentett lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya is a nagyobb háztartások esetében csökkent nagyobb mértékben, ami azonban így is alatta maradt a szabályozásban szereplő 20 százalékos küszöbnek. Ez a támogatási konstrukció következetlenségét jelzi: a szabályozás elismerte ugyan azoknak az alacsonyjövedelmű háztartásoknak a támogatásra való jogosultságát, amelyeknek a jövedelmük több mint 20 százalékát kellett volna lakásfenntartásra fordítaniuk, a támogatás összege nem tette lehetővé, hogy a jövedelmük lakásfenntartásra fordított aránya ez alá a szint alá csökkenjen.

A rés-képletre épülő eredeti javaslat éppen ezt valósította volna meg, amennyiben annak eredményeként a támogatással csökkentett lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya a háztartás egy főre jutó jövedelmétől függően 10–20 százalék – tehát legfeljebb a jogosultsági feltételként meghatározott részarány – lett volna (amit a táblázat világos tónusú kiemelése jelez). A támogatás összege tehát egyaránt függött volna a háztartás jövedelmétől és az elismert lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított részarányától. Ennek megfelelően ez a konstrukció az azonos egy főre jutó jövedelmű háztartások közül *magasabb támogatást adott volna a kisebb létszámú háztartásoknak, mivel ezekben a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya is magasabb*. Ahogyan az a fenti táblázatból látható, a támogatás összege is jóval magasabb lett volna ebben a konstrukcióban – legalábbis a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított aránya alapján leginkább rászorulóknak tekinthető háztartások esetében.

Az eredeti javaslat tehát a lakásfenntartási kiadások akkora részét fedezte volna, amennyi ahhoz szükséges, hogy a háztartás jövedelmének a lakásfenntartásra fordított aránya a meghatározott szintre csökkenjen; a bevezetett támogatás ezzel szemben a lakásfenntartási kiadások 30 százalékában határozta meg a támogatás maximális mértékét. Ily módon a *normatív LFT* az eredeti javaslathoz képest egy jelentős megszorító jellegű módosítással került bevezetésre.

Ezzel együtt, a lakásfenntartási támogatás átlagos összege a *normatív LFT* bevezetését követően jelentősen növekedett, és jelentősen bővült a támogatáshoz való hozzáférés is, amint azt az 5. ábra mutatja. Néhány évvel a támogatás bevezetését követően a támogatás átlagos havi összege és a támogatott háztartások száma egyaránt a duplájára növekedett.

5. ábra: A lakásfenntartási támogatás igénybevétele és átlagos havi összege, 2003–2014



Forrás: Saját összeállítás a KSH Tájékoztatási Adatbázisa alapján.

A hozzáférés bővülése a támogatásra fordított kiadások igazságosabb eloszlásával – a támogatás jövedelmi célzásának a javulásával – járt együtt. Az 5. táblázatban közölt adatok szerint a támogatáshoz való hozzáférés bővülése a két alsó jövedelmi decilisbe tartozó háztartások körében volt a legjelentősebb. A korábbi rendszerben a társadalom legalacsonyabb jövedelmű két decilisében is csak a háztartások 1–4 százaléka részesült lakásfenntartási támogatásban; néhány évvel a *normatív LFT* bevezetése után az első jövedelmi decilisbe tartozó háztartások közel harmada, a következő jövedelmi decilisbe tartozó háztartások közül pedig majdnem minden negyedik. Jelentősen megnőtt az alacsonyabb jövedelmű háztartások aránya a támogatottak között, a támogatott háztartások többsége a társadalom legalacsonyabb jövedelmű harmadába tartozott. Szintén a támogatás elosztási hatásainak a javulását mutatja Risk-mutató alakulása.²⁴

²⁴ A jövedelmi tizedek az egy főre jutó (ekvivalens) jövedelem alapján osztják tíz egyenlő részre a társadalmat, a háztartások taglétszáma azonban nem független a jövedelemtől (az alsó tizedekbe nem a háztartások 10-10 százaléka tartozik, hanem kevesebb), a lakásfenntartási támogatásban pedig háztartások részesülnek. A Risk-mutató azt fejezi ki, hogy az egyes decilisekben a háztartások súlyarányához képest mekkora (hányszoros) valószínűséggel szerepelnek a lakásfenntartási támogatásban részesülők. Ha például a Risk-mutató = 2, ez azt jelenti, hogy az adott jövedelmi decilisben saját részarányukhoz képest kétszeres valószínűséggel részesülnek lakásfenntartási támogatásban.

5. táblázat: A lakásfenntartási támogatáshoz való hozzáférés és a támogatott háztartások jövedelmi decilisek szerinti megoszlása 2003-ban és 2009-ben

| | Támogatásban részesülő háztartások aránya, az egy főre jutó jövedelmi decilisek szerint | | Támogatásban részesülő háztartások megoszlása az egy főre jutó jövedelmi decilisek között | | Risk-mutató | |
|---------------|---|-------------|---|-------------|-------------|------------|
| | 2003 | 2009 | 2003 | 2009 | 2003 | 2009 |
| 1 | 4% | 32% | 18% | 22% | 2,4 | 3,4 |
| 2 | 1% | 25% | 5% | 19% | 0,9 | 2,7 |
| 3 | 2% | 14% | 11% | 12% | 1,4 | 1,5 |
| 4 | 2% | 11% | 12% | 10% | 1,5 | 1,1 |
| 5 | 2% | 8% | 11% | 8% | 0,7 | 0,9 |
| 6 | 1% | 7% | 3% | 8% | 0,8 | 0,7 |
| 7 | 2% | 7% | 13% | 9% | 0,8 | 0,8 |
| 8 | 2% | 5% | 17% | 6% | 1,4 | 0,5 |
| 9 | 1% | 3% | 8% | 4% | 0,8 | 0,3 |
| 10 | 0% | 2% | 2% | 3% | 0,4 | 0,2 |
| <i>Együtt</i> | <i>1,4%</i> | <i>9,3%</i> | <i>100%</i> | <i>100%</i> | <i>1,0</i> | <i>1,0</i> |

Forrás: Havasi Éva számítása a KSH HKF alapján. Mivel a lakásfenntartási támogatás előfordulási gyakorisága és így az elemzett esetszámok is alacsonyak, az adatok statisztikai hibahatára aránylag magas.

A lakásfenntartási támogatás központi szabályozása a 2004 előtti rendszer egyik súlyos problémáját, a támogatáshoz való hozzáférésben és a támogatás színvonalában egyaránt megmutatkozó települési lejtőt is jórészt kiküszöbölte, amint azt a 6. táblázat mutatja. A támogatáshoz való hozzáférés a településnagyságtól függetlenül, az egész országban bővült, de a bővülés a legkisebb településeken volt a legnagyobb mértékű: a *normatív LFT* bevezetését megelőző évhez képest 2009-re a 3000 lakos alatti településeken *megötszöröződött* a támogatottak száma. A támogatás összege is a legkisebb településeken élők esetében nőtt legnagyobb mértékben, 2003 és 2009 között közel *háromszoros mértékben*. Míg a korábbi decentralizált rendszerben minél kisebb volt a település, annál kisebb összegű támogatást kaptak az ott lakók, a központi szabályozás ezt az összefüggést lényegében megfordította (noha Budapesten a többi nagyobb városhoz képest továbbra is aránylag magas maradt a támogatás átlagos havi összege).

6. táblázat. A lakásfenntartási támogatáshoz való hozzáférés és a támogatás átlagos havi összege a település lakosság száma szerint, 2003–2007

| | Lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások átlagos havi száma | | | |
|----------------|--|--------|--------|-----------|
| | 2003 | 2005 | 2007 | 2007/2003 |
| 3000 alatt | 21331 | 88180 | 108369 | 508% |
| 3000–9999 | 21164 | 61056 | 71031 | 336% |
| 10 000–39 999 | 49639 | 68839 | 75903 | 153% |
| 40 000– | 35362 | 54464 | 71173 | 201% |
| Budapest | 20736 | 30354 | 30581 | 147% |
| Összesen | 148232 | 302893 | 357057 | 241% |
| | Lakásfenntartási támogatás egy támogatottra jutó átlagos havi összege, Ft | | | |
| | 2003 | 2005 | 2007 | 2007/2003 |
| 3000 alatt | 1560 | 2990 | 4498 | 288% |
| 3000–9999 | 1763 | 3165 | 4304 | 244% |
| 10 000–39 999 | 1919 | 3207 | 3800 | 198% |
| 40 000– | 2782 | 3691 | 3792 | 136% |
| Budapest | 3480 | 4038 | 4086 | 117% |
| Országos átlag | 1989 | 3319 | 4325 | 217% |

Forrás: Saját számítás a KSH területi statisztikái alapján.

A lakásfenntartási támogatás országos tendenciáit mutató 5. ábrához visszatérve: a támogatás színvonalának a *normatív LFT* 2004-es bevezetését követő jelentős emelkedése sajnos nem volt tartós. A támogatás egy támogatottra jutó átlagos összege 2006-ig emelkedett, 2007 után azonban reálértéken jelentősen csökkent. Ennek alapvetően az egy m²-re jutó elismert lakásfenntartási kiadás értékvesztése volt az oka. Noha a *normatív LFT* eredeti szabályozása az egy m²-re jutó elismert lakásfenntartási kiadás 2004. évi értékének a meghatározása mellett azt is kikötötte, hogy a következő években azt „az éves központi költségvetésről szóló törvény – a várható energiaárak emelkedésére figyelemmel – határozza meg”,²⁵ a változó értéke következetesen és az évek múltával egyre nagyobb mértékben elmaradt a lakásfenntartási kiadások tényleges emelkedésétől, amint azt a 7. táblázatban közölt adatok mutatják.

²⁵ Szt. 38. § (3), 2004. május 1. és 2015. február 28. között hatályos szöveg.

7. táblázat: Az egy m²-re jutó elismert lakásfenntartási költség és a lakásfenntartás tényleges költségének a változása, 2004–2014

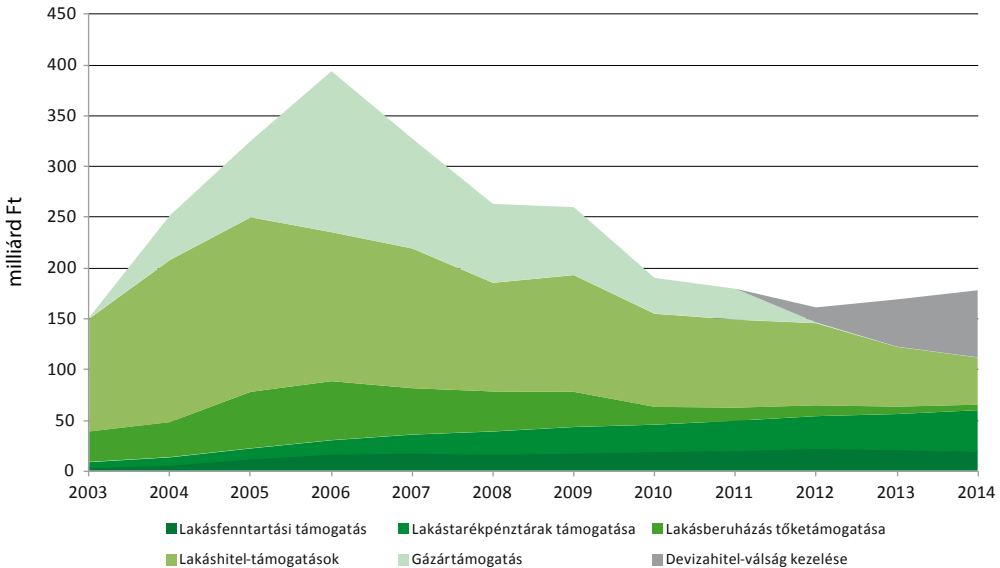
| | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1 m ² -re jutó elismert lakásfenntartási költség | 400 Ft | 425 Ft | 425 Ft | 450 Ft | 450 Ft | 450 Ft |
| | 100% | 106% | 106% | 113% | 113% | 113% |
| Vezetékes gáz | 100% | 120% | 202% | 250% | 296% | 226% |
| Melegvíz- és hőszolgáltatás | 100% | 108% | 159% | 146% | 171% | 135% |
| Egységes fűrészelt tűzifa | 100% | 120% | 143% | 157% | 168% | 178% |
| Villamos energia, általános | 100% | 108% | 132% | 147% | 153% | 120% |
| Vízdíj | 100% | 117% | 144% | 158% | 174% | 156% |
| Csatornadíj | 100% | 122% | 160% | 188% | 215% | 209% |
| Szemétszállítás | 100% | 120% | 163% | 212% | 238% | 235% |
| Társasház közös költsége | 100% | 115% | 127% | 142% | 155% | 157% |
| Összkomfortos önkormányzati lakás lakkbéré | 100% | 115% | 151% | 178% | 200% | 211% |

Forrás: A szociális törvény és a központi költségvetésről szóló törvények; saját számítás a KSH „egyes termékek és szolgáltatások éves fogyasztói átlagára” és „fogyasztóiár-indexek az egyéni fogyasztás rendeltetés szerinti osztályozása (COICOP) alapján” adatai alapján.

2003 és 2011 között a hozzájárulás bővülésével és a támogatás színvonalának javulásával párhuzamosan jelentősen megemelkedett a támogatás összköltsége is: 3,5 milliárd forintról 20,3 milliárd forintra – aminek 80–85 százalékát a *normatív LFT-re* (a fennmaradó részt a *helyi lakásfenntartási támogatásra*) fordított kiadások tették ki.²⁶ Amint azt a 6. ábra mutatja, a lakásfenntartási támogatásnak azonban ezt követően is marginális szerepe volt a lakhatáshoz kapcsolódó állami kiadásokon belül – és még inkább akkor, ha a devizahitel-válság kezelése kapcsán tekintetbe vesszük a végtörlesztés *elmaradt adóbevetélként* jelentkező (az ábrán nem szereplő), önmagában is mintegy 100 milliárdos nagyságrendű költségét (Hegedüs, 2013). A lakásfenntartási támogatásra fordított kiadások a hasonló funkciójú – a következő fejezetben ismertetett – gázártámogatás költségeitől is messze elmaradtak.

²⁶ KSH Tájékoztatói Adatbázis.

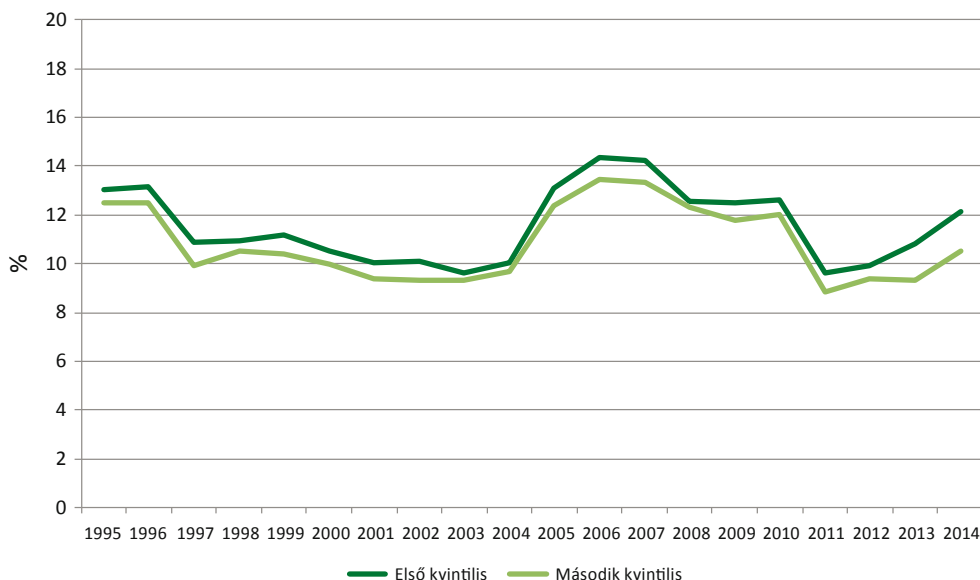
6. ábra: A lakhatáshoz kapcsolódó fontosabb költségvetési kiadások nagyságrendje, 2003–2014



Forrás: Habitat for Humanity Magyarország éves országjelentései; KSH; Városkutató.

A rászoruló háztartások jelentős része a hozzáférés jelentős bővülése ellenére sem részesült lakásfenntartási támogatásban, ideértve az arra jogosult háztartások egy jelentős részét is (Fülöp–Lehoczki-Krsjak, 2014). Szintén a hozzáférés problémáját jelzi, hogy egy gyermekes háztartásokra kiterjedő kutatás szerint 2009-ben a hátralékos háztartások közül csak mintegy minden negyedik kapott lakásfenntartási támogatást (Ferge–Darvas, 2011). A támogatás összege – részben a bevezetésre került konstrukció, részben pedig az elismert lakásfenntartási kiadások fentebb említett elmaradt indexálása miatt – a normatív szabályozás ellenére is alacsony maradt, átlagosan mintegy havi 4000–4500 Ft körül alakult. A lakásfenntartási támogatás átlagos összegének az alacsony jövedelmű háztartások lakásfenntartási kiadásaival való összevetése (7. ábra) azt mutatja, hogy a *normatív LFT* bevezetése nagyjából az 1990-es évek közepi színvonalra, illetve csekély mértékben a fölé emelte a támogatás átlagos összegét, ami azonban így is csak aránylag kis részét fedezte a tényleges lakásfenntartási kiadásoknak.

7. ábra: A lakásfenntartási támogatás átlagos összege a háztartások tényleges lakásfenntartási kiadásainak az arányában, 1995–2014



Forrás: Saját számítás a KSH HKF és a KSH Tájékoztatási Adatbázisa alapján.

4. Gázártámogatás

A posztoszocialista országokban működő lakásfenntartási támogatások összehasonlításából több elemző is azt a következtetést vonta le, hogy azok nem váltak jelentős lakáspolitikai eszközökké (a lakásfenntartási támogatások kínálatot serkentő funkcióját nem látták el), szerepük alapvetően a legalacsonyabb jövedelmű családok jövedelemkiegészítésére, valamint a rezsiköltségek emelkedésének a kompenzálására korlátozódott (Hegedüs–Teller, 2005; Lux–Puzanov, 2012). A következtetés utóbbi része annyiban kiegészítésre szorul, hogy Magyarországon a jelentősebb energiaár-emelések társadalmi következményeit a kormányzat nem a lakásfenntartási támogatás növelésével (illetve kiterjesztésével), hanem külön kompenzációs intézkedésekkel igyekezett enyhíteni (König, 2006). A legnagyobb volumenű intézkedés a lakossági gázártámogatás – a földgázellátás piacosításával és a gáz árának a jelentős növelésével párhuzamosan történt – bevezetése volt 2003-ban, amire azért is indokolt kitérni, mert az energiaár-támogatás az itt vizsgált támogatás-típushoz hasonló funkciójú, tehát a lakásfenntartás megfizethetőségének javítását szolgáló közpolitikai eszköz, és így részben a lakásfenntartási támogatás alternatívájának tekinthető. Ráadásul – ami egyúttal az előbbi összefüggés illusztrációja – a kormányzat a gázártámogatás későbbi

megszüntetésével indokolta a *normatív LFT*-re való jövedelmi jogosultság jelentős kiterjesztését.

A háztartási energiaárak hatósági megállapítása vagy szabályozása, illetve az ezek során gyakorta alkalmazott különböző áreltérítések, vagy a háztartási energia (leggyakrabban, így Magyarország esetében is a távfűtés) kedvezményes forgalmi adó kulcsa önmagukban – explicit ártámogatás nélkül – is fontos elosztási kérdéseket vetnek fel, és jelentős szerepet játszanak a lakásfenntartás megfizethetőségének az alakulásában és alakításában (vö. Századvég, 2013). Jelen elemzés szempontjából azonban elegendő az ártámogatásokkal kapcsolatos két általános tény rögzítése. Szociálpolitikai szempontból²⁷ az ártámogatás *előnye*, hogy ily módon jelentősen könnyebb – akár teljesen automatikus – lehet annak biztosítása, hogy a támogatás minden arra jogosultat elérjen, szemben a célzott pénzbeli ellátásokkal, amelyek igénybevételét számos tényező (információhiány, adminisztratív akadályok, a rászorultság-elvű ellátások negatív társadalmi jelentése stb.) akadályozza, különösen a leghátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok esetében. Az ártámogatások *hátránya* azonban, hogy amennyiben a támogatott jöszágból a magasabb jövedelműek többet fogyasztanak, úgy a támogatás hatása regresszív lehet, tehát „perverz újraelosztást” valósíthat meg – mint ahogyan az a fogyasztóiár-eltérítések rendszerváltás előtti rendszeréről is kimutatható volt (Ladányi, 1975), és ami visszatérő nemzetközi tapasztalat a háztartási energia, illetve a fosszilis tüzelőanyagok ártámogatásával kapcsolatban a „fejlődő országokban” (Granado et al, 2012) és a posztoszocialista országokban is (pl. Freund – Wallich, 1997; Grainger, 2015).

A 2003-ban bevezetett gázártámogatás²⁸ jövedelemtől függetlenül járt mindazoknak a lakossági gázfogyasztóknak, akiknek az éves fogyasztása nem haladta meg az igen magasan megállapított maximumot, és a támogatás mértéke is csak a fogyasztás mértékétől függött egy kétsávú rendszerben.²⁹ A támogatásban a gázfogyasztó háztartások legnagyobb része, legalább 3,1 millió háztartás része-

²⁷ A háztartási energia ártámogatása ezen kívül természetesen egyéb fontos közpolitikai problémákat is felvet (pl. a gazdasági hatékonysággal, az adminisztratív költségekkel, az ökológiai fenntarthatósággal vagy a népegészségügyi következményekkel kapcsolatban), amelyek tárgyalása azonban meghaladja jelen elemzés kereteit. Annyit azonban érdemes még megjegyezni, hogy a differenciált árszabályozás valamilyen típusa (pl. a fogyasztók különböző csoportjai közötti keresztfinanszírozás) és az ezen keresztül megvalósuló – aránylag rejtett – újraelosztás *politikai gazdaságtani* szempontból elvben hasznos eszköz lehet az alacsonyjövedelmű háztartások energiafogyasztásának a támogatására (vö. Ferge, 2000).

²⁸ 50/2003. (VIII. 14.) GKM rendelet a kedvezményes gázellátás igénybevételéről.

²⁹ Az 51 000 MJ/év (-1500 m³/év) alatti fogyasztás esetén magasabb, 51 001 és 102 000 MJ/év (-1500 és 3000 m³/év) közötti fogyasztás esetén alacsonyabb támogatás járt.

sült (Energia Klub, 2009). A nyugdíjas és többgyermekes háztartások a következő években további távhődíj- és gázártámogatásban is részesülhettek.³⁰

A legnagyobb elérésű és messze legnagyobb költségű program azonban továbbra is a lényegében alanyi jogon járó gázártámogatás volt. Ennek összköltsége a 2004-es 44 milliárd Ft-ról 2006-ra 158 milliárd Ft-ra növekedett. Mindez azt jelentette, hogy a 2004 és 2006 közötti három évben a kormány az egyébként éppen csak megreformált lakásfenntartási támogatásra fordított kiadások *nyolcszorosát* fordította a programra egy olyan konstrukcióban, amely összességében annál nagyobb támogatást jelentett egy háztartásnak, minél magasabb jövedelme volt: „egyrészt mivel a gazdagabbak gázfogyasztása magasabb, de belül marad[t] a támogatott sávon, másrészt mert a szegényebb háztartások között gyakoribb, hogy a fűtést nem vezetékes gázzal, hanem valamely más, nem támogatott tüzelőanyaggal oldják meg” (Benedek et al, 2006: 40). A gázártámogatás 2003-ban bevezetett és 2006 végéig működő rendszere mintegy másfélszer annyi támogatást juttatott a háztartások legmagasabb, mint a legalacsonyabb jövedelmű 10 százalékának (i.m.).

A következő évtől, a gázártámogatás – a konvergencia programokban és az Európai Bizottság kapcsolódó dokumentumaiban egyaránt visszatérően szorgalmazott vagy helyeselt – átalakításával bevezetett új rendszerben³¹ a támogatásra való jogosultság és a támogatás mértéke egyaránt a háztartás jövedelmétől függött: a legmagasabb támogatásra azok a háztartások voltak jogosultak, amelyekben a fogyasztási egységre jutó jövedelem nem érte el az ÖNYM kétszeresét; majd a támogatás összege fokozatosan csökkent a jövedelmi jogosultság felső határáig, az egy fogyasztási egységre jutó ÖNYM három és félszereséig. Az átalakítás sokat javított a támogatás célzásán és elosztási hatásain: az első két jövedelmi decilis azonos fogyasztás mellett is átlagosan magasabb támogatásra volt jogosult (noha a gázár növekedése miatt saját kiadásai is növekedtek), a támogatás átlagos összege a jövedelem növekedésével együtt csökkent, a felső három jövedelmi decilis pedig nem részesült támogatásban (Gáspár–Kiss, 2009).

A gázártámogatásból azonban továbbra is kimaradt az a mintegy félmillió háztartás, amelyek nem gázzal fűtöttek. Ezt egy, a gázár emelkedésének a kompenzálása szolgáló intézkedéssel kapcsolatban indokolatlan ellenvetésnek tekint-

³⁰ 2005 októberétől működött egy távhőszolgáltatási támogatás a nyugdíjas háztartások részére, amire 2006 júniusától a legalább három gyermeket nevelő családok, valamint fogyatékosági támogatásban vagy emelt összegű családi pótlékban részesülő háztartások is jogosulttá váltak (kiegészítve utóbbiak esetében az alapértelmezett gázártámogatásra a magas gázfogyasztásuk miatt már nem jogosult háztartások gázártámogatásával). Ezeknek a támogatásoknak az esetében a jogosultság feltétele volt, hogy a háztartás egy főre jutó jövedelme ne haladja meg az ÖNYM két és félszeresét (egyszemélyes háztartások esetében annak háromszorosát). 212/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a nyugdíjasok távhőszolgáltatási támogatásáról; 138/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet egyes szociálisan rászorult családok 2006. évi gázár- és távhőszolgáltatási támogatásáról.

³¹ 231/2006. (XI. 22.) Korm. rendelet a lakosság energiafelhasználásának szociális támogatásáról; 289/2007. (X. 31.) Korm. rendelet a lakossági vezetékes gázfogyasztás és távhőfelhasználás szociális támogatásáról.

hetnék – a rendszerváltás utáni időszak messze legköltségesebb, a lakásfenntartás megfizethetőségét szolgáló programjának értékelésekor azonban mégis fontos szempont, hogy abból rendszerszerűen kimaradtak a társadalom legszegényebb rétegei (vö. Hegedüs et al, 2008),³² mint ahogyan az is, hogy az elvben sem terjedt ki a lakbérek megfizethetőségének a támogatására. A kormány 2009-ben a gáz (világgpiaci) árának csökkenésére, valamint – a fogyasztással szemben – az energiahatékonysági beruházások támogatására hivatkozva döntött a gázártámogatás fokozatos kivezetéséről.³³ A támogatás végül 2011 augusztusában szűnt meg – immár azon új kormánypartok döntésének megfelelően, amelyek ellenzékből hevesen támadták az előző kormány erre vonatkozó terveit.

5. Lakásfenntartási támogatás 2010 után

2011-ben a kormány a gázártámogatás megszüntetésével, a lakhatással összefüggő szociális ellátások egyszerűsítésével és egységesítésével, valamint azzal indokolta a *normatív LFT*-re való jogosultság jelentős kiterjesztését, hogy ily módon „a korábbi energiatámogatási rendszer alsó két jövedelmi kategóriájába tartozó közel egymillió háztartás továbbra is jogosult lesz állami támogatásra,” ráadásul „szélesebb körben részesülhetnek támogatásban azok a rászorulóak is, akik egyéb fűtési nemeket (pl. fa, szén, palackos gáz, fűtőolaj) használnak.”³⁴ A jogosultság jövedelmi határa ily módon 2011 szeptemberétől az – egy fogyasztási egységre jutó – ÖNYM két és félszerese lett, és kikerült a jogosultság feltételei közül a lakásfenntartási kiadások jövedelemhez viszonyított (2005-től legalább 20 százalékos) aránya. A támogatásban részesülő háztartások számának az 5. ábráról leolvasható jelentős növekedése ennek a következménye.

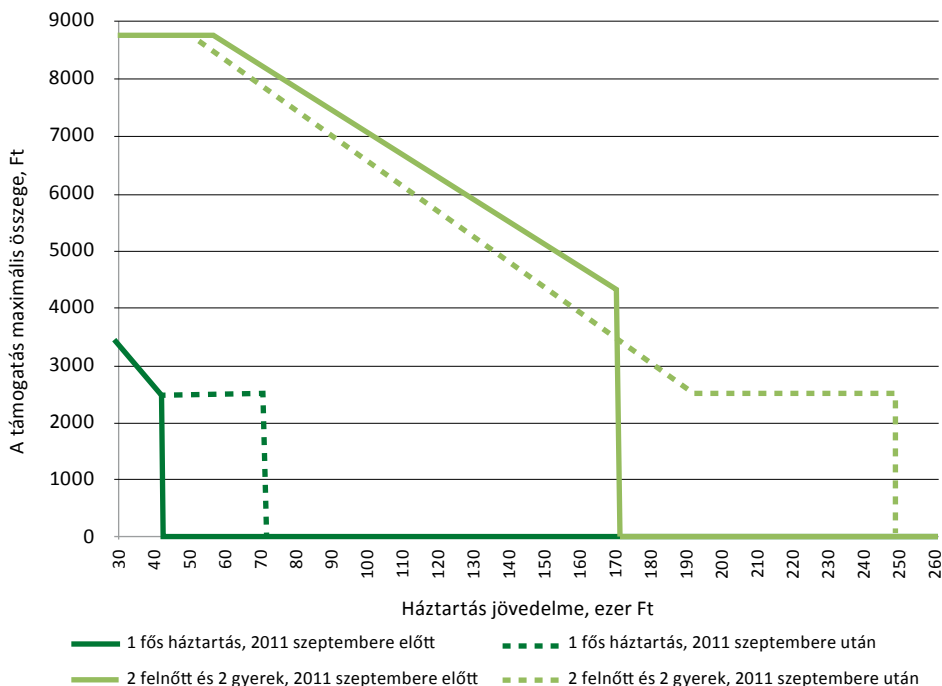
³² Ahogyan azt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának egyik akkori jelentése (OBH 4203/2006) is kifogásolta, a támogatásból azok a – szintén nagyszámú alacsonyjövedelmű – háztartások is kimaradtak, amelyek vezetőes gázszolgáltatás hiányában palackos propán-bután gázt használtak.

³³ Már a 2008 elején benyújtott, a 2007–2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepcióról szóló országgyűlési határozati javaslat azt a feladatot adta a kormánynak, hogy „célzott szociálpolitikai intézkedésekkel hatékonyan biztosítsa az energia- és szociálpolitika összhangját”, és ennek érdekében „vizsgálja felül [az elfogadott 40/2008. OGY határozatban: „kísérje figyelemmel”] az energiafelhasználás szociális támogatási rendszerét”.

³⁴ Az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI törvény indokolása. Szintén ezzel a törvénymódosítással került be a *normatív LFT* jogosultsági feltételei közé a vagyon hiánya, valamint az a kitétel, hogy „a lakásfenntartási támogatást elsősorban *természetbeni* szociális ellátás formájában, és a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti”. Ennek – valamint a következő lábjegyzetben említett módosítással beiktatott, az ellátás „természetben” történő nyújtásának eljárási szabályait meghatározó rendelkezések – hatására a közvetlenül a szolgáltatóknak folyósított támogatás aránya a korábbi mintegy 30 százalékról 50 százalék fölé emelkedett. Ezt a megoldást, noha valóban az alacsonyjövedelmű háztartások elköltethető – szabadon beosztható és felhasználható – jövedelmének a csökkenéséhez vezet (ld. pl. Szalai, 2001), az eladósodás megelőzése, illetve az alapvető közmuvelőkezelésekhez való hozzáférés vagy akár magának a lakhatásnak a megőrzése indokolja (vö. Bényei, 2011; Hickman et al, 2017).

Mivel azonban a támogatás egyéb paraméterei nem változtak (az elismert lakásfenntartási kiadások támogatás által fedezett részaránya továbbra is a korábbi jogosultsági határok között mozgott: 30 és 15 százalék között), az újonnan jogosulttá váló háztartások jelentős része csak a támogatás törvényben meghatározott – 2004 óta változatlan – minimális összegére (2500 Ft) vált jogosulttá. Az ekvivalencia-skála használata (vagyis az egy főre jutó jövedelemről a fogyasztási egységre jutó jövedelemre való áttérés) miatt pedig a támogatásra korábban is jogosult nagyobb háztartások jelentős része esetében az elérhető támogatás összege enyhén csökkent, ahogyan azt a 8. ábra mutatja. Mindezek következtében a lakásfenntartási támogatás egy támogatott háztartásra jutó átlagos havi összege is csökkent (ld. az 5. ábrát).

8. ábra: A normatív LFT-re való jogosultság 2011 szeptemberétől hatályos változtatásának hatása a támogatás elérhető legmagasabb összegére, a háztartás jövedelmének függvényében



Forrás: Saját számítás. A támogatás tényleges összege az ábrázoltnál alacsonyabb volt, ha a támogatott háztartás az elismert lakásméretnél (1 fős háztartás esetén 35 m², négy fős háztartás esetén 65 m²) kisebb lakásban lakott. A fogyasztási egységre való áttérésnek a támogatás összegére gyakorolt hatását az alkalmazott ekvivalencia-skála az emelt összegű családi pótlékban részesülő gyermekek és az egyedülálló szülők esetében részben ellensúlyozta.

A gázár- és távhőtámogatás megszüntetése jelentős többletterhet jelentett azoknak az alacsonyjövedelmű ($J < 1,5$ ÖNYM) háztartásoknak, akik korábban

a megszüntetett támogatásokra és a lakásfenntartási támogatásra is jogosultak voltak; de vesztek vele azok a valamivel magasabb jövedelmű háztartások is ($J < 2,5$ ÖNYM), akik ugyan jogosulttá váltak lakásfenntartási támogatásra, ennek összege azonban (az éves fogyasztástól függően) jelentősen alacsonyabb volt a korábbi támogatásuknál.

A szabályozás következő, 2012 januárjától hatályos módosítása lehetővé tette, hogy *normatív LFT*-re való jogosultság további feltételeként a helyi önkormányzat további, a „lakókönyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó” feltételeket írjon elő.³⁵ Egy kormányzati adatgyűjtés szerint az önkormányzatok több mint fele élt is ezzel a lehetőséggel,³⁶ ami értelemszerűen ellene hatott a támogatás normatív jellegének. A törvény indokolása szerint „az ellátottak egyéni felelősségvállalásának erősítése érdekében” bevezetett módosítás értelmében az önkormányzatok a kérelmezők vagy jogosultak által lakott „lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló” kötelezettségeket írhattak elő, amelyek megsértése esetén a kérelmet elutasíthatták vagy a már megállapított támogatás folyósítását megszüntethették.

Noha az alapvető jogok biztosának indítványa nyomán ez a felhatalmazás (az aktív korúak ellátásával kapcsolatban az önkormányzatok számára hasonló felhatalmazást adó rendelkezésekkel együtt) az Alkotmánybíróság elé került, döntés csak évekkel később született, amikor a lakásfenntartási támogatással együtt már ez a rendelkezés is kikerült a szociális törvényből.³⁷ Az Alkotmánybíróság azonban azt azért elvi jelleggel megállapította, hogy az az Alaptörvénybe foglalt rendelkezés, miszerint „a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységhez igazodóan is megállapíthatja” nem ad felhatalmazást *bármilyen* feltétel előírására.³⁸ Ezen belül, „a lakókönyezet rendezettsége biztosításaként a magán- és családi élet belső színterének, azaz az intim szféra vizsgálata az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésében lehetővé tett »közösség számára hasznos tevékenység« előírásaként nem értelmezhető”, mivel az „a magánszférához való jog olyan korlátozását jelenti, ami semmilyen alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben nem áll a szociális ellátással”.

³⁵ A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. tv. által módosított Szt. 38. §. (9) bekezdése.

³⁶ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által 2012 tavaszán lefolytatott vizsgálat [idézi: 30/2017. (XI. 14.) AB határozat].

³⁷ A szóban forgó rendelkezés a pénzbeli ellátások 2015 március elsejével hatályos új rendszerének a bevezetésével veszítette hatályát, a települési önkormányzatok azonban ezzel egyidőben – a szociális törvény 132. § (4) bekezdés g) pontjával – hasonló tartalmú felhatalmazást kaptak a települési támogatás keretében nyújtott ellátások jogosultsági feltételeinek a meghatározására. Sajnálatos módon az AB határozata szerint az indítványozó – az alapvető jogok biztosa – indítványát nem tartotta indokoltnak kiterjeszteni az indítványát a települési támogatás szabályozását érintő felhatalmazó rendelkezésre is.

³⁸ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.

Végül, legalábbis a *normatív LFT* megszüntetését megelőző utolsó fontosabb módosításként, szintén 2012 januárjával kikerült a szociális törvényből a helyi lakásfenntartási támogatás, amiben az azt megelőző években 75–85 ezer háztartás részesült, átlagosan mintegy havi 3500 forint összegben.³⁹ Az intézkedést a kormányzat a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság kiterjesztésével indokolta.⁴⁰ Ez annyiban helytálló volt, hogy a helyi lakásfenntartási támogatás keret szabálya 2011 szeptemberétől a *normatív LFT-re* való jogosultsággal megegyező jövedelmi határt állapított meg. Ettől azonban a helyi önkormányzatok „felfelé” továbbra is eltérhettek, tehát a korábban támogatott háztartások egy része annak ellenére is elvesztette a jogosultságát, hogy az önkormányzat korábban indokoltnak tartotta a támogatásukat. Ráadásul a lakásfenntartási támogatás két típusának az igénybevétele nem zárta ki egymást, a helyi lakásfenntartási támogatás ki is egészíthette a *normatív LFT-t*.

Az ellátás megszüntetése következtében tehát egységesebbé vált a lakásfenntartási támogatás rendszere, a korábban támogatott háztartások egy része azonban elvesztette a jogosultságát, továbbá jelentősen csökkent azoknak az alacsonyabb jövedelmű háztartásoknak a támogatása, akik korábban normatív és helyi lakásfenntartási támogatásban is részesültek.

Ha pedig tekintetbe vesszük azt is, hogy a helyi lakásfenntartási támogatás megszüntetését a *normatív LFT-re* való jogosultság kiterjesztésével, utóbbit pedig a gázár- és távhőtámogatás megszüntetésével indokolta a kormányzat, úgy még inkább egyértelművé válik ezeknek az intézkedéseknek a – hivatalos indokolás által elfedett – *jelentős megszorító* tartalma, amennyiben néhány év alatt *három*, a lakásfenntartás költségeihez kapcsolódó (és egymást nem kizáró) támogatás helyett *egyetlen* támogatás maradt csak, lényegében *változatlan összegben*. A kormányzati intézkedések következetlenségére vall továbbá, hogy a helyi lakásfenntartási támogatás megszüntetésére éppen akkor került sor, amikor a parlamenti többség törvénybe foglalta, hogy az önkormányzatok feladata a hajléktalanság megelőzése.⁴¹

A *normatív LFT* megszüntetéséről a kormány javaslatára 2014 decemberében döntött a parlament.⁴² A támogatás – és az ahhoz kapcsolódó 90 százalékos központi kormányzati finanszírozás – 2015 március elsejével megszűnt, a továbbiakban csak a már korábban egy évre megállapított támogatások folyósítására volt

³⁹ KSH Tájékoztatási Adatbázis.

⁴⁰ A Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény indokolása szerint „a normatív lakásfenntartási támogatás feltételei 2011 szeptemberétől jelentősen enyhültek, a jogosulti kör megsokszorozódott. E tényre tekintettel a jövőben már nem indokolt fenntartani a méltányossági lakásfenntartási támogatás lehetőségét, hiszen az érintettek jelentős része a normatív körbe be tud kerülni.”

⁴¹ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény – 2013 január elsejétől hatályos – 13. § (1) 10. pontja szerint az önkormányzatok feladata „a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása”.

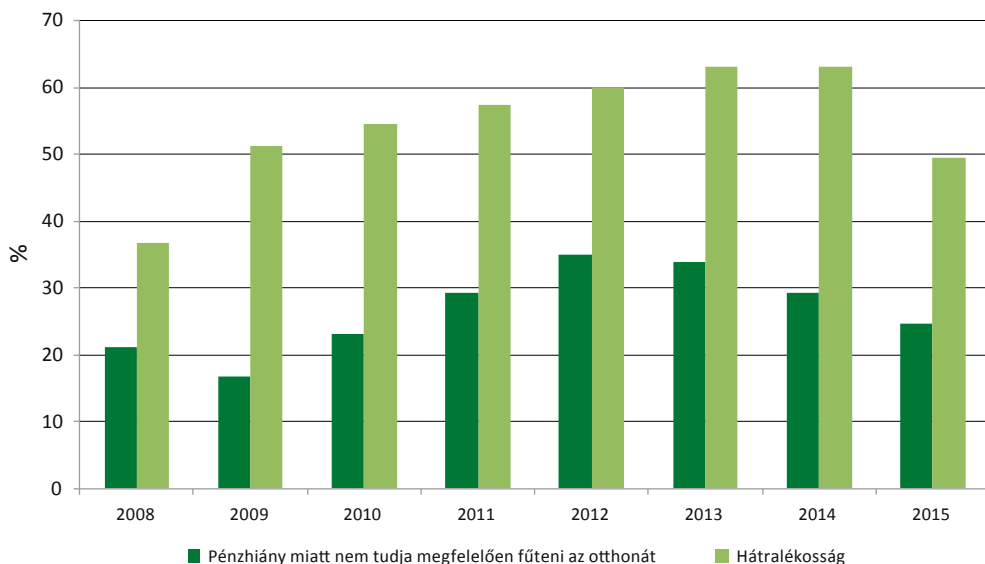
⁴² Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 92. § (3) 9.

lehetőség. Ezt követően az önkormányzatok a „települési támogatás” újonnan létrehozott kategóriáján belül nyújthattak támogatást „a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez” – anélkül, hogy a szociális törvény legalább az 1993-ban bevezetett lakásfenntartási támogatáshoz hasonló keret szabályokat rögzített volna akár a jogosultak körével, akár a támogatás minimális összegével kapcsolatban.

A *normatív LFT* megszüntetése beleillik a 2010-ben hatalomra került kormányzat társadalompolitikájába (ld. Scharle – Szikra, 2015; Szikra, 2017), amennyiben annak egyik általános jellemzője a szegénységet enyhítő újraelosztás jelentős csökkentése. Az intézkedés közelebbi indokai azonban nem magától értetődők, amennyiben a törvény indokolása magával a lakásfenntartási támogatással lényegében nem foglalkozott – helyett olyan általános célkitűzéseket fogalmazott meg, mint hogy „minél többen éljenek segély helyett munkából”, valamint „a korábban gyakran tapasztalt, segélyekkel való visszaélések” visszaszorítása. Az indokolás továbbá általános alapelvként – ugyanakkor a munkanélküli ellátások járási kormányhivatalokhoz telepítésének ellentmondva – fogalmazta meg (szintén a visszaélésekkel összefüggésben), hogy a helyi közösségek rendelkeznek „leginkább azzal a tudással, amely alapján eldönthetik: ki jogosult támogatásra, és ki nem”.

Az első indoklást nehéz volna a lakásfenntartási támogatásra alkalmazni, amennyiben a támogatásra való jogosultságnak nem volt feltétele a munkanélküliség; az önkormányzati segélyezés hatékonyságával kapcsolatos kijelentést pedig a legkevésbé sem igazolják a helyi önkormányzati szintre delegált lakásfenntartási támogatás fentebb ismertetett tapasztalatai. A támogatás megszüntetését az alacsonyjövedelmű háztartások lakásfenntartással kapcsolatos nehézségeiről szóló adatok sem támasztják alá: ahogyan azt a 9. ábra mutatja, a szegénységi küszöb alatt élők harmada-negyede pénzhiány miatt nem tudta megfelelően fűteni a lakását, és a *többségükkel* előfordult, hogy nem tudták időben kifizetni a lakásfenntartási költségeiket.

9. ábra: Lakásfenntartási problémák a szegénységi küszöb alatt élő háztartások körében, 2008–2014



Forrás: EU-SILC. Szegénységi küszöb: az ekvivalens mediánjövedelem 60 százaléka.

Felmerülhet persze, hogy a „rezsicsökkentés”, vagyis a villamos energia, földgáz és távhő árának 2013-ban két részletben bevezetett⁴³ mintegy 20 százalékos – jelentős, noha az időközben történt olaj- és gázpiaci árcsökkenést jócskán alulmúló (Beöthy, 2017) – csökkentése⁴⁴ ellensúlyozta akár a *normatív LFT* értékvesztését, akár annak későbbi megszüntetését. A 10. ábrán szereplő mutatók javulásához ugyan minden bizonnyal ez is hozzájárult, a háztartási energiaárak ehhez hasonló léptékű egységes csökkentése összességében azonban mégsem alkalmas egy megfelelő színvonalú (és jól célzott) lakásfenntartási támogatás helyettesítésére.

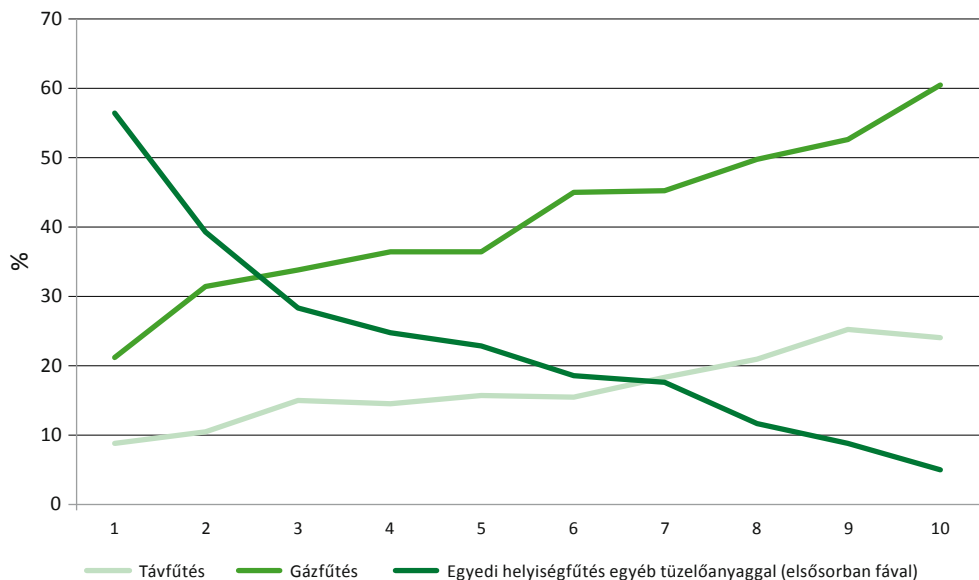
Legelőször is azért, mert a lakásfenntartási támogatás funkciója túlmutat a háztartási energia (vagy akár a víz- és szemétszállítási díj) megfizethetőségének a javításán. Másrészt azért, mert a hagyományos tüzelőanyagok (elsősorban a fatüzelésű kályhák) használata a társadalom alsó jövedelmi rétegei felé haladva egyre elterjedtebb (ld. a 10. ábrát). 2013-ban az első jövedelmi tized fele és a második jövedelmi tized több mint harmada élt elsősorban fával fűtött lakásban. Emiatt a „rezsicsökkentés” – legalábbis a lakásrezi legnagyobb részét kitevő fűtési költségeket tekintetében – a leginkább rá-

⁴³ 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról.

⁴⁴ Ezzel egyidőben került sor a víz- és a szemétszállítási díj, valamint a PB-gáz árának a tízszeresére, 2014 áprilisától pedig a villamos energia, földgáz és távhő további, 3,3–6,5 százalékos csökkentésére. Utóbbiakhoz ld. a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény módosításáról szóló 2013. évi LXXIX. törvényt, valamint a rezsicsökkentéssel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2014. évi XI. törvényt.

szorulók jelentős részét el sem tudta érni. Ráadásul az elmúlt évtizedben (a gazdasági válságot, illetve a gázártámogatás megszüntetését követő években) jelentősen növekedett – minden bizonnyal alapvetően megfizethetőségi okokból – a tűzifa fogyasztás, illetve egyre elterjedtebbé vált a hagyományos tüzelőanyagok használata akár elsődleges, akár kiegészítő fűtési módként (Századvég, 2014).⁴⁵ A hagyományos tüzelőanyagokra pedig nem csupán nem vonatkozott a „rezsicsökkentés”, áruk az inflációt meghaladó mértékben nőttek.⁴⁶

10. ábra: Fűtési módok elterjedtsége jövedelmi tizedek szerint, 2013



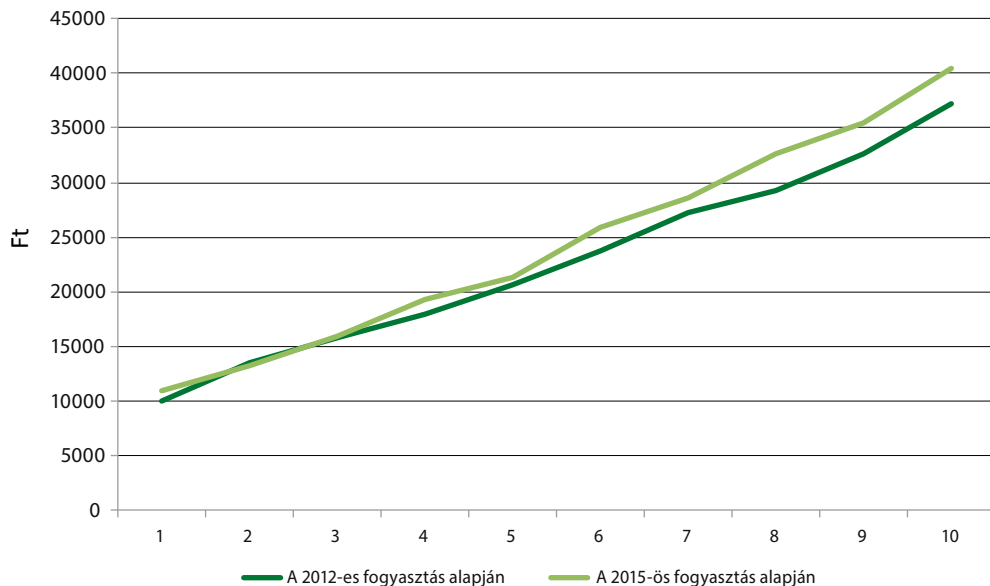
Forrás: KSH HKF.

Végül, a gázártámogatásról korábban leírtakhoz hasonlóan, mivel az árcsökkenés által érintett jöszágokra fordított kiadások átlagosan együtt nőnek a jövedelemmel, a „rezsicsökkentés” értelemszerűen több megtakarítást jelentett a társadalom gazdagabb, mint a szegényebb rétegeinek, ahogyan azt a 11. ábra szemlélteti.

⁴⁵ Az is igaz azonban, hogy a földgáz és a távhő árának a csökkenése alkalmas lehet az energiafogyasztás mintázatában az elmúlt időszakban bekövetkezett változások megállítására vagy visszafordítására. Noha a KSH HKF vonatkozó adatai arra engednek következtetni, hogy a hagyományos tüzelőanyagok használata összességében tovább növekedett, a társadalom legalacsonyabb jövedelmű 10 százaléka esetében 2014 óta csökkent.

⁴⁶ A KSH adatai szerint a 2012 és 2017 között a fűrészelt tűzifa ára 24 százalékkal nőtt (ugyanebben az időszakban az infláció mértéke 4 százalék volt).

11. ábra: Az áram, a vezetékes gáz és a távhő árának 20 százalékos csökkenéséből származó éves egy főre jutó megtakarítás szemléltetése jövedelmi tizedek szerint



Forrás: Saját számítás a KSH HKF alapján. Az első adatsor a 2012-es tényleges fogyasztás költségének a 20 százalékát, a második adatsor pedig azt mutatja, hogy mennyi többletköltséget jelentett volna, ha a 2015-ös tényleges fogyasztásra a 20 százalékos árcsökkenés nélkül került volna sor. A megtakarítás tényleges mértéke az energiafogyasztás ár rugalmasságától is függ (ennek becsléséhez ld. Századvég, 2014).

A háztartások áramra, vezetékes gázra és távhőre fordított kiadásainak a *tényleges* csökkenése (2012 és 2015 között) nem követte ennyire egyenletesen a jövedelemeloszlást, a legalsó és legfelső jövedelmi tized egy főre jutó éves megtakarítása közötti különbség azonban a fenti ábrához hasonlóan alakult: a társadalom legalacsonyabb jövedelmű tíz százaléka esetében 6200, a legmagasabb jövedelmű tíz százalék esetében *négyszer* annyi, 24700 forint volt. A hatósági árcsökkentés által szintén érintett víz- és szemétszállítási díjjal, valamint a PB-gázra fordított kiadásokkal együtt számolt lakásfenntartási kiadások csökkenése ennél kiegyenlítettebb volt, a legfelső decilis egy főre jutó éves megtakarítása azonban ebben az esetben is mintegy *két és félszer* annyi volt (22 400 Ft), mint a legalsó decilisé (8800 Ft).⁴⁷

⁴⁷ Egy „általános rezsi-csökkentés” és egy a korábbi lakásfenntartási támogatáshoz hasonló célzott program megfizethetőségre gyakorolt hatásának az összehasonlításához ld. Hegedüs–Somogyi, 2018.

6. Összefoglalás

A lakásfenntartás költsége a háztartások költségvetésének az egyik legnagyobb tétele. Ebből következik, hogy amennyiben az állam feladatának tekintjük – illetve az állam magára vállalja – egy minimálisan elfogadható életszínvonal mindenki számára való biztosítását vagy akár csak a szegénység enyhítését, az eladósodás, a közműszolgáltatásokból való kizárás és a hajléktalanná válás megelőzését, úgy szükség van az alacsonyjövedelmű háztartások lakásfenntartásának rendszerszerű támogatására. Ez történhet általánosabb társadalombiztosítási vagy rászorultság-elvű ellátásokon keresztül (amennyiben ezek összege tekintetbe veszi a lakásfenntartási kiadásokat is), vagy külön erre a célra működtetett lakásfenntartási támogatáson keresztül. A fejlett jóléti államok többségében működik lakásfenntartási támogatás, ami gyakran fontos eleme a lakhatás megfizethetőségének javítására, illetve általában a szegénység enyhítésére szolgáló társadalompolitikai rendszernek.

Magyarországon, noha a rendszerváltást követően szélsőséges mértékben emelkedett a háztartási energia ára, és ezzel együtt a háztartások lakásfenntartási kiadásainak a jövedelemhez viszonyított aránya is, hosszú ideig nem került sor a lakásfenntartás rendszerszerű támogatására. A *normatív LFT* jócskán megkésett bevezetése fontos előrelépés volt ebben a tekintetben, amennyiben ez volt az első országos – tehát az ország minden településén egységes feltételekkel elérhető – lakásfenntartási kiadásokhoz kapcsolódó pénzbeli ellátás Magyarországon. A *normatív LFT* bevezetésével jelentősen nőtt a támogatáshoz való hozzáférés, javult a támogatás célzása és elosztási hatása, jelentősen csökkent a hozzáférésben és a támogatás átlagos összegében korábban kimutatható települési lejtő, továbbá jelentősen csökkent a diszkrecionális (vagy akár önkényes) jogalkalmazás lehetősége. Röviden: a normatív lakásfenntartási támogatás bevezetése – az ellátás minden hibája ellenére is – jelentős eredmény volt a szociális jogok intézményesítésének és biztosításának távlatos célja szempontjából.

A kezdetben sem megfelelő színvonalú ellátás reálértéke azonban – a lakásfenntartás tényleges költségeivel lépést nem tartó, majd később teljesen elmaradt indexálás következtében – jelentősen csökkent. A támogatás szabályozásának 2011-ben bevezetett módosításával pedig lényegében elvesztette normatív jellegét, amennyiben ezután az önkormányzatok különböző, a „lakóköznyezet rendezettségével” kapcsolatos feltételhez köthették az ellátás megállapítását vagy továbbfolyósítását.

A lakásfenntartási támogatásra fordított kiadások mindvégig messze elmaradtak a lakástulajdon-szerzés – lakáspolitikai szempontból gondolatlan, elosztási hatásait tekintve igazságtalan – támogatására fordított állami kiadásokhoz képest, a magánbérlemények megfizethetőségének javítására pedig semmilyen érdemi válasz nem született a rendszerváltást követő közel három évtizedben. Egy megfelelő színvonalú lakásfenntartási támogatás működtetése helyett a kormányok visszatérően olyan ártámogatási vagy árszabályozási intézkedéseket ve-

zettek be, amelyek többnyire a társadalom magasabb jövedelmű rétegei számára jelentettek több támogatást, illetve megtakarítást.

Végül, a kormányzat – ahelyett, hogy a *normatív LFT* reformjával biztosította volna az ellátás megfelelő színvonalát – 2015 március elsejével megszüntette a támogatást, a részben ennek ellensúlyozásaként bevezetett települési támogatásokról szóló törvényi rendelkezések pedig még a *normatív LFT* bevezetését megelőző keretszabályokat is nélkülözik. Ezzel a lakásfenntartás támogatásának, illetve a lakhatás megfizethetőségéért, a hátrálékosság és a lakásvesztés megelőzéséért vállalt állami felelősség rendszerszerűsége, garanciális vagy normatív jellege – továbbá, ahogyan az a tanulmány következő részéből (Misetics, 2019) kiderül: az ellátás színvonala és elérése – tekintetében jelentős, és számos tekintetben még a magyarországi jóléti rendszer 1993-as állapotát is alul múló visszalépés történt.

Nagyon sok emberi szenvedés – félelem és szorongás, betegség, fűtetlen lakásokban fagyoskodás, gyermekek „kiemelése” és családok hatósági szétszakítása, eladósodás, kilakoltatás és hajléktalanná válás – lett volna elkerülhető akkor, ha máshogyan alakul a lakásfenntartási problémákra és általában a lakhatási szégyenségre adott közpolitikai válaszok története a rendszerváltás utáni Magyarországon. Az ezzel kapcsolatos állami felelőtlenséget és mulasztásokat jóvátenni már nem lehet – tanulni azonban lehetne belőlük.

Irodalom

- Agiro, Abiy – Matusitz, Jonathan (2011): Housing vouchers, benefits and allowances (VBAs). Comparing rental tools in the US, England and the Netherlands. *International Journal of Housing Policy* 11(1): 71–88.
- Åhrén, Per (2004): Housing allowances. In: Lujanen, Martti (szerk.): *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. 179–202.
- ÁSZ (1998): *Jelentés a helyi önkormányzatok által nyújtott pénzbeli szociális ellátások helyzetének vizsgálati tapasztalatairól*. Jelentés száma: 9913.
- A Város Mindenkié – Habitat for Humanity Magyarország (2016): *A Város Mindenkié csoport (AVM) és a Habitat for Humanity Magyarország (HfHM) elemzése a 2017-es központi költségvetés lakhatási típusú kiadásairól*.
- Benedek Dóra – Scharle Ágota (2006): A „100 lépés” családátogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 2006*, Budapest: Társki. 250–266.
- Benedek Dóra – Firlé Réka – Scharle Ágota (2006): A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. *PM Kutatási Füzetek*. 2006. július.
- Bényei Zoltán (2011): Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására. I. rész. *Kapocs* 10 (2): 4–26.

- Beöthy Ákos: Az olajár, a nagykereskedelmi gázár és a „reziár” összefüggései. *Magyar Energetika* 2: 28–31.
- Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Györi Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János (2013): A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély* 25(6): 3–137.
- Energia Klub (2009): Ösztönzött pazarlás. Lakossági energiaárak állami támogatása, 2003–2009. Összefoglaló elemzés.
- Ferge Zsuzsa (1991): Társadalmi struktúra és szociálpolitika. *Esély* 2(1): 3–18.
- Ferge Zsuzsa (1993): A szociális polgáriság feltámasztásának nehézségei. *Esély* 5(6) 3–28.
- Ferge Zsuzsa (2000): In defence of messy or multi-principle contracts. *European Journal of Social Security* 2(1): 7–33.
- Ferge Zsuzsa (2006): Kiket és mit szolgál a 100 lépés program? Ellentmondásos előrelépések. In: Tausz Katalin (szerk.): *A társadalmi kohézió erősítése*. Budapest: Új Mandátum. 128–141.
- Ferge Zsuzsa (2012): Szociális törvénykezés. In: *Vágányok és vakvágányok a társadalompolitikában*. Budapest: L'Harmattan, 153–183.
- Ferge Zsuzsa (2017): *Társadalom- és szociálpolitika. Magyarország 1990–2015*. Budapest: Osiris.
- Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (2011): *Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése*. Budapest: A „Legyen jobb a gyermeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.
- Flambard, Véronique (2013): Housing allowances and forced moves. *International Journal of Housing Policy* 13(2): 159–182.
- Fülöp Orsolya – Lehoczki-Krsjak Adrienn (2014): Energiaszegénység Magyarországon. *Statistikai Szemle* 92(8–9): 820–831.
- Freund, Caroline – Wallich, Christine (1997): Public-sector price reforms in transition economies: Who gains? Who loses? The case of household energy prices in Poland. *Economic Development and Cultural Change* 46(1): 35–59.
- Grainger, Corbett – Zhang, Fan – Schreiber, Andrew (2015): *Distributional impacts of energy cross-subsidization in transition economies. Evidence from Belarus*. Policy Research Working Paper 7385. The World Bank.
- Del Granado, Francisco Javier Arce – Coady, David – Gillingham, Robert (2012): The unequal benefits of fuel subsidies. A review of evidence for developing countries. *World development* 40(11): 2234–2248.
- Gáspár Katalin – Kiss Áron (2009): A pénzbeli jóléti ellátások célzottsága. *Köz-pénzügyi Füzetek*, 24.
- Griggs, Julia – Kemp, Peter A. (2012): Housing allowances as income support. Comparing European welfare regimes. *International Journal of Housing Policy* 12(4): 391–412.
- Györi Péter (1995): Eladósodott társadalom. Fővárosi díjhátralékok 1984-1994 I-II. rész. *Esély* 7(1): 32–45 és (2): 59–70.

- Györi Péter (2003): Javaslat a lakhatás biztonságát erősítő egyes szabályozási lépések tematikájára, programjára. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Kézirat.
- Györi Péter (2004): A szubszidiaritás útja is kirekesztéssel van kikövezve. In: *Társadalmi Befogadás 2002. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által pályázati úton támogatott kutatási program zárótanulmányai*. Budapest: NCSSZI. 125–159.
- Györi Péter – Gábor László (1990): Díjhátralékosok – díjhátralékoság. *Szociálpolitikai Értesítő* 2: 147–322.
- Harloe, Micahel (1995): *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Havasi Éva (2005): A transzferjövendelmek szerepe a szegénység csökkentésében. *Esély* 17(4): 66–86.
- Hegedüs József (2003): “Unorthodox” housing policy in Hungary. Is there a way back to public housing? In: Chen, Jie – Stephens, Mark – Man, Yanyun (szerk.): *The Future of Public Housing. Ongoing Trends in the East and the West*. Heidelberg: Springer. 279–300.
- Hegedüs József (2006): Lakáspolitikai és a lakás piac – a közpolitika korlátai. *Esély* 18(5) 65–100.
- Hegedüs József – Struyk, Raymond J. – Tosics Iván (1991): *Integrating State Rental Housing with the Private Market. Designing Housing Allowances for Hungary*. Washington, D.C: The Urban Institute Press.
- Hegedüs József – Somogyi Eszter (2018): A lakások megfizethetősége és a társadalmi egyenlőtlenségek – a KSH 2015-ös lakásfelvétele alapján. In: *Miben élünk? A 2015. Évi lakásfelmérés részletes eredményei*. KSH: Budapest. 6–25.
- Hegedüs József – Teller Nóra (2005): Development of the housing allowance programmes in Hungary in the Context of CEE Transitional Countries. *European Journal of Housing Policy* 5(2): 187–209.
- Hegedüs József – Tosics Iván (1991): Privatizáció a lakásrendszerben. *Esély* 3(4): 60–66.
- Hegedüs József – Tosics Iván (1992): Szakértői vélemény az 5401. számú Törvényjavaslatához – a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes jogszabályokról. *Esély* 4(4): 71–84.
- Hickman, Paul – Kemp, Peter A. – Reeve, Kesia – Wilson, Ian (2017): The impact of the direct payment of housing benefit: evidence from Great Britain: *Housing Studies* 32(8): 1105–1126.
- Horváth Ágota (1995): Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia. A Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletekről. In: Landau Edit (felelős szerk.): *Az államtalanítás dilemmái. Szociálpolitikai kényszerek és választások*. Budapest: Aktív Társadalom Alapítvány. 261–298.
- Katsura, Harold M. – Romanik, Clare T. (2002): Ensuring access to essential services. Demand-side housing subsidies. *SP Discussion Series* No. 0232. World Bank Institute.

- Kemp, Peter A. (2000): The role and design of income-related housing allowances. *International Social Security Review* 53(3): 43–57.
- Kemp, Peter A. (2007a): Housing allowances in context. In: Kemp, Peter A. (szerk.): *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: The Policy Press. 1–16.
- Kemp, Peter A. (2007b): Housing Benefit in Britain: A troubled history and uncertain future. In: Kemp, Peter A. (szerk.): *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: The Policy Press. 105–134.
- Kemp, Peter A. (2012): Housing Allowances. In: Smith, Susan J. et al. (szerk.): *International Encyclopedia of Housing and Home, Volume 1*. Oxford: Elsevier. 23–29.
- Kemp, Peter A. (2016): Housing programs. In: Brady, David – Burton, Linda M. (szerk.): *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*. New York: Oxford University Press. 820–840.
- Kiss Éva – Mezei György – Stark Julianna (1995): Megédesítjük a demokráciát. *Terem a nyomor füzetek*, 2. Budapest: Léthatáron Alapítvány.
- König Éva (2004): A segélyezés Bermuda-háromszöge. *Esély* 16(1): 38–53.
- König Éva (2006): Adósságkezelés. Sikerek és kudarcok. *Esély* 18(1): 3–29.
- Ladányi János (1975): Fogyasztói árak és szociálpolitika. *Valóság* 11: 16–29.
- Ladányi János (2000): Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. *Kritika* 9: 11–14.
- Lux, Martin – Puzanov, Alexander (2013): Rent regulation and housing allowances. In: Hegedüs József – Lux Martin – Teller Nóra (szerk.): *Social Housing in Transition Countries*. New York: Routledge. 65–80.
- Misetics Bálint (2017): Lakáspolitikai és hajléktalanság. In: Ferge Zsuzsa: *Társadalom- és szociálpolitika. Magyarország 1990–2015*. Budapest: Osiris. 338–363.
- Misetics Bálint (2019): Kevesebbet, kevesebbeknek. A lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása 2015 után. *Esély*, közlés alatt.
- Misetics Bálint – Samu Flóra – Scharle Ágota – Váradi Balázs (2015): Konceptió a zuglói pénzügyi szociális ellátások átalakítására. Budapest: Budapest Intézet.
- Monostori Judit (1998): Kinek kiszámítható a segélyezés? *Esély* 10(1): 74–106.
- Monostori Judit (2000): Lakásfenntartás a városokban. *Esély* 12(3): 67–89.
- Nordvik, Viggo – Sørvoll, Jardar (2014): Interpreting housing allowance. The Norwegian case. *Housing, Theory and Society* 31(3): 353–367.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest: Dialóg-Campus.
- Pierson, Paul (1995): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Priemus, Hugo – Kemp, Peter A. – Varady, David P. (2005): Housing vouchers in the United States, Great Britain, and the Netherlands. Current issues and future perspectives. *Housing Policy Debate* 16(3–4): 575–609.

- Satsangi, Madhu (2007): Housing allowances in France. In: Kemp, Peter A. (szerk.): *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol: The Policy Press. 135–158.
- Scharle Ágota – Szikra Dorottya (2015): Recent changes moving Hungary away from the European Social Model. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (szerk.): *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing – International Labour Office. 229–261.
- Schwartz, Alex F. (2014): *Housing policy in the United States*. New York: Routledge
- Simon Béla (1999): Önkormányzati segélyezés a települések gazdasági és szociális helyzete tükrében. In: *Az önkormányzati segélyezés és a segélyezett háztartások életkörülményei*. Társadalomstatistikai Füzetek, 22. 11–26.
- Széder Zsolt (1996): Változások évről évre. In: Kolosi Tamás – Andorka Rudolf – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 1996*. Budapest: TÁRKI - Századvég, 44–69.
- Steele, Marion (2012). Housing vouchers. In: Smith, Susan J. et al. (szerk.): *International Encyclopedia of Housing and Home, Volume 1*. Oxford: Elsevier. 30–35.
- Stephens, Mark (2005): An assessment of the British housing benefit system. *International Journal of Housing Policy* 5(2): 111–129.
- Szalai Júlia (1995): A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról. In: Landau Edit (felelős szerk.): *Az államtalanítás dilemmái. Szociálpolitikai kényszerek és választások*. Budapest: Aktív Társadalaom Alapítvány. 240–260.
- Szalai Júlia (2001): A szociális segélyezés „hasznáról”. *Info-Társadalomtudomány* 54: 49–58.
- Szalai Júlia (2007): *Nincs két ország...? Társadalmi küzdelmek az állami (túl)elosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris: Budapest.
- Századvég (2013): *Energetikai ártámogatási rendszerek*. Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) szerződés teljesítésére készült.
- Századvég (2014): *A háztartási energiahordozó árváltozások társadalmi hatásvizsgálata*. Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) szerződés teljesítésére készült.
- Szikra Dorottya (2017): *Welfare for the Wealthy. The Social Policy of the Orbán-regime, 2010–2017*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tárki (2002): *A lakásfenntartás költségei. Támogatottak és támogatásra szorulóok*. Kutatásvezető: Szívós Péter. Készítették: Biro Lajos – Karajánisz Manolisz. Budapest: Tárki.
- Tárki (2004): *A lakásfenntartási támogatás célzottsága: a helyi rendeletek és adminisztráció hatása*. Kutatásvezető: Szívós Péter. Készítette: Szalai Ákos. Budapest: Tárki.
- Tausz Katalin (2008): *Segélyezés Abszurdisztánban*. Kézirat.

- Városkutatás (2004): *Javaslat az országos lakhatási támogatás alternatíváira, szervezeti megoldásaira és finanszírozási szerkezetére*. Készítette: Hegedüs József, Teller Nóra. Közreműködött: Dancza Ildikó. Budapest: Városkutatás Kft.
- Városkutatás (2008): *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitiká kialakítására*. Készítette: Hegedüs József, Somogyi Eszter, Teller Nóra. Közreműködött: Eszenyi Orsolya, Leiner Vera. Budapest: Városkutatás Kft.
- Vígvári András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom* 22(1): 141–167.
- World Bank (1993): *Housing. Enabling Markets to Work*. Washington, DC: IBRD – World Bank.