

Éves jelentés a lakhatási szegénységről



2021



SZERZŐK:

Bajomi Anna Zsófia, Politecnico di Milano, Urban Planning, Design and Policy szak

Czirfusz Márton, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont; Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont

Jelinek Csaba, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont

Sebály Bernadett, CEU Politikatudományi és Közpolitikai Doktori Iskola

SZERKESZTETTE:

Vankó Lili, Habitat for Humanity Magyarország

KÖZREMŰKÖDÖTT:

Dobos Balázs, Habitat for Humanity Magyarország

Feldmár Nóra, Habitat for Humanity Magyarország

Kiss Eszter, Habitat for Humanity Magyarország

ADATVIZUALIZÁCIÓ:

Feldmár Nóra, Habitat for Humanity Magyarország

MŰSZAKI SZERKESZTÉS, TÖRDELÉS:

Rochlitz Vera

IMPRESSZUM:

Felelős kiadó: Szegfalvi Zsolt ügyvezető igazgató
Habitat for Humanity Magyarország
(HFH International Hungary Nonprofit Kft.)
1027 Budapest, Margit krt. 26.

ISSN: HU ISSN 2732-3439

A szerkesztés 2021. augusztus 31-én lezárult.

Munkánkat figyelemmel kísérheti honlapunkon, és Facebook oldalunkon:
www.habitat.hu

www.facebook.com/habitathungary
Habitat for Humanity Magyarország, Budapest, 2021.

Borítóképek

Csoszó Gabriella @ FreeDoc (40. o.);

Fülöp Dániel Mátyás @ Habitat for Humanity Magyarország (1.; 80. o.);

Markus Spiske @ Unsplash (8. o.)

CZIRFUSZ MÁRTON,
JELINEK CSABA



Lakhatási közpolitikák és a lakhatás megfizethetősége az elmúlt három évtizedben

Czirfusz Márton, Jelinek Csaba

Lakhatási közpolitikák és a lakhatás megfizethetősége az elmúlt három évtizedben

A szerzőkről:

Czirfusz Márton társalapító, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont; külső munkatárs,
Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Jelinek Csaba társalapító, Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont¹

Bevezetés

A Kádár-korszakban az egyik legfontosabb társadalompolitikai alapvetés a „lakáskérdés” megoldása, a lakások számának növelése, és minőségük javítása volt.² A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján a lakások száma 1949 és 1990 között több mint 56%-kal nőtt 2,47 millióról 3,85 millióra.³ Mindeközben a lakások felszereltsége is gyors ütemben javult, például a vízvezetékekkel rendelkező lakások aránya ugyanebben az időszakban 17,1%-ról 83,3%-ra nőtt.⁴ A lakhatás terén végbemenő jelentős modernizációs ugrás ellenére szakértői becslések szerint **1990-ben még mindig 2-3 millió embert érintett a lakhatási szegénység valamilyen formája**⁵ – a szakértői becslések napjainkban is hasonló mértékűnek tekintik a lakhatási szegénység problémáját.⁶

Az államszocialista időszakban az állami szerepvállalás a lakhatás területén a korábbi időszakokhoz képest jelentősen nőtt, azonban az 1970-es évek globális pénzügyi válságának begyűrűzésével az 1980-as évektől csökkenni kezdett, illetve átalakult. A korszak végét az 1989-ben kezdődő rendszerváltás jelentette, amely után megváltozott a lakhatás politikai súlya és az ezzel a kérdéssel foglalkozó közpolitikák jellege. Ebben a fejezetben a rendszerváltás óta eltelt nagyjából harminc évet tekintjük át a lakáspolitikai szempontjából.

A fejezet első részében bemutatjuk, hogy az elmúlt harminc évet milyen korszakokra bonthatjuk, melyek voltak a legfontosabb lakhatást érintő közpolitikai beavatkozások, és ezek hogyan változtak – vagy éppen maradtak változatlanok – a tárgyalt időszakban. A fejezet következő része azt tárgyalja, hogy az elmúlt három évtizedben a mindenkor kormányok milyen logikák alapján és milyen közigazgatási struktúrában hajtottak végre lakáspolitikákat. Majd a mindenkor költségvetési kiadások között mutatjuk az elmúlt időszakban egyes lakáspolitikai eszközök súlyát, azaz azt, hogy a közpénzekből mennyit és pontosan mire fordított a magyar állam a lakhatás területén. Az utolsó rész pedig áttekinti, hogy a lakáspolitikai eszközök hogyan hatottak a lakások megfizethetőségére, a lakásszegénységre és a lakhatási egyenlőtlenségekre.

¹ Jelinek Csaba kutatását a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) A magyarországi lakásszövetkezetek szociológiája történeti megközelítésben című, PD 139049 számú projektje támogatta.

² Horváth, S. (2012). Két emelet boldogság: Mindennapi szociálpolitika Budapesten a Kádár-korban. Budapest: Napvilág Kiadó.

³ KSH (2013). [2011. évi népszámlálás: 6. A lakások és lakóik](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

⁴ KSH (2013). [2011. évi népszámlálás: 6. A lakások és lakóik](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

⁵ .Sebály, B. (2021). „Lakni kell!” A magyar lakhatási mozgalom elmúlt 30 éve - alulnézetből. In: jelen kötetben.

⁶ Lásd a Habitat for Humanity [éves jelentéseit a lakhatási szegénységről](#), különösen a 2019-es és 2018-as verziót.

Összességében a fejezet három fő megállapítást tesz a vizsgált időszakról. Egyrészt, **a korábbi évtizedekhez, illetve társadalmi jelentőségéhez képest a lakáspolitikát sokat veszített (köz)politikai súlyából**, és ezzel párhuzamosan egy töredezett, többféle logika által megtépzott beavatkozási területté vált, amely nem képes érdemben reagálni a különböző társadalmi csoportok – és különösen a szegények – lakásproblémáira. Másrészt, ennek következtében a lakhatás területén – hasonlóan a magyar társadalom osztályszerkezetéhez⁷ – tovább növekedtek az egyenlőtlenségek; a lakhatási válság a rendszerváltás óta elmélyült. Harmadrészt, elemzésünk szerint ennek a negatív folyamatnak a legfőbb oka – a lakhatás kérdésének politikai és közigazgatási értelemben történő háttérbe szorítása mellett – a magántulajdonhoz jutás túlzott támogatása, a köztulajdonú és kollaboratív lakhatási formák súlyos alulfinanszírozottsága, továbbá a lakáspolitikai beavatkozások jelentős részének a tehetősebbekre való célzása. Bár a lakhatás területén számtalan közpolitikai változás történt az elmúlt három évtizedben, ez a három tulajdonság meglepő változatlansággal jellemzi a jelenkori Magyarország lakáspolitikáját.

1. A lakáspolitikai korszakai

Az áttekintést egy rövid korszakolással kezdjük, amely nagyban támaszkodik korábbi, hasonló tanulmányok meglátásaira.⁸ Öt szakaszt azonosítunk az elmúlt három évtized során, melyek nagyjából követik a korszak lakáspolitikai hullámzásait. Bár a szakaszolást elvégezhetjük volna az elmúlt időszak kormányciklusainak az elemzésével is, mégsem ezeket a politikai korszakhatárokat éreztük a legmeghatározóbbnak. Számos intézkedés – vagy az intézkedések szellemisége – átvitt a politikai ciklusokon, és a nagyobb töréspontok inkább a válságok és felívelések szabdalta gazdasági, ingatlanpiaci ciklusok fordulópontjaihoz kapcsolódtak. Az ingatlanpiaci ciklusokat, a lakáspolitikai felívelések és válságok szakaszait jól szemlélteti a lakásépítések időszora.

1.1. Rendszerváltás és válságkezelés (1980-as évek vége – 1995)

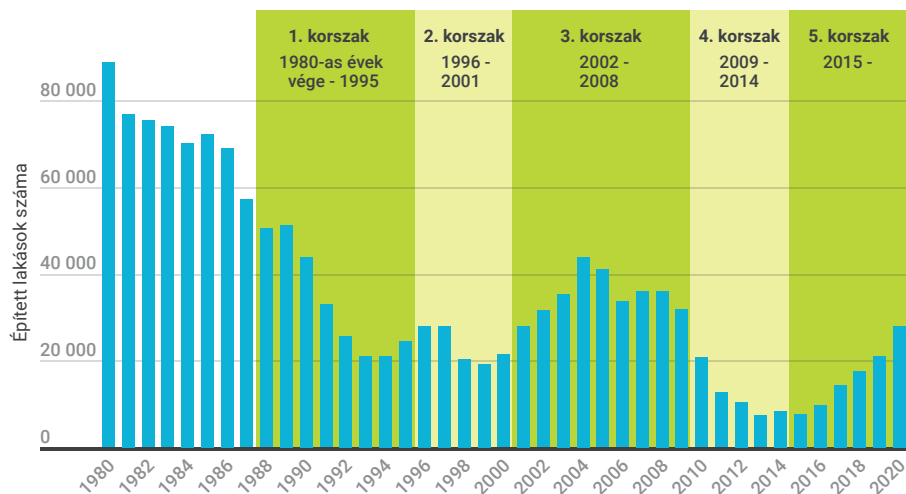
Az államszocialista időszak közepén, az 1970-es években számos közpolitikai változást azonosíthatunk, amelyek Magyarország növekvő külső adósságával, a nemzetközi gazdaságban elfoglalt pozíciójának romlásával, és ezen keresztül a szűkülő költségvetési mozgástérrel függnek össze.⁹ A globális gazdasági válság Magyarországra beszűrődő hatásai a lakhatás területén is több fontos változást indítottak el, amelyek mind az állami szerepvállalás relatív csökkenéséhez és válságjelenségek felbukkanásához vezettek.¹⁰ A rendszerváltásra egy több éve érezhető, az átlagemberek életszínvonalára is kiható válságperiódus közben került sor, amit aztán a rendszerváltás gyors közpolitikai változásai egy elmélyülő transzformációs válsággá változtattak. Ebből következően az általunk vizsgált időszak első szakasza leginkább a piacosítással összefüggő közpolitikai változásokkal, és az ezek nyomán mélyülő válság kezelésével

⁸ Lásd például Misesics, B. (2017). Lakáspolitikai és hajléktalanság. In Ferge Zs. (szerk.) Magyar társadalom és szociálpolitika (1990–2015) (pp. 338–363). Budapest: Osiris Kiadó; Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és lakáspolitikai – a közpolitika korlátai](#), Esély; vagy ÁSZ (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#), Budapest: ÁSZ.

⁹ Éber, M. Á. et al. (2014). 1989: Szempontok a rendszerváltás globális politikai gazdaságtanához, Fordulat.

¹⁰ Jelinek, Cs. (2021). [Turning a „Socialist” Policy into a „Capitalist” One: Urban Rehabilitation in Hungary during the Long Transformation of 1989](#), Journal of Urban History.

⁷ Éber, M. Á. (2020). A csepp: A félperifériás magyar társadalom osztályszerkezete. Budapest: Napvilág Kiadó.



1. ábra: A lakásépítések száma Magyarországon.

Adatok forrása: [KSH](#).

jellemezhetőek. A lakhatás mint közpolitikai terület szétdarabolódását, illetve az időszak beavatkozásainak válságkezelő, ad hoc jellegét Hegedüs József „sodródásként” jellemezte.¹¹

Az 1980-as évek végén indult el, majd az 1993-as új lakástörvénnyel gyorsult fel igazán a lakások privatizációja, ami talán a legmélyrehatóbb változást hozta a lakáspolitikában az elmúlt harminc évben. A rendszerváltás pillanatában az ország lakásállományának még nagyjából 20%-a állami kézben volt, ez az elmúlt három évtizedben a tizedére, kb. 2%-ra csökkent. A folyamat részeként a korábban tanácsai kezelésű bérlakások önkormányzati tulajdonba kerültek. Az önkormányzatok azonban politikai autonómiájuk és új feladataik – köztük a helyi szociális és lakásproblémák kezelése – mellé nem kaptak megfelelő pénzügyi forrásokat, így az önkormányzati bérlakásrendszer nemcsak zsugorodni kezdett, hanem súlyos – máig tartó – strukturális problémák is sújtották. Ebben az időszakban mélyült el a közösségi bérlakásszektor máig tartó válsága.

Az állam néhány év alatt radikálisan visszafogta lakáscélú kiadásait, az állami (tanácsai) lakásépítés gyakorlatilag megszűnt, és a döntéshozók egyik legnagyobb problémája a korábban fix, infláció alatti kamatozású lakáscélú hitelek kérdésének a rendezése volt, amelyeknek a támogatása 1990-ben már a GDP 8%-ának megfelelő állami forrást emésztett fel.¹² Mindeközben ebben a szakaszban **jelentős, szociálisan célzott lakhatási támogatások alig léteztek:** a már az államszocializmus alatt is létező „szociálpolitikai kedvezmény” (szocpol) ugyan megmaradt, de az időszak legvégéig se a lakásfenntartási támogatás, se az adósságkezelési szolgáltatások nem kerültek bevezetésre. A rendszerváltás drasztikus közpolitikai változásainak negatív társadalmi hatásait szemléltetik az időszak mozgalmi válaszai,¹³ illetve a „tűzoltó” jellegű beavatkozások, amelyek például kijelölték a hazai hajléktalanellátás útfüggő pályáját.

¹¹ Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és lakáspiac – a közpolitika korlátai](#), Esély, 66.

¹² Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és lakáspiac – a közpolitika korlátai](#), Esély, 67.

¹³ Ld. Sebály Bernadett tanulmányát jelen kötetben.

1.2. Pénzügyi liberalizáció és új lakásfinanszírozási intézmények (1996–2001)

Az első és a második szakasz határát az 1995-ös Bokros-csomag, illetve tagabban a transzformációs válság utáni, megszorításokkal elért makrogazdasági talpraállás, és az ezt követő piacosító intézményi kiigazítások jelentik. Az első szakasz „tűzoltó”, „sodródó” jellege után **a második szakasz a tudatosabb intézményépítésre és a piaci mechanizmusok széles körű elterjesztésére koncentrált**, nagyrészt követve a nemzetközi szervezetek (pl. Világbank) adott időszakban vallott (neo)liberális elveit.¹⁴ A szakasz elején a lakásfinanszírozás válságban volt,¹⁵ a lakásépítések száma pedig 1999-ben érte el évtizedes mélypontját.¹⁶ Az 1990-es évek közepétől indult be az államilag támogatott lakás-takarék-pénztári rendszer (1996) és hat évtized után a jelzálog alapú lakáshitelezés (1998), amelyek megágyaztak a rendszerváltás utáni első lakáspiaci boomnak. Ebben az időszakban a lakhatással kapcsolatos kormányzati logikát a pénzügyi és makrogazdasági szempont dominálta, ami a lakhatás közigazgatási struktúrán belüli helyzete is jól jellemez.¹⁷

A szemléletváltást legmarkánsabban az első Orbán-kormány (1998–2002) lakáspolitikája szemlélteti, amely a rendszerváltás után először próbálkozott a lakáspolitikát valamilyenre egységes kezelésével. Az új intézkedések (államilag támogatott lakáshitelek, magánlakásépítés támogatása adókedvezményeken keresztül, panelfelújítási program) **kulcsszava az öngondoskodás lett: az új intézkedések kedvezményezettjei a (felső-)középosztály tagjai voltak**, azon belül is a fiatal családok, ami hozzájárult a lakhatási szegénységben élők további társadalmi leszakadásához; a lakásfenntartási támogatásban részesülő háztartások aránya például az időszak során végig csökkent. Némileg árnyalja a képet, hogy szintén az első Orbán-kormány támogatta a rendszerváltás óta először az önkormányzati bérlakások számának növelését: három év alatt a

vásárlások és építések révén összesen 11 ezer új bérlakással bővült az amúgy drasztikusan lecsökkent állomány.

1.3. Az első lakáspiaci boom és az európai uniós eszközök (2002–2008)

Bár az első Orbán-kormány relatív koherens, egyenlőtlenségeket növelő és eladósodást támogató lakáspolitikája után a 2000-es évek további részében újból **az „almosódottság” és a „szilánkosság” jellemezte a lakáspolitikát**,¹⁸ ez az időszak egyben a rendszerváltás utáni első lakáspiaci boom időszaka is. Ez nagyrészt az 1990-es évek második felében, és a 2000-es évek első éveiben bevezetett intézményi reformok következménye.

A 2002 utáni kormányok több eszközzel is próbálták szociálisan érzékenyebben célozni a lakáspolitikai eszközök egy részét. Például újraszabályozták a szociálisan való hozzáférést, több lépcsőben megemelték az összegét, valamint újraszabályozták a magánlakás-építéshez kötődő állami támogatásokat és adókedvezményeket. Kifejezetten a lakásszegénységben élőket érintette, hogy 2003-ban két és félszeresére emelték és normatívvá tették a lakásfenntartási támogatást, valamint bevezették a központon szabályozott adósságcsökkentési támogatást. Bevezették továbbá a lakossági gázártámogatást, amely 2007-től vált társadalmilag célzottá (addig a tehetősebbek nagyobb összegekkel részesültek belőle, mint a rászorulóak).

A 2000-es évek elején kezdődő lakáspiaci boom a társadalom különböző rétegeit különbözőképpen érintette: a tehetősebb rétegek az államilag támogatott hitelekkel, majd a laza szabályozás miatt elterjedő devizahitelekkel javítani tudták a lakáshelyzetüket (bár sokan csak átmenetileg), azonban **a társadalom nagyobb része továbbra sem tudott érdemben jobb lakhatási helyzetbe kerülni**, annak ellenére, hogy az időszakban egy-egy kisebb lakáspolitikai beavatkozás esetében lehetett látni erre irányuló szándékot. Összességében azonban továbbra is a magánlakásépítés rosszul célzott támogatásának dominanciája

¹⁴ Lásd például World Bank (1991). [Housing Policy Reform in Hungary](#).

¹⁵ A lakáshitelek aránya a lakásberuházásokon belül az évtized eleji 20%-ról 1997-re 3-4%-ra esett vissza, ld. Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély, 74. Lásd továbbá Hegedüs J., Várhegyi É. (1999). [A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években](#), Közgazdasági Szemle.

¹⁶ Ehhez lásd a KSH [hosszú idősorát a lakás- és üdülőépítésekről](#).

¹⁷ Ld. részletesebben a fejezet további részeit.

¹⁸ Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély, 55.

és a lakhatási szegénység érdemi kezelésének a hiánya volt jellemző; illetve új elemként megjelent a tömegek (túlzottan kockázatos) eladósodásához vezető döntéshozói és szabályozói hozzáállás.

További elemként ebben az időszakban **megjelentek a lakhatási kérdéseket is érintő EU-s támogatások, illetve kiépült az ezt menedzselő intézményrendszer.**¹⁹ Ebben a korszakban készítik elő a szakértők az első nagyobb városrehabilitációs és telepfelszámolási pályázatokat. Ugyanebben az időszakban majdnem kétszázezer háztartást érint az egyre bővülő panelprogram, kezdetben hazai, majd uniós forrásból.

1.4. Devizahitel-válság (2009–2014)

Az első, rendszerváltás utáni lakáspolitikai boomnak a 2008–2009-es globális gazdasági válság vetett véget, amely **súlyosan érintette nemcsak a többszázezer devizahittel rendelkező háztartást, hanem tágabban az egész nemzetgazdaságot.** A válságidőszak elejét súlyos megszorítások jellemezték, majd fokozatosan a válság negatív hatásait kezelni szándékozó lakáspolitikai programok léptek életbe: a kilakoltatási moratórium, a végtörlesztés, az árfolyamgát és a Nemzeti Eszközkezelő felállítása. **A hitelválságot kezelő beavatkozások nagy része – a rendszerváltás óta bevezetett lakáspolitikai intézkedések nagy többségéhez hasonlóan – az eleve tehetősebbeket segítette;** a lakásszegénységben élőkre célzó program egyedül az Eszközkezelő felállítása volt, amely működése során több mint 30 ezer lakás állami megvásárlásával, majd reprivatizációjával a rendszerváltás utáni időszak legnagyobb állami bérlakásbővítő akciója volt.

A válság során több korábbi támogatás is megszűnt (ezek nagy része a lakásszegénységben élőket célozta), vagy erősen szűkült a hozzáférése: ilyen a szocpol (megszűnt), a lakásfenntartási támogatás (szigorítás), az adósságcsökkentési támogatás (szigorítás) és a gázártámogatás (utóbbit felváltja a nemzeti együttműködés rendszerének – NER – „rezsicsökkentés” intézkedéssorozata). Az időszak nagy részében az Orbán-kormányok voltak hatalmon, alkotmányozó többséggel.

A NER szegényellenes politikai hozzáállását jól példázza a hajléktalan emberek és a hajléktalanságot kriminalizáló szabályozások alkotmányos szintre emelése. Lakhatási kérdésekben a válságkezelés és a rezsicsökkentés volt kiemelt kormányzati téma, így a NER lakáspolitikai alapvetései csak 2015 után, a rendszerváltás utáni második lakáspolitikai boom kezdetekor váltak egyértelművé.

1.5. A második lakáspolitikai boom (2015–)

A NER időszakát két részre bontottuk 2015-ös fordulóponttal, hiszen nagyjából ekkor indult be a rendszerváltás utáni második lakáspolitikai boom, illetve ebben **az időszakban vezetett be a kormány több olyan lakáspolitikai eszközt, amely már jóval túlmutatott a korábbi időszak válságkezelő jellegén.** 2015-ben döntött a kormány a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) bevezetéséről, majd következett a babaváró hitel és az otthonfelújítási támogatás bevezetése. Ezek az intézkedések hasonló célokat szolgálnak: a (felső-)középosztálybeli, többgyermekes családok támogatását. Mindeközben 2015-ben szűnt meg a központosított szabályozott normatív lakásfenntartási és adósságkezelési támogatás is: a korszak egészében a szociálisan célzott lakhatási célú kiadások csökkentek, az egyenlőtlenségek pedig emiatt tovább nőttek. Ebbe a trendbe illeszkedik a Nemzeti Eszközkezelő lakásállományának reprivatizációja, illetve a portfólió maradék részének egyházi szervezeteknek történő átengedése. Az egyedüli nagyobb, szociálisan célzott, lakhatási elemeket is tartalmazó beruházástípus az EU által finanszírozott szociális városrehabilitációk és telepelszámolási programok, azonban ezek hatása sokszor csak csepp a tengerben, különösen mivel az EU-s források elosztásában bekövetkezett centralizáció tovább erősíti a projektek paternalista jellegét.

Az első Orbán-kormányhoz hasonlóan ezt az időszakot is a lakáspolitikai alárendeltsége jellemzi: **jelenleg a makrogazdasági és a családpolitikai szempontok dominálják a döntéshozatalt.** Fontos azonban kiemelni, hogy egyik sem újdonság, és nem is csak a rendszerváltás utáni Orbán-kormányok sajátja. Ami azonban kifejezett jellemzője a korszaknak, az a lakhatási szegénységben élők helyzetének szisztematikus figyelmen kívül hagyása, illetve a túlzottan magántulajdonra épülő lakásrendszer ideológiai alapon való védelme, a köztulajdonú vagy nonprofit bérlakásszektor elvi alapokon történő elutasítása.

¹⁹ Részletesebben lásd: Bajomi, A. Zs. (2021). A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei. In: jelen kötetben.

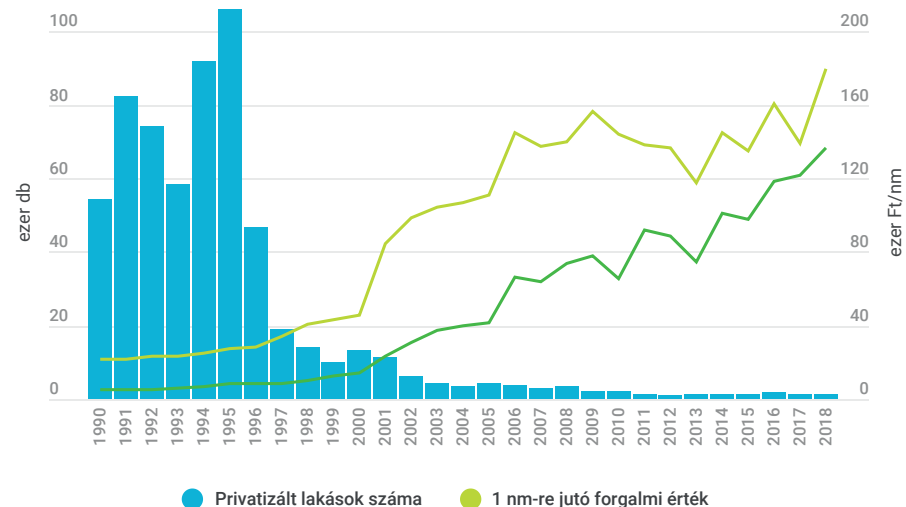
2. Fontosabb lakáspolitikai eszközök 1990–2021 között

Az alábbiakban rövid áttekintést adunk az elmúlt három évtized lakáspolitikai eszközeiről, a beavatkozások logikái szerint csoportosítva. A továbbiakban tárgyalt eszközcsoportok lefedik a legfontosabb beavatkozásokat. Mivel a tárgyalt időszakban több tucat kisebb-nagyobb lakáspolitikai eszközt vezettek be a mindenkor kormányok, így nem törekedtünk a teljeskörűsége, viszont minden, a felhasznált közpénzek és az elért emberek száma szerint jelentős eszközt szerepeltetünk a felsorolásban. Az egyes eszközcsoportok esetében vázlatosan bemutatjuk a fontosabb mérföldköveket, és ahol lehetséges, ott a felhasznált kormányzati források mértékét, az elért emberek számát, illetve a lakhatási szegénységre és a megfizethetőségre gyakorolt hatásukat.

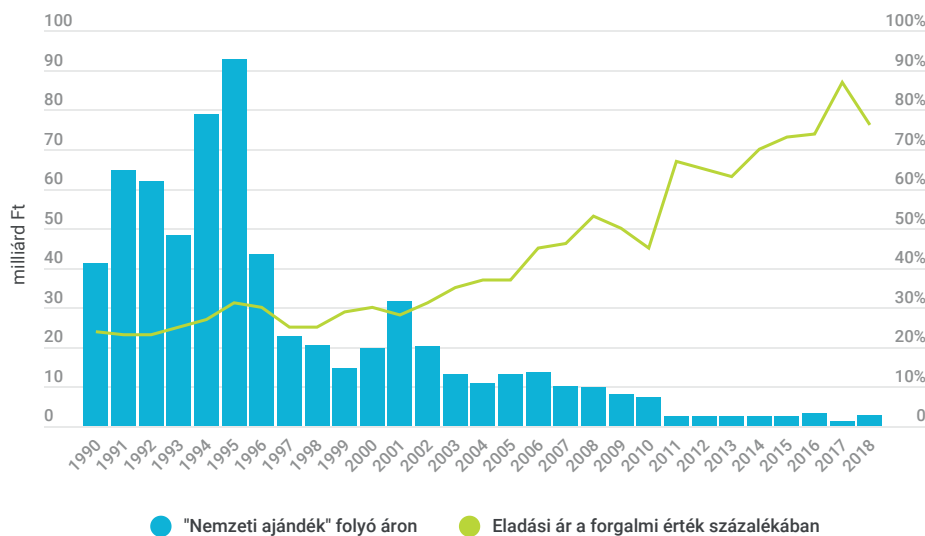
2.1. Lakásprivatizáció

A mai magyar lakásrendszer alapját a rendszerváltás során született, a lakásprivatizációval kapcsolatos döntések adják. Ezek a döntések egy **történetileg példátlanul gyors állami vagyonszerzéshez vezettek, és a mai korszakból visszatekintve óriási mértékben lecsökkentették az állam lehetséges mozgásterét a lakhatás területén.** Jogilag már 1969-től lehetőség volt állami tulajdonban lévő bérlakások magánosítására, a tényleges privatizáció azonban csak az 1980-as években – tehát jóval a rendszerváltás előtt – indult meg. 1988-ban már nagyjából 10 ezer, a következő évben pedig 20 ezer lakás privatizációja történt meg országosan.²⁰ 1990-ben országosan nagyjából 20%, Budapesten pedig 50% volt az állami kézben lévő lakások aránya. Nemzetközileg nem volt kiugróan magas ez az arány: ugyanekkor Angliában szintén 20% volt a köztulajdonban lévő lakások száma az évek óta zajló privatizációs program ellenére.²¹

1990-ben az önkormányzatok megkapták a korábbi tanácsi lakásokat, és 1993-ig maguk dönthettek, hogy eladják-e a bérlőknek. 1993-tól a lakásprivatizációt



2. ábra: A privatizált lakások száma (ezer db), eladási ára és forgalmi értéke (ezer Ft / nm, folyó áron).
Forrás: KSH Lakásstatisztikai évkönyv 2018.



3. ábra: A privatizációval a lakásvásárlóknak juttatott „nemzeti ajándék” összege (folyó áron, milliárd Ft), valamint az eladási a forgalmi érték arányában (%).
Forrás: KSH Lakásstatisztikai Évkönyv 2018 alapján saját számítás.

²⁰ Farkas E., Szabó M. (1995). [Privatizáció és szociális lakás-gazdálkodás](#), Statisztikai Szemle, 1002.

²¹ Történeti idősorért ld.: a [Ministry of Housing, Communities & Local Government](#) honlapját.

már a frissen megalkotott – és ma is hatályos – lakástörvény²² keretei határozták meg, ami kötelezővé tette az önkormányzatoknak a lakások eladását a bérlők kérésére, bizonyos feltételek mellett.²³ Az 1990-es években így egy **példátlan tulajdonszerkezeti átrendeződés ment végbe a lakásszektorban: egyetlen évtized alatt több mint félmillió lakás került magántulajdonba.** A folyamat azóta sem állt meg: 1990 és 2018 között 623 ezer önkormányzati lakás privatizációja történt meg, az utóbbi években is nagyjából évi ezer lakást privatizálnak.

A lakásprivatizáció sokat vitatott eleme volt a rendkívül kedvezményes vételár. A 2. ábrán látható, hogy a bérlők által fizetett vételár a teljes időszakban jóval a piaci ár alatt maradt. A 3. ábrán azt látjuk, hogy adott évben a privatizációból befolyó bevételek átlagosan hány százalékát tették ki az eladott lakások becsült piaci értékének. A két érték különbségét nevezhetjük egyfajta „nemzeti ajándéknak”, amit a lakásvásárlók kaptak a vásárlás során, és ami az önkormányzat lehetséges bevételeit és vagyonát csökkentette (az ábrán folyó árakon mutatjuk ezt az összeget).

Az elmúlt három évtizedben összesen (folyó áron) 663 milliárd forint „nemzeti ajándékot” kaptak az önkormányzati bérlakásokat privatizáló bérlők, és ez nagyjából 1,6 millió embert érintett.²⁴ Az 1990-es évek elején nagyjából a piaci árak 20-30%-ért, manapság 70-80%-ért tudták megvenni a bérlők az önkormányzati lakásokat.

A lakásprivatizáció nyertesei egyértelműen az eleve jobb helyzetben lévő csoportok voltak:²⁵ ők nagyon kedvezményes áron jutottak nagy értékű vagyontárgyhoz. A privatizáció veszteségeinek tekinthetjük egyrészt azokat az alacsonyabb státuszú bérlőket, akik ugyan meg tudták vásárolni a lakásukat, a piaci fenntartási költségeket azonban már nem tudták fedezni, így kiszorultak a lakóhelyükről vagy eladósodtak. Másrészt a folyamat veszteségei voltak azok a bérlők is, akik

szerény anyagi helyzetük miatt nem tudták megvásárolni a lakásaikat. Az önkormányzatok kezében maradó lakásportfólió így tipikusan rossz állapotú, és ennek fenntartása, üzemeltetése sok önkormányzat esetében nem folyt megfelelően. Az önkormányzatok perspektívájából ugyan a privatizáció átmenetileg növelte a költségvetés bevételi oldalát, azonban drasztikusan csökkentette az önkormányzat vagyonát és a későbbi lakáspolitikai mozgásterét. Az Állami Számvevőszék jelentése szerint annak ellenére, hogy a lakástörvény kikötötte a privatizációs bevételek visszaforgatását a lakásszektorba, „[m]egalapozottan vélelmezhető, hogy az ezen időszakban [1991–1995] képződött bevételek nem a lakáságazat gondjainak enyhítését szolgálták”,²⁶ hanem inkább a forráshiányos önkormányzatok működési hiányának az időleges elfedését.

2.2. Az 1990-es évek lakáshitelválságát kezelő beavatkozások

A rendszerváltás történetének egyik ritkán tárgyalt momentuma az a **lakáshitelválság**, amely állami támogatás nélkül csődbe juttathatta volna az OTP Bankot az 1990-es évek elején. Az államszocialista időszakban a kihelyezett lakáshitelek értéke folyó áron exponenciálisan nőtt (4. ábra), és 1988-ban az összes lakossági hitel 94%-át tették ki a lakásépítéshez és -vásárláshoz szükséges hitelek²⁷ – ebben az időszakban a lakásépítések egyre nagyobb része valósult meg lakáshitelek segítségével.

Ezeket a hiteleket zömmel az állami tulajdonú OTP folyósította kedvező feltételekkel:²⁸ a hitel éves kamata fix (maximum 3,5%) volt 1988-ig, a futamidő pedig akár 35 év. Az alacsonyan fixált kamat és az infláció közötti különbséget az állam finanszírozta meg. Az infláció 1980-as évek végi megugrásával

²⁶ ÁSZ (1997). [Jelentés a helyi önkormányzatok lakás- és nem lakás célját szolgáló ingatlanvagyonával való gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatairól](#), 23.

²⁷ Lengyel, I. (1992). [Adósságaink és hiteleink](#), Esély, 35. A 94%-ból 85% volt az OTP és a takarékszövetkezetek által folyósított lakáshitelek aránya, további 9% pedig a munkáltatói és önkormányzati kölcsönök aránya. A maradék 6%-ot a fogyasztói hitelek tették ki.

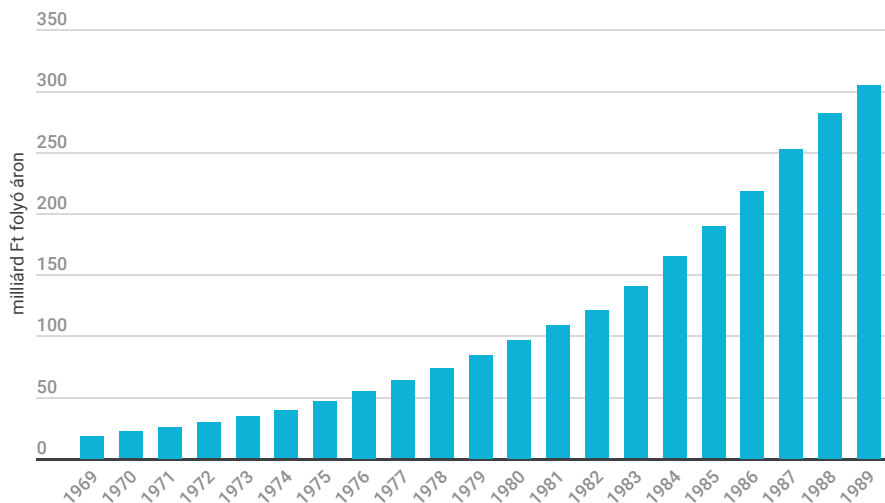
²⁸ 1985-től a takarékszövetkezetek is folyósíthattak lakáshiteleket a háztartásoknak, korábban csak az állami OTP. 1989-től kereskedelmi bankok is beléphettek a lakáshitelek piacára, azonban az 1990-es években a hitelkihelyezés volumene – egészen a jelzáloghitelkezés 1996-os újbóli bevezetéséig – nagyon alacsony maradt.

²² 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról

²³ Nem estek a kötelező privatizáció hatálya alá a műemléképületekben, illetve a rehabilitációra kijelölt területeken lévő lakások. A 2021-ben nagy vihart kavart Lakástv. módosítás az előbbi esetekre akarta kiterjeszteni a törvény hatályát, ám ezt az Alkotmánybíróság 2021. júliusban [alkotmányellenesnek találta](#).

²⁴ Az érintett lakók becsült számát az eladott lakások és az átlagos háztartásméret szorzatából kaptuk.

²⁵ Dániel, Zs. (1996). [A bérlakás-privatizáció paradoxona: Nemzeti ajándék vagy ráfizetés?](#), Közgazdasági Szemle



4. ábra: A háztartások lakáshitel-állománya a hitelintézeteknél (milliárd Ft, folyó áron).

Forrás: [MNB](#).

azonban ez egyre nagyobb terhet rakott az állami költségvetésre, és a rendszerváltás során az alacsonyan fixált kamatokat eltörölték: nemcsak az új hitelek felvételekor (1990-ban pl. 36%-os piaci kamattal lehetett lakáshitelt felvenni), hanem a korábban eladósodott háztartások esetében is. 1989-ben létrehozták a Lakásalapot, mint elkülönített állami pénzalapot, amely átvette a pénzügyintézetektől (az OTP-től és 260 takarékszövetkezettől) a hosszú lejáratú lakáshiteleket, cserébe a pénzügyintézetek kötvényeket kaptak. A költségvetést terhelte a hitelállomány egy részének elengedése 1991-ben, a megelőlegezett szociálpolitikai kedvezmény (ha a vállalt gyerekek megszülettek), valamint a megmaradó hitelek kamattámogatásai. 1992-ben a Lakásalap kötvényeit 25 éves lakásfedezeti államkötvények váltották fel (amelyet 2016-ig fizetett vissza az állam a pénzügyintézeteknek), a Lakásalap megszűnt, a fennmaradó hiteleket pedig visszaadta az állam a pénzügyintézeteknek (és ezekre továbbra is kamattámogatást fizetett).²⁹

1991-ben tehát a lakáshitellel rendelkező háztartások két lehetőség közül választhattak: vagy megemelkedik a hitelek kamata 15%-ra, vagy elengedik a hitelek felét, a másik felét azonban piaci kamatok mellett (ekkor ez 32-36% volt!) kell törleszteniük.³⁰ A lakosság többsége a második opciót választotta, azonban a kevésbé tehetősek értelemszerűen nem élhettek ezzel a kedvezménnyel. 1989 és 1995 között így a lakáshitelek állománya az OTP-nél 244 milliárd forintról 42,8 milliárd forintra apadt, viszont mindezzel együtt 1995-ben az OTP 10 milliárd forintos törlesztési hátralékot regisztrált, és még 1997-ben is több tízezer lakáshiteles háztartásnak volt elmaradása.³¹

A teljesen sosem rendezett kérdés az elmúlt harminc évben szinte minden kormány esetében újra felbukkant: az első Orbán-kormány például 2001-ben,³² a Gyurcsány-kormány 2005-ben³³ hozott rendeletet a régi lakáshitelek törlesztéseinek megkönnyítésére, azonban **a központi költségvetés egészen 2016-ig**

²⁹ Részletesebben lásd az [1992. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat](#) egyik mellékletében (251-256. oldal)

³⁰ Lengyel, I. (1992). [Adósságaink és hiteleink](#), Esély.

³¹ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#), Közgazdasági Szemle, 851.; Kónig, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 9.

³² [66/2001 \(IV. 20.\) Korm. rendelet](#). A program során közel 30 ezer háztartás kapott támogatást kintlévőségeik törlesztésére. Kónig, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 16.

³³ [11/2005 \(I. 26.\) Korm. rendelet](#).

juttatott forrásokat a rendszerváltás során bajba került lakáshitelekkel kapcsolatban. Az 1990-es évek lakáshitelválságának olyan szempontból is messzemenő hatása volt, hogy az 1990-es években a lakásfinanszírozás válságba került, alig folyósítottak a bankok lakáshiteleket, és a lakáshitelek aránya a lakásberuházásokban az 1991-es 20%-ról 1997-re 3-4%-ra esett vissza.³⁴

2.3. A magántulajdonszerzést támogató közpolitikai eszközök

A rendszerváltás óta eltelt három évtizedben (és már az államszocialista időszak utolsó két évtizedében is) végig **az egyik legjelentősebb lakáspolitikai paradigma a magántulajdonhoz jutás állami támogatása volt.** Ennek számtalan formája létezett, amelyek nagyon gyakran változtak, de az alaplogikájuk közös: **vissza nem térítendő állami támogatással, adókedvezménnyel vagy államilag támogatott hitelekkel segítik a háztartásokat a lakásvásárlásban.** Ezeket a beavatkozásokat keresleti oldali beavatkozásnak hívjuk, hiszen a lakáspiacon állami források felhasználásával növelik a keresletet. A beavatkozások egyik legfontosabb kritikája, hogy a támogatások gyakran megemelik a lakáspiac kínálati árait, és ezen keresztül a támogatások egy része automatikusan átcsatornázódik az ingatlanfejlesztők-
höz és építőipari kivitelezőkhöz (újlakás-építés vagy felújítás esetében) vagy a lakástulajdonosokhoz (használtlakás-tranzakciók esetében). Egy másik fontos kritika, amely az időszak egészére jellemző, hogy **ezeknek az eszközöknek a célzása csak a legkritikább esetben nevezhető „szociálisnak”** – az esetek zömében az eleve jobb helyzetben lévő háztartásokat ösztönzik lakáspiari tranzakciókra, így tovább növelik a lakhatással kapcsolatos egyenlőtlenségeket.

2.3.1. Szocpol, lakásépítési kedvezmény és CSOK

Bár az elmúlt években a kormány előszeretettel hivatkozik a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) bevezetésére új, innovatív lakás- és családpolitikai eszközként, valójában **a CSOK-ot a köznyelvben „szocpolként” ismert,**

1971-ben bevezetett – majd 2009–2012 között átmenetileg megszüntetett – támogatási forma folytatásának tekinthetjük. Az 1971–1995 között hivatalosan „szociálpolitikai kedvezményként” (innen a „szocpol”), majd utána „lakásépítési kedvezményként”, 2015 óta pedig „családok otthonteremtési kedvezményeként” (CSOK) hívott közpolitikai eszköz lényege, hogy a gyermekes háztartások lakásépítését (vagy vásárlását, esetleg bővítését) vissza nem térítendő állami támogatással segíti. Ennyiben egy olyan lakáspolitikai eszköznek tekinthetjük, amelynek **fontos népesedéspolitikai aspektusa van a gyermekvállalás ösztönzésén keresztül** – ezt az aspektust előszeretettel domborítja ki a kormány 2010 óta.

A „szocpol” típusú támogatásokra 1990 és 2020 között folyó árakon 918 milliárd forintot fordított a mindenkori állam, azonban az eszköz hatékonyságával kapcsolatban számos kritikát megfogalmaztak a szakértők.³⁵ Egyrészt az eszköz célzása kizárólag az igénylők gyerekeinek a számán alapult, ami miatt **a magasabb státuszú háztartásoknak jelentett igazán segítséget.** Alacsonyabb státuszú családok esetében a támogatás mellé szükséges önrész megszerzése nagyobb gondot okozott, ami később megfizethetőségi problémákhoz vezetett, vagy rossz minőségű és rossz elhelyezkedésű ingatlanok vásárlását ösztönözte, amely aztán egyfajta szegénységi csapdába kényszerítette az ezt az opciót választókat, amennyiben leszakadó térségekbe és/vagy rossz minőségű lakásokba szorultak és lettek „röghöz kötve”.³⁶ Összességében a szocpol különböző formái, és az utóbbi években a CSOK a részletszabályok miatt³⁷ különösképpen **a fordított újraelosztás irányába hat, azaz jobban segíti az eleve jobb helyzetben lévő háztartásokat, mint a jobban rászorulókat.**³⁸

A „szocpol” típusú támogatások jelentős számú háztartást értek el az elmúlt évtizedekben, jellemzően a lakáspiari fellendülések időszakában. A 2000-es években például évi 15-18 ezer igénylőt regisztráltak,³⁹ a 2010-es évek végén

³⁵ Misetics, B. (2017). Lakáspolitikai és hajléktalanság. In: Ferge, Zs. (szerk.). Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990–2015). Budapest: Osiris Kiadó

³⁶ KSH (2012). *Társadalmi helyzetkép 2010. Lakáshelyzet*, 3.

³⁷ Például adott idejű társadalombiztosítási jogviszonnyal nem rendelkezők, közfoglalkoztatottak, büntetett előéletűek stb. kizárása a támogatottak közül.

³⁸ Elek, Zs., Szikra, D. (2018). *Fordított újraelosztás a lakáspolitikában: a CSOK versengő céljai*. Új Egyenlőség.

³⁹ ÁSZ (2009). *Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről*. Budapest: Állami Számvevőszék.

³⁴ Lakner, Z. (2003). *Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003*. Esély, 74.

pedig évi nagyjából 30 ezer CSOK kérelmet fogadtak be.⁴⁰ A teljes vizsgált időszak alatt így több százezer háztartás részesült ezekből a támogatásokból.

A támogatások összege nominálisan néhány évente módosult, reálértéken azonban erősen fluktuált: míg az 1990-es években a magas infláció miatt reálértéke erősen romlott, addig a 2000-es években emelkedett. 2010 óta az egyik lényeges változás, hogy a több gyerekkel rendelkező háztartások sokkal nagyobb értékben részesülnek a támogatásból, mint a csak egygyermekes háztartások (1. táblázat).

	1985	1990	1995	2002	2004	2005	2016
1 gyermek	40	50	700	500	800	900	600
2 gyermek	80	200	1 200	1 600	2 000	2 400	2 600
3 gyermek	160	600	2 200	2 700	3 000	3 600	10 000

1. táblázat: Az új lakás vásárlásához nyújtott „szocpol” támogatás összege (ezer Ft, folyó áron).

Forrás: [Lengyel 1991](#), [Lakner 2003](#), [ÁSZ 2009](#), [Elek](#), [Szikra 2018](#).

2.3.2. A magánlakásépítés támogatása a hitelezésen keresztül

Szinte az egész vizsgált időszakon ciklikusan végighúzódik a magánlakásépítések támogatott hitelekkel történő ösztönzése, ráadásul tipikusan a ciklusok azon pontján, amikor a makrogazdasági környezet miatt amúgy is kedvezőbb a piaci helyzet. Ahogy az 1990-es évek hitelválságával kapcsolatos szakaszban írtuk, az államszocialista időszak erősen támogatott lakáshiteleinek a kivezetése a 2010-es években is terhelte még a központi költségvetést. Az 1990-es évek hitelválsága egyben a lakásfinanszírozás átmeneti válságát is jelentette. Ez a helyzet a jelzáloghitelezés hat évtized utáni, 1998-as újbóli bevezetésével,⁴¹ illetve a 2000-ben induló állami kamattámogatási programokkal változott meg.

Fontos fordulópontra volt még két jogszabályváltozás: az egyik a korábban igen körülményes földhivatali bejegyzéseket gyorsította meg,⁴² a másik pedig a hitelszerződések esetében megkönnyítette a nemfizető hitelfelvevők elleni végrehajtás gyors megindítását.⁴³ Innentől datálhatjuk az első rendszerváltás utáni lakáspolitikai boomot, amely majd a 2008-as válsággal ér véget.

2000 és 2003 között kétféle jelentősebb hiteltámogatás létezett: a kiegészítő kamattámogatás és az általános kamattámogatás. Előbbi a 35 év alatti fiatal párokra, illetve a három vagy többgyermekes családokra célzott, utóbbit pedig bárki igényelhetette, aki fel tudott venni lakáshitelt. A kiegészítő kamattámogatás 8, majd 2001-től 6%-ban maximálta a hitelfelvevő által fizetendő kamatot a törlesztés első tíz évében, míg az általános kamattámogatás esetében az állam 3%-nyit (2001-től 4,5%-nyit) átvállalt a fizetendő kamatokból. Így egy olyan piaci környezetben, ahol a lakáshitelek átlagos kamata 19% körül mozgott, az általános kamattámogatásban részesülők akár 13-14%-os kamatszintet is el tudtak érni.⁴⁴ A magánszemélyek mellett ebben az időszakban kamattámogatást igényelhetek a lakásberuházó vagy bérbeadó jogi személyek, a lakásszövetkezetek és a társasházak, vagy akár az önkormányzatok is. 2001 és 2008 között összesen 404 ezer államilag támogatott lakáshitel-szerződést kötöttek, azaz a lakosság 8-10%-a részesülhetett közvetlenül ebből a támogatási formából.

2003-ban a Medgyessy-kormány szigorított a kamattámogatások feltételein, azzal a céllal, hogy kizárják a legtehetősebbeket a programból. 2005-ben már a Gyurcsány-kormány vezette be a Fészekrakó programot, amely fiataloknak nyújtott állami garanciavállalást a lakáshitelek önrészeire, hogy bizonyos esetekben akár önrész nélkül is lakáshitelhez juthassanak fiatal háztartások. 2005–2008 között 44 ezer ilyen szerződést kötöttek meg.

⁴² Az újonnan bevezetett [ingatlan-nyilvántartási törvény](#) már jogi szankciókkal sújtotta a lassú bejegyzést és ügyintézését.

⁴³ Korábban a bankok évekig elhúzódozó perekre számíthattak, innentől viszont 30 nap alatt elindíthatóvá vált a végrehajtás. Ld. Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#). Esély.

⁴⁴ Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#). Esély.

⁴⁰ Ezzel szemben a válság időszakában, 2012–2014 között mindössze 1638 háztartás [igényelt szocpolt](#).

⁴¹ Botos, J. (2002). A magyarországi jelzálog-hitelezés másfél évszázada. Budapest: Szaktudás Kiadó Ház, 178. A jelzáloghitelezés bevezetése már a Világbank rendszerváltás körüli ajánlásaiban is megfogalmazódott, illetve a 2004-es EU csatlakozás előtti jogharmonizáció is megkövetelte.

2004-ben, párhuzamosan az első állami kamattámogatási program szűkítésével, jelentek meg a devizahitelek Magyarországon. A 2008-as válság tapasztalatával a hátunk mögött ma már tudjuk, hogy ezek a hitelpiaci termékek rendkívül nagy kockázatot hárítottak a hitefelvevőkre. **A devizahiteleket, mint termékeket alapvetően a piac „fejlesztette”, állami támogatás nélkül, viszont kihasználva az állami szabályozás megengedő jellegét.** A többi hitelpiaci termékhez képest nagyon alacsony kezdeti kamatokat nyújtó devizahiteleket több száz-ezer háztartás vett fel, ami súlyos problémákat jelentett a 2008-as válságot követően.⁴⁵

A válság után 2015 környékén indult növekedésnek újra a lakáshitelek kihelezése, és ezzel elindult a rendszerváltás utáni második lakáspiaci boom. Az azóta eltelt időszakban az államilag támogatott lakáshitelek leginkább a CSOK-hoz kötődnek: a CSOK mellé kedvezményes hitel igényelhető. Ezen kívül az utóbbi három évben a babaváró hitelek is nagyon népszerűek: bár ezek nem lakáshitelek, hanem államilag támogatott személyi kölcsönök, az MNB adatai szerint a felvevők 44%-a lakásvásárlásra költi, így ezt a rendkívül népszerű, 2019-ben bevezetett hitelterméket is ebbe az alfejezetbe sorolhatjuk. 2019–2020 során összesen több mint 110 ezer babaváró hitelszerződést kötöttek a magyar háztartások.⁴⁶ A KSH adatai szerint 2016–2020 között több mint 471 ezer lakáshitelszerződést kötöttek, ennek 13,9%-a, azaz nagyjából 65 ezer hitel volt államilag támogatott.⁴⁷

Összesen tehát **a rendszerváltás utáni két lakáspiaci boom során több mint félmillió államilag támogatott lakáshitel-szerződést kötöttek**, ami becsléseink szerint másfél-két millió embert érinthetett közvetlenül.⁴⁸ Ez a típusú közpolitikai eszköz azonban minden valószínűség szerint **tipikusan az eleve tehetősebbeket érte el.** Olyan időszakokban, amikor a célzása szociálisan érzékenyebbé vált – például a 2000-es évek közepe –, a szabályozási hiányosságok miatt több esetben

is korrupt csalók áldozatai lettek a rászoruló családok, és így a program akár a tervezettel ellentétes hatást is kifejezhetett.⁴⁹

2.3.3. Adók, illetékek elengedése és visszatérítése

A magántulajdonszerzést támogató intézkedések másik típusa az adókedvezmények és egyéb költségvetési bevételek (pl. lakástulajdon-szerzési illeték) elengedése. Ez a korábbi eszközökkel szemben általában nem jár közvetlenül költségvetési kiadással,⁵⁰ hanem a központi költségvetés bevételi oldalát csökkenti. A rendszerváltás óta számos ilyen eszközzel éltek a mindenkori kormányok, és ezekkel kapcsolatban szinte minden esetben ugyanazok a kritikák érvényesek, mint ami a többi magántulajdonszerzést támogató intézkedésre is igaz: **a beavatkozások sokkal inkább a tehetősebbeket segítik, mint a jobban rászorulókat.** A gyakran változó szabályok és a konkrét beavatkozások magas száma miatt csak néhány emblemikus döntést emelünk ki.

Bár már az 1990-es években is találunk lakáscélú adókedvezményeket a költségvetési törvényekben,⁵¹ a rendszerváltást követő válságidőszak után **az első Orbán-kormány alkalmazta először nagyobb léptékben az adóvisszatérítés eszközét.** Szimbolikusan is tekinthető, hogy az első Orbán-kormány első lakáspolitikai döntése 1999-ben a lakásfejlesztők adóvisszatérítési támogatásáról szólt.⁵² Az eszköz nem vált rögtön népszerűvé, 2005-ben pedig a megszorításokkal kivezették. 2001-től már a háztartások is hasonló kedvezményt kaptak: a lakáshitelek törlesztőrészleteinek 40%-át levonhatták a hitefelvevők a személyi jövedelemadójukból. Ezt az intézkedést 2007-ben vezették ki.

2015 után hasonló eszközöket találunk a kormány lakáspolitikai palettáján. 2016–2020 között vezették be például átmenetileg az újonnan épített lakások értékesítésekor fizetendő áfa 27%-ról 5%-ra csökkentését, majd 2021-ben újra lecsökkentették 5%-ra további öt évre. Elemzők szerint **az áfacsökkenés nem az árcsökkenéshez, hanem az amúgy is fűtött lakáspiac további porgetéséhez, és**

⁴⁵ Király, J. (2019). A tornádó oldalszele: Szubjektív válságtörténet 2007–2013. Budapest: Park Kiadó.

⁴⁶ MNB (2021). [Lakáspiaci jelentés](#), 2021. május 31. A Babaváró hitelt fiatal párok vehetik fel, és a született gyermekeik számával növekvő mértékben részesülnek kamattámogatásban (0%-os kamat), állami garanciavállalásban, három gyermek születése esetén pedig tartozáselengedésben.

⁴⁷ KSH – [Lakáscélú hitelek félévenként](#) (18.2.1.10.)

⁴⁸ Mivel a támogatott hitelek tipikusan a gyermekes családokra céloztak, ezért valószínűsíthető hogy az átlagos magyar háztartásméretnél (2,4) nagyobb volt az államilag támogatott hitelt felvevők átlagos háztartásmérete.

⁴⁹ Lásd például a miskolci „fészekrakó ügy” összefoglalását a [K-Monitor honlapján](#).

⁵⁰ Leszámítva az adó-visszatérítési támogatást, amelyet vissza kell igényelni.

⁵¹ Bozsik, S. (2001). [A lakáshitelezés állami támogatása a rendszerváltás után](#), Eszmélet.

⁵² Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély.

emiatt az árak növekedéséhez járul hozzá.⁵³ 2021-től emellett a magánszemélyek esetében még ez a csökkentett áfa is visszaigényelhető 5 millió forint értékig, amennyiben az igénylő CSOK támogatást is felvesz. Hasonló adóvisszatérítési lehetőséggel élhetnek a 27%-os adótartalmú számlák esetében az önerős építkezők, szintén 5 millió forintos határig.⁵⁴ Egy tehetősebb család, aki nagyobb értékben vásárol vagy épített ingatlant, továbbá elég magas jövedelemmel rendelkezik, valamint kihasználja az összes kedvezményes lehetőséget, így akár 15 millió forintos állami támogatást, és további tízmilliós államilag támogatott, alacsony kamatozású hitelt kaphat – szemben a valóban rászoruló háztartásokkal, akik számára a fenti támogatásoknak csak a töredéke elérhető.

2.3.4. A lakás-takarékpénztári megtakarítások támogatása

A lakás-takarékpénztárak létrejöttének törvényi feltételeit Magyarországon 1996-ban, a lakáspiac intézményesítésének a korszakában fektették le, többnyire német mintára.⁵⁵ A lakás-takarékpénztárak olyan szakosított hitelintézetek, amelyek erős szabályozás mellett a lakossági ügyfelek lakáscélú megtakarításait, valamint az állam által folyósított támogatásokat kezelik, továbbá lakáscélú hiteleket is nyújtanak az ügyfeleknek. Az ügyfél szempontjából az történik, hogy néhány éven keresztül havonta egy adott összeget befizet a takarékpénztárba, majd a futamidő végén az előre fixált betéti kamattal,⁵⁶ valamint az állami támogatással megnövelt összeget felveheti, és emellé még a piacinál olcsóbb, fix kamatozású hitelt is felvehet lakáscélú beruházásra. Összességében tehát ez is egy **olyan lakáspolitikai eszköz, amely a már megtakarításokkal rendelkező, vagy azokat felhalmozni képes háztartásokat segíti magántulajdonú lakáshoz jutni, vagy azokat korszerűsíteni.**

Magyarországon az állam 1996-tól 2018-ig a betétként elhelyezett, megtakarított összeg 30%-át biztosította állami támogatásként,⁵⁷ amely 2003-ig évi 36 ezer forintban, utána pedig évi 72 ezer forintban volt maximalizálva.

A megtakarítás futamideje tipikusan négy év volt, ami alatt akár 10%-os hozamot is elérhettek a megtakarítók. A termék népszerű volt: már 2000-ben 55 milliárd forintnyi betétállományt kezeltek a magyar pénztárak,⁵⁸ ami 2019-re 1098 milliárdra nőtt.⁵⁹ Míg 2008-ban a lakáshitelek nagyjából 4%-át, addig 2019-re már a lakáshitelek 14%-át folyósították lakás-takarékpénztárak. 2019-ig folyó árakon összesen több mint 617 milliárd állami támogatás érkezett a rendszerbe, és az állami támogatás megszűnésének pillanatában nagyjából egymillió lakás-takarékpénztári szerződés létezett Magyarországon, ami nagyságrendileg kicsit kevesebb, mint a 2008-as egymillió-kétszáz ezer szerződés.⁶⁰ Azaz a 2010-es években adott pillanatban átlagosan a lakosság 10%-a rendelkezett lakás-takarékpénztári megtakarítással.

A lakás-takarékpénztárak állami támogatásának 2018-as megszűnése után a piacon lévő négy szolgáltató közül három felfüggesztette tevékenységét, hiszen az egyéb megtakarítási lehetőségek (pl. az új állampapír-konstrukciók 5%-ot megközelítő éves hozammal) vonzóbbak voltak az állami támogatások nélküli lakás-takarékpénztári befektetéseknél. 2021-ben már csak a Fundamenta kínál lakás-takarékpénztári szolgáltatást – most már állami támogatás nélkül.⁶¹ Az állami támogatás felmenő rendszerben szűnik meg, azaz a mai napig része a központi költségvetésnek a 2018-ig megkötött szerződésekre járó támogatások kiutalása.

Összességében a lakás-takarékpénztárak állami támogatása, mint eszköz nagy valószínűség szerint csak kis mértékben juthatott el a lakásszegénységben élőkhez, és emiatt szintén a lakhatási egyenlőtlenségeket növelő eszközök közé sorolhatjuk.

⁵³ Portfolio.hu (2021). [Mit hoz az áfacsökkenés a lakásárakban? – Hat pontban összeszedtük a lényegét.](#)

⁵⁴ Bankmonitor.hu (2021). [5 buktató, amire figyelni kell az áfa-visszatérítés igénylésekor.](#)

⁵⁵ Szóka, K. (2019). Lakástakarékpénztárak. In Kovács, T., Szóka, K., Varga, J. (szerk.) [Pénzügyi intézményrendszer Magyarországon.](#) Sopron: Soproni Egyetem Kiadó.

⁵⁶ Ez Magyarországon az utóbbi évtizedben tipikusan 1-3% volt.

⁵⁷ 1996–1998 között egy rövid ideig 40%-át.

⁵⁸ Szóka, K. (2019). Lakástakarékpénztárak. In Kovács, T., Szóka, K., Varga, J. (szerk.) [Pénzügyi intézményrendszer Magyarországon.](#) Sopron: Soproni Egyetem Kiadó.

⁵⁹ Portfolio.hu (2020). [Újabb nagy változás a lakástakarékoknál: nehéz döntést hozott az Erste.](#)

⁶⁰ ÁSZ 2009.

⁶¹ Portfolio.hu (2020). [Újabb nagy változás a lakástakarékoknál: nehéz döntést hozott az Erste.](#)

2.4. Lakásfenntartási támogatás

A rendszerváltás óta eltelt három évtizedben a lakásfenntartási támogatás volt szinte az egyetlen sok éven át elérhető, kifejezetten a rászorultaknak szánt, jövedelemalapon célzott lakhatási támogatás. Ez a keresletoldali beavatkozás nemzetközileg is rendkívül elterjedt, különösen a globális neoliberális fordulat következtében visszaszoruló kínálati oldali (azaz a lakástermelést támogató) kormányzati beavatkozások kontextusában.⁶²

Magyarországon a lakásfenntartási támogatást az 1993-as szociális törvény⁶³ nevesítette, mint az önkormányzatok által adható támogatási formát, illetve megállapította a támogatáshoz kapcsolódó jövedelmi küszöböt, amely alapján **az állampolgárok nagyjából kétharmada elviekben jogosulttá vált a lakásfenntartási támogatásra.** 2004-ig ennek a támogatási formának a részleteit a helyi önkormányzatok szabhatták meg: hogy pontosan kik jogosultak és milyen összegű támogatásra. Ez azt is jelentette, hogy a települési önkormányzatoknak saját forrásból kellett kigazdálkodniuk a támogatásra fordítandó összeget. Ennek az lett a következménye, hogy a nehezebb anyagi helyzetben lévő önkormányzatok – ahol magasabb a rászoruló aránya – voltak szűkmarkúak, és a tehetősebb önkormányzatok voltak bőkezűbbek. 1997-ben például a 3000 főnél kisebb lélekszámú települések kétharmadában egyáltalán nem juttatott a helyi önkormányzat lakásfenntartási támogatást.⁶⁴

A támogatási forma első jelentős reformjáig, azaz 2004-ig évente nagyjából 200 ezer embernek folyósítottak lakásfenntartási támogatást; 1996-ban még átlagosan igénylőként havonta 1000 forintot, majd 2004-ben már 2500 forintot (5. ábra). Reálértéken nézve ebben az időszakban a támogatás értéke stagnált. Összességében **a lakásfenntartási támogatás relatív sok embert ért el, de biztosan nem érte el az összes rászorulót, különösen a kistelepüléseken élőket.** A támogatási összeg mind az átlagos havi jövedelemhez,⁶⁵ mind a környező országok hasonló támogatásaihoz képest rendkívül szerénynek mondható.

2004-ben a lakásfenntartási támogatás normatív juttatássá vált, azaz minden településen azonos feltételekkel vált elérhetővé (kötelező jelleggel), és a költségeket 90%-ban a központi költségvetés állta. A következő jelentős reformig, azaz 2015-ig a támogatott háztartások száma nőtt: a 2000-es évek második felében évente több mint 300 ezer, a válság éveitől 4-500 ezer ember számára folyósítottak normatív lakásfenntartási támogatást;⁶⁶ 2000 és 2015 között folyó árakon összesen 212 milliárd forintnyi lakásfenntartási támogatás került kifizetésre.⁶⁷ **A 2004-es reform a juttatás célzását is igazságosabbá tette: a rászorulóknak közül többen jutottak hozzá a juttatáshoz, és a települési egyenlőtlenségek is mérséklődtek. 2010 után a második Orbán-kormány több részletszabály módosításával azonban ezekkel az egyenlősítő trendekkel ellentétes irányba változtatta a lakásfenntartási támogatás elosztását.** Az átlagos támogatási összeg reálértéke a 2000-es évek második felében a 2003-as összeghez képest másfélszeresére emelkedett, majd a 2009-es megszorítások után a 2004-es értékre esett vissza.

2015-ben szűnt meg a normatív lakásfenntartási támogatás, és a támogatási forma kereteinek a meghatározása sem része már a szociális törvénynek. 2015 óta tehát a helyi önkormányzatoknak nem kötelező ilyen jellegű támogatást nyújtani, a központi állam pedig nem fordít pénzt lakásfenntartási támogatásokra. A helyi önkormányzatok „települési támogatást” nyújthatnak lakosaik számára, melyet a központi költségvetés bizonyos feltételek mellett támogat. 2015-ben azonban a települési önkormányzatok 8%-a (amelyben a lakosság 40%-a él) nem volt jogosult ilyen támogatásra, és csak saját forrásból juttathatott települési támogatást a lakosainak.⁶⁸ A települési támogatás azonban nem szükségszerűen irányul a lakhatási nehézségekkel küzdők segítésére.

A normatív lakásfenntartási támogatás kivezetésének hatásait vizsgáló tanulmányok szerint a döntés leginkább az amúgy is nehéz helyzetben lévő településeket, illetve a mélyszegénységben élő, legrászorultabb, többgyermekes háztartásokat sújtotta.⁶⁹ Bár a legtöbb önkormányzat (különösen a nagyobb településeken)

⁶² Misetics, B. (2018). [Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt](#), Esély.

⁶³ [A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény](#).

⁶⁴ Monostori, J. (2000). [Lakásfenntartási támogatás a városokban](#), Esély, 73.

⁶⁵ A legalsó jövedelmi decilisben 1993-ban például nagyjából az átlagos havi jövedelem 10%-át tette ki az átlagosan folyósított lakásfenntartási támogatás összege. Saját számítás Misetics 2018 alapján.

⁶⁶ Misetics 2018, 22.

⁶⁷ Becsléseink szerint ebből kb. 180 milliárd forint lehetett a központi költségvetés hozzájárulása.

⁶⁸ Misetics, B. (2019). [Kevesebbet, kevesebbnek: A lakásfenntartás önkormányzati szintű támogatása](#), Esély, 4.

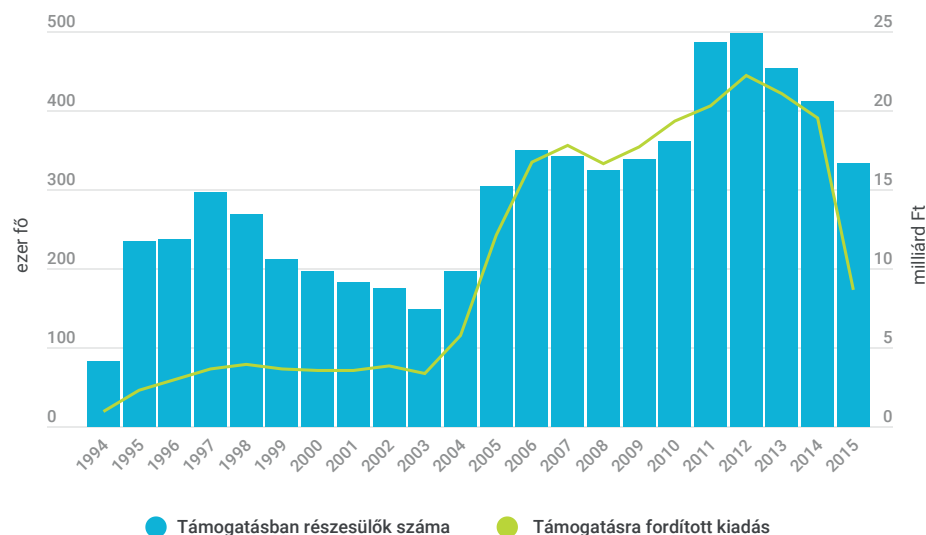
⁶⁹ Kovács, B. (2015). [Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján](#), Esély; Misetics 2019

valamilyen formában továbbra is támogatja a területén élő, lakásproblémákkal küzdő háztartásokat, a támogatások mértéke csökkent, csak egy szűkebb célcsoporthoz jutnak el, és gyakran önkényes, szubjektív elemek⁷⁰ is megjelennek a jogosultsági kritériumok között.

2.5. Adósságcsökkentési támogatás

A lakásfenntartási támogatás mellett az elmúlt harminc évben az adósságcsökkentési támogatást tekinthetjük a másik legjelentősebb, kifejezetten (lakás)szegénységben élő népességet célzó közpolitikai eszköznek. Míg a lakásfenntartási támogatás célja a rászoruló családok lakáscélú kiadásainak a célzott támogatása, addig az adósságcsökkentési támogatás (és az egyes esetekben hozzá kapcsolódó adósságkezelési szolgáltatás) már a hátralékokkal rendelkező háztartások megsegítése, a hátralékok felszámolása. A rendszerváltás utáni első években a lakosság jelentős részének megemelkedtek a lakhatással kapcsolatos költségei: míg a nyolcvanas években a lakásfenntartás költségei átlagosan a háztartások jövedelmének 10%-át tették ki, addig az 1990-es évek közepére ez a mutató megduplázódott, és 20% körül állandósult a következő huszonöt évben.⁷¹ Ennek a gyors, drasztikus emelkedésnek az egyik jelentős eleme a közüzemi díjak jóval infláció feletti drágulása volt az államszocialista időszak állami ártámogatásainak a kivezetése után.

Az 1990-es években központilag szabályozott, rendszerszerű adósságkezelési programok még nem működtek: az ilyen célú közpolitikai beavatkozások pontszerűen, átmenetileg voltak csak jelen. Ilyen volt például 1990–1994 között két, az akkori Népjeléti Minisztérium által kiírt pályázat, amely önkormányzatoknak nyújtott segítséget a területükön élő, közüzemi hátralékkal rendelkező háztartások adósságrendezésére. Az adósságok rendezése egy összegben történt, és a költségek nagyjából felét állta a központi költségvetés (további 20-30%-ot az önkormányzat, 10%-ot a közüzemi szolgáltatók és 20%-ot az



5. ábra: A lakásfenntartási támogatásban részesülők száma (ezer fő) és a támogatásokra fordított összkiadás (milliárd Ft, folyó áron).

Forrás: [König 2006](#); [KSH](#).

⁷⁰ Ilyen lehet például a kérdés polgármesteri hatáskörbe delegálása egyértelmű, objektív kritériumok hiányában, vagy például a „rendezett lakás” definiálatlan feltételének való megfelelés kényszere. Ezek a szubjektív szabályok még jobban kiszolgáltatják a mélyszegénységben élőket a helyi döntéshozóknak.

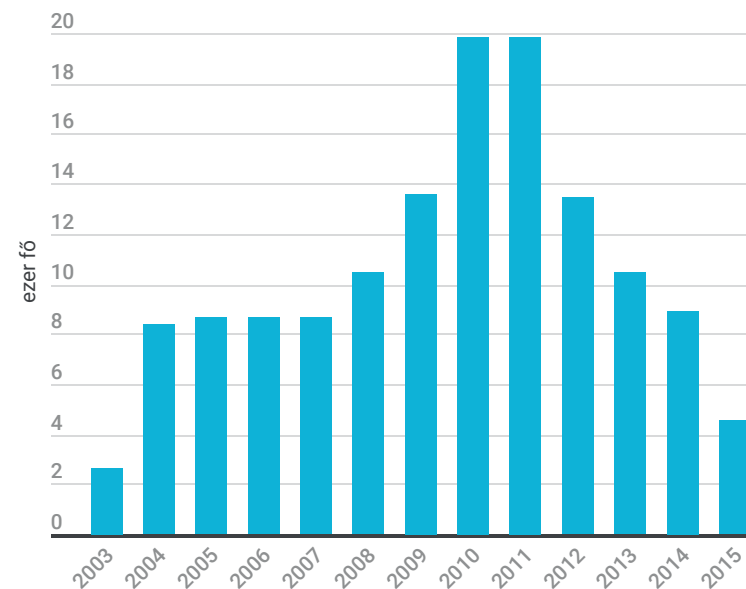
⁷¹ König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 3.

érintett háztartások).⁷² Mivel ezek a beavatkozások csak egyszeri támogatást nyújtottak, az eladósodás okai pedig rendszerszerűek voltak, ezért az esetek jelentős részében az érintett háztartások újra eladósodtak.

Az első „tüzoltó” beavatkozások tapasztalati többféle változást is elindítottak. Egyrészt 1995-ben holland támogatások segítségével Salgótarjánban elindult az adósságkezelő tanácsadók képzése, ami jelezte, hogy **a pénzbeli támogatások mellett a témára szakosodott szociális munkások és családsegítők szerepe is elengedhetetlen a hatékony adósságrendezéshez, és az adósságcsapdából való kikerüléshez.**⁷³ Másrészt 1998-ban egy kormányrendelet⁷⁴ először szabályozta országosan a helyi adósságrendezési programok központi támogatásának feltételeit, viszont tartósan nem építette azt be a szociálpolitika eszköztárába. Ebben a hullámban nagyjából 400 településen, kb. 9 ezer család, nagyjából 1,5 milliárd forint értékű közüzemi tartozását sikerült rendezni.⁷⁵

Igazi fordulat a szociális törvény módosításának 2003-as hatálybalépésekor történt: innentől 2015-ig törvényi szinten szabályozták az adósságkezelés kereteit, és annak központi költségvetésből történő támogatását. Egy hárompillérű rendszert hoztak létre, ahol az adósságcsökkentési támogatást (melynek 90%-át a központi költségvetés állta) adósságkezelési tanácsadás és a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egészítette ki: így **a korábbi programokhoz képest az egyszeri pénzbeli segítséget megtámogatta a szakmai segítség és a folyó kiadások mérséklése.** 2005-től a közüzemi tartozásokon túl a lakáshitelekre is kiterjesztették a törvény hatályát. A törvényi változás először nem tette kötelező önkormányzati feladattá az adósságkezelést, azonban 2006-tól már a 40 ezer feletti lakosságszámmal bíró településeken (és a budapesti kerületekben) kötelezővé vált az adósságkezelési szolgáltatás biztosítása.

A 2000-es évek második felétől évente nagyjából 8-10 ezer, a 2010-es évek elején már közel évi 20 ezer háztartás tudta igénybe venni ezt a támogatási formát (6. ábra), a csúcsidőszakban a programra évente 1,9 milliárd Ft-ot



6. ábra: Az adósságcsökkentési támogatásban részesülők száma (ezer fő).

Forrás: KSH.

⁷² König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 6.

⁷³ König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 7.

⁷⁴ 96/1998 (V.13.) Korm. rendelet

⁷⁵ A rendelet emellett az ún. OTP-hitelek központilag támogatott rendezését is szabályozta – ezzel a témával egy külön alfejezetben foglalkoztunk.

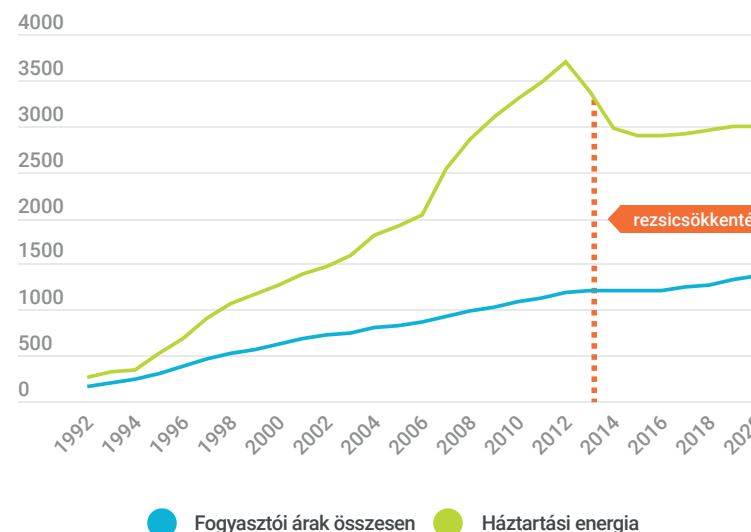
költött az állam. Bár a programba bekerülők számára jelentős segítséget jelenthetett a támogatás, összességében **a rászorulóknak jelentős része kiszorult a jogosultak közül** (tipikusan azért, mert a programba belépéshez szükséges önrészt sem tudták előteremteni), és a program összvolumene csak a teljes lakossági hátralékok volumenének töredékét érintette (2009-ben például 1%-át).⁷⁶

2015-ben – a normatív lakásfenntartási támogatás megszüntetésével egyidőben – a kormány megszüntette a központosított támogatott, egységes feltételekkel elérhető adósságkezelési szolgáltatást biztosító törvényi kereteket is. Innentől a települési önkormányzatok saját hatáskörükben dönthetnek el, hogy nyújtanak-e ilyen támogatást lakosaiknak – a saját költségvetési kiadásai terhére. Egy 2015-ös kutatás azt regisztrálta, hogy az önkormányzatok az új törvényi feltételek között csak kisebb arányban nyújtanak ilyen jellegű szolgáltatást, és a támogatást igénybevevők köre a legjobban rászorulóknak felől az alsó-középosztály felé mozdul el.⁷⁷

2.6. Rezsitámogatás

Egy átlagos háztartás költségei közül a rendszerváltás után leggyorsabban a közüzemi díjak – azaz a „rezsiköltségek” – emelkedtek.

A „rezsiharc” tehát nemcsak a 2010-es évek közepétől vált a politikai közbeszéd témájává, hanem végigkísérte az elmúlt három évtized közpolitikai vitáit. A lakásfenntartási támogatás alacsony összege miatt nem tudta kompenzálni ezt az emelkedést, ezért a mindenkorai kormányok már az 1990-es évektől „rezsicsökkentő” programokat is bevezettek. Az első, kifejezetten a rezsiköltségeket mérséklő kísérleti beavatkozás az 1995/1996-os fűtési szezonban zajlott, amikor hat hónapig havi 600 forintos támogatást igényelhettek rászoruló egyének.⁷⁸ A program célzása szakértők szerint nem volt hatékony, és ösz-



7. ábra: A fogyasztói árak növekedése különböző kiadási csoportokban (1990=100).

Forrás: KSH.

⁷⁶ Gyarmati, A. (2016). *Adósságkezelési szolgáltatás: mint a magáncsöd intézményének kiegészítő eszköze*. Kézirat.

⁷⁷ Kovács, B. (2015): *Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján*, Esély.

⁷⁸ König, É. (2006). *Adósságkezelés: sikerek és kudarcok*, Esély, 5.

szköltsége is eltörpült más lakhatási beavatkozásokhoz képest. Kormányzati kezdeményezésre 1997-ben létrehozták az Energia Alapítványt, amely rövid idő alatt 2,5 milliárd forint összköltségvetéssel⁷⁹ 370 ezer háztartásnak juttatott villamosenergia-támogatást, és 410 ezer háztartásnak gázár-kompenzációt,⁸⁰ azonban ez is csak egy időleges, eseti beavatkozás maradt.

Jelentős változás 2003 után történt, amikor a földgázellátás piacosítása miatti kompenzáció eszközeként bevezették a **lakossági gázár-kompenzációt**. A program jelentős összeget emésztett fel a lakhatásra fordított kormányzati támogatásokból,⁸¹ és ennek megfelelően több mint 3 millió fogyasztót elért. A program célzása az első években nagyon tág volt, 2007 után azonban némileg szűkítették. Összességében **sok rászoruló kiszorult a támogatási formából, hiszen a lakásszegénységben élők jelentős része nem gázzal fűt**. A program másik problémás része az volt, hogy a tehetősebb, több gázt fogyasztó háztartásokat relatív jobban támogatta.⁸² A gázártámogatási rendszert 2009-től kezdték meg kivezetni, és 2011-ben szűnt meg.

A következő jelentős rezsicsökkentő beavatkozássorozatot már a 2010 utáni Orbán-kormányok végezték, és emelték a 2014-es választási kampány egyik fő témájává, egy olyan időszakban, amikor a gáz világpiaci ára jelentősen megemelkedett. A beavatkozások logikája alapjaiban eltért a 2010 előtti időszak beavatkozási logikájától. A keresleti oldali, a központi költségvetést jelentősen megterhelő támogatások helyett megkezdődött a korábban privatizált köz-műcégek államosítása, a hatósági árak alacsonyabb szinten való rögzítése, azaz a kínálati oldal teljes átalakítása.⁸³ Ennek eredményeképpen **a lakosság rezsiköltségei kiszámíthatóbbá váltak, azonban a beavatkozás semmilyen szociális célzást nem alkalmaz** – azaz újfent sokkal inkább segíti a tehetősebb, mint az igazán rászoruló háztartásokat. Az elosztási, energiahatékonysági és világpiaci folyamatok fényében – a gáz ára azóta jelentősen csökkent – több szakértő

is erősen kritizálja az Orbán-kormány „rezsicsökkentését”,⁸⁴ amely becslések szerint bevezetése óta nagyjából 600 milliárd forintnyi összegben csökkentette a hazai háztartások kiadásait.

Emellett eltörpül a tűzifa támogatás mértéke, amely az utóbbi években a Belügyminisztérium szervezésében évi 3–5 milliárd forint értékben nyújt segítséget többségében rászoruló családoknak, akik arányaiban sokkal kevésbé – vagy egyáltalán nem – tudnak részesülni a többi, rezsit csökkentő beavatkozás előnyeiből.⁸⁵ Fontos még megemlíteni a védendő fogyasztói státuszt és az előrefizetős mérőórákat: mindkettő a 2008-as válság után kezdett itthon elterjedni. Előbbi bizonyos rászorultsági kritériumok esetén lehetővé teszi a részletfizetést és a fizetési haladékot, utóbbi pedig kizárja az eladósodást, mivel csak előrefizetés esetén érhetőek el a közüzemi szolgáltatások. **Bár az előrefizetős mérőórákat a hazai energiaszolgáltatók és a lakásszegénységben élőkkel foglalkozó civilek többnyire jó megoldásnak tekintik az adósságcsapda elkerülésére, a nemzetközi szakirodalomban számos kritika fogalmazódik meg ezzel az eszközzel kapcsolatban**, mivel az áramhoz és gázhoz való hozzáférést anyagi problémák esetén ellehetetleníti.⁸⁶

2.7. A köztulajdonban lévő bérlakásállomány bővítése

Ahogy azt a lakásprivatizációról szóló alfejezetben bemutattuk, a rendszerváltás után a kilencvenes években a köztulajdonban lévő bérlakások száma radikálisan, majd később lassan, de biztosan csökkent. Összesen két olyan programot említhetünk az elmúlt három évtizedből, ami ez ellen a tendencia ellen hatott.

Az első Orbán-kormány alatt, 2001 és 2003 között több pályázati kiírás keretében zajlott az ún. Állami Támogatású Bérlakás Program, amely arra irányult, hogy a központi költségvetés támogatásainak segítségével lakásépítésre,

⁷⁹ Ebből 1,7 milliárdot a központi költségvetés, 1 milliárdot a közüzemi szolgáltatók fizettek be.

⁸⁰ König, É. (2006). *Adósságkezelés: sikerek és kudarcok*, Esély.

⁸¹ 2006-ban pl. 158 milliárd forintot fordítottak erre a célra. 2003–2011 között összesen 602 milliárd forintot költött a központi költségvetés erre a célra.

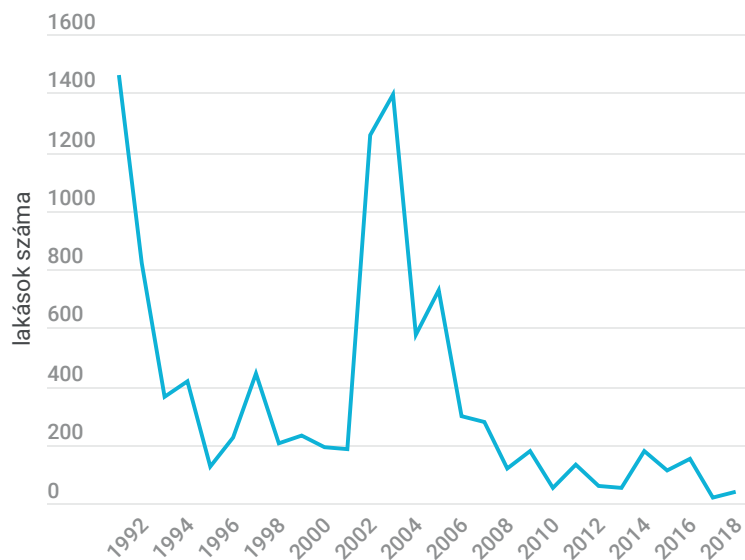
⁸² Missetics, B. (2018). *Sosem volt elég: lakásfenntartási támogatás 2015 előtt*, Esély.

⁸³ A köz-műcégekkel kapcsolatos beavatkozások jól szemléltetik a NER politikai-gazdasági logikáját – ennek elemzéséhez lásd Éber, M. Á. et al. (2019). *2008–2018: Válság és hegemonia Magyarországon*, Fordulat.

⁸⁴ Sebestyenné Szép, T., Weiner, Cs. (2020.) *The Hungarian utility cost reduction programme: An impact assessment*.

⁸⁵ Ehhez lásd Feldmár, N. (2020). Energiaszegénység. In: Gosztonyi, Á. (szerk.): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

⁸⁶ Herrero, S. T. et al. (2020.) *Smart Meters Tackling Energy Poverty Mitigation: Uses, Risks and Approaches*, konferencia előadás.



8. ábra: A helyi önkormányzatok által épített lakások száma.

Forrás: [KSH](#).

-vásárlásra vagy -felújításra ösztönözze az önkormányzatokat és az egyházakat. Az önkormányzatok szociális vagy költségelvű bérlakások, „fecskeházak”,⁸⁷ idősotthonok vagy nyugdíjasházak kialakítására, illetve telkek közművesítésére pályázhattak. 2000 és 2005 között a központi költségvetés összesen 63 milliárd forintot szánt ezekre a támogatásokra,⁸⁸ és az önkormányzatok által pályázott költségek 70%-át biztosította.⁸⁹ **2008-ig nagyjából 12-18 ezer lakással, azaz az akkori teljes állomány 5-8%-ával bővült a programnak köszönhetően a köztulajdonban lévő bérlakások száma.** Összesen azonban a tényleges önkormányzati bérlakás-építés csak 3-4 ezer lakást érintett, a többi esetben lakásvásárlásról beszélhetünk.⁹⁰ Továbbá az állomány 10%-át tudták felújítani, miközben az erre szánt költségvetési források eltörpültek az egyéb lakhatást érintő támogatások – pl. a lakossági gázártámogatás – mellett. A 8. ábrán láthatjuk három évtizedes távlatban, hogy ennek ellenére mennyire kiemelkedik a program által érintett időszak az amúgy kirívóan alacsony önkormányzati lakásépítés idősorából. A 2000-es évek elejét leszámítva a legtöbb évben az összes újlakásépítésnek csak 0-2%-a volt önkormányzati beruházás; 2010 óta pedig stabilan a legalacsonyabb építési adatokat kapjuk, összhangban a Fidesz-KDNP-kormányok önkormányzati bérlakás-ellenes politikáival.

A másik, köztulajdonban lévő bérlakásállományt bővítő intézkedésnek a Nemzeti Eszközkezelő felállítását tekinthetjük, amely – átmenetileg – 25%-kal növelte a köztulajdonú bérlakások számát a 2010-es évek közepén, a devizahitel-válságot kezelő intézkedések részeként. Ezt a beavatkozást részletesebben a devizahitel-válság kezeléséről szóló részben tárgyaljuk.

⁸⁷ A fecskeházak célcsoportjai egyrészt felsőfokú oktatási intézményben tanuló, házastársi vagy élettársi kapcsolatban élő, nappali tagozatos hallgatók lehettek, másrészt 35 év alatti házastársi vagy élettársi kapcsolatban élő párok. Utóbbiak számára kötelező volt lakáscélú előtakarékoskosságot folytatni. A bérlők maximum öt évig maradhattak a bérleményben, azaz a kiíró átmeneti megoldásként, egyfajta ugródeszkaként tekintett erre a lakhatási formára. Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély, 82.

⁸⁸ Hegedüs, J. (2006). [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#), Esély, 95.

⁸⁹ A tényleges költségeknek azonban végül átlagosan csak 45%-át tette ki a központi támogatás a megugró építési költségek miatt. Ld. ÁSZ (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#), Budapest: ÁSZ

⁹⁰ A programot tárgyaló tanulmányok sokszor tévesen mutatják be az adatokat (ld. Lakner 2003, Hegedüs 2006, ÁSZ 2009), amennyiben 18 ezer körüli új építésről írnak. A KSH szakstatistikusainak tájékoztatása alapján az önkormányzatok általi újépítés ennek csak töredéke volt – ld. 8. ábra.

2.8. A devizahitel-válságot kezelő közpolitikai csomag

A rendszerváltás utáni második jelentősebb lakáshitelválság a 2000-es évek lakáspiaci fellendülése után, a 2008-as globális gazdasági válsággal kezdődött. Magyarországon a növekvő munkanélküliség és a romló gazdasági adatok mellett a legnagyobb problémát a devizahitelek növekvő törlesztőrészei és a tömeges fizetéselmaradás jelentették.⁹¹ Míg az 1990-es évek válsága során a megugró infláció, addig 2008 után a radikálisan megváltozó devizaárfolyamok jelentették a probléma kezdetét. Míg a rendszerváltás előtt a lakáshitelek aránya az adott évi GDP 15%-át érte el, addig a 2008-as válság idején ez az arány 25% volt,⁹² tehát arányaiban egy még kiterjedtebb problémáról beszélhetünk. **Szakértői becslések szerint 850 ezer háztartás rendelkezett jelzáloghittel a válság kitörésekor, és közülük nagyjából 340 ezer szenvedett el komolyabb veszteségeket.**⁹³

A devizahitel-válság legelső időszakában, a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok alatt jelentős beavatkozás nem történt a probléma rendszerszintű kezelésére, leszámítva a kilakoltatási moratórium 2009-es bevezetését (ez 2014-ig fennmaradt).

A második Orbán-kormány kiemelt politikai jelentőséget tulajdonított a kérdés kezelésének, nem függetlenül a devizahitelek tiltakozó akcióitól.⁹⁴ Az első jelentős beavatkozás a devizahitelek legvagyonosabb rétegének volt jelentős segítség: a végtörlesztés során 2011–2012 között a jelzáloghiteles háztartások 15-20%-a, 170 ezer család tudta egy összegben, kedvezményesen visszafizetni korábban felvett hitelét. 2012-ben az árfolyamgát elnevezésű intézkedés

hasonló létszámú csoportnak nyújtott segítséget: azok tudtak belépni a programba, akiknek nem volt elég tőkéjük, hogy részt vegyenek a végtörlesztésben, de képesek voltak egy maximalizált, piacinál alacsonyabb törlesztőrészt stabilan fizetni. **Az árfolyamgát és a végtörlesztés együttesen nagyjából 350 ezer háztartást tudott elérni úgy, hogy az intézkedés költségeit legnagyobb részben az érintett bankok viselték. Ezek a programok azonban nem tudták elérni a legrosszabb anyagi helyzetben élő devizahiteleseket.** Ennek a lakásszegénységben érintett csoportnak a helyzetét volt hivatott rendezni a Nemzeti Eszközkezelő, amely 2012–2020 között működött.⁹⁵ **Az eszközkezelő program egy jól célzott program volt, működése során nagyjából 36 ezer rászoruló háztartást tudott elérni.**⁹⁶ A programba belépők lakásai az állam tulajdonába kerültek, a korábbi tulajdonosok pedig bérlői státuszban otthonaikban maradhattak. A program szociális munkásokat is alkalmazott, akik igény szerint segítették az érintett családokat. A Nemzeti Eszközkezelő nyolc év alatt 36 ezer lakás megvásárlásával körülbelül 25%-kal növelte a köztulajdonban lévő bérlakások számát 186 milliárd forintnyi központi támogatás segítségével.⁹⁷ **A kialakított lakásportfólió alapja lehetett volna egy újszerű állami bérlakásprogramnak, azonban a döntéshozók 2019-ben felajánlották a bérlőknek lakásaik kedvezményes visszavásárlásának a lehetőségét,** amivel a bérlők 90%-a élt is. 2021-ben a maradék állományt – nagyjából 4600 lakást – egy új, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Magyar Református Szeretetszolgálat által alapított, MR Közösségi Lakásalap Nonprofit Kft. nevű frissen bejegyzett szervezet tulajdonába adta a kormányzat, és központi támogatást is ígért a portfólió kezeléséért cserébe.⁹⁸ A program előreláthatólag 2022-ben indul, egyelőre még sok a kérdés a beavatkozással kapcsolatban.

A fenti programok után 2015-ben a kormány bejelentette a devizahitelek forintosítását, azaz a további árfolyamkockázat kiiktatását – ekkor 450 ezer hitelszerződést érintett a folyamat.⁹⁹ Ettől a ponttól kezdve a kormány kommunikációja szerint megoldottnak tekinti a devizahitel-válságot. Ennek ellenére 2015–2018

⁹¹ 2014 végére, a mentőprogramok ellenére még mindig 140 ezer adós – a teljes jelzáloghiteles portfólió negyede – esett a nemteljesítő kategóriába, azaz 90 napon túl volt késedelmes a törlesztéseivel. Ld. Dancsik, B. et al. (2015). [A nemteljesítő lakossági jelzáloghiteles portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével](#). MNB műhelytanulmányok.

⁹² Ugyanez a mutató az 1990-es évek végére 0-5% között mozgott. Hegedűs, J., Somogyi, E. (2016). [Moving from an authoritarian state system to an authoritarian market system: housing finance milestones in Hungary between 1979 and 2014](#). In: Lunde, J., Whitehead, C. (eds.) *Milestones in European Housing Finance*, Chichester: John Wiley & Sons.

⁹³ Csizmadya, A., Hegedűs, J., Vonnák, D. (2019). [Lakásrezsims és a devizahitel-válság: intézményi és egyéni stratégiák](#). Szociológiai Szemle, 21.

⁹⁴ Szabó, N. (2018). [We are the State, We are the People: Forex Loan Debtors' Struggles for Citizenship in Hungary](#). MA szakdolgozat.

⁹⁵ A Nemzeti Eszközkezelő koncepciója sem volt teljesen előzmény nélküli Magyarországon: 1998-ban már próbálkoztak hasonlóval az OTP-hitelek „kimentése” céljából, de a rossz részletszabályok miatt a program nem tudott elindulni. Ld. König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#), Esély, 11.

⁹⁶ Czifrusz M. (2020). [Költségvetési kiadások és közpolitikai változások, Habitat for Humanity Hungary Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020](#), 5–12.

⁹⁷ Az Eszközkezelőre fordított költségvetési kiadások egyetlen évben sem érték el a 40 milliárd forintot.

⁹⁸ Nepszava.hu (2021). [Jön az egyházi lakásügynökség](#).

⁹⁹ Napi.hu (2020). [Még mindig kísértene az egykori devizahitelek](#).

között a bankok 5600 ingatlant kényszerértékesítettek, továbbá jelentős követelésállomány került át a követeléskezelő cégek portfóliójába, így sok adós most már nekik tartozik, és nem a bankoknak vagy egyéb pénzüzeteknek.

Összességében a devizahitel-válságot kezelő közpolitikákra is igaz az egész korszakra jellemző megállapítás: a központi állam beavatkozásai arányaiban sokkal nagyobb segítséget jelentett a nem rászoruló családoknak, a rászoruló, lakásszegénységgel sújtott családok támogatása – a Nemzeti Eszközkezelő átmeneti működését leszámítva – nem volt a politikai prioritások része.

2.9. Lakásfelújítási támogatások

Magyarországon a rendszerváltást követő három évtizedben nagyobb volumenű épületfelújítási programok csak a lakótelepeket érintették. Kisebb kísérletek után először 2000-ben, az első Orbán-kormány által meghirdetett Széchenyi Tervben írtak ki országos pályázatot a panelházak energiatakarékos felújítására. A 2000-es Panelprogramot 2005-ben a hasonló elvek mentén zajló Panel Plusz program követte, majd 2008-ban, 2009-ben és 2014-ben indultak a Panel I., II. és III. programok. Ezek finanszírozása kezdetben azt a hüvelykujjszabályt követte, hogy a felújítás költségeinek egyharmadát a központi költségvetés, egyharmadát a helyi önkormányzat, egyharmadát pedig a lakóközösség állja.¹⁰⁰ 2009 után az állam az értékesített szén-dioxid-kvóták után járó összeg egy részét is a programok finanszírozására fordította, így megnövekedett a központi költségvetésre eső költségek aránya. 2014 óta EU-s finanszírozást is becsatornáztak a panelfelújításokba. Az ÁSZ jelentése szerint a program első időszakában, 2001–2008 között több mint 127 ezer lakás felújítása történt meg, ami a panellakások állományának a 15,5%-a; a programra ez idő alatt majdnem 20 milliárd forintot fordított a költségvetés.¹⁰¹ A felújítások nagy része a házak energiafelhasználását javította, azaz fő motivációjának az érintett lakások energiahatékonyságának javítását, a károsanyag-kibocsátás csökkentését, és a lakók rezsiköltségének a mérséklését tekinthetjük.

A panelprogramok közül egyik esetben sem történt semmilyen szociális alapú célzás, emellett a magyar lakásállomány kétharmadát adó családi házak esetében sem írtak ki hasonló léptékű programot.¹⁰²

2021-től egy új lakáspolitikai eszköz bevezetése azonban épülettípustól függetlenül támogatja a gyermekes háztartások lakásfelújítását maximum 3 millió forinttal.¹⁰³ Ez az eszköz logikájában hasonlít a 2010-es évek második felében bevezetett programokhoz: valószínűleg a módosabb háztartások nagyobb arányban fogják tudni használni (a vissza nem térítendő támogatás utófinanszírozott), a gyermek nélküli háztartások nem vehetik igénybe, és a keresleti oldali beavatkozás valószínűleg erősen árfelhajtó hatású lesz.

Összességében tehát a panelprogramok több százezer háztartás lakáskörülményein javítottak, azonban **a lakásfelújításokra szánt közpolitikai figyelem a probléma súlyához képest túl kicsi.** Magyarországon az épületállomány energiafelhasználása adja a teljes országos energiafelhasználás csaknem felét (40%) – a klímaválság perspektívájából a lakóépületek energiakorszerűsítése lehetne az egyik leghatékonyabb beavatkozási pont.¹⁰⁴ Emellett az ezzel összefüggő energiaszegénység kérdéseire is hatékony válasz lehetne egy szociálisan célzott országos épületfelújítási program.

2.10. Szociális városrehabilitáció és telepfelszámolási programok

A szociális városrehabilitációkat és a telepfelszámolási programokat tekinthetjük az elmúlt harminc évből az egyedüli olyan lakhatással (is) kapcsolatos közpolitikai eszközöknek, melyek nemcsak szociális, de területi alapon is célzottak voltak. Mindkét beavatkozási forma jellemzője, hogy egy térbeli-társadalmi szempontból szegregált településrész megújítására törekszik. Míg előbbieket tipikusan városi szegregátumokat céloztak, addig utóbbiak kisebb települések szegregált részeit.

¹⁰² A nem paneles technológiával épült lakások felújítására az Otthon Melege Program keretében voltak elérhetők támogatások a háztartások számára.

¹⁰³ 518/2020. (XI.25.) kormányrendelet a gyermeket nevelő családok otthonfelújítási támogatásáról.

¹⁰⁴ Bajomi, A. (2014). *A szociális bérlakások energiahatékony felújításának intézményi keretei*. MA szakdolgozat.

¹⁰⁰ Szabó B., Bene M. (2019). *Budapesti lakótelepek a panelprogram előtt és után*. Területi Statisztika.

¹⁰¹ ÁSZ (2009). *Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről*. Budapest: Állami Számvevőszék, 22.

A szociális városrehabilitációk Magyarországon a 2000-es évek közepén jelentek meg, és az EU csatlakozás után, de különösen a 2007–2013-as EU-s költségvetési ciklusban terjedtek el.¹⁰⁵ A programok döntő többségét EU-s forrásokból finanszírozták. 2007–2013 között 48 milliárd forintból 64 szociális városrehabilitáció valósult meg magyarországi városokban.¹⁰⁶ Ezeknek a projekteknek a jellemzője, hogy az Európai Bizottság által is elvárt, a Lipcsei Chartában rögzített „integrált városfejlesztési” megközelítésre építenek,¹⁰⁷ ahol a szociális (szoft) és infrastrukturális (hard) elemek, illetve a különböző ágazati és területi beavatkozások egymással összhangban valósulnak meg. Emiatt bár a projekteknek tipikusan létezik lakhatási dimenziója is (pl. létező önkormányzati bérlakások felújítása vagy újak építése), de a projektek sokkal többféle beavatkozást is finanszíroznak (pl. intenzív szociális munkát, közösségi programokat, közösségi terek és közterek megújítását stb.). Bár a 2014–2020-as költségvetési ciklusban indított programok még nem zárultak le, de nagyságrendileg 70 milliárd forintnyi támogatás kifizetésére lehet számítani a periódus végére a szociális városrehabilitációs és településfelfutási projektek esetében, amelyek több száz településen fognak megvalósulni (vagy már valósultak meg).

A településfelfutási programok története régebbre nyúlik vissza, és több vita is övezi őket.¹⁰⁸ Már az 1960-as években elindult egy országos településfelfutási kísérlet, amely bár a rendszerváltás idejére radikálisan csökkentette a szegregált, telepi körülmények között élő roma emberek számát, de a problémát elsősorban a „cigánytelepek” problémájaként kezelte, illetve számos olyan önkényes eszközökkel élt, amely meggátolta a komplex beavatkozásokat, illetve a problémák gyökerének a feltárását, a rendszerszerűen újratermelő társadalmi problémák hatékony kezelését.¹⁰⁹ A rendszerváltás után a településfelfutási programok első jelentősebb hulláma a szociális városrehabilitációs beavatkozásokkal párhuzamosan, a 2000-es évek közepén indult el, EU-s

források segítségével, majd folytatódott tovább a 2014–2020-as költségvetési periódusban. A legutóbbi pályázati ciklusban a módszertani megközelítés nagyon hasonlított a szociális városrehabilitáció integrált megközelítésére, amennyiben „hard” és „szoft” beavatkozások összehangolásával igyekszik orvosolni a térbeli-társadalmi szegregáció egymással összekapcsolódó különböző dimenzióit.

Ezek a beavatkozások számos magyarországi településen sok ezer érintett háztartás életét könnyítették meg, azonban **a beavatkozások összvolume eltörpül a probléma méretéhez képest.**¹¹⁰ Emellett az országos ágazati politikák szegregáló, társadalmi egyenlőtlenségeket növelő jellegét ezek a területileg célzott programok szinte alig tudják ellensúlyozni.¹¹¹ Ennek ellenére a projektek előnye – az érintett lakók életének jobbá tétele mellett –, hogy **megvalósításuk során olyan szakmai és módszertani tapasztalat halmozódik fel, amely egy kevésbé szegényellenes országos politikai környezet esetén alapját adhatja egy progresszívabb szakmai programnak.**

2.11. Hajléktalan emberek támogatása

A hajléktalanság problémája, még ha rejtetten is, de már a rendszerváltás előtt is jelen volt a magyar társadalomban: ekkor 30 ezer főre becsülték a hajléktalan emberek számát a szakértők.¹¹² A rendszerváltás környékén a probléma különböző, nagy médiavisszhangot keltő tiltakozó és mozgalmi akciókon keresztül bukkant a felszínre.¹¹³ **A kilencvenes évek elején a kormány ezen a területen is rögtönzött, „tűzoltó” jelleggel avatkozott be.** Ennek eredményeképpen a korszakban megvalósított, átmenetinek szánt megoldások jelentették az újonnan kialakuló hajléktalanellátó rendszer intézményi kereteit és jelentik a mai napig az útfüggőség alapjait. Bár a központi költségvetés hajléktalansággal

¹⁰⁵ Bajomi, A. Zs. (2021). A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei. In: jelen kötetben.

¹⁰⁶ Jelinek, Cs. (2019). [A városrehabilitáció korszakai Magyarországon: Az állam szerepe marginális városi terek \(újra\)termelésében](#). Tér és Társadalom.

¹⁰⁷ Ld. a [Lipcsei Charta](#) szövegét.

¹⁰⁸ Részletekért lásd Farkas, Zs. (2017). [„Telepszerű lakókörnyezet volt a hivatalos elnevezése...” Telepfelfutási programok integrációs hatásai és nem szándékolt következményei a rendszerváltás előtt és 2005–2010 között](#). Phd értekezés.

¹⁰⁹ A lakhatási mozgalmakkal való kapcsolatokról lásd Sebály Bernadett fejezetét jelen kötetben.

¹¹⁰ A legutóbbi átfogó felmérés szerint Magyarországon összesen 1633 telepen nagyjából 300 ezer ember él szegregált körülmények között, mélyszegénységben. Lásd Domokos, V., Herczeg, B. (2010). [Terra Incognita: magyarországi szegény- és cigánytelepek felmérése – első eredmények](#). Szociológiai Szemle.

¹¹¹ Egy pécsi terület példáján lásd Jelinek, Cs., Virág T. (2019) [Development Brokers and Place-Based Projects in Deprived Urban Neighbourhoods: The Case of Pécs, Hungary](#). Justice Spatiale – Spatial Justice.

¹¹² Misetics, B. (2017). Lakáspolitikai és hajléktalanság. In Ferge, Zs. (szerk.) Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990–2015). Budapest: Osiris Kiadó, 360.

¹¹³ Részletesebben lásd Sebály Bernadett fejezetét jelen kötetben.

kapcsolatos kiadásairól nincs átfogó képünk a létező adatok alapján,¹¹⁴ a szakértők és a szociális ágazatban dolgozók egyetértének abban, hogy a rendszer alulfinanszírozott, és nem képes a probléma gyökereit kezelni. Az elérhető adatok alapján azonban az biztos, hogy a hajléktalansággal kapcsolatos központi kiadások csak töredékei a lakhatással kapcsolatos kiadásoknak.

2017-ben a becslések szerint a fővárosban 5000 férőhely volt az átmeneti szállókon és éjjeli menedékhelyeken, a fővároson kívül további 5000 férőhely található, valamint további 4000 férőhely a családok átmeneti otthonaiban. Ennek ellenére a hajléktalan emberek közül – az alulfinanszírozott szállók minőségi problémái miatt – továbbra is többen alszanak közterületen, mint szállókon.

A hajléktalanellátás – és a szociális ellátás – egyik legnagyobb problémája a hajléktalan élethelyzetből kivezető lakásutak hiánya: mára a magyar társadalom egy jelentős szegmense a szegénységi csapda ördögi körében éli mindennapjait, a különböző szociális intézmények, a kizsákmányoló „piaci” lehetőségek (pl. lakbéruszora) és az „utca” között.¹¹⁵

A helyzetet tovább rontja a hajléktalanság problémájának a rendészeti kezelése. Ez a megközelítés már az államszocialista időszakban is domináns volt, majd a későbbi időszakban sem tűnt el, azonban 2010 után még inkább részévé vált a kormányzati beavatkozásoknak.¹¹⁶ 2010 szeptemberében – a globális válság közepén, pár hónappal a választások után – a második Orbán-kormány az építési törvény módosításával lehetővé tette az önkormányzatok számára a közterületi hajléktalanság büntetését, majd 2011-ben kriminalizálta a hajléktalanságot. Bár ezt az Alkotmánybíróság 2012-ben alkotmányellenesnek minősítette, 2013-ban az Alaptörvény részévé vált az intézkedés, valamint a szabálysértési törvény¹¹⁷ is ennek megfelelően módosult. Bár az „életvitelszerűen közterületen élést” mint szabálysértési tényállást csak elvétve alkalmazzák a hatóságok, a szimbolikus hatása mégis jelentős.

3. A lakásügy helye a kormányzatban és a lakáspolitikai intézményrendszere

Ebben a részben a kormányzaton belül vizsgáljuk a lakásügy helyét az elmúlt három évtizedben, valamint a lakáspolitikai néhány fontosabb intézményével is foglalkozunk a kormányzaton belül.

3.1. Lakáspolitikai logikák az elmúlt három évtizedben

Az elmúlt három évtizedben a kormányzat (átfogó szemléletben soha sem létező) lakáspolitikájában négyfajta megközelítés keveredett, amelyek között a hangsúlyok folyamatosan változtak (9. ábra). Ezek a hangsúlyok viszonylag jól beazonosíthatók a lakásügy kormányzaton belüli elhelyezkedése, a lakásügygel foglalkozó minisztériumi egységek elnevezése és pontos feladatköre, valamint a lakáspolitikai eszközrendszer vizsgálata alapján.

- **A lakásügy mint önkormányzati kérdés.** Ez a megközelítés dominált 1990 és 1998 között, amikor az önkormányzatoknak átadták a korábbi állami lakásvagyon, végrehajtották a köztulajdonú lakások privatizációját és kidolgozták az önkormányzatok lakásgazdálkodásának szabályait. A lakásügy irányításában a kormányzaton belül a Belügyminisztérium meghatározó szerepű volt ekkor. 2006 és 2010 között szintén hangsúlyossá vált ez a megközelítés, amikor az önkormányzati miniszterhez tartoztak a lakásügyek.
- **A lakásügy mint pénzügyi kérdés.** E logika szerint a lakhatás elsősorban finanszírozási kérdés a kormányzat számára: az a döntő szempont, hogy milyen pénzügyi eszközökkel tudja biztosítani a kormány az állampolgárok lakástulajdonhoz jutását. Ez a felfogás 1994 és 2002 között, majd 2012-től volt domináns. Jó indikátora ennek a megközelítésnek, hogy a lakáspolitikai alakítója a Pénzügyminisztérium, illetve a (Nemzet)gazdasági minisztérium.
- **A lakásügy mint építésügyi kérdés.** A harmadik logika szerint a lakásügy elsősorban a lakásokról mint anyagi javakról szól, amelyek építését és felújítását

¹¹⁴ Lásd a fejezet későbbi részét a költségvetési kiadásokról.

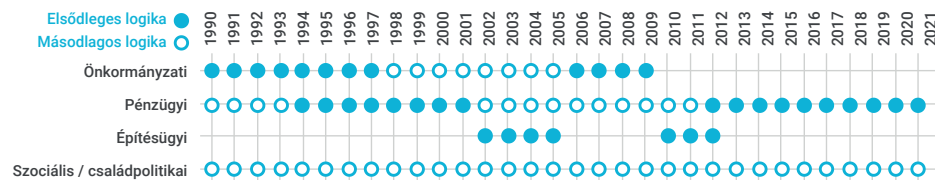
¹¹⁵ Ámon, K., Balogi, A. (2018). A magánbérleti piac alsó szegmense. In: Pósfai, Zs., Jelinek, Cs., Czirfusz, M. (szerk.). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹¹⁶ Udvarhelyi, É. T. (2014). „If we don't push homeless people out, we will end up being pushed out by them”: *The criminalization of homelessness as state strategy in Hungary*. Antipode.

¹¹⁷ Lásd az Utcajogász Egyesület [kritikáját](#).

kell a kormányoknak szakpolitikai eszközökkel biztosítani. Ez a felfogás két időszakban volt domináns: 2002 és 2006 között (ez egyébként az az időszaka a kormányzati lakáspolitikának, amikor a leginkább átfogóan foglalkoztak a lakhatással, azaz az összes logika együttesen érvényesült, bár az építésügy túlsúlyával); valamint egy rövid, 2010 és 2012 közötti időszakban.

- **A lakásügy mint szociális vagy családpolitikai kérdés.** E megközelítés szerint a kormány feladata olyan lakáspolitikai eszközök kidolgozása, amelyek a szociálisan rászorulókat támogatják. Ez a megközelítés vallja magának a lakhatási szegénység csökkentését mint elsődleges feladatot. **Az elmúlt három évtizedben a lakhatási szegénység csökkentését célzó szociális megközelítés soha nem volt elsődleges,** de másodlagos szempontként folyamatosan jelen volt. Az elmúlt fél évtizedben erősödött a lakáspolitikai családpolitikai (demográfiai) jellege, bár a családok lakhatásának kiemelt támogatása végig (és már a rendszerváltás előtt is) a lakástámogatási rendszer fókuszában volt.

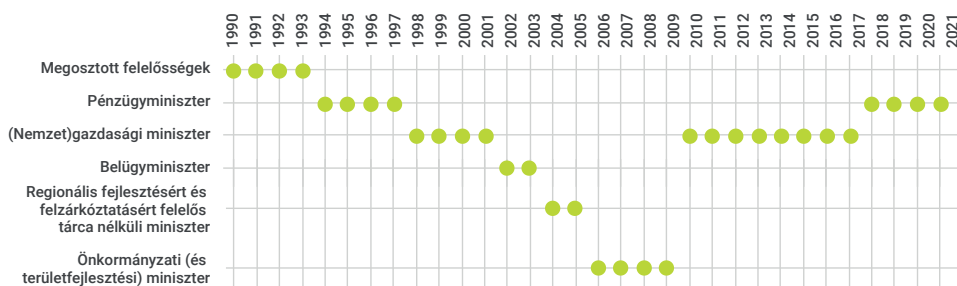


9. ábra: A lakáspolitikai logikák változása a kormányzati szinten

3.2. A lakáspolitikáért felelős minisztériumok és feladatköreik

A lakáspolitikai logikák keveredése a lakásügy minisztériumi helyével is együtt mozgott. A továbbiakban ezeket a változásokat tekintjük át.

A rendszerváltás előtt meghatározó lépés volt 1989. január 1-jével az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium megszüntetése, ami az építőipari lobbisúlyvesztésével járt a kormányzatban belül.¹¹⁸ **1990 után az Antall-kormány a lakásügyben megosztotta a felelőségeket a kormány tagjai között, ami egy működésképtelen struktúrához vezetett.** Az átfogó lakáskonceptió nélküli jogalkotási munka nagyobb része a Belügyminisztériumban történt (a lakásvagyon önkormányzatoknak való átadása, a lakástörvény előkészítése stb.), kisebb részben pedig a Népjóléti Minisztériumban, ahol a szociális intézményrendszer és a szociális támogatások lakhatási vonatkozású keretei ekkoriban alakultak ki. Mindeközben a Pénzügyminisztérium kezelte a lakástámogatásokat a központi költségvetésen belül és a korábbi lakáshitelekbe adódó finanszírozási



10. ábra: A lakáspolitikáért elsődlegesen felelős miniszter 1990 és 2021 között (december 31-i adatok)

¹¹⁸ Hegedüs, J. (2006): [Lakáspolitikai és a lakáspiaci – a közpolitika korlátai](#). Esély.

problémákat igyekezett megoldani. A lakásügy minisztériumokon belül főosztályok elnevezésében jelent meg, illetve a Népjóléti Minisztériumon belül foglalkozott egy miniszteri biztos lakásügyekkel. A Belügyminisztériumban meghatározó szerepe volt Kara Pál önkormányzati helyettes államtitkárnak, aki 1990. júliustól 2003. júliusig felelt a lakásügy önkormányzati „logikájának” a működtetéséért. Az összevisszaságot tetézte, hogy 1993 májusában az ipari és a kereskedelmi minisztert bízták meg a lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatok összefogásával, egy tárcaközi bizottság keretében.¹¹⁹

1994-től a lakásügyért a pénzügyminiszter lett elsődlegesen felelős, és továbbra is ő kezelte a lakástámogatások címet a központi költségvetésben. Lakásügyekkel főosztályi szinten foglalkoztak ekkor a Belügyminisztériumban és a Pénzügyminisztériumban is. Ebben az időszakban az önkormányzati logika mellett a pénzügyi logika is meghatározó volt. A lakástámogatási rendszerben a rendszerváltás előtti időszak áthúzódó hatásai és a megszorítások domináltak. Ugyanakkor a Horn-kormány idejében is igaz volt, hogy nem létezett olyan kormányzati szerv, amelynek átfogó információi lettek volna a lakásügyről, amely lakáskonceptiót és lakáspolitikai eszközrendszert dolgozott volna ki, és amely a lakáspolitiká végrehajtásáért is felelt volna.¹²⁰

A lakáspolitikai korábbiaknál átfogóbb újragondolása az első Orbán-kormány (1998–2002) időszakára tehető, a pénzügyi logika elsődleges érvényesülésével. A lakásügy koncepcionális szinten (a gazdaságpolitika koncepcionális alakításával együtt) átkerült a Gazdasági Minisztériumhoz, míg a lakáspolitikai konkrét pénzügyi működtetése (a lakásgazdálkodás pénzügyi feltételeinek megteremtése, a lakástámogatások elosztása) a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozott. A belügyminiszter, valamint a szociális és családügyi miniszter egy-egy részterületen foglalkozott lakáspolitikával. A Gazdasági Minisztériumon belül önálló Lakáspolitikai Főosztály alakult, így a lakásügy képviselte kicsit javult a kormányzaton belül – bár a szétszóró hatáskörökre nem sikerült megoldást találni. A lakásügyi intézkedéseken belül alap gondolattá vált, hogy lakásépítéssel és lakásberuházásokkal lehet a gazdasági növekedést serkenteni, így a lakáspolitikai támogatási rendszeren belül a lakástulajdon-szerzéssel

kapcsolatos intézkedések voltak a meghatározók. A többi lakástámogatáshoz képest relatíve kis költségvetésű bérlakásszám-növelési program is indult, amely strukturálisan nem tudott hatást gyakorolni a lakhatási szegénység mérséklésére.

A Medgyessy-kormány nagy lendülettel fogott hozzá a lakáspolitikai átszervezéséhez. 2002 júniusában Csabai Lászlónét kormánybiztossá nevezték ki a nemzeti lakásprogram kidolgozására, a lakásépítési, felújítási és működtetési kérdések kormányprogramhoz illeszkedő megvalósítására, valamint az építésigazgatás átszervezésére.¹²¹ A kormánybiztos szervezetileg a Belügyminisztériumhoz tartozott, így a lakáspolitikai irányítása is részben ehhez a minisztériumhoz került vissza, ezen belül a Lakáspolitikai és Építésgazdasági Főosztály foglalkozott a kérdéskörrel. A lakástámogatások kezelése maradt a Pénzügyminisztériumnál. Az építésügyi szemlélet fontosabbá vált a lakáspolitikai alakításában, amit az elkészült lakásprogram tervezete és a főosztály elnevezése is tükrözött.

2003. szeptember 1-jén megalakult az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal (OLÉH), amelyhez a lakásügyek is átkerültek.¹²² Bár a Falu-Város-Régió szaklapban megjelent bemutatkozó szerint „az új országos hatáskörű intézmény joggal tűzheti napirendjére a lakásügy szélesebb, nemzetközi tapasztalatokra épülő kezelését, a lakáspolitikai komplexebb értelmezését és a településpolitikával való szorosabb összekapcsolását”,¹²³ ezek a remények elhamarkodottak voltak. Egy 2004. évi belügyminisztériumi célvizsgálat alapján a felelősségi viszonyokat az OLÉH létrehozása se javította, hiányoztak az eljárásrendek, szabályozási hiányosságok voltak a lakáspolitikai területén.¹²⁴ A Medgyessy-kormány 2004-es bukása után Gyurcsány Ferenc miniszterelnök átszervezte a

¹²¹ A vonatkozó jogszabályok az 1087/2002. (VI. 7.) Korm. határozat és az 1139/2002. (VIII. 12.) Korm. határozat.

¹²² 135/2003. (VIII. 29.) Korm. rendelet az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatalról. „3. § A Hivatal előterjeszti a belügyminiszter számára a lakás- és építésügyi átfogó stratégiájára vonatkozó javaslatot, a rövid, közép- és hosszú távú célokra javaslatot tesz, elemzi a célok elérését biztosító gazdasági, műszaki, jogi változásokat és szükséges szabályozásokat, és ezek eredményeire alapozva javaslatot tesz a lakás- és építésügyi egységes kormányzati irányítása és intézményrendszerének hatékony átalakítása érdekében szükséges jogi és szervezeti rendszer változtatására, elősegíti a lakáshoz jutás, a lakásépítés és -fenntartás, valamint az építészeti és környezetkultúra fejlődését, továbbá az akadálymentes és biztonságos épített környezet megteremtésével összefüggő feladatok megvalósítását.”

¹²³ Szerző nélkül (2003). [Beszélgetés Fegyverneky Sándorral, az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal elnökével](#). Falu-Város-Régió.

¹²⁴ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹¹⁹ 1038/1993. (V. 21.) Korm. határozat a lakásgazdálkodás átalakításával összefüggő kormányzati feladatokról.

¹²⁰ Lásd pl. Győri, P. (1998). [A helyét kereső lakásügyről néhány szóban](#). Kézirat.

kormányzati struktúrát, Csabai Lászlóné megbízatása megszűnt, a lakásügy a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszterhez került. Az OLÉH 2005-től feladatul kapta (határidő nélkül) a nemzeti lakásprogram elkészítését is (amelynek első tervezete korábban, 2003-ban megbukott – lásd lejjebb). Az OLÉH-en belül a lakásügyekkel egy 15-16 fős főosztály foglalkozott,¹²⁵ ami **a szakmai feladatok érdemi ellátását nem tette lehetővé**. A hivatalt 2006 nyarán, az országgyűlési választások után megszüntették.

Ugyanebben az időszakban, 2002 után a szocialista-szabaddemokrata kormánykoalícióban a szociális törvény és a szociális ellátások újjászervezésének előkészítése is elindult, amelynek lakhatással kapcsolatos elemei is voltak. Ezek a reformelőkészítő munkák a 2004-es és a 2006-os kormánytalakítások, majd a 2008-as válságkezelés következtében akadtak el és igazi politikai szándék sem volt a keresztülvitelükre.¹²⁶

2006-tól a lakásügy az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz (ÖTM, 2009-től Önkormányzati Minisztérium) került, a lakástámogatások költségvetési kiadásainak kezelésével együtt,¹²⁷ ahol az önkormányzati és lakásügyi szakállamtitkár (2006–2010 között három különböző személy) foglalkozott a lakásügyekkel. Ezzel párhuzamosan az építésügyi szemlélet visszább szorult. A személyi és szervezeti állandóságot az államtitkárváltások közepette Csider László vezette Lakásügyi Titkárság (2008-tól Lakásügyi Főosztály) képviselte. Az Állami Számvevőszék korábban hivatkozott jelentése szerint 2008-ban a minisztériumban 11 fő foglalkozott a lakástámogatásokkal, a minisztérium szerint is ez a működőképesség alsó határa volt. Az ÁSZ megállapítása szerint „[m]indez nem segítette az elemző, értékelő feladatok ellátását.”¹²⁸

A 2010-es kormányváltás után a lakáspolitikai helye és formája lassan stabilizálódott a kormányon belül. A lakásügyeket átvette a Nemzetgazdasági Minisztérium (Matolcsy György vezetésével), ahol egy átmeneti időszak után októbertől Bencsik János energiastratégiaért és otthonteremtésért felelős államtitkár koordinálta a lakásügyi feladatokat. Ezzel az építésügyi kérdések ismét hangsúlyossá váltak, és az épület-energhatékonsági kérdések összekapcsolása a lakáspolitikával újdonságot jelentett a kormányzati filozófiában. Az államtitkárságon belül az Otthonteremtési Főosztály foglalkozott a lakáspolitikai ügyekkel. Bencsik János az év végén a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumba távozott, ami az épületenergetikai kérdések háttérbe szorulásához vezetett. 2011–2012-ben az építésügyi logika érvényesült továbbra is (az energiaügyek nélkül), az Építésgazdasági és Otthonteremtési Főosztály keretében, majd 2012-től az adó- és pénzügyekért felelős államtitkár (2015-től pénzügyekért felelős államtitkár) hatáskörébe került a lakásügy, ahol a Gazdaságfinanszírozási és Otthonteremtési Osztály lett az illetékes a lakásügyekben. **2012-től egyértelműen a lakáspolitikai pénzügyi logikája lett a domináns, ahol a fő kérdés a lakáspolitikai finanszírozása lett, a szociális kérdések (ez alatt leginkább családpolitikai kérdést vagy demográfiai kormányzást kell érteni) ennek rendelődték alá.**

A lakásügyet helyettes államtitkári szinten Balogh László pénzügypolitikáért felelős helyettes államtitkár irányítja 2014 januárja óta. Ő a lakásügy igazi szürke eminenciása, akinek a lakosság pénzügyi tudatosságának növelése a szívégye a kormányhírei alapján; lakáspolitikai kérdésekben érdemben nem szólal meg, így lakáspolitikai elképzeléseiről semmit sem tudunk.¹²⁹ A Pénzügyminisztériumon belül a lakáspolitikai kérdések jelenleg a helyettes államtitkárságon belül a Makrogazdasági Főosztályhoz (főosztályvezető: Molnár István), azon belül pedig a Gazdaságfinanszírozási és Otthonteremtési Osztályhoz (osztályvezető: Forgó Gábor) tartoznak.¹³⁰ A jelenlegi feladatköröket a 2. táblázat tartalmazza.

¹²⁵ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹²⁶ A szociális ellátások újjászervezésének történetéről a 2002 és 2010 közötti időszakban lásd: Győri, P. (2012). [Elszabotált reformok – „Tékozló koldus ruháját szagattja.” Dialógus Mózer Péterrel](#). Esély.

¹²⁷ [2/2006. \(MK 94.\) ÖTM utasítás az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról](#). „29. § Az önkormányzati és lakásügyi szakállamtitkár: j) ellátja a lakásügyi igazgatással kapcsolatos feladatokat, gondoskodik a kormányprogram lakásügyi feladatainak megvalósításával kapcsolatos intézkedések előkészítéséről, végrehajtásáról;”

¹²⁸ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék. Az idézet a 16. oldalról származik.

¹²⁹ A kormány.hu, a 2015-2019.kormány.hu és a 2010-2014.kormány.hu hírei alapján Balogh László teljes hivatali ideje alatt összesen két alkalommal szólalt meg lakhatási kérdésekben ([itt](#) és [itt](#)), amikor a KSH legfrissebb lakásépítési adatait kommentálta. [Hivatalos önéletrajzában](#) lakáspolitikai szakértelmét egyedül abban jelöli meg, hogy a kormány által életre hívott Otthonvédelmi Monitoring Bizottságnak volt 2010–2011 között tagja (az évszámok hibásan szerepelnek a hivatalos önéletrajzban, mert a bizottságot 2011-ben hozták létre).

¹³⁰ A pénzügyminisztériumi organogramot lásd a [kormány honlapján](#).

Szint	Jogszabályszöveg
A pénzügyekért felelős államtitkár	26. § (1) i) gondoskodik a lakáspolitikai feladatok megvalósításával kapcsolatos intézkedések előkészítéséről, végrehajtásáról, az otthonteremtési stratégia koncepciójának kidolgozásáról és a lakásgazdálkodással és otthonteremtéssel kapcsolatos jogszabályok előkészítéséről
A pénzügypolitikáért felelős helyettes államtitkár	54. § (1) c) gondoskodik a Kormány általános politikájával összefüggően az otthonteremtési stratégia és a lakásprogram koncepciójának kidolgozásáról, továbbá a lakáspolitikai feladatok megvalósításával kapcsolatos intézkedések, így különösen a lakásügyről, a lakásszövetkezetekről, a lakás-, a helyiségbérletről és az önkormányzati lakások és helyiségek elidegenítéséről szóló törvények, valamint a lakáscélú állami támogatásokról szóló jogszabályok, valamint az üzletszerű tevékenységet végző, Országos Képzési Jegyzék (a továbbiakban: OKJ) szerinti ingatlan-szakképesítéssel rendelkezők hatósági nyilvántartásának részletes eljárási szabályairól szóló jogszabályok szakmai előkészítéséről és végrehajtásáról
Makrogazdasági Főosztály	2. függelék 3.6.1.2.: 4. előkészíti a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosításait monetáris intézményi vonatkozásban, a lakásszövetkezetekről, a lakás-, helyiségbérletről és az önkormányzati lakások, helyiségek elidegenítéséről, a fiatalok életkezdési támogatásáról, az üzletszerű ingatlanközvetítő, illetve ingatlanvagyon-értékelő és -közvetítő szolgáltatók hatósági nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályokról, valamint a lakáscélú állami támogatásokról szóló jogszabályok tervezeteit, 5. működteti a központi lakástámogatási rendszert, gondoskodik a lakástámogatás szakmai irányításáról, az alapjául szolgáló szakmai informatikai rendszer naprakészen tartásáról és az informatikai fejlesztési igények meghatározásáról, (...) 8. javaslatokat dolgoz ki az otthonteremtés elősegítése érdekében, gondoskodik a lakáspolitikai intézkedések végrehajtásáról, együttműködik az érintett minisztériumok a családok lakhatását demográfiai céllal támogató programok kialakításában

2. táblázat: A jelenlegi lakásügyi felelősségek a Pénzügyminisztériumon belül.

Forrás: [1/2020. \(I. 31.\) PM utasítás a Pénzügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról](#).

Jól látható a táblázat alapján, hogy a lakásügy a minisztériumi struktúrában elsikad, ahol az államtitkár 12 pontban felsorolt feladataiból egy, a helyettes államtitkár 14 pontban felsorolt feladataiból egy kapcsolódik a lakásügyhöz. A főosztályi szinten a 12 pontos felsorolásból három kapcsolódik a lakhatáshoz, viszont súlyában a lakásügy a pénzügyi és finanszírozási szempontoknak rendelődik alá. **A lakásügynek jelenleg minisztériumi osztályszinten sincs önálló képviselete!** A súlytalanság tette lehetővé azt is, hogy a lakáspolitikai kérdések a kormányzati kommunikációban az utóbbi években egyre inkább átkerültek Novák Katalin családokért felelős tárca nélküli miniszterhez, aki bár hivatalosan csak „közreműködik a Kormány otthonteremtési programjának alakításában, a lakásgazdálkodásért és lakáspolitikáért, valamint a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszterrel együttműködve”,¹³¹ ám ténylegesen inkább alakítója, mintsem közreműködője a családok lakástulajdon-szerzését támogató lakáspolitikának.

3.3. Lakáspolitikai stratégiai dokumentumok

Az elmúlt három évtized lakáspolitikájának diszfunkcionalitását jól mutatja az is, hogy **egyik kormánynak sem volt elfogadott, átfogó lakáspolitikai alapidokumentum** (ezeket a miniszterek feladatköreit rögzítő jogszabályok és az illetékes minisztériumok szervezeti és működési szabályzatai különböző nevekkel illeték, pl. lakásprogram, otthonteremtési stratégia, lakáspolitikai koncepció). Az 1980-as évek közepén az Országos Tervhivatal koordinálásában fogtak hozzá egy új lakáskonceptió kialakításához, ami az érdekkülönbségek, a politikai aggályok (a politika félt a lakbéremelés miatti népszerűségvesztéstől) és a rendszerváltás miatt nem készült el.¹³² A rendszerváltás után a lakáspolitikai koncepció elkészítésével 1991-ben próbálkoztak sikertelenül,¹³³ majd 1995-ben a kormány határozott a lakáskonceptió elkészítéséről,¹³⁴ ami nem valósult meg. Az 1998-as első Orbán-kormányban Chikán Attila és Matolcsy György gazdasági miniszterek feladatkörében szerepelt a lakáskonceptió elkészítése. 1999 augusztusában elkészült a lakáspolitikai főbb irányairól, a lakástámogatási és finanszírozási rendszer átalakításáról szóló előterjesztés, amely a lakástulajdonhoz jutást a hitelezésen keresztül igyekezett javítani, valamint itt fogalmazódott meg az önkormányzati bérlakásnövelés támogatása.¹³⁵ Ez a dokumentum az első Orbán-kormány lakáspolitikai intézkedéseinek irányát ugyan kijelölte (az 1100/1999. (IX.3.) kormányhatározat az előterjesztést „a további munka alapjául elfogadta”), de átfogó lakáspolitikai koncepció később sem készült.

A koncepcióalkotási feladatot a Medgyessy-kormányban Lamperth Mónika belügyminiszter vette át 2002-től. Erre az időszakra tehető a Nemzeti Lakásprogram¹³⁶ kidolgozása Csabai Lászlóné kormány megbízott vezetésével, amelyet a Kormány 2003 decemberében ugyan megtárgyalt, de nem fogadott el.

¹³² A rendszerváltás környékének lakáspolitikájáról lásd Győri Péter beszélgetését a lakáspolitikában dolgozó Oszlányi Zsolttal: Győri, P. (1991). [Hogyan készülnek a lakáskonceptiók?](#) Beszélő.

¹³³ [A Népjelölti Minisztériumban a hozzá nem értő miniszteri biztos által] „Befelé fordulva, más szereplőket mindinkább kizárva készültek az újabb és újabb variációk egy tulipános, érzelmes honleány kamaszkori házi dolgozataira emlékeztető lakáskonceptióról. (...) 1991 végén még mindig csak teljesen zöld (vagy piros-fehér-zöld) koncepciómorzsák léteztek, más semmi.” Győri, P. (1992). [„Lakástörvény” – koncepció nélkül](#). Beszélő.

¹³⁴ 1081/1995. (VIII. 31.) Korm. határozat a lakásügyi igazgatás egységes kormányzati irányításáról és a lakáspolitikai koncepció kidolgozásának követelményeiről.

¹³⁵ Az előterjesztés főbb célkitűzéseit ismerteti: Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹³⁶ Miniszterelnöki Hivatal Kormány megbízott (2003). [Otthon Európában. A nemzeti lakásprogram pillérei](#).

¹³¹ [94/2018. \(V. 22.\) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről](#), 143/C. § (2) g)

Az Állami Számvevőszék összefoglalója alapján a stratégia megbuktatásának fő oka az volt, hogy finanszírozására a Pénzügyminisztérium nem látott lehetőséget.¹³⁷ **A lakásprogram tervezete komplex szemléletben meghatározta a lakáspolitikai főbb pilléreit, 15 éves célokat jelölt ki, amelyekhez indikátorokat is társított. A dokumentum ugyanakkor inkább a koncepcionális szinten mozgott, hiányzott belőle a konkrét intézkedések részletes kidolgozása és a nyilvános változata lényegében nem foglalkozott a lakásprogram forrásigényével.**

A kudarc ellenére a Nemzeti Lakásprogram elkészítése miniszteri feladatkör maradt, szerepelt a lakásügyért felelős regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter feladatai között (2004–2006). 2006-tól a Gyurcsány- és a Bajnai-kormány már lakáspolitikai dokumentum készítését sem jelölték meg sem a miniszterek, sem a minisztériumi egységek feladatai között. Az otthonteremtési stratégia és a bérlakásprogram kidolgozásának kormányzati igénye 2010-ben tért vissza, szintén Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter feladatai között. Az otthonteremtési stratégia vitairata 2011 májusában elkészült,¹³⁸ ám elfogadása nem történt meg. Ez a dokumentum a lakhatási szegénységben élők problémáit nem érintette, a lakhatással mint lakáshitelezési és építésgazdasági kérdéssel foglalkozott. A stratégiai dokumentumok elkészítése a Pénzügyminisztériumban államtitkári szintre hagyományozódott át és a dokumentumok koncepciójának elkészítésére korlátozódott. 2011 óta az illetékes államtitkár és helyettes államtitkár – bár ez feladata volna – nem készített semmilyen nyilvánosan hozzáférhető lakáspolitikai alapidokumentumot, **a kormány által jelenleg otthonteremtési programnak nevezett „csomag”¹³⁹ pusztán lakáspolitikai eszközök együttese, az eszközrendszer megalapozó nyilvános stratégiai dokumentum, valamint az eszközök átfogó, nyilvánosan elérhető hatásvizsgálata és monitoringrendszere nélkül.**

A korábbi évek lakhatási jelentései és a lakáspolitikai dokumentumokat elemző szócikkek a lakáspolitikai alapidokumentumai között számos más, általános fejlesztéspolitikai, gazdaságpolitikai és társadalompolitikai stratégiai

dokumentumot felsoroltak (pl. az európai uniós fejlesztési források hétéves programozási dokumentumait, különböző kormányzati stratégiákat).¹⁴⁰ Ezek az általános fejlesztéspolitikai dokumentumok az egyes évek szakpolitikai fejleményeit és főbb kormányzati vitáit meghatározhatták, viszont hosszabb távon érdemi hatást nem gyakoroltak a lakáspolitikai irányaira és a lakáspolitikai eszközrendszer irányítására. A stratégiai tervezés, a programozás és a monitoring a kormányzásban inkább a szocialista-szabaddemokrata koalíciós kormányzás időszakát jellemezte a rendszerváltás után. A stratégiai tervezésnek ezt a technokratikus és a magyar gyakorlatban kevésbé demokratikus jellegét joggal érheti kritika. A 2010-es évek elejét a korábbi gyakorlat folytatásaként a „tervhalmozás” jellemezte, a szakpolitikai koncepciók és stratégiák dömpingjével (a tervkészítés kulcsszereplője a Nemzetgazdasági Minisztérium volt).¹⁴¹ A tervek kevésbé épültek be a mindennapi kormányzásba, később a tervkészítés maga is jórészt kikopott azzal, hogy a kormányzást a lakáspolitikában és általában is a pillanatnyi érdekek és döntések mozgatták.

3.4. Egyéb állami intézmények a lakáspolitikai megvalósításában

A lakáspolitikai megvalósulását fentiek mellett más állami intézmények és tanácsadó testületek segítették az elmúlt három évtizedben. **Főleg a 2000-es években végeztek állami feladatokat az államháztartáson kívüli alapítványok, közalapítványok és közhasznú társaságok, a lakásügyben ezek közül a fontosabbak az Épület- és Lakásgazdálkodási -Fenntartási Innovációs K+F Alapítvány,¹⁴² az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Kht. (ÉMI Kht., ké-**

¹⁴⁰ A korábbi évek [lakhatási jelentései](#) mellett e dokumentumok leírásáról lásd pl. Csermák, K. (2011). [Quo vadis, magyar lakáspolitikai?](#) Polgári Szemle.

¹⁴¹ Ezeket a dokumentumokat a 2012-es és a 2013-as lakhatási jelentés részletesen elemezte (Kőszeghy, L. (szerk.). (2012). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2012](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország; Hegedűs, J., Horváth, V. (2013). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.). A későbbi lakhatási jelentések külön fejezetet azért sem szentelhetek a stratégiai dokumentumok elemzésének, mert ilyenek nem készültek.

¹⁴² Az 1991-ben létrehozott és 2015-ben megszüntetett alapítvány az épített környezettel kapcsolatos kutatási-fejlesztési tevékenységet látott el, de céljai között szerepelt a „privatizáció és a nemzeti (önkormányzati) lakásvagyon megtartása között húzódó ellentmondások döntési csomópontjainak feltárása, az optimális lakásgazdálkodás hosszú távú tervezése, szakmai megalapozása”.

¹³⁷ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹³⁸ Nemzetgazdasági Minisztérium (2011). [Otthonteremtési stratégia. Szakmai vitairat](#). Budapest: Nemzetgazdasági Minisztérium. A Habitat for Humanity Magyarország állásfoglalása a vitairól [itt](#) olvasható.

¹³⁹ Ez a 2020 végétől „teljessé vált otthonteremtési program” lényegében a magántulajdonban élő középosztálybeli családokat segítő eszközöket jelent – összefoglaló ábráját lásd [a kormány honlapján](#).

sőbb Nkft.),¹⁴³ a Magyar Lakás-innovációs Kht.¹⁴⁴, a 2000-es évek közepén megszűnt Országos „Kós Károly” Otthonteremtést Segítő Kht., az Összeforgás a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány és a Hajléktalanokért Közalapítvány. A lakásügyben tanácsadó testületek voltak az Országos Lakáspolitikai Tanács¹⁴⁵ (1995–1999); a Lakáspolitikai Tanácsadó Testület¹⁴⁶ (1999–2002); a Nemzeti Lakáspolitikai Tanácsadó Testület¹⁴⁷ (2002–2004, 2008–2010), a Lakásügyi Tanácsadó Kollégium¹⁴⁸, a Lakásügyi Kollégium¹⁴⁹, az Otthonteremtési Tanácsadó Testület¹⁵⁰ (2011–) és az Otthonvédelmi Monitoring Bizottság¹⁵¹ (2010–?). E testületek tényleges hatása a lakáspolitikai alakítására minden valószínűség szerint marginális volt, legalábbis az általunk ismert lakáspolitikával foglalkozó elemzések és a szakmai közvélemény nem szokta ezeket a testületeket fontosnak említeni.

4. Lakáscélú költségvetési kiadások

„A lakástámogatások költségvetési kiadásairól nincs átfogó adatszolgáltatás, a lakással kapcsolatos kiadások különböző minisztériumok fejezeteiben szerepelnek, sem statisztikailag, sem konceptuálisan nincs kidolgozva olyan információs rendszer, ami segítené a döntéshozókat.” – írta Hegedüs József a Habitat for Humanity Magyarország első, 2012-ben megjelent lakhatási jelentésében.¹⁵² **Az átfogó lakáspolitikai adatszolgáltatás a rendszerváltást követően végig hiányzott**, és a lakhatási jelentések kilenc éves múltja során sem lett tisztább a kép arról, hogy pontosan mennyit költ az állam az állampolgárok lakhatásának biztosítására vagy segítésére. Így az olyan jelenlegi kormányki- jelentések valóságtartalma (illetve pontos tartalma) is nehezen ellenőrizhető, mint hogy „minden idők legnagyobb otthonteremtési programja” zajlik ma Magyarországon, vagy hogy a „lakástámogatásokra fordított forrásokat 2010-hez képest a kormány több mint két és félszeresére emelte”.¹⁵³ Az első állítás egyrészt könnyen cáfolható azzal, hogy a kormánynak nem létezik nyilvános, a lakáspolitikai elvi kereteit meghatározó otthonteremtési programja, másrészt a továbbiakban bemutatjuk, hogy tartalmilag is erősen kétséges, hogy ma többet költ-e az állam lakhatásra, mint akár a rendszerváltás óta eltelt három évtizedben bármikor (de persze a korábbi időszakokat, így az államszocialista időszak lakásépítési programját is meg kellene vizsgálni az állítás helyességének eldöntéséhez). A második állítás a lakástámogatások két és félszeres emelkedéséről bizonyos szempontból igaz, de bemutatjuk, hogy ez az állítás miért nem alkalmas a lakhatási kiadások átfogó értékelésére.

Sokkal súlyosabb probléma viszont, hogy **nem rendelkezünk lényegi információval arról, hogy a központi költségvetés lakhatási célú kiadásai kiket értek el**: azaz érdemben hozzájárultak-e a lakhatási szegénység mérsékléséhez vagy egyáltalán célzottabban érték-e el a támogatásra valóban rászoruló társadalmi csoportokat. A Habitat for Humanity Magyarország lakhatási jelentései és a lakáspolitikákkal foglalkozó szakértők nagyjából egyetértenek abban, hogy **a költségvetési kiadások a rendszerváltást követő harminc évben általánosságban rosszul hasznosultak**,

¹⁴³ A Kht. 2000-ben alakult az 1963-ban alapított Építészeti Minőségvizsgáló Intézet jogutódjaként működő; épület- és építőanyag-ipari minőségellenőrző innovációs intézmény. https://www.emi.hu/EMI/web.nsf/Pub/szakmai_tevekenyseg.html

¹⁴⁴ Az MLI Kht.-t 2001-ben alapították a pályázati formában szétosztott lakástámogatások kezelésére; feladatait 2007-től az ÉMI Kht. vette át.

¹⁴⁵ Az 1993-ban létrehozott tárcaközi bizottság utódja, a „korszerű és átfogó lakáspolitikai sokoldalú előkészítésére és megvalósításának elősegítésére” létrehozott 21 tagú, a lakásügyben érdekelt államigazgatási és más szervek (így különösen: a helyi önkormányzatok, a lakásbérlői, illetve a tulajdonosi érdekszervezetek és közösségek, a pénzintézetek és a szakmai szervezetek) képviselőiből álló konzultatív, véleményező és döntéselőkészítő testület. (1081/1995. (VIII. 31.) Korm. határozat, 3.)

¹⁴⁶ Az Országos Lakáspolitikai Tanács utódja, 28 tagra bővült, a fő tevékenysége nem változott (1099/1999. (VIII. 31.) Korm. határozat).

¹⁴⁷ Csabai Lászlóné kormány megbízotti kinevezésével egyidőben alakult, a jogszabály szerint széles körű társadalmi részvételt biztosított a lakáspolitikai döntés-előkészítési folyamatban valamennyi társadalmi szegmensnek, és lehetőséget nyújtott szempontjainak és érdekeinek érvényesítéséhez (1139/2002. (VIII. 12.) Korm. határozat). 2008 és 2010 között újból működött ezen a néven egy miniszteri tanácsadó testület az Önkormányzati Minisztériumon belül (5/2008. (HÉ 39.) ÖM utasítás).

¹⁴⁸ A Belügyminisztérium alá tartozott, 2002 és 2004 között említi a minisztérium szervezeti és működési szabályzata (29/2002. (BK. 21.) BM utasítás), konkrét feladatköre nem ismert.

¹⁴⁹ Miniszteri tanácsadó testület volt az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumban (2006 és 2008 között említi az ÖTM szervezeti és működési szabályzata – 2/2006. (MK 94.) ÖTM utasítás), részletesebb feladatköre nem ismert.

¹⁵⁰ A testület készítette a 2011. februári otthonteremtési stratégiát, a testületet a minisztérium szervezeti és működési szabályzata ezután nevesítette és 2014-ig a minisztérium látta el a testület titkársági feladatait (4/2010. (X. 5.) NGM utasítás; 11/2013. (VI. 3.) NGM utasítás).

¹⁵¹ A bizottságot a nemzetgazdasági miniszter hozta létre, 2011. augusztustól foglalkozott a devizahitelek és tágabban a lakáshitelek kérdésével; tagjai Király Júlia akkori MNB-alelnök, Balogh László, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) alelnöke (jelenleg a lakásügyekért is felelős helyettes államtitkár) és Kármán András NGM-államtitkár voltak – hvg.hu (2011). [Mit javasolhat a kormánynak az otthonvédelmi bizottság?](#)

¹⁵² Hegedüs, J. (2012). Lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások. In: Kőszeghy, L. (szerk.). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2012](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország, 38. oldal.

¹⁵³ Mindkét idézet forrása: kormány.hu (2021). [Egyre több lehetőség, egyre több családnak.](#)

mert nem a szociálisan rászorulókat célozták meg és érték el. Ennek a részleteit a fejezet korábbi részében a szakpolitikai eszközök értékelésekor mutattuk be.

Ebben a részben a központi költségvetés lakhatási kiadásait tekintjük át három közelítésben.

1. Az első közelítés a központi költségvetés Lakástámogatások költségvetési sorának változását mutatja be 1990-től, a zárszámadási és a költségvetési törvények adatai alapján.
2. A második közelítés a lakáscélú kormányzati kiadásokat a kiadások kormányzati funkciók szerinti osztályozása (COFOG) alapján elemzi – amelyet nemzetközileg egységes és az 1990-es évek közepétől alapjaiban változatlan módszertan alapján állítanak össze.
3. A harmadik közelítés pedig a zárszámadási és a költségvetési törvények (beleértve az indokolásaikat és mellékleteiket) részletes feldolgozásával a lakhatási célú költségvetési kiadások összesítése. Ezt a közelítést követték a korábbi lakhatási jelentések is, de a hosszú időszor miatt némiképp módosítottuk a kiadások korábbi években megszokott csoportosítását.

4.1. A „Lakástámogatások” költségvetési cím

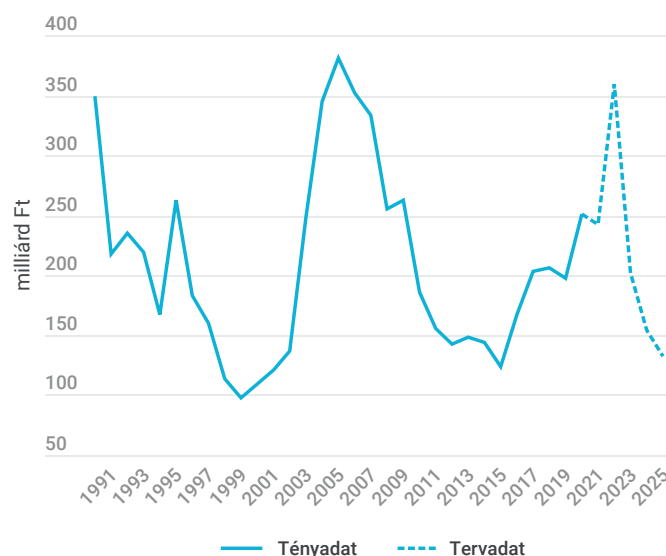
A Lakástámogatások költségvetési cím alig változó elnevezésekkel és nagyjából hasonló tartalommal 1990 óta jelen van a költségvetési kiadási címrendszerben. A jelenlegi elnevezést 1998-tól használják a kormányok, 1997-ben „lakásépítési támogatások”, 1996-ig pedig a „magánérős lakásépítés támogatása” néven szerepelt ez a kiadáscsoport a költségvetésben. 1990 óta állandó, hogy a költségvetési törvényben ez a cím nincsen alábontva, **pontos tartalma csak a költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatok fejezeti köteteiből derül ki.** Bár az elmúlt három évtizedben folyamatosan változott, hogy a kormány milyen részletességgel számolt be ezekről a költésekről, az Állami Számvevőszék 2009-es megállapítását a mai időszakra is érvényesnek tekinthetjük: „nem áll rendelkezésre olyan monitoring adatbázis, amelyből a lakástámogatások révén felépült, felújított, vásárolt lakások száma, összetétele, minőségváltozása megállapítható”.¹⁵⁴

A Lakástámogatások költségvetési cím azért lehet mérvadó a költségvetési kiadások hosszú időtávú elemzésekor, mert elvileg **a kormány a Lakástámogatások cím alá sorolja be azokat a kiadásokat, amelyeket lakástámogatásnak gondol el.** A lakástámogatások elnevezés nagyjából pontos, mert olyan kiadásokat soroltak ide a költségvetési tervezés során, amelyek valamilyen szempontból lakhatási célokat szolgáltak. Ugyanakkor ezek a támogatások nem minden esetben voltak lakásépítési típusúak (voltak lakásfelújítási vagy lakásvásárlási támogatások is közöttük), és nem is minden kiadás szolgált a magánérős lakásépítést (tartalmaztak például az önkormányzatoknak nyújtott támogatásokat is). Nagy általánosságban igaz, hogy amelyik támogatási formát egyszer a Lakástámogatások költségvetési sor alatt szerepeltették, azt következetesen ott is tartották, illetve ha a korábbiakhoz tartalmilag hasonló támogatási formát vezettek be, azt szintén ott helyezték el (pl. a jelenlegi családi otthonteremtési kedvezmény és a korábbi lakásépítési/szociálpolitikai kedvezmény mint pénzügyi, nem visszatérítendő, gyermekes családok által igénybe vehető támogatás következetesen a Lakástámogatások része volt, kormányoktól függetlenül). Így az adatsor viszonylag homogénnek mondható.

A központi költségvetésnek a Lakástámogatások soron túl is vannak jelentős, lakhatási célokat szolgáló kiadásai. Annak, hogy ezek a kiadások miért nem a Lakástámogatások soron szerepelnek, egyszerű oka van: a költségvetés címrendszerében a kiadási tételek abban a fejezetben szerepelnek, amely annak a kiadásnak a tartalmi felelőse, aki dönt annak a kiadásnak a felhasználásáról. Mivel a lakásügy – ahogyan az előzőekben bemutattuk – különböző minisztériumok között szétszórva helyezkedett el, lényegében a teljes vizsgált időszakban, ezért a lakhatási célú kiadások különböző minisztériumi (és nem minisztériumi) fejezetekben találhatók. Maga a Lakástámogatások cím is változó helyet foglalt el a költségvetési fejezetek között: a 2022-es költségvetésben a Gazdaság-újraindítási Alap része, de korábban a költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetben vagy a lakáspolitikáért elsősorban felelős pénzügyminisztériumi fejezetben szerepelt.

A 11. ábra 1990 és 2025 között mutatja be a Lakástámogatások cím alatt elkölthető és elkölteni szándékozott összegeket. Az ábra leképezi a magántulajdonú lakástámogatási eszközök ciklusait, valamint az ezzel összefüggő ingatlanpiaci és pénzügyi ciklusokat. **A lakástámogatások három csúcsa elsősorban**

¹⁵⁴ Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék, 10.



11. ábra: A Lakástámogatások cím költségvetési kiadásai (milliárd Ft, 1990–2025), 2020-as árakon.
Adatok forrása: Zárószámadási és költségvetési törvények, Magyar Államkincstár.¹⁵⁵

a rendszerváltás előtti szociálpolitikai kedvezménynek (1990), a jelzáloghitelek kamattámogatásának (2000-es évek közepe), illetve a családi otthonteremtési kedvezménynek és a lakás-takarékpénztári támogatásoknak (a 2010-es évek második felétől) köszönhető. (Az 1995-ös kiugró értéket a rendszerváltás előtti „rég” lakáshitelek kiváltásához kötődő egyszeri nagyobb kiadási tétel okozta.) Ezek a támogatási formák elsősorban a háztartások lakásvásárlását és lakásépítését támogatták (de a szintén itt található lakás-takarékpénztári befizetések többféle célra is felhasználhatók). **Mindegyikükre jellemző, hogy nem rászorultsági alapon járnak; sőt, a társadalom alsó osztályai számára kevésbé elérhetők** (a családi otthonteremtési kedvezménynél a szükséges társadalombiztosítási jogviszony hiánya, a jelzáloghiteleknel a hitelképesség hiánya, a lakás-takarékpénztári támogatások esetében pedig a megtakarítások hiánya miatt). Így a lakástámogatások már első közelítésben sem járultak hozzá érdemben a lakhatási szegénység enyhítéséhez.

Az 1990-es évek elejének gazdasági válsága során, a 2002-es kormányváltás után, illetve a 2008-as válság küszöbén a kormányok a költségvetési kiadások gyors és finanszírozhatatlan megugrása miatt vágta vissza a lakástámogatási kiadásokat az egyes eszközök igénylési módjának, illetve támogatási összegeinek megváltoztatásával. Az ábrán látható 2022-es megugrás az otthonfelújítási támogatásnak köszönhető. E gazdaságélénkítési eszköz szintén csak a tehetősebb háztartások számára érhető el, de a kormány reményei szerint 155 milliárd Ft kiadást fog jelenteni jövőre. 2020-as árakon számolva jól látszik, hogy a jelenlegi otthonteremtési eszközök összkiadásai a rendszerváltás évének és a 2000-es évek közepének kiadásait csak a nagyon optimista 2022-es kormányzati tervek szerint érhetik el vagy közelíthetik meg, így semmiképp sem mondhatjuk, hogy a 2010-es évek „minden idők” legnagyobb otthonteremtési programját jelentik kiadási szempontból.

A Lakástámogatások cím alatt a három évtized során több mint negyvenféle lakástámogatási eszközt szerepeltettek a kormányok (és az egyes eszközök hozzáférhetősége is sűrűn változott, ahogyan azt a szakpolitikai eszközök ismertetésekor bemutattuk). Ez a tény már önmagában is érzékelteti azt, hogy a kormányoknak nincs és nem volt olyan végiggondolt lakáspolitikája, amely különböző célcsoportok számára kiszámítható és költségvetési szempontból is fenntartható támogatási formát biztosított volna. A leghosszabb ideig, a teljes vizsgált időszak

¹⁵⁵ A 2000-es évek elejéig a zárószámadási és a költségvetési törvényjavaslatok mint parlamenti irományok az [Országgyűlési Könyvtár Magyar Parlamenti Gyűjteményéből](#) érhetők el, a későbbi évek irományai közvetlenül az [Országgyűlés honlapjáról](#). A zárószámadási és költségvetési törvények, törvényjavaslatok közvetlen elérhetőségeit a [Költségvetési Felelősségi Intézet](#) is összegyűjtötte. Az ábra 1990 és 2019 közötti adatai az elfogadott zárószámadási törvények tényadatait mutatják. A 2020 végi adatok forrása a [Magyar Államkincstár](#) (a fejezet írásakor, 2021 augusztusában a 2020. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot még nem nyújtotta be a kormány). A 2021–2025-ös adatok a tervezett kiadásokat mutatják a 2021. évi és a 2022. évi költségvetési törvény és mellékletei alapján. A folyó áras adatokat a [KSH által közölt fogyasztói árindexszel](#) korrigáltuk (1990–2020), 2021 és 2025 között az MNB hosszú távú inflációs céljával (3%) számoltunk.

során kiadási vonzattal járó támogatási formák a lakásvásárláshoz kapcsolódó kifizetések: a háztartásoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatások és a lakáshitelek kamattámogatása mellett (a bankoknak nyújtott hitelfolyósítási költségtérítés is ide értendő), a rászorultsági alapon célzott támogatások közül pedig a mozgáskorlátozott személyek lakásátalakítását segítő akadálymentesítési támogatás¹⁵⁶ (utóbbi a 2000-es évek eleji csúcsidőszakban folyó áron 3 milliárd Ft kiadást jelentett, azaz viszonylag alárendelt jelentőségű eszköz volt a kiadások egészét nézve). **A lakáshitelezéshez kapcsolódó kamattámogatások és hitelgaranciák jellegzetessége, hogy több évtizedre szóló kiadásokat jelentenek a költségvetés számára azután is, hogy az eszközt kivezetik és igénylésük már nem lehetséges,** hiszen a már megkötött szerződések után továbbra is kiadást okoznak vagy okozhatnak.¹⁵⁷ Így például a lakás-takarékpénztári befizetések állami kiegészítése is meghatározó eszköz maradt a Lakástámogatások címen belül az új igénylések 2018-as megszüntetése óta (bár 2020-tól a Pénzügyminisztérium nem közli az erre kifizetett összegeket a költségvetési beszámolóban és tervekben), vagy a 2000-es évek második felében működő „fészekrakó” program máig is költségvetési kiadásokkal jár. További példát említve: a 2009-ben kivezetett szociálpolitikai kedvezmény és a jelzáloghitelek kamattámogatása bár csökkenő összegben, de jelenleg is megtalálható a Lakástámogatások cím kiadásai között (utóbbi esetében például maximum 20 éves futamidőre járt a támogatás). Bár a Lakástámogatások cím alatt a kormány hosszabb időtávon igénybe vehető lakástámogatási eszközeit szerepeltették, esetenként itt számoltak el egyszeri kiadásokat is, például a 2001. évi tiszai árvíz utáni újjáépítés lakásokat érintő költségeit.

Az ábra kapcsán térünk vissza a kormány azon állítására, miszerint a lakástámogatásokat a kormány 2010-hez képest több mint két és félszeresére emelte. Ez az állítás feltehetően a Lakástámogatások címre vonatkozik, amely – mint láttuk – könnyen növelhető vagy csökkenthető azzal, hogy különböző lakáspolitikai eszközöket ez alá a cím alá vonnak össze vagy kiveszik e cím alól és máshol számolják el a költségvetésben. Ha a 2010-es folyó áras értéket

(147,4 milliárd Ft) hasonlítjuk össze a 2022-es tervvel (381,8 milliárd Ft), akkor valóban két és félszeres növekedést látunk. Változatlan áron a növekedés „csak” 1,9-szeres. A növekedés kiemelkedő mértékét az is okozza, hogy **az utóbbi években a kormány a Lakástámogatások cím kiadásait a költségvetés tervezésekor rendre felülbecsülte,** amelytől a valós kiadások elmaradtak. Például a családi otthonteremtési kedvezményre 2019-ben 106,2 milliárd Ft-ot tervezett a kormány, a tényleges kiadás viszont 73,5 milliárd Ft lett. A felültervezés egyrészt kommunikációs szempontból hasznos (vö. két és félszeres növekedés), másrészt az évközi költségvetési átcsoportosításoknál nyerhető erről a sorról fedezet más célokra. A felültervezés nem jellemezte egyébként egységesen az elmúlt harminc évet: **a 2000-es évek közepének mértéktelenül kibővített jelzáloghitelezési csúcsa a költségvetési tervezés kudarca is, amikor a kiadásokat a költségvetésben alultervezték.** A jelzáloghitelek kamattámogatását 2003-ban szigorították, ami előrehozott kereslethez és 2004-re folyó áron közel duplájára emelkedő költségvetési kiadásokhoz vezetett; a Lakástámogatások cím egészen pedig 2004-ben 1,5-szeres lett a költségvetés tervezetthez képest (lásd az ábra meredeken felívelő szakaszát). Hasonló eset volt az 1990-es évek második felében a lakásépítési (szociálpolitikai) kedvezmény, amelynek a költségvetési kiadásait a tényleges harmadára-felére becsülték a költségvetési tervezés során.¹⁵⁸

4.2. Lakáscélú kiadások a kormányzati szektor funkcionális kiadásai szerint

Második közelítésben a kormányzati szektor lakáscélú kiadásait vizsgáljuk meg a COFOG módszertan szerinti bontásban.¹⁵⁹ Ez a statisztikai célú összeállítás a kormányzati szektorba sorolja a központi kormányzatot, a helyi önkormányzatokat, a társadalombiztosítási rendszert, beleértve az állami tulajdonú gazdasági társaságokat és nonprofit szervezeteket is. A többféle tevékenységet végző szervezetek kiadásait ez az összeállítás elkülönítve veszi figyelembe (pl. egy önkormányzati tulajdonú ingatlankezelő cég kiadásai közül

¹⁵⁶ A támogatási formáról lásd Kovács, V. (2020). Fogyatékos emberek lakhatási helyzete, akadálymentesség a fővárosban, és azon kívül. In: Gosztönyi, Á. (szerk.): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁵⁷ Az 1990-es évek elején és a 2000-es évek közepén a korábbi programok kiadásai az adott évi lakáskiadások háromnegyedét vitték el – Hegedűs, J. (2006). *Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai*. Esély.

¹⁵⁸ Hegedűs, J. (2006): *Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai*. Esély.

¹⁵⁹ A COFOG osztályozásról és a statisztikai módszertanról részletesen lásd a *Központi Statisztikai Hivatal* és a *Magyar Államkincstár* honlapját; e források alapján a továbbiakban az adatok értelmezéséhez szükséges főbb tudnivalókat foglalkoztatjuk össze.

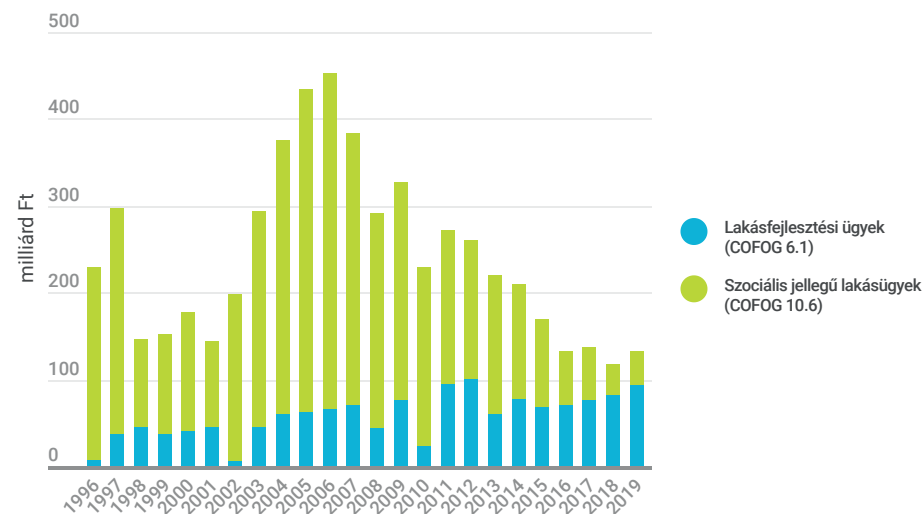
csak a lakásokhoz kapcsolódó számít lakásügyi kiadásnak, a helyi piachoz, üzlethelyiségekhez vagy az uszodához kapcsolódóak nem). A hosszú idősorok a tendenciákat jól mutatják, emellett az adatok nemzetközileg is (korlátokkal ugyan, de) összehasonlíthatók.¹⁶⁰

Az első közelítéssel szemben tehát a COFOG osztályozás nemcsak a központi költségvetés kiadásait összesíti, hanem a teljes kormányzati szektorét, így bővebb a némileg esetleges Lakástámogatás költségvetési cím költségeinél. **Nehézséget jelent ugyanakkor az adatok értelmezése során, hogy azok részletes bontása nem áll rendelkezésre**, így például egyes szakpolitikai eszközök értékelésére nem alkalmas az adatsor.

A lakáscélú kormányzati kiadásokat a COFOG rendszerben két csoport fedi le, a **Lakásfejlesztési ügyek (COFOG 6.1)**, illetve a **Szociális jellegű lakásügyek (COFOG 10.6)**. Előbbibe tartoznak az állam lakásépítései, lakáscélú telekvásárlásai és lakásvásárlásai; a lakásállomány egészének bővítését, fenntartását és felújítását szolgáló támogatások (szociális célzás nélkül); telepfelszámolási programok lakhatási elemei; vagy a lakásügy adminisztrációjával, értékelésével, monitoringjával kapcsolatos kiadások. Utóbbi a lakosság számára a lakhatási költségek megfizethetőségét segítő támogatásokat tartalmazza (pl. rezsitámogatások, lakástulajdonosok szociálisan célzott lakáshitel-támogatásai), valamint a szociális bérlakásrendszer kiadásait. Az Eurostat adatbázisában 1995-től található Magyarországra vonatkozó adatok, viszont egy 1995-ös egyszeri, a lakáscélú kiadásokat érintő hatás miatt az adatokat csak 1996-tól vizsgáljuk (12. ábra).¹⁶¹

¹⁶⁰ A lakásügyből egy példát említve a nemzetközi összehasonlítás korlátaira: máshogy számolódik el, ha egy ország az állampolgárok lakhatását adókedvezmény formájában támogatja, mint ha ezt közvetlen támogatás formájában teszi – így a háztartások számára ugyanakkora mértékű és ugyanolyan célra nyújtott támogatás a statisztikai kimutatásban különbözni fog a választott közpolitikai eszköz különbözősége miatt.

¹⁶¹ Az egyszeri hatás a lakásprivatizációból adódott: az önkormányzati számlákban az eladott lakások negatív bruttó állóeszköz-felhalmozásként jelentek meg a tulajdonváltás évében, a részletre vásárlók befizetései viszont csak évről évre jelentek meg bevételként a pénzforgalmi kimutatásokban. Ez az egyszeri hatás a GDP 2,5%-ával, 145,6 milliárd Ft-tal csökkentette a Lakásfejlesztési ügyek (COFOG 6.1) kiadásait 1995-ben, amely így negatív érték lett. – Eurostat (2019). [Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government \(COFOG\) – 2019 edition](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union.



12. ábra: Lakáscélú kormányzati kiadások Magyarországon, 1996–2019 (milliárd Ft, 2019-es árakon).

Adatok forrása: [Eurostat](#).

Az ábra lefutása sok szempontból hasonlít az első közelítésben bemutatottra: a lakáscélú kiadások az 1990-es évek második felében lecsökkentek, a 2000-es évek első évtizedének közepén gyors felívelés után tetőztek, majd (szemben az első közelítésben bemutatottal) minden korábbinál alacsonyabb szinten stabilizálódtak. Fontos szerkezeti átalakulás, hogy **korábban a lakáscélú kiadások nagyobb része statisztikai értelemben a szociális jellegű lakásügyek alá tartozott, viszont a szociálisan célzott kiadások 2016-tól már alacsonyabb mértékűek, mint a szociális célzás nélküli lakásfejlesztési ügyek kiadásai.** Az egyszeri tételek között megemlítendő a devizahitelek kiváltása, ami 2011-ben és 2012-ben folyó áron 48,7 milliárd és 54,9 milliárd Ft egyszeri kiadást jelentett (mindkét évben a GDP 0,2%-a), és a lakásfejlesztési ügyekben magyarázza a kisebb kiugrást.¹⁶² A 2000-es évek közepén a Lakástámogatások címhez képest magasabb a COFOG osztályozás alapján kimutatott lakáscélú kiadások összege (ennek oka valószínűleg a lakossági energiaárak támogatása mint szociális kiadás, pedig ez 2007-ig rászorultsági szempont nélkül járt mindenkinek); jelenleg viszont a Lakástámogatások cím összkiadásánál alacsonyabb összegű a kormányzati szektor teljes, a COFOG osztályozás alapján lakhatási célúnak számító támogatása. Az ábrán látható tendenciák szerint tehát **a kifejezetten lakhatási célra fordított kiadások összege jelentősen csökkent az elmúlt tizenöt év során** (azaz a kormány a lakáspolitikai céljait elsősorban nem a statisztikai értelemben vett lakhatási célú kiadásokkal éri el, hanem például családtámogatási eszközökkel), illetve **arányaiban lecsökkentek a szociális alapon járó támogatások** (azaz a lakáspolitikai mint szociálpolitika alárendeltté vált, illetve a lakhatási problémákat részben általános szociális támogatásokkal kezeli a kormányzati szektor).

A COFOG osztályozás alapján bontott kormányzati kiadásokat az ország GDP-jének arányában is ismertetni szokták. Ez alapján a két csoport összege, **a lakhatási kiadások együttesen az 1997-es 1% feletti értékről 2001-re a GDP 0,5%-ára csökkentek, 2005–2006-ban 1,2%-on tetőztek, majd folyamatosan csökkentek és a 2010-es évek végén a GDP 0,3%-án állandósultak.** Ez utóbbi érték az 1995 óta egységes idősorban a legalacsonyabb magyarországi részarány, tehát **ennek alapján a kormány jelenlegi lakáscélú kiadásai éppen hogy „minden**

idők” legszerűebb otthonteremtési programjának látszódnak. A szakértők a lakástámogatásokat az 1980-as évek elején a GDP 3%-ára becsülték, ami 1989-re fenntarthatatlan szintre, a GDP 6%-ára (más adatok szerint csak a lakáshitelezés támogatása a GDP 8%-ára) emelkedett, majd az 1990-es évek közepére a GDP 1,8%-ára csökkent.¹⁶³ Ezek a szakértői becsléseken alapuló adatok azonban nem közvetlenül összehasonlíthatók a COFOG osztályozásból látszó kiadásokkal.

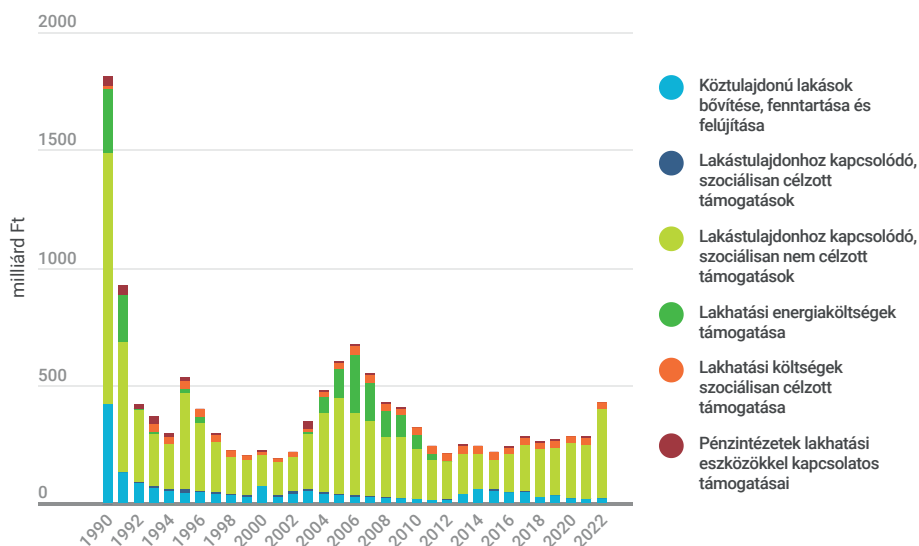
4.3. A kormányzat lakhatási kiadásainak részletes bontása

Végül a kormányzat lakhatási célú kiadásait a lakhatási jelentés korábbi éveihez hasonlóan a részletes költségvetési és zárszámadási törvényekből, illetve néhány más forrásból (például a Központi Statisztikai Hivatal kiadványaiból) is összesítjük (13. ábra). **A kiadások pontos összesítése lehetetlen, a tisztánlátást a mindenkori kormányok sem teszik-tették lehetővé** az egységes monitoringrendszer és az egységes lakáspolitikai hiánya miatt, amit az is súlyosbít, hogy a központi költségvetés lakhatási kiadásairól egyre kevésbé részletesen számolnak be a költségvetési és a zárszámadási törvények, a lakhatási jelentés készítése során egyes minisztériumok pedig hátráltatják a közérdekű adatokhoz való hozzáférést.¹⁶⁴ Így **az ábra sok szempontból csak azt tartalmazza, amit a költségvetés és a kormány látni és láttatni enged, számos lakhatást is szolgáló eszköz rejtve marad.** A hosszabb tendenciák és a belső arányok érzékeltetésére ugyanakkor az ábra alkalmas, az ábra korlátait pedig a továbbiakban részletesen ismer-tetjük, illetve felvillantjuk az összeállításból kimaradó, de a lakhatást szolgáló kiadásokat (ezek hosszú idősorát módszertani és adatközlési okokból nem tudtuk beilleszteni az adatsorunkba).

¹⁶³ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#). Közgazdasági Szemle; Hegedűs, J. (2006). [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

¹⁶⁴ A minisztériumok alapvetően négy eszközzel élnek a közadatkérésekkor: meghosszabbítják a válaszadási határidejét, nem válaszolnak a közérdekű adatigénylésre (és bíznak abban, hogy az adatkérő nem perel), költségterítést kérnek az adatokért (amióta jogszabály ezt lehetővé teszi), illetve a koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzetre hivatkozva késleltetik az adatokhoz való hozzáférést (utóbbi 2020-ban és 2021-ben volt lehetséges). A lakáspolitikáért felelős Pénzügyminisztérium a kevésbé együttműködőek közé tartozik a Habitat for Humanity Magyarország elmúlt évekbeli adatkéréseit tekintve, amely szinte az összes említett eszközt alkalmazta a közadatokhoz való hozzáférés korlátozásában.

¹⁶² Eurostat (2019). [Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government \(COFOG\) – 2019 edition](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union.



13. ábra: A kormányzat lakhatási célú kiadásai (1990–2022), 2020-as árakon.
Adatok forrása: zárszámadási és költségvetési törvények, Magyar Államkincstár,
Központi Statisztikai Hivatal.¹⁶⁵

A kiadásokat hat csoportra bontottuk, amelyek az elmúlt három évtized lakáspolitikai eszköztárának nagyobb részét lefedik. A csoportosítás két szemponton alapult: egyrészt az eszközök szociális célzásán (szociálisan rászorulóknak kapják-e vagy sem), másrészt az eszközök célcsoportján (magántulajdonosok, bérlők, rezsit fizetők, önkormányzatok, gazdasági társaságok, pénzintézetek stb.). **A hat csoportban összesen kilencven (!) lakáspolitikai eszköz szerepelt összeállításunkban a három évtized alatt.** A csoportok és a hozzájuk tartozó főbb, a korábbiakban esetenként részletesen is bemutatott eszközök a következők:

- 1. Köztulajdonú lakások bővítése, fenntartása és felújítása.** A meghatározó kiadások a következők voltak: az önkormányzati lakások felújítása,¹⁶⁶ az állami támogatású bérlakásnövelési program központi költségvetési támogatása a 2000-es évek elején¹⁶⁷ (a kimutatás az önkormányzatok önrészt nem tartalmazza, mert arra nem állt rendelkezésre adat), a Nemzeti Eszközkezelő program (2010-es évek) és az önkormányzati lakástámogatási hitel.¹⁶⁸ Ide soroltuk a központi költségvetésből támogatott telepfelszámolási programokat is.¹⁶⁹ Ezek a támogatások szociálisan célzott támogatásoknak mondhatóak, hiszen elsődlegesen a rászorulóknak számára biztosítanak lakhatást a köztulajdonú lakások.
- 2. Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan célzott támogatások.** Az ábrán majdhogynem láthatatlan adatsor három nagyobb csoportra bomlik: a mozgáskorlátozott személyek lakásvásárlását, -építését vagy -felújítását szolgáló akadálymentesítési támogatásra,¹⁷⁰ az intézeti ellátásból

¹⁶⁶ Az adatsor forrása a Központi Statisztikai Hivatal [honlapja](#) és a [Lakásstatisztikai évkönyv](#); a 2020–2022 évekre a 2019-es adatot vittük tovább becslésként.

¹⁶⁷ A szabályozást lásd a [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#) 101/2000. (VI.27). kormányrendelettel beiktatott 12-25. §-ában – később a [12/2001. \(I.31.\) kormányrendelet](#) 26-27. §-a.

¹⁶⁸ Az önkormányzati lakástámogatási hitel (a Lakástámogatások cím része) két eszközt tartalmaz: az önkormányzatoknak a lakásfelújításra felvett hitelek központi költségvetésből való kamattámogatását ([12/2001. \(I.31.\) kormányrendelet](#) 22. §, korábban a [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#) 141/1994. kormányrendelettel beiktatott 8. §-a), illetve 2001-ig ezen a soron szerepelt az 1980-as években a tanácsok által a lakosságnak nyújtott lakásépítési támogatások központi költségvetési támogatása (a tanácsok által erre a célra felvett hitel esetében a központi költségvetés kamattámogatást nyújtott – [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#) 10. §).

¹⁶⁹ A telepfelszámolási programok költségvetése elhanyagolható volt, folyó áron a 2010-es csúcscsúszban 741 millió Ft-tal, a program kudarcairól lásd: Varró, Sz. (2008). [Az MSZP–SZDSZ-kormányok romapolitikája 2002 óta – I. – Céltalanul](#). Magyar Narancs. 2013-tól európai uniós finanszírozásban folytatták a telepfelszámolási programokat, ezek nem szerepelnek már az adatsorban.

¹⁷⁰ A támogatás igénylésével és átláthatóságával kapcsolatban számos problémát azonosított az Önkéntes lakni – közösségben élni csoport részvételi akciókutatása (Kovács, V. (szerk.) (2018). [Önkéntes lakni – közösségben élni. Kutatási beszámoló](#). Budapest: Közélet Iskolája Alapítvány), amit orvosolni lehetett volna az

¹⁶⁵ A források részletes elérhetőségét lásd az 11. ábránál.

kikerülő felnőtté vált személyek lakáshoz jutását támogató Gyermekevédelmi Lakásalapra és jogelődjeire,¹⁷¹ valamint a rendszerváltás előtti lakáshitelek rászorulóknak számára hozzáférhető konszolidációs programjaira a 2000-es évek első évtizedében.¹⁷² A régi lakáshitelek konszolidációja és az akadálymentesítési támogatás a Lakástámogatások cím része volt, a Gyermekevédelmi Lakásalap nem.

3. Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások. Az állam lakáscélú kiadásainak gerincét adó támogatások tartoznak ide, a három évtized alatt közel ötvenféle (!) eszközzel.

- E támogatások első nagyobb alcsoportját adják a különféle vissza nem térítendő támogatások, időrendben közülük a fontosabbak a lakásépítési (szociálpolitikai) kedvezmény, az adó-visszatérítési támogatás (magánérs lakásépítés esetében), a lakás-takarékpénztári befizetések állami támogatása, a panelfelújítási program és a családi otthonteremtési kedvezmény.
- A második alcsoportot a kamattámogatások jelentik, amelyeket a korábbi OTP-lakáshitelekhez, az „új” lakáshitelekhez és jelzáloghitelekhez, a devizahitelek kiváltásához (pl. árfolyamgát, otthonteremtési kamattámogatás), még újabban a családi otthonteremtési kedvezményhez, valamint kisebb volumenű egyedi megoldásokhoz (pl. 1997 előtti ifjúsági

takarékbetétekre nyújtott kamattámogatások) nyújtott az állam. Ide tartoznak a hitelek „elengedő” programok is, mint a három- vagy többgyermekes családok jelzáloghitel-tartozásának csökkentése 2017-től. A vissza nem térítendő és a kamattámogatást vegyítette a régi lakáshitelek kivezetésének intézkedéssorozata az 1990-es évek elején.¹⁷³

- A következő alcsoport a 2000-es évek közepén elérhető támogatási forma, az állami készfizető kezesség a lakástulajdonszerzéshez (pl. a közsférában dolgozók lakáshitelei után) vagy a „fészekrakó” programhoz vállalt kezesség.¹⁷⁴
- Önálló alcsoportot képeznek a különféle eseti problémákat kezelő támogatások (pl. árvíz- és belvízkárok után az önkormányzatokon keresztül a magántulajdonosoknak nyújtott támogatások), amelyeket általában a Belügyminisztérium kezelt, és amelyek alárendeltek voltak az összes kiadáson belül. Közülük a legismertebb és a leghosszabb futamidejű az ózdi martinsalak felhasználása miatt kárt szenvedett lakóépületek tulajdonosainak kártalanítása.¹⁷⁵
- Az értékesítésre lakást építő gazdasági társaságok és önkormányzatok számára a 2000-es évek elejéig (a magas kamatkörnyezetben) az állam kamattámogatást nyújtott a forgóeszközhitelre, ezt is a lakástulajdonhoz kapcsolódó nem célzott támogatások között szerepeltettük.¹⁷⁶
- Végül a lakástulajdonhoz kapcsolódó, nem célzott támogatások között szerepeltetjük a babaváró támogatásokat (kamattámogatás és

1990-es bevezetés óta. A támogatás hetedére értéktelenedett el az elmúlt három évtizedben (az 1990-es 150 ezer Ft-os maximálisan igényelhető támogatás 2020-as árakon 2,044 millió Ft lenne, ehhez képest jelenleg pusztán 300 ezer Ft-nyi támogatás igényelhető). A támogatás szakmai szempontból is rossz helyen van, mert a Lakástámogatások cím része, így a Pénzügyminisztérium a fejezeti kezelője (nem pedig a szociálpolitikáért felelős EMMI), így ez az eszköz is a pénzpiaci logikák alá rendelődik alá: a támogatást az OTP-nél vagy a Takarékbanknál kell igényelni, a kérelmeket a bankok bírálják el, és az állam a támogatás összegének 8%-át fizeti ki a bankoknak folyósítási költségterítéséért, ahelyett, hogy más szociálpolitikai ellátásokhoz hasonlóan közvetlenül, banki közvetítés nélkül fizetné a támogatást.

¹⁷¹ 2009 előtti otthonteremtési támogatás, illetve állami gondoskodásból kikerült fiatalok lakáshoz jutásának támogatása néven szerepelt, kezelője általában a szociális ügyekért felelős minisztérium volt. A támogatás részletszabályait a [149/1997. \(IX.10.\) kormányrendelet](#) X. fejezete tartalmazza. A 2021-es költségvetésben 1,2 milliárd Ft a tervezett kiadás.

¹⁷² Ide az első Orbán-kormány és az első Gyurcsány-kormány két intézkedése tartozik. Az 1994 előtti OTP-hitelek miatt eladósodott, az OTP által felmondott hitelszerződéssel rendelkező háztartások kamattérmentesítő, tőketörlesztési és hátralék-mérséklési támogatásban részesülhettek az Orbán-kormány intézkedése alapján ([66/2001. \(IV.20.\) kormányrendelet](#)). A [11/2005. \(I.26.\) kormányrendelet](#) alapján pedig az 1989 előtti OTP-hiteleket vásárolta meg az állam bizonyos esetekben, szociálisan rászoruló adósoknál. A két programra folyó áron 10 milliárd Ft-ot költött az állam. A támogatottak számát nem ismertetik a költségvetési beszámolók teljes körűen; a Gyurcsány-kormány eszközének második és harmadik üteme nagyjából 4000 főt ért el.

¹⁷³ A vissza nem térítendő és a kamattámogatások szinte kivétel nélkül a Lakástámogatások címen belül helyezkedtek el a költségvetési címrendben. Fontosabb kivételek voltak a panelprogram, illetve a régi lakáshitelek kivezetése, amely államkötvényekkel végzett ügyleteket is magába foglalt (lásd korábban a Lakásalapról írtakat), így az államadóssághoz és az állami követelésekhez kapcsolódó költségvetési fejezetben található (a lakással kapcsolatos államkötvények kamatszámolásai és törlesztése elnevezésekkel).

¹⁷⁴ A garanciák nem voltak részei a Lakástámogatások címnek, azok vagy a pénzügyminisztériumi fejezetben, vagy pedig a költségvetés közvetlen kiadásai és bevételei között, az állam által vállalt különféle kezességek és viszontgaranciák között szerepeltek a költségvetési címrendben.

¹⁷⁵ A támogatás jogi háttérét az [1085/2001. \(VII.21.\) kormányhatározat](#) és a [40/2003. \(III.27.\) kormányrendelet](#) adja; a martinsalakos házak ügyéről lásd pl. Kovács, I. (2014). [„Leszakadt a plafon, elköltöztünk” – Évtizede hagyják cserben a salakos családokat](#). Magyar Narancs.

¹⁷⁶ A vállalkozások lakásépítési hiteleit is különböző eszközökkel támogathatja az állam: az elmúlt években például a korábbi közvetlen költségvetési támogatást a Magyar Nemzeti Bank [NHP Hajrá!](#) programja és [Növekedési Kötvényprogramja](#) váltotta fel, amelyből lakásépítő vállalkozások is juthattak a „szokásosnál” olcsóbb finanszírozáshoz.

a hitel elengedése), mert ugyan nem kizárólag lakáscélra használható fel, de az esetek legnagyobb részében az otthonteremtést támogatják vásárlás vagy felújítás formájában.¹⁷⁷

4. Lakhatási energiaköltségek támogatása. A lakosság energiaköltségeit az egyes kormányok különböző formákban támogatták. Az 1990-es évek elején általános (szociálisan nem célzott) fogyasztói árkiegészítések voltak a háztartási energiaárak támogatására, majd évenkénti döntésekkel, esetileg és változó formában támogatták a lakosságot (szociálisan célzott és nem célzott módon egyaránt).¹⁷⁸ Ezeket váltotta fel 2003-ban az egységes ártámogatás a földgáz és a távhő esetében, amely kezdetben szociálisan nem célzott voluméntámogatás volt, 2007-től viszont szociális alapon járó támogatássá alakították át.¹⁷⁹ A támogatási rendszert az Orbán-kormány 2010 után megszüntette, az alacsony háztartási energiaárakat közvetlen árszabályozással biztosítja („rezsicsökkentés”), ami nem jár közvetlenül költségvetési kiadással.¹⁸⁰ A lakhatási energiaköltségek változó súlyt képviseltek a lakhatási célú kiadások között a vizsgált három évtized során.

5. Lakhatási költségek szociálisan célzott támogatása. Ebbe az ábrán szintén majdnem láthatatlan csoportba azok a pénzbeli szociális ellátások tartoznak, amelyek lakhatási célt szolgálnak vagy szolgáltak: így a lakbértámogatás (az 1990-es évek elején a lakástörvény létrejöttéig, 1996–2002 között és 2005–2011 között), egy rövid ideig futó lakáscélú adósságkezelési program (1998–2003),¹⁸¹ illetve a lakáscélú főbb szociális támogatások, mint az átmeneti segély, a lakásfenntartási támogatás,

az adósságcsökkentési támogatás és a települési támogatás.¹⁸² Szintén ide soroltuk a 2010 utáni Orbán-kormányok szociális tűzifa-programjait.¹⁸³

6. Pénzintézetek lakhatási eszközökkel kapcsolatos támogatásai. Visszatérő eleme a magyar lakhatási eszközrendszernek, hogy az állam megtérítette a pénzintézetek számára a hitelek és -támogatások folyósításából származó többletköltségeket, a pénzintézetek bizonyos kiadásaikra előleget kaphattak, illetve az állam állt helyt bizonyos nem behajtható lakáshitelek esetében.¹⁸⁴ Nehéz megítélni ugyanakkor, hogy ezek a kiadások mennyiben növelték a pénzintézetek profitját, azaz a támogatások mennyiben „szivárogtak el”.¹⁸⁵

Az ábra és a 2020-as árakon legalább 200 milliárd összkiadású eszközöket összefoglaló 3. táblázat alapján **a kormányzat költségvetési kiadásaiban a szociálisan nem célzott kiadások aránya összességében legalább kétharmad volt az elmúlt három évtizedben.** A kiadásokon belül a lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások dominálnak. Az 1990-es évek elején és a 2000-es évek első évtizedének közepén a lakhatási energiaköltségek támogatása (amelyben szociálisan célzott és nem célzott kiadások is előfordultak) hasonlóan fontos volt. **Egyértelműen látszik 1990 után az állam kivonulása a lakhatás finanszírozásából, amelyet nem pótol a magántulajdonhoz jutás támogatásának egyik formája sem.** A költségvetési kiadások az 1990-es években meredeken zuhantak, egyrészt a gyors ütemű infláció miatt a korábbi támogatások és lakáspolitikai eszközök értékvesztésével, másrészt a köztulajdonú lakások eladása miatti kiadáscsökkenéssel, harmadrészt a korábbi támogatások pénzügyileg fenntarthatatlan voltával. A lakáspolitikai eszköztár kiadási maximuma az ezt követő időszakból a 2000-es évek közepén volt, amelyet a 2020-as évek felívelő időszaka követ.

¹⁷⁷ A Magyar Nemzeti Bank kérdőíves felmérése alapján az igénylők háromnegyede lakásvásárlásra és/vagy lakásfelújításra fordította a babaváró hitelt. Lásd részletesen: Fellner, Z., Marosi, A., Szabó, B. (2021). [A babaváró kölcsön hitelpiaci és reálgazdasági hatásai](#). Közgazdasági Szemle.

¹⁷⁸ Utóbbi eseti támogatásokat 1992 és 1997 között hol a Belügyminisztérium, hol a Népjelölti Minisztérium fejezeti kötete tartalmazta, attól függően, hogy melyikük osztotta el a támogatásokat a lakosság számára.

¹⁷⁹ A fontosabb jogszabályok az [50/2003. \(VIII.14.\) GKM-rendelet](#) és a [231/2006. \(XI.22.\) kormányrendelet](#).

¹⁸⁰ A rezsicsökkentés ugyanakkor az energiaellátás számos strukturális problémájára nem kínált megoldást – lásd pl. Weiner, Cs., Szép, T. (2020). [Mire mentünk a rezsicsökkentéssel?](#) portfolio.hu. A részletesen visszaállamosított energiaszektorban az egységesen alacsony lakossági energiaárak lényegében az állam számára kieső bevételt jelentenek, illetve a strukturális problémák megoldását hosszú távon szintén jórészt az államnak kell majd állnia.

¹⁸¹ A 96/1998. (V.13.) kormányrendelet alapján önkormányzatok igényelhettek költségvetési kiegészítő támogatást lakossági adósságkezelési programra. A támogatási formát a Horn-kormány vezette be, majd 2003-ban a Medgyessy-kormány szüntette meg.

¹⁸² Ez utóbbi támogatások költségvetési kiadási adatai a Központi Statisztikai Hivatal [Szociális statisztikai évkönyvéből](#), illetve táblázataiból ([itt](#) és [itt](#)) származnak. 2020 és 2022 között a 2019-es tényadatot szerepeltettük az ábrán becslést értékként.

¹⁸³ A szociális tűzifáról részletesen lásd: Bajomi, A. Zs. (2018). [A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁸⁴ A hitelintézeteknek járó költségtérítésekről a támogatásokról szóló jogszabályok rendelkeznek, ezek közül a fontosabbak a [106/1988. \(XII.26.\) MT rendelet](#), majd a [12/2001. \(I.31.\) kormányrendelet](#), a [16/2016. \(II.10.\) kormányrendelet](#) és a [17/2016. \(II.10.\) kormányrendelet](#). A költségtérítés mértéke a vissza nem térítendő támogatásoknál jellemzően a kifizetett összegek 1,5–8%-a volt.

¹⁸⁵ Hegedűs, J. (2006). [Lakáspolitikai és a lakás piac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

	Évek*	Szociális célzás	Összkiadás (milliárd Ft)**
Köztulajdonú lakások bővítése, fenntartása és felújítása	1990–	Igen	1695
Ebből: Önkormányzati lakásállomány felújítása	1990–	Igen	1024
Nemzeti Eszközkezelő Zrt. kiadásai	2012–2021	Igen	207
Lakhatási költségek szociálisan célzott támogatása	1990–	Igen	856
Ebből: Lakásfenntartási támogatás	1993–2016	Igen	346
Átmeneti segély	1993–2014	Igen	255
Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan célzott támogatások	1991–	Igen	159
Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások	1990–	Nem	8709
Ebből: Jelzáloglevelek kamattámogatása	2000–	Nem	1288
Lakásépítési (szociálpolitikai) kedvezmény	1990–	Nem	1283
Lakásalap	1990–1991	Nem	1017
Lakás-takarékpénztári megtakarítások támogatása	1998–	Nem	751
Törlesztési támogatás	1990–2012	Nem	738
Családi otthonteremtési kedvezmény	2015–	Nem	668
Kiegészítő kamattámogatás	1994–	Nem	604
Lakással kapcsolatos államkötvények kamatszámolásai	1992–2016	Nem	481
Pénzügyintézetek lakhatási eszközökkel kapcsolatos támogatásai	1990–	Nem	283
Lakhatási energiaköltségek támogatása	1990–	Vegyes	1424
Ebből: Hozzájárulás a lakossági energiaköltségekhez	2003–2019	Vegyes	893
Fogyasztói árkiegészítés háztartási energiafélékre	1990–1991	Nem	473

3. táblázat: A kormányzat lakhatási célú összkiadásainak fő csoportjai és 200 milliárd Ft összkiadás feletti eszközei. Adatok forrása: zárszámadási és költségvetési törvények, Magyar Államkincstár, Központi Statisztikai Hivatal.¹⁸⁶

* Azok az évek, amikor a zárszámadás kiadásokat tartalmazott az eszközhoz kapcsolódóan – ez nem feltétlenül esik egybe azokkal az évekkel, amikor az adott lakáscélú eszköz működött, mert az eszközök kivezetése után áthúzódó kiadások lehettek a következő években is.

** 2020-as árakon

A 2020–2022-es évek adatai nagyobb bizonytalanságot hordoznak. Egyrészt 2020-tól a Pénzügyminisztérium nem közölte a korábbi részletességgel a Lakástámogatások cím alábontását a költségvetési tervezés során, így jelentősebb kiadási tételek (pl. a kifutó lakás-takarékpénztári támogatások) nem szerepelnek az ábrán, tehát a 2020-as tényérték minden bizonnyal az ábrán szereplőnél magasabb volt. A 2021–2022-es adatok az előző két közelítés ismertetésekor bemutatott tendenciák miatt általában felülbecslik a kiadásokat, viszont a 2021. évi költségvetési törvény még nem tartalmazta a tavalyi év végén bevezetett otthonfelújítási támogatást, ami növeli a tényleges kiadásokat. Így a szociális és a nem szociális alapon nyújtott támogatások aránya – amelyet a korábbi évek lakhatási jelentései hangsúlyosan bemutattak – 2021-re és 2022-re nehezen megbecsülhető. Mivel az újonnan bevezetett vagy módosított támogatási formák (pl. otthonfelújítási támogatás) szociálisan nem célzottak és az új eszközök várhatóan pótolni fogják a visszaeső (pl. családi otthonteremtési kedvezmény) és a kivezetett-kifutó eszközökből adódó (pl. lakás-takarékpénztári támogatások) csökkenést, ezért **2021-ben és 2022-ben a szociálisan nem célzott támogatások arányának stagnálására vagy csökkenésére számítnak.**

A 4. táblázat a legfontosabb lakáspolitikai eszközök elérését és költségvetési kiadásait mutatja be az adott eszköz „csúcsevében”, amikor a legtöbb embert ért el vagy a legtöbb költségvetési kiadást adta. Bizonyos eszközöknél hozzávetőlegesen számadatokkal rendelkezünk csak, így kategóriákra való bontást alkalmaztunk. A táblázatból kirajzolódnak a széles elérésű és drága eszközök (pl. lakás-takarékpénztári támogatások, lakossági gázártámogatás); a közép-osztályt célzó, népszerű, tulajdonszerzést támogató eszközök (pl. szocpol típusú támogatások, lakásprivatizáció); valamint a túlságosan kicsi költségvetésű és kevés embert elért szociálisan célzott támogatások (pl. adósságcsökkentési támogatás).

Végül az összeállításunkból módszertani vagy adathozzáférési okokból ki maradó néhány fontosabb, a három évtizedben állandó vagy eseti közvetlen költségvetési kiadásokat mutatjuk be, illetve azokat a további közvetett támogatásokat, amelyeket az állam (szintén zömmel a magántulajdonosok számára) nyújt, szociális célzás nélkül.

¹⁸⁶ A források részletes elérhetőségét lásd az 11. ábránál.

		Mettől meddig volt érvényben?	A csúcsevben hány embert ért el?	A csúcsevben mekkora éves kiadással járt?
"Nemzeti ajándék"	Bérlakások privatizációja	1990-2021	100-150 ezer fő	100 milliárd Ft felett
Köztulajdonú lakások bővítése, fenntartása és felújítása	Állami támogatású bérlakásprogram	2000-2005	50 ezer fő alatt	10-50 milliárd Ft
	Nemzeti Eszközkezelő	2012-2021	50 ezer fő alatt	10-50 milliárd Ft
Lakhatási költségek szociálisan célzott támogatása	Lakásfenntartási támogatás	1994-2015	100-150 ezer fő	10-50 milliárd Ft
	Adósságcsökkentési támogatás	2000-2015	50 ezer fő alatt	10 milliárd Ft alatt
	Kamattámogatások	1990-2021	100-150 ezer fő	100 milliárd Ft felett
Lakástulajdonhoz kapcsolódó, szociálisan nem célzott támogatások	Szocpol típusú támogatások (beleértve a CSOK-ot is)	1990-2021	100-150 ezer fő	100 milliárd Ft felett
	Lakás-takarékpénztári támogatások	1990-2021	1 millió fő felett	50-100 milliárd Ft
	Felújítási támogatás (panelprogram)	1996-2018	50-100 ezer fő	10-50 milliárd Ft
Lakhatási energiaköltségek támogatása	Lakossági gázártámogatás	1990-2011	1 millió fő felett	100 milliárd Ft felett
	Szociális célú tüzelőanyag támogatás	2011-2021	300-500 ezer fő	10 milliárd Ft alatt

4. táblázat: A legfontosabb lakáspolitikai eszközök elérése és éves költségvetési kiadása az adott eszköz „csúcsevben”

- A szociálisan célzott lakhatási kiadások között kiemelkedő fontosságúak az érintettek számára a szociális ellátás keretében nyújtott **tartós és átmeneti bentlakást biztosító intézmények**. Viszonylag nehezen meghatározható, hogy ezekre mennyit költ az állam. Az egyik közelítés az intézmények működési költségét veszi figyelembe, ami 2020-as árakon az 1990-es évek elejéről a 2010-es évek elejére kb. 100 milliárd Ft-ról kb. 200 milliárd Ft-ra emelkedett.¹⁸⁷ Az intézmények támogatását a központi költségvetés általában két különböző fejezetben tartalmazta, mert külön bontotta az önkormányzati és a nem önkormányzati fenntartású intézményekre vonatkozó költségvetési kiadásokat (előbbit az önkormányzatokért felelős, utóbbit a mindenkor szociális minisztérium kezelte). Az alábontás rendszeresen változott, így néha egy soron voltak megtalálhatók lakhatást biztosító és nem biztosító szociális ellátások kiadásai, ami miatt a lakhatási célú kiadások nem meghatározhatók. Az önkormányzati fenntartású intézmények esetében tovább nehezíti az időbeli összehasonlítást, hogy a 2000-es évek elején a kormányok az intézmények normatív finanszírozásának egy részét az átengedett személyi jövedelemadó terhére címkézték fel. Az önkormányzatok saját forrásból is kiegészíthették a központi költségvetés normatív támogatásait, ami a központi költségvetési kiadások között értelemszerűen nem jelenik meg. 2015-től a zárszámadási törvényjavaslatok egyáltalán nem közlik az önkormányzati támogatások kiadási alábontását, ezzel az átláthatóságot tovább rontva. Az intézmények felújítását általában címzett, egyedi támogatásokból (vagy európai uniós támogatásokból) biztosították a kormányok a szociális ügyekért felelős minisztériumok fejezeti kiadásából. Ezekről az egyedi, a lakhatás minőségét javító intézkedésekről tételes, egységes módszertannal készült összeállítást nem tartalmaznak a zárszámadási törvények szöveges fejezeti kötetei, így szintén megbecsülhetetlen, hogy felhalmozási célra mekkora összegeket költött el az állam az intézményi lakhatásra.

¹⁸⁷ A működési költségek egyrészt nem azonosak a költségvetési kiadásokkal, mert az intézményeknek bevételei is vannak: a befolyt térítési díjak például a 20 milliárd Ft-os reálértékről 80 milliárd Ft fölé emelkedtek a vizsgált időszakban, azaz fajlagosan egyre inkább kivonult az állam az ellátás biztosításából. Másrészt jelentősek az egyházi és a civil fenntartású intézmények, amelyeket az állam nem csak a normatívákban támogathat (pl. lehetetlen megmondani, hogy az egyházak állami támogatásából az egyházak mennyit allokálnak bentlakásos intézményeik finanszírozására). Az adatok forrása: KSH (2018). [Szociális statisztikai évkönyv, 2017](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

- Előbbi intézményi ellátáshoz kapcsolódóan visszatérő téma szokott lenni a lakhatási jelentésekben, hogy **vajon mennyit költ az állam a hajléktalan emberek ellátására** (intézményekben és azon kívül). A kormány szerint 2020-ban 12 milliárd Ft-ot fordított hajléktalanellátásra,¹⁸⁸ de azt nem tudjuk, hogy ez az összeg milyen kiadásokat és ellátásokat tartalmazott és melyeket nem. Egy 2013-as becslés szerint 10 milliárd Ft körüli összeget fordított a központi költségvetés a hajléktalan-ellátó szolgálatok finanszírozására, ugyanerre az évre a lakhatási jelentés 8 milliárd Ft-os összeget közölt a Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján.¹⁸⁹ A hajléktalanellátás központi költségvetési kiadásából az átmeneti intézmények normatív finanszírozása követhető (azokkal a korlátokkal, amelyeket az előző pontban írtunk), emellett rendszeres (de nagyon alacsony összegű) projektfinanszírozás volt elérhető két (köz)alapítványon keresztül, illetve egyéb eseti intézményfejlesztési vagy egyéb támogatások is előfordultak (utóbbira példa 2013/2014 telén egy 80 millió Ft-os eseti támogatás a Fővárosi Önkormányzatnak, amelyet a hajléktalan embereket kriminalizáló jogszabályok kiegészítéseként vagy „kompenzációjaként” biztosított a Belügyminisztérium¹⁹⁰). Egy példát említve: 2005-ben 4,4 milliárd Ft (ez 2020-as árakon 7,2 milliárd Ft) volt a hajléktalansághoz egyértelműen köthető kormányzati kiadás, ebből 3,8 milliárdot tett ki az intézmények normatív finanszírozása, 500 millió Ft pályázati elosztású fejlesztési támogatás volt, a két közalapítványon keresztül pedig további 100 millió Ft projekt támogatás volt elérhető. A hajléktalanellátásra is igaz, hogy mivel nincs hosszú távú kormányzati koncepció a célokról és a fejlesztési irányokról, ezért a finanszírozást sem lehet a valós igényekhez és célokhoz igazítani, a költségvetési kiadások hasznosulása sem mérhető.¹⁹¹
- A lakhatást biztosító intézmények következő nagyobb csoportját a **kollégiumi ellátás** adja a közoktatásban és a felsőoktatásban, amely 1998-tól egészült ki a lakhatási támogatással azok számára, akik nem jutottak kollégiumi férőhelyhez. Az adatokat itt is nehéz összesíteni, mert az állami

¹⁸⁸ [Életbe lépett a vörös kód szerda reggel](#). kormány.hu, 2021. július 7.

¹⁸⁹ Györi, P. (2014). [Hajléktalanügyi országjelentés](#); Koltai, L. (szerk.) (2014). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹⁰ Részletesen lásd: Koltai, L. (szerk.) (2014). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹¹ Ezt már egy 2006-os számvevőszéki vizsgálat is megállapította: Állami Számvevőszék (2006). [Jelentés – A hajléktalanokat ellátó intézményrendszer ellenőrzése](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

fenntartású és a nem állami fenntartású felsőoktatási intézmények férőhelyalapú kollégiumi normatíváit külön sorokon szerepeltette a költségvetés, a lakhatási támogatást pedig több évben más támogatásokkal összevonva közölte az oktatásért felelős minisztérium. A közoktatásban kezdetben az önkormányzati támogatások között szerepelt a kollégiumi normatíva, ez a közoktatás központosításával és a nem állami fenntartású intézmények számának növekedésével megváltozott. A szociális intézményekhez hasonlóan a beruházásokat még nehezebb összesíteni. A felsőoktatási kollégiumoknál még bonyolultabb a ppp-konstrukcióban végzett kollégium-építések, -üzemeltetések és -kiváltások közpénzráfordításának kiszámítása, ahol az egyetem és a minisztérium sem teszik átláthatóvá az adatokat.¹⁹² 2007-ben még mai árakon 15 milliárd Ft felett költött az állam felsőoktatási kollégiumi normatívára és lakhatási támogatásra, ez mára nagyjából a felére csökkent. 2021-től a felsőoktatásért felelős Innovációs és Technológiai Minisztérium a költségvetési törvény fejezeti indoklásában már egyáltalán nem közli, hogy mennyit fordít erre a célra. A fiatalok lakhatási problémáiról részletesebben a 2019-es lakhatási jelentés tartalmazott összeállítást, amely rámutatott a kollégiumi férőhelyek jelentőségére a kevésbé tehetősebb felsőoktatási hallgatók lakhatási nehézségeinek enyhítésében.¹⁹³

- Szintén nem tartalmazza összeállításunk a költségvetési kiadásokról **az európai uniós finanszírozásban megvalósuló programokat**, amelyeknek lakhatási vonatkozásai is vannak. Ezekről az ideai lakhatási jelentés részletesebb elemzést közöl.¹⁹⁴
- Közvetetten jelentenek kiadásokat a költségvetés számára a **lakástulajdonláshoz kapcsolódó adó- és illetékkedvezmények**. A kedvezmények léte jól mutatja a magántulajdon-domináns magyarországi piac anomáliáit, és azt a tényt, hogy a magántulajdon és a lakáspiac nem képes megoldani a lakhatási problémákat, mely egyenlőtlenségi és lakásmobilitási problémákat az állam különböző eszközökkel kíván orvosolni. **E kedvezmények egyértelműen forrásokat csatornáznak ki a lakásrendszer állami működtetéséből és a lakástulajdonnal nem rendelkezők támogatásából, valamint részben a befektetési célú ingatlanvásárlók**

számára juttatnak kedvezményeket.¹⁹⁵ A kieső bevételekről a költségvetés becsléseket közöl, de az idősorok nem teljesek a három évtizedre, illetve a becslések módszertanáról sem tájékoztatnak a költségvetési és zárszámadási törvények. A 2010 utáni Orbán-kormányok a korábbi kormányokhoz képest teljesebb körben tájékoztatnak ezekről a kieső bevételekről. Az 1990-es évek elején az adó- és illetékkedvezmények, valamint más hasonló burkolt támogatások arányát az összes lakáscélú kiadáson belül egyharmadra tették a szakértői becslések, bár ennek legnagyobb részét a piaci és az állami lakbérek közötti eltérés formájában nyújtott burkolt támogatás tette ki.¹⁹⁶ Az állam számára kieső adóbevételekben szerepel a lakáscélú hiteltörlesztés és megtakarítás adókedvezménye. A lakáscélú megtakarításokra a személyijövedelemadó-kedvezményt az 1987-es adóreform részeként vezették be és 1997-ben vezették ki (a kedvezményt 2001-ig lehetett igénybe venni), 1994-től 2007-ig pedig a lakáscélú hitelek törlesztőrészeire járt szja-kedvezmény (ennek a költségvetési hatásai a 2010-es évek elején futottak ki). E két szja-kedvezmény 2020-as árakon összesen 355 milliárd Ft adóbevétel-kiesést jelentett a költségvetés számára. Az adókedvezmény kivezetése a támogatások szociális célzása szempontjából indokolható volt, hiszen az adókedvezményt a magasabb jövedelműek tudták elsősorban érvényesíteni.¹⁹⁷ További kieső illetékbevételek adódnak a lakástulajdonok közvetlen és közvetett cseréje esetében, telekvásárláskor (ha később lakóingatlant építenek rajta), 30 millió Ft alatti árú új építésű lakás megvásárlásakor, lakásvásárláskor családi otthonteremtési kedvezménnyel, valamint lakástulajdon öröklésekor. Ezeket **az illetékkedvezményeket a 2022-es költségvetés (folyó áron) 129,6 milliárd Ft-ra teszi** (ennek fele a lakástulajdon közvetett cseréjére vonatkozik, harmada pedig a csok-os lakásokra); 2012 és 2022 között összességében (2020-as árakon) pedig 639 milliárd Ft-ra becsülte a Pénzügyminisztérium a lakástulajdonláshoz kapcsolódó kieső illetékbevételeket. Bár az illetékkedvezmények társadalmi csoportok közötti megoszlását a kormány nem ismerteti, de feltehetően ezekkel is a jobb jövedelmi helyzetű csoportok számára juttatott az állam burkolt támogatásokat.

¹⁹² Bővebben lásd: Bucsky, P. (2019). [Egy hasznosnak tűnő állami program, a részleteket mégis rejtgetik](#). G7.hu. A felsőoktatás közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokba való kiszervezése a következő években tovább fogja rontani a lakhatási kiadások átláthatóságát a felsőoktatási szférában.

¹⁹³ Balogi, A., Kőszeghy, L. (2019). [Lakáspiacra kilépő fiatalok a lakhatási válságban](#). In: Jelinek, Cs. (szerk.). Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2019. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹⁴ Bajomi, A. Zs. (2021). A lakhatási szegénység csökkentésének európai uniós keretei. In: jelen kötetben.

¹⁹⁵ A szakértők a 2000-es évek elején 10-15%-ra becsülték az adókedvezményt igénybe vevők körében a befektetési céllal vásárlók arányát – Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék.

¹⁹⁶ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#). Közgazdasági Szemle.

¹⁹⁷ Részletesen lásd: Hegedűs, J. (2006): [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély.

5. A lakhatás megfizethetősége

A lakhatási szegénység mértékét a lakhatás megfizethetősége alapján is vizsgálhatjuk. A lakhatási szegénység akkor mérsékelhető eredményesen közpolitikai beavatkozásokkal, ha a háztartások számára a lakhatás megfizethetősége javul. Módszertanilag viszont nem egyszerű olyan, hosszú időtávon is releváns és összehasonlítható, esetlegesen a különböző lakásrendszerű országok közötti összehasonlítást is lehetővé tevő mutatószámokat találni, amelyek megfelelően bemutatják a lakhatás megfizethetőségét. Például a megfizethetőség fogalom meghatározásának része az, hogy a háztartások egy „társadalmi szinten elfogadható” lakás költségeit ki tudják fizetni,¹⁹⁸ viszont a vizsgált három évtizedben átalakult az is, hogy mit tart a magyar társadalom „elfogadható” lakhatásnak (komfortosság, túlszűfolttság stb. terén).¹⁹⁹

A lakhatás megfizethetőségét a korábbi évek lakhatási jelentései elsősorban a következő szempontok alapján vizsgálták:

- **Kiknek és mennyire megfizethető a lakásvásárlás?** A magántulajdonú lakhatás magyarországi dominanciája miatt a lakásvásárlás lehetősége kulcsfontosságú a lakhatás megfizethetősége szempontjából. E megközelítés szerint például az, hogy a háztartásoknak hány évi jövedelemre van szükségük egy számukra szükséges lakás megvásárlásához, jó indikátora lehet a lakhatás megfizethetőségének. Az elemzés kiegészülhet a lakáshitelek költségeinek vagy a befektetési célú lakásvásárlásoknak a vizsgálatával. A lakhatási szegénység akkor csökken e megközelítés szerint, ha a háztartások számára „olcsóbb” lesz a lakásvásárlás, illetve ha a háztartások szélesebb köre számára válik elérhetővé a lakásvásárlás.
- **Megfizethetők-e a lakhatási költségek a háztartások számára?** Ez a megközelítés az eddigi lakhatási jelentésekben kitüntetett vizsgálati szempont

volt. Módszertani problémát jelent, hogy mit számítunk bele a lakhatási költségekbe és mit nem. Az Eurostat definíciója szerint a lakhatás akkor megfizethető, ha egy háztartás a rendelkezésre álló jövedelmének kevesebb, mint 40%-át költi lakhatásra,²⁰⁰ de más vizsgálatok más százalékos értékeket is figyelembe vehetnek. Előnyös a lakhatási szegénység vizsgálata szempontjából, hogy a lakosság jövedelemszint szerinti csoportjaira külön-külön kiszámítva is elérhetők ezek a megfizethetőségi mutatók, így rá lehet mutatni, hogy a szegényebb háztartások mennyivel fordítanak többet lakhatási kiadásokra, mint a gazdagabb háztartások. Az elemzés kiegészülhet a háztartások szubjektív értékítéletének vizsgálatával, ahol a háztartásoknak például azt a kérdést teszik fel, hogy gondot jelent-e számukra a lakhatási költségek megfizetése.

- **Kiket és milyen mértékben érint az energiaszegénység?** Az előző pontnál szűkebben a lakhatási költségek megfizethetőségét ez a megközelítés a lakhatás energiaköltségeinek megfizethetőségével közelíti. A megközelítés kiegészülhet lakásminőségi mutatókkal (rossz energetikai besorolású lakások aránya és jellemzői), illetve a háztartások szubjektív megítélésével, például hogy a háztartásnak nehézséget okoz-e megfelelően kifűtenie a lakását. A lakhatási jelentések az energiaszegénységet hol a megfizethetőségi fejezetben belül, hol pedig önálló fejezetben dolgozták fel.
- **Mekkorák a lakbérek a magánpiacon és az önkormányzati tulajdonú bérlakásokban?** Ez a megközelítés csak a lakást bérlőket vizsgálja, és a lakbérek megfizethetőségét elemzi. A megközelítés hátterében az áll, hogy a lakást bérlők körében más típusú megfizethetőségi és lakhatási szegénységi problémák jelentkeznek, mint a lakástulajdonosok körében. A magánbérlési piac sokak számára nem vagy nehezen megfizethető, így a lakhatási szegénység növekedésére utalhat, ha a magánpiaci lakbérek a jövedelmeknél gyorsabban emelkednek és háztartások szorulnak ki a magánbérlési piacról. Mivel az önkormányzati bérlakásokban élők ideális esetben szociálisan rászorulóak, ezért az önkormányzati lakbér szint jó indikátora lehet a lakhatás megfizethetőségének.

¹⁹⁸ Lásd pl. Koltai, L. (szerk.) (2014). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

¹⁹⁹ Például az 1993-as Magyar Háztartás Panel adatainak elemzése alapján a magyar háztartások fele élt substandard (hiányzó komfortelemek – folyó víz, fürdőszoba, lakáson belüli WC – és/vagy leromlott állapotú lakás és/vagy túlszűfolttság) lakásban – Hegedűs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

²⁰⁰ A számítási képlet részletesen az [Eurostat honlapján](#) olvasható.

- **Mekkora a háztartások eladósodottsága a lakhatás terén?** E megközelítés szerint a lakhatási szegénységet és a megfizethetőségi problémákat tükrözi, ha a háztartások tartozásokat halmoznak fel a lakhatási költségek terén. A hátralékoknak különböző formái lehetnek: lakhatási célra felvett hitelek nemfizetése, elmaradások a lakberekkel vagy a rezsiköltségekkel. Ezeknek az adatoknak az összesítése módszertanilag nehéz (különböző adatforrások vannak a háztartási kérdőíves vizsgálatoktól a közműszolgáltatók által nyilvántartott hátralékadatokig), az időbeli összehasonlításnak is vannak korlátai, viszont az általános trendek jól beazonosíthatók.
- **Hány kilakoltatás történt?** Ez a megközelítés a kilakoltatást megfizethetőségi probléma következményeként határozza meg: például több kilakoltatás történik, ha arányaiban több háztartás nem tudja a lakhatási költségeit fizetni, ami szerződésbontáshoz, végrehajtáshoz és kilakoltatáshoz vezet; vagy ha a megfizethető lakhatás hiányában több lesz az önkényes lakásfoglaló és ezekből a lakásokból történnek a kilakoltatások.
- **Milyen, a lakhatás megfizethetőségét javító szakpolitikai eszközök vannak, és ezek kik számára hozzáférhetők?** Ez a megközelítés a közpolitikai eszközök (pl. lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési szolgáltatás) felől vizsgálja a megfizethetőséget és összekapcsolja a megfizethetőségi és a hozzáférhetőségi kérdéseket. (Ezzel a kérdéskörrel a fejezet korábbi részeiben foglalkoztunk.)

A különböző megközelítések a lakhatás megfizethetőségének változását különböző időtávon képezhetik le. A megfizethetőségi javulását vagy rosszabbodását a lakásárak vagy az albérléstartók változásai például az ingatlanpiaci fel- és leívelések miatt gyorsan és nagy amplitúdóval tükrözik. A lakhatás költségeinek megfizethetősége a szélesebb értelemben vett megfizethetőséget kis késéssel követi: egy gazdasági válságot követően a hátralékok, adósságok néhány év eltéréssel kezdenek növekedni, és egy gazdasági felívelés esetében néhány év késéssel kezdenek el csökkenni. A kilakoltatások pedig még hosszabb távon követhetik a megfizethetőségi ciklusokat, mert a kilakoltatás jogilag évekre elhúzódó folyamat lehet. A szakpolitikai eszközök a megfizethetőséget nagyon különböző időtávon tudják befolyásolni. Az elmúlt évtizedek gyorsan bevezetett, lakáshitel-adósságokat kezelő programjai például akár

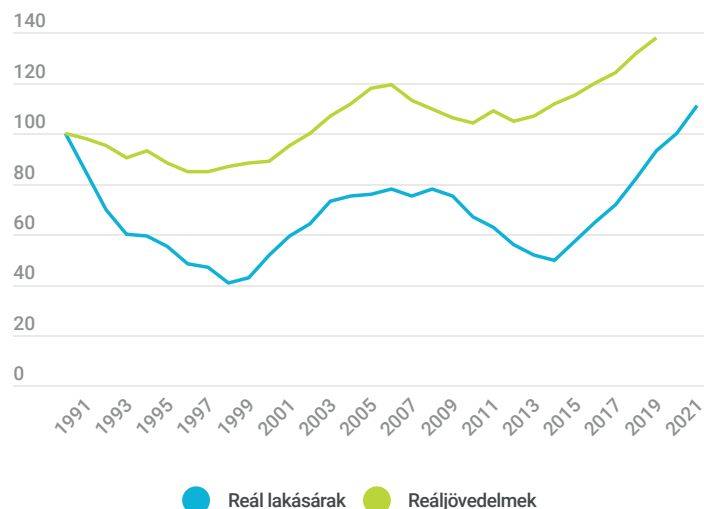
éves időtávon is sokakat el tudtak érni, és a rezsiköltségek állami ármeghatározással való befolyásolása is gyorsan végrehajtható. Ezzel szemben az energiahatékonysági beruházások csak hosszú időtávon térülnek meg és így hosszú időtávon javítják a megfizethetőséget. A lakáshitelek kamattámogatásai pedig a rövid és a hosszú időtávot vegyítik: a megfizethetőséget és a hozzáférhetőséget rövid távon javíthatják, viszont pénzügyileg akár több évtizedre elhúzódó módon.

5.1. A lakásvásárlás megfizethetősége

A lakásvásárlás megfizethetőségét elsődlegesen a lakásárak és a reáljövedelmek összevetésével vizsgálhatjuk (14. ábra). Az 1990-es években az 1990-es kiinduló állapothoz képest 60%-kal csökkentek a reál lakásárak, míg a jövedelmek „csak” 15%-kal mérséklődtek: ez alapján az 1990-es években a lakhatás megfizethetősége javult. Az 1990-es évek legvégén és a 2000-es évek legelején a lakásvásárlás megfizethetősége romlott, mert a reál lakásárak gyorsabban emelkedtek a reáljövedelmeknél. A lakásárak stagnáló időszakok után a 2008-as válság hatásaként mind a lakásárak, mind a reáljövedelmek csökkentek, 2014-től viszont a lakásárak gyorsabban emelkednek a jövedelmeknél. A lakástranzakciós adatok alapján számított reál lakásárindex csak 2020-ban érte el a rendszerváltáskori árakat. **Összességében tehát Magyarországon az 1990-es szinthez képest válságidőszakokban javult a lakásvásárlás megfizethetősége, a prosperáló időszakokban viszont romlott.** A kormányzat a lakhatás pénzügyi logikájának hangsúlyossága miatt viszont éppen a prosperáló időszakokban fordított több pénzt a lakásvásárlás támogatására, ami a források rossz hasznosulására utal. Szintén fontos látni, hogy a válságidőszakokban, csökkenő reáljövedelmek mellett hiába javul elméletileg a lakhatás megfizethetősége, ha a reáljövedelmek csökkenése miatt kevesebb háztartás kezd lakásvásárlásba.

Módszertani szempontból egyik adatsor sem homogén,²⁰¹ és így csak közelítőleg tudja kifejezni a lakásvásárlás megfizethetőségét. A lakásárak az adásvétel által érintett lakások árait takarja, így az árak alakulásában jelentős

²⁰¹ A reáljövedelmek idősorait a nemzeti számlákból állítja össze a Központi Statisztikai Hivatal, ahol az ESA2010-módszertanra való átállás miatt az 1994-ig tartó és az 1995-től kezdődő évek adatai csak korlátozottan hasonlíthatók össze. A lakásárindexet a NAV adásvételi illetékadatbázisának alapján készítették



14. ábra: Az egy főre jutó reáljövedelmek és a reál lakásárak változása (1990=100).
 Forrás: a [KSH](#) és az [MNB](#) adatai alapján saját számítások. A lakásárindexek minden évben az első negyedévi adatok.

lehet az összetételi hatás: az elmúlt három évtizedben nem ugyanolyan minőségű, földrajzi elhelyezkedésű és fizikai adottságokkal rendelkező lakások cseréltek gazdát a lakáspiacon;²⁰² emellett a lakástranzakciók száma is erősen ingadozott. **A lakhatási szegénység vizsgálata szempontjából emellett fontos, hogy az átlagos jövedelmek és az átlagos lakásárak viszonya nem képezi le a lakhatási szegénységben élők sajátos problémáit**, akiknek a jövedelme jórészt az átlagosnál alacsonyabb, és akik csak alacsonyabb árú, rosszabb minőségű vagy kedvezőtlenebb adottságú lakásokat engedhetnek meg maguknak – ha egyáltalán.

A lakásárak és a jövedelmek „egyszerű” összehasonlítása mellett a kutatók részletesebben is elemezték a lakásárak megfizethetőségét. Az 1980-as évek „spekulatív kereslete” a lakáspiacon (az ingatlanba történő befektetés jó megtakarítási forma volt ekkor) a rendszerváltást követően megszűnt: az 1990-es években a pénzügyi befektetések magasabb hozamúak voltak az ingatlanokon elérhetőeknél, amit a lakástámogatási rendszer sem tudott kompenzálni. A lakások iránti kereslet csökkent, a lakáshitelek pedig az alacsonyabb jövedelműek számára a magas reálkamatok, a magas infláció, a kezdeti magas törlesztőrészek és a rendszerváltás utáni válságban bizonytalanabb jövedelmek miatt nem tették megfizethetőbbé a lakáshoz jutást. Emellett a társadalmon belül a jövedelmek nagyobb mértékben differenciálódtak az 1990-es években, mint ahogy a lakások közötti árkülönbségek.²⁰³ Az 1990-es években egy átlagos háztartás 4-6 évi jövedelme volt szükséges ahhoz, hogy egy átlagos lakást megvásároljon, ez az érték a 2000-es évek közepén is 6 körül volt.²⁰⁴ **A legalább ötödbe tartozóknak 1993-ban 24 évi teljes jövedelmükbe került volna egy átlagos budapesti lakás megvásárlása.**²⁰⁵ A 2008-as válság előtti években a jövedelmek növekedése mellett a lakásárak reálértéken stagnáltak, árbuborék

az MNB kutatói, itt 2008-ban volt jelentősebb változás a NAV nyilvántartásaiban – Banai, Á., Vágó, N., Winkler, S. (2017). [Az MNB lakásárindex módszertana](#). Budapest: Magyar Nemzeti Bank.

²⁰² Az összetételi hatás időben nem állandó, lásd erről a Központi Statisztikai Hivatal lakásárindexének összetételi hatást is figyelembe vevő részletes adatait az elmúlt fél évtizedről: KSH (2021). [Lakáspiaci árak, lakásárindex, 2021. I. negyedév](#). Emellett egy 1999-es felmérés rámutatott arra is, hogy a lakáspiaci tranzakciók csak a lakások egy részpiacán adnak információt az árakról, és egy teljeskörűsíthető felmérés sokkal finomabb adatokkal tud szolgálni a lakásárak különbségeiről és annak okairól – Székely, G.-né. (2000). [A lakásárak társadalomstatistikai összefüggései](#). Statisztikai Szemle.

²⁰³ Hegedüs, J., Várhegyi, É. (1999). [A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években](#). Közgazdasági Szemle.

²⁰⁴ Hegedüs, J. (2006): [Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai](#). Esély; Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély.

²⁰⁵ Hegedüs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

nem alakult ki.²⁰⁶ A 2010-es években a lakásárak növekedése meghaladta a jövedelmek növekedését. A lakásárnövekedés differenciáltan ment végbe: például a jofogas.hu oldalon meghirdetett lakások esetében a nagyobb lakások ára gyorsabban emelkedett a kisebb lakásokénál. Az MNB lakásárindexe jelentős térbeli különbségeket is feltárt: a budapesti lakáspiacon (többek között a befektetési célú lakásvásárlások miatt) meredekebben emelkedtek a lakásárak.²⁰⁷ Hasonló tendenciák látszódnak a Takaré Index adataiból: **egy 60 négyzetméteres lakás megfizethetősége 2014 és 2020 között szinte az egész országban romlott**, a területi különbségek szempontjából Budapesten és környékén, a nyugati határszélen, a Balatonnál és néhány más városban rosszabb a lakásárak megfizethetősége. 2020-ban megyétől függően 3–11 évnyi jövedelemre volt szükség egy 60 négyzetméteres lakás megvásárlásához.²⁰⁸ A 2010-es évek folyamatai a lakhatási szegénységben élők számára különösen kedvezőtlenek. Kérdés, hogy hosszabb távon a koronavírus-válság hatása miként alakítja a lakásárak megfizethetőségét: az első adatok alapján a használt lakások eladási ára stagnált 2020-ban,²⁰⁹ miközben az átlagjövedelmek növekedése nem állt meg.

A lakásárak megfizethetőségének trendje azt a közkeletű vélekedést is cáfolja, hogy az alacsonyabb lakásárakat, illetve a megfizethetőbb lakhatást lakásépítésekkel lehet elérni. Az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején az újlakásépítések megduplázódtak, a lakástranzakciók száma emelkedett,²¹⁰ bővültek a lakástámogatások, miközben a megfizethetőség romlott. Hasonló trend körvonalazódik a 2010-es évek második felében és a 2020-as években: a lakástámogatások és a jövedelmek növekednek, az Orbán-kormányok különböző eszközökkel igyekeznek élni a lakásépítést, viszont a lakásárak megfizethetősége romlik.

5.2. A lakhatási költségek megfizethetősége

A lakhatási költségek megfizethetősége azt mutatja meg, hogy a háztartások számára a különböző, lakásokkal kapcsolatos kiadások mekkora terheket jelentenek a jövedelmükhöz viszonyítva.

Az 1980-as évek végétől a háztartások kiadásai között jelentősen megemelkedtek a lakhatáshoz kapcsolódóak: az 1980-as évek 10%-áról az 1990-es évek közepére duplájára növekedett ez az arány, de **a rendszerváltást követően a lakosság legszegényebb tizede számára közel megháromszorozódott a jövedelemből a lakásfenntartásra fordított kiadások aránya.**²¹¹ Ennek oka egyrészt a lakberek növelése volt a köztulajdonú lakásokban lakók számára, másrészt az ekkor a lakással kapcsolatos kiadások 85%-ára tehető rezsiköltségek²¹² növekedése. Megszűnt a rezsikiadások fogyasztói árkiegészítése, az áremelkedéseket az 1990-es évek kormányai különböző eseti (majd később állandósuló) rezsitámogatásokkal váltották fel, de még így is tíz év alatt (1987 és 1997 között) nominálisan tizennégyszeresére emelkedett a háztartási energia ára.²¹³ Az infláció és a csökkenő reálbérek miatt a háztartások terhei a jövedelmükhöz viszonyítva növekedtek.²¹⁴ 1993-ban a lakosság harmada a háztartási jövedelem 30%-ánál többet költött lakhatással kapcsolatos kiadásokra, **a legsó jóvedelmi ötödben a rezszi, a lakbér és a törlesztés a háztartási jövedelmek 42%-át tették ki 1993-ban.**²¹⁵ Jelentős különbségek voltak a lakhatás tulajdonjellege szerint is: a rendszerváltás környékén a saját lakásban lakók lakhatási célú kiadása a jövedelem arányában nagyjából másfélszerese volt annak, amit a bérlakásban lakók fizettek. A magas lakásfenntartási költségek okozták azt a paradox helyzetet is, hogy bár a privatizáció során a bérlőkből tulajdonosokká válók „nemzeti ajándékot” kaptak, az emberek mégis elégedetlenek voltak a lakhatási helyzetükkel.²¹⁶

²⁰⁶ Hegedűs, J., Somogyi, E., Teller, N. (2018). [Lakás piac és lakásindikátorok](#). In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2018. Budapest: TÁRKI.

²⁰⁷ Lásd pl. Ámon, K., Balogi, A. (2019). Megfizethetőség. In: Jelinek, Cs. (szerk.): [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2019](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.; ill. Pósfai, Zs. (2020). Megfizethető-e a lakhatás? In: Gosztonyi, Á. (szerk.): [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²⁰⁸ A Takaré módszertana nem közvetlenül összehasonlítható az előbbieken hivatkozott hasonló adatokkal, mert más jövedelemadatokkal dolgozik és a medián lakásárakat veszi figyelembe. Takaré Index (2021). [Budapesten majdnem ötször annyi ideig kell dolgozni egy lakásért, mint Nógrádban](#). Sajtóközlemény.

²⁰⁹ KSH (2021). [Lakás piaci árak, lakásárindex, 2021. I. negyedév](#).

²¹⁰ Hegedűs, J., Somogyi, E., Teller, N. (2018). [Lakás piac és lakásindikátorok](#). In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2018. Budapest: TÁRKI.

²¹¹ König, É. (2006). [Adósságkezelés: sikerek és kudarcok](#). Esély; ill. Missetics, B. (2018). [Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt](#), Esély.

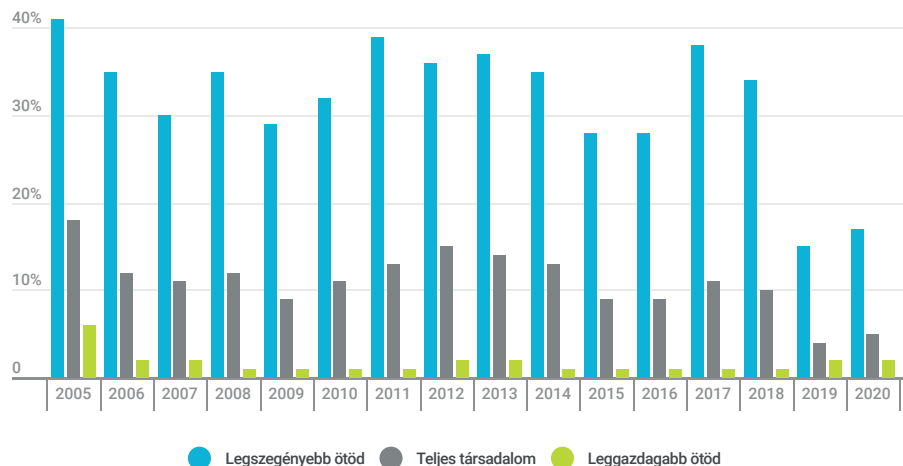
²¹² Hegedűs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

²¹³ Missetics, B. (2018). [Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt](#), Esély.

²¹⁴ Lakner, Z. (2003). [Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003](#), Esély.

²¹⁵ Hegedűs, J., Kovács, R., Tosics, I. (1994). [Lakáshelyzet az 1990-es években](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 1994. Budapest: TÁRKI.

²¹⁶ Dániel, Zs. (1997). [Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás](#). Közgazdasági Szemle.



15. ábra: A megfizethetőségi problémákkal küzdő háztartások aránya (azon háztartások aránya, amelyek jövedelmük több mint 40%-át lakhatásra költik, 2005–2020).

Forrás: Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by age, sex and poverty status – EU-SILC survey](#). Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by income quintile – EU-SILC survey](#).

A lakásfenntartási költségek a 2000-es években a háztartások jövedelmének nagyjából a 20%-át tették ki, amely csak a 2008-as válságot követő években emelkedett 25% fölé, a 2010-es évek végén pedig kicsivel 20% alá csökkent.²¹⁷ A lakhatás megfizethetőségének alapvető mutatója – az, hogy a lakosság mekkora része fizeti a háztartási jövedelem több mint 40%-át lakhatásra – kevésbé informatív az elmúlt 15 évben: az arány 2005-ben még 18% felett volt, a 2008-as válság előtt 10% körülre csökkent, majd egy átmeneti emelkedés után egy módszertani változás miatt 2019-től csak 4-5% az érték (a koronavírus hatására 2020-ban kissé emelkedett) (15. ábra). Az értékek a jövedelmi ötödök szerint is javultak: míg az évezred elején még a társadalom legszegényebb ötödébe tartozó háztartások 40%-a költötte jövedelmének több mint 40%-át lakhatásra, a 2010-es évek végére már csak a legszegényebb ötöd 20%-ára volt ez igaz.²¹⁸ Ugyanakkor a lakhatási szegénységben élők arányát és számukra a lakhatási költségek terheit kevésbé jól képezi le ez a mutató, mert a lakhatási szegénység mértéke más indikátorok alapján nem csökkent ekkora mértékben.

A lakhatási költségek megfizethetősége háztartástípus, lakástípus és településtípus szerint is differenciált: a 2015-ös lakásfelmérés alapján például a lakásfenntartási költségek jövedelemhez viszonyított aránya alapján a megfizethetőségi probléma gyakoribb a családi házakban lakók, az önkormányzati bérlakásokban élők és a kistelepüléseken élők körében.²¹⁹

5.3. Energiaszegénység

A lakhatás megfizethetőségét az energiaszegénységen keresztül is vizsgálhatjuk: ha a háztartások nem tudják megfizetni a háztartási energiaköltségeket vagy nem tudják megfelelően kifűteni a lakásukat, annak sokszor az energia árának megfizethetősége az oka.²²⁰

²¹⁷ https://www.ksh.hu/thm/2/ind2_7_4.html

²¹⁸ Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by age, sex and poverty status – EU-SILC survey](#). Eurostat (é.n.). [Housing cost overburden rate by income quintile – EU-SILC survey](#).

²¹⁹ Hegedüs, J., Somogyi, E. (2018). A lakások megfizethetősége és a társadalmi egyenlőtlenségek – a KSH 2015-ös lakásfelmérése alapján. In: [Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés részletes eredményei](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

²²⁰ Az energiaszegénységnek számos más mutatója is létezik, ezeket részletesen áttekinti a tavalyi lakhatási jelentés: Feldmár, N. (2020). Energiaszegénység. In: Gosztönyi, Á. (szerk.): [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

Az 1990-es évek elején akut problémát jelentett a háztartások számára a háztartási energiaköltségek kifizetése, amit bizonyít, hogy a TÁRKI adatfelvételei alapján 1993-ban a lakosság közel harmadában előfordult, hogy kevesebbet fűtött vagy csak a lakás egy részét fűtötte (16. ábra). Ugyanez a legszegényebbek (az átlagjövedelem 40%-ánál kevesebb jövedelemmel rendelkezők) felére volt igaz.²²¹ Évről évre jelentős ugrások voltak az idősorban, ami a háztartások 1990-es évtizedben tapasztalható nagyon változékony jövedelmi helyzetét tükrözte.²²² A háztartási energiaárak a fogyasztói áraknál és a jövedelmeknél is meredekebben emelkedtek a rendszerváltást követően: folyó áron 1987 és 1997 között az energiaárak tízennegyszeresükre, a fogyasztói árak nyolcszorosukra, a jövedelmek viszont csak ötszörösükre emelkedtek (a legszegényebb tized esetében pedig csak négyszeresükre).²²³ A kormányok a fűtési költségek különböző módokon való támogatásával igyekeztek mérsékelni a háztartások terheit, de ahogy azt a korábbiakban bemutattuk, ezek nem vagy rosszul érték el a valóban rászoruló háztartásokat, és a támogatások esetiek voltak.

A 2000-es évek második felében a vezetékes energia megfizethetősége javult, így az energiaszegénység csökkent, majd a 2008-as válság után ismét meredeken növekedett, különösen a szegénységi küszöb alatt élők körében. A 2010-es évek második felében valamennyi jövedelmi csoport körében javultak egyes energiaszegénységi mutatók, ami elsősorban a rezsicsökkentésnek köszönhető. Emellett viszont az energiaszegénységnek demográfiai, településtípus és lakástípus (családi ház vagy társasházi lakás) szerinti különbségei jelentősek maradtak a 2010-es évek végén is.²²⁴ Az elmúlt évtizedben a rászorulóknak számára a fűtési költségeket csökkentő kormányzati programok közül a szociális tüzelőanyag-támogatás állandósult, amelyre az önkormányzatok pályázhatnak a Belügyminisztériumnál. A rossz elérésű és rossz konstrukciójú támogatás roppant kis költségvetésű, így érdemben nem tud segíteni az energiaszegénységben élők összességén.²²⁵



16. ábra: Azon háztartások aránya, akik nem tudják megfelelően fűteni a lakásukat.²²⁶

Forrás: Eurostat (é.n.). *Inability to keep home adequately warm – EU-SILC survey*; Kolosi, T., Sági, M. (1998). *A háztartások demográfiai, foglalkozásszerkezeti és anyagi helyzetének változása*. In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy., Vukovich, Gy. (szerk.). *Társadalmi Riport 1998*. Budapest: TÁRKI.

²²¹ Andorka, R., Spéder, Zs. (1994). *Szegénység a 90-es évek elején*. In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). *Társadalmi Riport 1994*. Budapest: TÁRKI.

²²² Kolosi, T., Sági, M. (1998). *A háztartások demográfiai, foglalkozásszerkezeti és anyagi helyzetének változása*. In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy., Vukovich, Gy. (szerk.). *Társadalmi Riport 1998*. Budapest: TÁRKI.

²²³ Misetics, B. (2018). *Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt*, Esély.

²²⁴ Erről részletesen lásd a tavalyi lakhatási jelentésben: Feldmár, N. (2020). *Energiaszegénység*. In: Gosztanyi, Á. (szerk.). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²²⁵ Részletesen lásd: Bajomi, A. Zs. (2018). *A szociális tüzelőanyag-támogatás Magyarországon*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²²⁶ Az 1993–1997 közötti adatok és a 2005-től közölt adatok közvetlenül nem összehasonlíthatóak. A szegénységi küszöb alatt élők a mediánjövedelem 60%-ánál kevesebbel rendelkezőket jelenti.

Az energetikai célú lakásfelújítási támogatások az elmúlt három évtizedben nem tudtak áttörést elérni az energiaszegénység csökkentésében. A (részben európai uniós, részben hazai forrásokból finanszírozott) támogatások a jobb anyagi helyzetűek számára voltak elérhetők, így azok számára vált megfizethetőbbé a lakhatás, akik számára már korábban is nagyobb eséllyel az volt. **A mindenkori kormányok az egyszerűbb, rövid távú és rövid távon politikai haszonnal kecsegtető energiaárakba való beavatkozást részesítették előnyben a hosszabb távon energiamegtakarítást jelentő programokkal szemben.** A lakásépítések sem tudtak olyan mértékű átalakulást hozni a lakásállományban, hogy a teljes lakásállomány műszaki állapotának javulásával javult volna az energiaköltségek megfizethetősége és csökkent volna az energiaszegénység.

Az elmúlt három évtized energiaszegénységgel kapcsolatos szakpolitikai eszközei fenntarthatatlanok lesznek a következő három évtizedben, és a lakhatást érintően is energiapolitikai fordulatra volna szükség. **Az európai uniós és a hazai klímacélok teljesítése nehezen összeegyeztethető a rezsiszűkítés alapfogdo- latával.** A lakhatás olcsó energiaszükségleteit is hosszú távon várhatóan csak az állami tulajdonú energiavállalatok veszteségének közpénzekből való finanszírozásával lehet majd fenntartani, amellyel a kormányok ismét szociálisan nem célzott módon avatkoznak be a háztartási energiaköltségekbe.

5.4. A lakbérek megfizethetősége

A lakhatás megfizethetőségének értékelésekor a lakástulajdonhoz jutás megfizethetősége mellett fontos a lakást bérlok számára a lakhatás megfizethetősége. A lakáshasználati jogcímen belül a bérlet jelentősége átalakult az elmúlt három évtizedben: 1990-ben a 3,6 millió lakott lakásból még 685 ezer volt önkormányzati tulajdonban, 936 ezer lakásban pedig bérleti jogviszonyban laktak. 2016-ra a 3,85 millió lakott lakásból csak 48 ezer volt önkormányzati tulajdonban, és 322 ezer lakást laktak bérleti jogviszonyban (utóbbi érték 2001-hez képest 50 ezerrel emelkedett).²²⁷ Tehát míg **a rendszerváltás környékén a köztulajdonban lévő lakások lakbéréi bírtak nagyobb jelentőséggel a megfizethetőség szempontjából, jelenleg a magánbérleti piac lakbéreinek alakulása a fontosabb.**

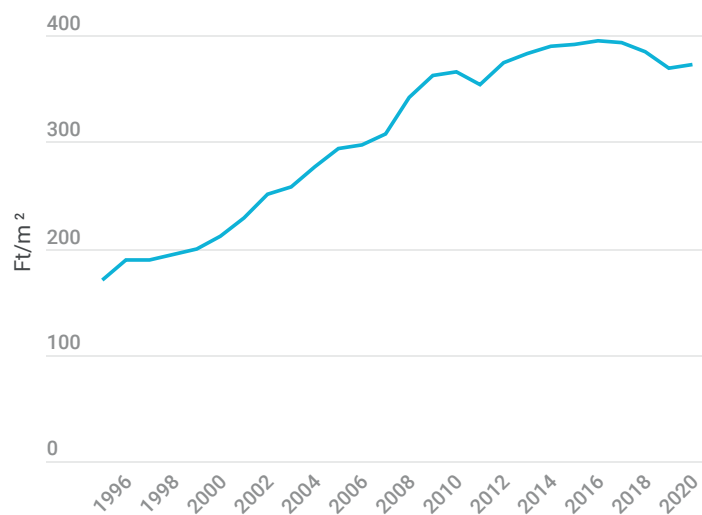
A lakbérek szintjének mérése és három évtizeden keresztül való végigkövetése módszertanilag sem egyszerű. A Központi Statisztikai Hivatal lakásstatisztikai évkönyve közli az önkormányzati bérlakások lakbéreit – komfortfokozat és jogcím (szociális, költségelví, piaci) szerinti bontásban is. A lakbéreket az önkormányzatok helyi rendeletei szabályozzák az 1990-es évek elejétől, amikor az önkormányzatok a tanácsi lakások tulajdonjogát és a lakásgazdálkodás feladatát megkapták. A magánbérleti piac lakbéreiről teljes körű nyilvántartás nincsen, a lakhatási témákat felölelő nagyobb mintás lakossági kérdőíves felmérések általában rákérdeznak a fizetett lakbérek mértékére. A lakbér szint a lakáshirdetések kínálati árai alapján is vizsgálható.

Az önkormányzati lakások lakbéreinek hosszú távú tendenciáit a Központi Statisztikai Hivatal árösszeírásának adataival is közelíthetjük (17. ábra). **1995 és 2016 között az önkormányzati lakások lakbéréi reálértéken a 2,3-szorosukra emelkedtek, azaz a lakbérek több mint kétszer gyorsabban emelkedtek, mint a fogyasztói árak.** Mindeközben az önkormányzati lakásokban élők köre egyre inkább a szegényebb háztartások irányába tolódott el. A 2010-es években az önkormányzati lakások lakbérének emelkedése megállt.

Az önkormányzati lakások lakbéreiben jelentősek a területi különbségek. Budapesten a rendszerváltás utáni tíz évben nominálértéken átlagosan háromszorosukra emelkedtek a lakbérek, ami elmaradt a társadalom egészében a jövedelmek növekedésének mértékétől. A lakbéremelés mértékében a budapesti kerületek között és a lakások komfortfokozata szerint is jelentős különbségek voltak. Ugyanakkor az önkormányzati bérlakások megfizethetősége a bérlakásban élők számára feltételezhetően romlott ebben az időszakban, mert a bérlakások lakói a lakásprivatizáció társadalmilag szelektív volta miatt egyre inkább a szegényebb háztartások köréből kerültek ki, azaz a privatizáció után az önkormányzatoknál a rosszabb minőségű és szegényebb emberek által lakott lakások maradtak.²²⁸ Az 1990-es évek kormányzati lakbértámogatásai a megfizethetőségi problémákat nem tudták rendszerszintűen kezelni. **A lakástörvény elnagyolt lakbér szabályozása 1993 óta változatlan, ami több szakértő szerint alapvető újragondolásra szorul, hogy a lakók számára megfizethető lakbéreket tudjon biztosítani, egyúttal az önkormányzatok számára**

²²⁷ A hivatkozott adatok a népszámlálásokból és a 2016-os mikrocenzusból származnak, az összefoglaló táblázatot lásd a [mikrocenzus honlapján](#).

²²⁸ Győri, P. (2011). [Csak csendben, csak halkan, hogy senki meg ne hallja... A budapesti bérlakás-szektor teljes szétesése](#). Népszabadság, november 11.



17. ábra: Egy összkomfortos önkormányzati lakás havi lakbére négyzetméterenként (Ft, 2019-es áron).

Forrás: A [Központi Statisztikai Hivatal adatai](#) alapján saját számítások.

is lehetővé tegye a lakásállomány fenntartását és az érdemi lakásgazdálkodást.²²⁹

Az önkormányzati lakások közötti indokolatlan lakbérkülönbségek a 2000-es és a 2010-es években is fennmaradtak, amelyek komfortfokozattól függően négyszeres-nyolcszoros különbségeket is jelenthettek az ország nagyvárosai között a 2010-es évek derekán. A lakberek elveinek megállapításakor a legtöbb önkormányzatnál nem veszik figyelembe a település lakóinak szociális rászorultságát és a megfizethetőségi szempontot sem.²³⁰ Az önkormányzatok többségében a lakásgazdálkodásban a lakásállomány értékének megőrzésének fiskális érdekét nehéz összeegyeztetni a szociális szempontokkal, vagyis azzal, hogy az önkormányzati bérlakások elsősorban a szegényebb és más szempontok szerint rászoruló családok számára biztosítsanak megfizethető lakhatást. A jelenlegi lakberek mellett az önkormányzatok lakásállománya folyamatosan veszít az értékéből, a lakások felújítására nem jut elegendő forrás – viszont a lakberek megfizethetőséget nem veszélyeztető emelésére is rendkívül szűk a mozgástér. Ez az ellentmondásos helyzet a legtöbb szakértő szerint csak a köztulajdonú lakásállomány jelentős bővítésével, valamint az önkormányzati lakásállomány központi költségvetésből való normatív finanszírozásával oldható fel.

A magánbérleti piac folyamatairól és lakbéreiről, így a magánbérleti piacon lakhatáshoz jutók megfizethetőségi problémáiról roppant kevés számszerű és megbízható adat, valamint szociológiai kutatás áll rendelkezésre, főleg a rendszerváltást követő két évtizedben. A téma fókuszba kerüléséhez a szektor részarányának növekedésére volt szükség, emellett az elmúlt évtizedben az albérletárak növekedése is az adatok és a kutatások bővüléséhez vezetett.

A rendszerváltás utáni két évtizedben az albérletek megfizethetőségéről keveset tudunk. A TÁRKI vagy a Központi Statisztikai Hivatal a megfizethetőségi kérdést sok szempontból körüljáró felmérései az albérletekben élők körére kisebb hangsúlyt helyeztek. Az ugyanakkor feltételezhető, hogy a magánbérleti piac lakbérei a lakástulajdonlás lehetőségéből kiszoruló háztartások számára egyre kevésbé volt megfizethetők, miközben önkormányzati bérlakások hozzáférhetősége is

²²⁹ Lásd pl. Darvas, Á., Farkas, Zs., Györi, P., Kósa, E., Mózer, P., Zolnay, J. (2013). [A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok](#). Esély.

²³⁰ Koltai, L. (szerk.) (2015). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2015](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

romlott. Az elmúlt három évtized szórványos adataiból azt tudjuk, hogy a magánbérleti piac és az önkormányzati bérlakások négyzetméter-árkülönbsége nagyjából három-négyszeres volt. Ezek az értékek településtípusonként is jelentősen különböztek, az eltérések Budapesten voltak a magasabbak.²³¹

A 2010-es években a magánbérleti piacon nagyjából kétszeresükre emelkedtek a lakbérek, és az emelkedés csak a koronavírus-válság során állt meg átmenetileg. 2021-ben ismét emelkedni kezdtek a lakbérek, de a 2020 eleji csúcsot még nem érték el.²³² A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján a magánbérleti piacon jelentős területi és településtípus szerinti különbségek tapasztalhatók. A magánbérleti piacon a megfizethetőséget javította, hogy 2018-ban a bérlők tizede a piacinál kedvezőbb lakbér mellett lakott, és jelentős azok köre, akik ismerősön keresztül jutottak bérelt lakáshoz.²³³ A hirdetési piacon látható árak így általában magasabbak a szektor egészében mérhető lakbéreknél. A magánbérleti piac szabályozatlansága miatt a lakbéradatok csak egy részét mutatják meg a bérleti szektor valóságának. Például a 2010-es években bővült a magánbérleti piac alsó szegmense – azaz szubstandard, az alacsonyabb jövedelműek számára is megfizethető lakások jelentek meg az albérleti kínálatban mind Budapesten, mind periférikus településeken. A keresletet a lakástulajdonból kiszoruló számának és a társadalmi egyenlőtlenségeknek a növekedése teremtette meg.²³⁴

A magánbérleti piac szabályozása – sok más lakhatási területhez hasonlóan – alapvető újragondolásra szorul, mert a rendszerváltás után kialakított jogszabályi keretek nem alkalmasak az albérletárak növekedésének megállítására, a jogi biztonság megteremtésére, és így áttételesen a lakhatási szegénység mérséklésére.²³⁵

5.5. A háztartások eladósodottsága és a megfizethetőség

Amennyiben a háztartásoknak megfizethetőségi problémájuk van a lakhatás területén, az sok esetben a háztartások eladósodásához is vezet. A háztartások hátralékokat halmoznak fel a lakhatási költségek terén, illetve a lakhatási költségeket csak hitelből tudják fedezni. A hátralékosság és az eladósodás egyrészt a lakásrendszer strukturális problémáira utal (például ha a háztartások közül túlságosan sokan csak lakáshitelekkel tudnak megfelelő lakhatáshoz jutni), másrészt a gazdasági válságok időszakában ciklikusan is megjelenhetnek olyan lakhatási megfizethetőségi problémák, amelyek eladósodottsághoz és hátralékossághoz vezetnek. A hátralékosság mértékének adatait a szabályozási környezet, valamint a hitelintézetek és a közmujszolgáltatók üzleti gyakorlatai (a hátralékbehajtás módja) is érdemben befolyásolja. A hátralékosok szociológiailag nem tekinthetők homogén csoportnak, így a hátralékosság megoldási módjainak – a szakpolitikai eszközöknek – is különbözniük kellene.²³⁶ Ugyanakkor az elmúlt három évtizedben a hátralékosságra reagáló különböző közpolitikai eszközök – ahogyan azt korábban bemutattuk – kevésbé voltak sikeresek abban, hogy a valóban rászoruló lakhatási szegénységben élők megfizethetőségi problémáira megfelelő válaszokat adjanak.

Az 1990-es években a korábbi lakáshitelek egy részét összetett intézkedéssorozattal kivezették, a lakáshitelezés a mélyponton volt, viszont továbbra is volt hátralékosság. Az 1990-es évek végén a lakáshiteleit 650 ezer háztartás nem tudta törleszteni, ami az akkori hitelszerződések ötödét jelentette.²³⁷

A lakbérek nemfizetése a rendszerváltáskor emelkedő tendenciát mutatott. 1989-ben például a budapesti tanácsi bérlakások 6%-ában (25 ezer háztartásban) nem fizették időben a lakbért, és a rendszerváltást követő években különösen a hosszabb időtartamú hátralékok emelkedtek.²³⁸ A lakbérek

²³¹ A Központi Statisztikai Hivatal 2003-as és 2015-ös vizsgálatának adatai: KSH (2003). [Lakásvizonyok az ezredfordulón](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.; KSH (2016). [Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés főbb eredményei](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

²³² [KSH-ingatlan.com-lakbérindex, 2021. július](#).

²³³ KSH (2019). [Magánlakásbérlet, bérleti díjak – a 2018. évi lakbérfelmérés főbb eredményei](#). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.

²³⁴ Ámon, K., Balogi, A. (2018). A magánbérleti piac alsó szegmense. In: Pósfai, Zs., Jelinek, Cs., Czirfusz, M. (szerk.). [Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.; Hegedűs, J., Somogyi, E., Teller, N. (2018). [Lakáspiac és lakásindikátorok](#). In: Kolosi, T., Tóth, I. Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2018. Budapest: TÁRKI.

²³⁵ Részletesebben lásd: Szabó, N. (szerk.) (2020). [Feketelakás 3.0](#). Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²³⁶ Ezeket a csoportokat és a hátralékosság megoldási módjait részletesen bemutatja: Győri, P., Tausz, K. (1999). [A díjhátralék-probléma szociálpolitikai nézőpontból](#). In: Péteri, G. Tausz, K. (szerk.). Megelőzés és együttműködés: a díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten. Nagykovácsi: Pontes Kft.

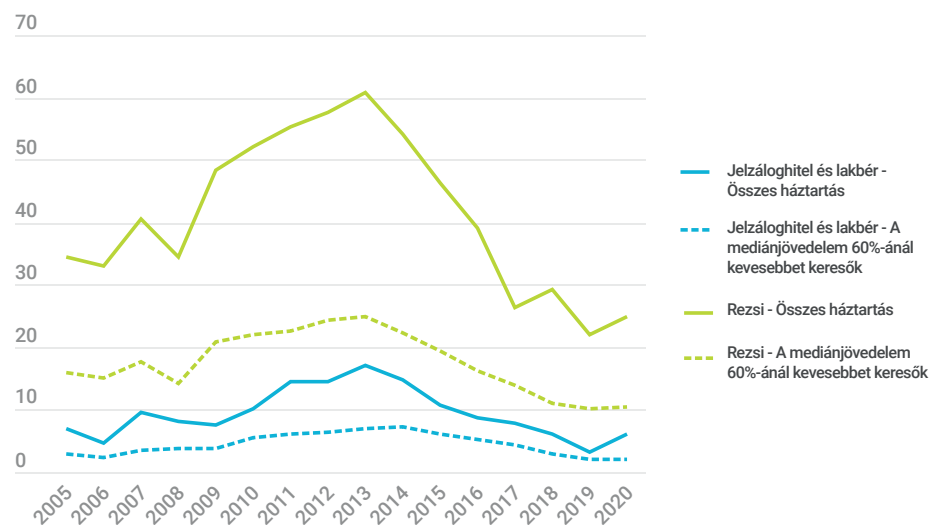
²³⁷ Győri, P., Tausz, K. (1999). [A díjhátralék-probléma szociálpolitikai nézőpontból](#). In: Péteri, G. Tausz, K. (szerk.). Megelőzés és együttműködés: a díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten. Nagykovácsi: Pontes Kft.

²³⁸ Győri, P. (1990). [Adósságok kicsinyben](#). Valóság.; Győri, P. (1995). Eladósodott társadalom. Esély.

nemfizetése elsősorban városi probléma volt, mert a bérlakások döntő hányada a városokban volt.

A 2000-es években a hátralékokkal rendelkezők száma emelkedett, köszönhetően többek között a lakáshitelezés újabb felfutásának a 2000-es mélypont után, valamint a 2008-as gazdasági válságnak. A 2008-as válság után néhány intézkedés a hátralékos lakáshitelesek is érintette, viszont a legtöbb eszköz inkább a hátralékokkal nem rendelkező adósokat segítette.²³⁹ **A 2014-es csúcson minden tizennegyedik háztartás rendelkezett jelzáloghitel- vagy lakbérhátralékkal** (18. ábra); a 2010-es évek közepén százazres nagyságrendben nem tudták háztartások a lakáshiteleiket törleszteni. A késedelmes hitelek statisztikai adatait a hitelintézeti leírások, valamint a nemtörlesztő hitelek követeléskezelőknek való eladása is javította, ám a megfizethetőségi problémákat ezek a beavatkozások értelemszerűen nem oldották meg.²⁴⁰ A 2010-es évek második felének gazdasági konjunktúrája és a hitelfelvétel szabályozási környezetének szigorítása együttesen oda vezetett, hogy az évtized végére már csak a magyar lakosság 2%-ának voltak hitel- és lakbérhátralékai. A jelzáloghitel- és lakbérhátralékoság a szegényebb háztartások (a medián jövedelem 60%-ánál kevesebbet keresők) közül minden hatodikot érintett a 2013-as csúcson.

A rendszerváltás után a rezsiköltségek megemelkedése a rezsihátralékoság növekedésével is együtt járt (a rezsiköltségek gyorsabban emelkedtek, mint a lakberek): egy 1993-as felmérés szerint a háztartások 12%-ánál fordult elő, hogy nem tudta kifizetni a lakás rezsijét. Az 1990-es évek elején a közműdíjak emelésére a háztartások a hátralékoságba esés mellett fogyasztáscsökkenéssel is reagáltak.²⁴¹ Ugyanakkor a fogyasztás visszafogására a városi bérlakásokban (különösen pedig a panellakásokban) élőknek kevesebb lehetősége volt; a községekben pedig a nagy alapterületű családi házakban okozhatott jelentősebb problémát a rezsiköltségek (elsősorban a fűtési költségek) folyamatos fizetése. Az 1990-es évek végén 800-900 ezer háztartásnak volt rezsihátraléka; az áramszolgáltatás esetében 13%, a gázszolgáltatásnál 6%,



18. ábra: A hátralékokkal (jelzáloghitel és bérleti díj, közműszámlák) rendelkező háztartások aránya Magyarországon (%).

Forrás: Eurostat, Eurostat.

²³⁹ Bajomi, A. Zs., Pinkasz, A. (2018). Eladósodottság és hátralékoság. In: Pósfai, Zs., Jelinek, Cs., Czirfusz, M. (szerk.). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²⁴⁰ Részletesebben lásd: Bródy, L. S., Pósfai, Zs. (2020). *A háztartások eladósodása Magyarországon*. Budapest: Periféria Központok és Kutatóközpont.

²⁴¹ Győri, P. (1995). *Eladósodott társadalom*. Esély.

a távhőszolgáltatásnál 21% volt az arányuk.²⁴² A közműhátralékok a jelzálog-hitel- és lakbérhátralékoknál több háztartást érintettek: **a 2013-as csúcson a lakosság negyedének voltak rezsihátralékai**, jelenleg minden tizedik háztartás érintett a rezsicsökkentés ellenére is. A szegényebb háztartások (a medián jövedelem 60%-ánál kevesebbet keresők) körében a rezsihátralékok tízből hat háztartást érintettek a csúcsévben, majd a 2010-es évtized végére az arány egynegyed közelébe csökkent (18. ábra). Azaz **a gazdasági ciklusok a lakhatási hátralékosságban a szegényebb háztartások körében nagyobb kilengéseket mutatnak, mint a társadalom egészében.**

A közműdíj-hátralékok a megfizethetőségi problémák súlyosabb eseteiben a szolgáltatás kikapcsolásához, majd végrehajtáshoz és lakásvesztéshez is vezethetnek. A szolgáltatás kikapcsolása a szabályozás miatt a vízellátás esetében korlátozottabb, a gáz- és áramszolgáltatásnál szélesebb körű, a távhőszolgáltatásnál műszaki okokból ritkán kivitelezhető. Az utóbbi évtizedben az előrefizetős mérőórák elterjedésével (2020-ban 13 ezer gázfogyasztó és 135 ezer áramfogyasztó)²⁴³ a szolgáltatás kikapcsolására vonatkozó statisztikák kevésbé jól mutatják azon lakhatási szegénységben élő háztartások számát, akik megfizethetőségi problémák miatt nem férnek hozzá az adott közműszolgáltatáshoz. Így a kikapcsolt fogyasztókra vonatkozó idősorok sem hasonlíthatók össze teljeskörűen. Továbbá a kikapcsolt fogyasztók hivatalos adatai nem minden esetben vonatkoznak kizárólag a lakossági fogyasztókra.

A kikapcsolt fogyasztókról a Magyar Energia Hivatal (később Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal) országgyűlési beszámolóí közölték szórványosan adatokat, emellett különböző felmérések készültek és a Habitat for Humanity Magyarország közadatkéreseire adott részletes és tartalmas válaszok alapján is feltérképezhető a kikapcsolt fogyasztók száma. 2003-ban a kikapcsolt fogyasztók aránya az áramszolgáltatás esetében 13%, a gázszolgáltatásban 6,5% volt, a 2008-as válságot követően az áram- és gázfogyasztók 5-6%-ára csökkent ez az arány; elsősorban a szabályozási változásoknak

köszönhetően (a kikapcsolási türelmi idő megemelkedett, illetve egyes sérülékeny fogyasztói csoportok kikapcsolása korlátozottabbá vált).²⁴⁴ A kikapcsolt fogyasztók száma 2012-re 102 ezer gázfogyasztóra és 37 ezer áramfogyasztóra emelkedett.²⁴⁵ A 2010-es évek második felében az értékek folyamatosan csökkentek: a 2020 végi adatok alapján 33 ezer lakossági gázfogyasztó, 8500 áramfogyasztó, 3700 távhőfogyasztó és 43 ezer vízfogyasztó volt kikapcsolva.²⁴⁶

5.6. Kilakoltatások

A lakhatás megfizethetőségével kapcsolatos problémákat áttételesen mutathatja a kilakoltatások száma. Amennyiben egyre több háztartás válik hátralékossá a lakberekkel és a rezsiköltségekkel, várhatóan egyre többen kerülnek végrehajtási eljárás alá és veszítik el a lakhatásukat. Az önkényes lakásfoglalások miatti kilakoltatások is áttételesen a lakhatás megfizethetőségi problémáira utalnak, hiszen azok kényszerülnek önkényes lakásfoglalásra, akik más módon nem tudják elfogadható módon megoldani a lakhatásukat. A kilakoltatások mérése módszertanilag nehéz, a Központi Statisztikai Hivatal részletes adatai csak az önkormányzati lakásokból kilakoltatottakra vonatkoznak, a végrehajtás miatti ingatlankiürítések adatait pedig újabban a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar közli a honlapján.²⁴⁷

A rendszerváltás után a hajléktalanná válás megemelkedésében a kilakoltatások növekvő számának is szerepe volt. A kilakoltatások számát Budapest belvárosában a városrehabilitációs programok elindulása és a lakásprivatizáció növelhették. Budapesten a kilakoltatások elsősorban az önkényes lakásfoglalás miatt történtek.²⁴⁸ Az 1990-es évek első felének önkormányzati adósságkezelési programjai a szakértők szerint némileg csökkenteni tudták a kilakoltatások veszélyét, de tartós eredményeket nem hoztak.²⁴⁹ Ugyaner-

²⁴⁴ Herpai, B. (2010). *A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében*. Esély.

²⁴⁵ Hegedüs, J., Horváth, V. (2013). *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2013*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.

²⁴⁶ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal adatközlése a Habitat for Humanity Magyarország 2021. évi adatigénylésére.

²⁴⁷ <https://www.mbvk.hu/info.php>

²⁴⁸ Balogh, K. (1999). Hol tart a budapesti önkormányzati lakások privatizációja? Területi Statisztika.

²⁴⁹ König, É. (2006). *Adósságkezelés: sikerek és kudarcok*, Esély.

²⁴² Győri, P., Tausz, K. (1999). *A díjhátralék-probléma szociálpolitikai nézőpontból*. In: Péteri, G. Tausz, K. (szerk.). *Megelőzés és együttműködés: a díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten*. Nagykovácsi: Pontes Kft.

²⁴³ A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal adatközlése a Habitat for Humanity Magyarország 2021. évi adatigénylésére.

re az időszakra, az 1990-es évek elejére tehető a kilakoltatás folyamatának jogszabályi kidolgozása.²⁵⁰ Az ezredforduló táján az önkormányzatok gyakran a szegények vagy a szegény cigányok elűzése céljából lakoltattak ki családokat országszerte, a kilakoltatások módja is durvábbá vált (pl. őrző-védő magántársaságok bevonása, a kiürített lakások önkormányzat általi lakhatatlanná tétele), a lakásfoglalók jogi helyzete folyamatosan romlott, illetve 2000-től lehetővé vált önkormányzati lakások lakókkal együtt történő privatizációja.²⁵¹

A 2008-as válságot követően a kilakoltatások számának emelkedése a megfizethetőségi problémák erősödését mutatta. Az önkormányzati lakásokból kilakoltatottak száma emelkedett, 2013-ban országosan már meghaladta az évi ezret, a kilakoltatások szinte kizárólag a hátralékosság miatt történtek a gazdasági válság begyűrűzésével. 2009 első félévében végrehajtások során összességében 6000 kilakoltatás történt (többnyire a bedőlő devizahitelek miatt, magántulajdonú lakásokból). A válság során a Bajnai-kormány kérésére a legtöbb bank leállította a kilakoltatásokat, amíg a fizetésektelen devizahitelek helyzetét javító eszközöket kidolgozták, majd bevezették az adósokra vonatkozó kilakoltatási moratóriumot – utóbbit az Orbán-kormány is többször alkalmazta, amíg a devizahiteles mentőcsomag eszközeit kidolgozták.²⁵²

Az önkormányzatok között a 2010-es években is jelentős különbségek voltak a kilakoltatási gyakorlatokban,²⁵³ ami a polgármester és a képviselő-testület párthovatartozásával is változhatott. A 2010-es évek végén több önkormányzati rendelet megtiltotta az elhelyezés nélküli kilakoltatást az önkormányzati bérleményekből. A 2010-es évek második felében a végrehajtás miatti kilakoltatások száma (nem csak az önkormányzati ingatlanokból) évente 3000-3500 volt, ami 2020-ban a végrehajtások szüneteltetésével a felére csökkent.²⁵⁴

A kilakoltatottak lakhatáshoz juttatása a rendszerváltás óta lényegében folyamatosan megoldatlan,²⁵⁵ a szociális ellátórendszer és a jogszabályi környezet jelenleg sem nyújt átfogó megoldásokat arra, hogy a megfizethetőségi gondok miatt vagy más okból kilakoltatottak számára lakhatást biztosítson az állam. A lakhatási mozgalmak az elmúlt három évtizedben a kilakoltatások elleni küzdelmet többször szerepeltették a követeléseik között.²⁵⁶ Az utóbbi évtized rendszeresebb (ám egyáltalán nem rendszerszintű) beavatkozásaként csak a téli időszakok kilakoltatási moratóriumának intézményesülése említhető; illetve az elmúlt két évben a koronavírus miatti veszélyhelyzeti időszak alatt sem voltak kilakoltatások.

²⁵⁰ Udvarhelyi, É. T. (2015). [A hajléktalanság kezelése 1989 után: osztálypolitika és növekvő egyenlőtlenségek](#). Ezredvég.

²⁵¹ Ferge, Zs. (2001). [A költségvetés szíve. Az ezredforduló vibráló szociálpolitikája](#). Beszélő.

²⁵² A részletesebb eseménytörténetet lásd a fejezet korábbi részében, továbbá: Prugberger, T. (2011). [A lakossági és az előállítói „fogasztással” összefüggő jogügyletek társadalompolitikai és jogi problémái](#). Sectio Juridica et Politica, Miskolc.

²⁵³ Részletes elemzésüket lásd: Czírfusz, M., Pósfai, Zs. (2015). [Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után](#). Területi Statisztika.

²⁵⁴ A Magyar Bírósági Végrehajtói Kar vonatkozó adatait lásd a szervezet honlapján, jelenleg [a 2021. negyedével záruló adatsor](#) a legfrissebb.

²⁵⁵ Győri, P. (1990). [Gyorsjelentés a hajléktalanságról, Magyarországon, 1990](#). In: Andorka, R., Kolosi, T., Vukovich, Gy. (szerk.). Társadalmi Riport 1990. Budapest: TÁRKI.

²⁵⁶ Ld. Sebály Bernadett tanulmányát, illetve [Győri Péter kilakoltatásokról szóló jegyzetlapját](#).

6. Összefoglalás

Az 1990-es évek elején a lakáspolitikai szakértők jól érzékelték, hogy a politikai elit a lakásrendszert a magántulajdon irányába fogja eltolni a rendszerváltás utáni reformok során. Emögött az intézkedéscsomag mögött a társadalmi nyomás mellett a döntéshozók körében a progresszív lakáspolitikai elképzelések hiánya is meghúzódott. A szakértők javaslatai pedig – még a technokrata kormányok időszakában sem – tudtak érdemi befolyást gyakorolni a lakhatási politikák rendszerszintű alakítására a központi kormányzat szintjén. Az elmúlt évtizedekben lényegében állandósult (vagy tovább romlott) és súlytalanná (vagy más szakpolitikáknak alárendeltté) vált az átfogó lakáspolitikai kormányzati politika a kormányzati politika belső keretében.

A rendszerváltás óta egyik kormány sem volt elfogadott, átfogó lakáspolitikai koncepciója, amely a lakáspolitikai hosszú távú céljait rögzítette volna és kereteket adott volna a kormány lakáspolitikai intézkedéseinek. A koncepció kezdemények a kormányzati egyeztetéseken a lakásügy gyenge politikai képviselete miatt elbuktak. **Az elmúlt három évtized legnagyobb részében politikai szándék sem volt a hosszú távú kereteket rögzítő lakáspolitikai koncepció elkészítésére.** Győri Péter 1992-es észrevétele a lakáspolitikai álmegoldásokról ma is igaz: amikor a kormányrúdhhoz jutott pártoknak nem volt lakhatási téren elképzelésük, nem koncepciót kezdtek el írni, hanem „normaszöveget”²⁵⁷ – azaz pótcselekvésként jogszabályokat (lakástörvényt, új kormányrendeletet, az önkormányzatok szintjén pedig helyi rendeleteket) – írtak, és ezek nyomán jól kommunikálható lakáspolitikai eszközök születtek ugyan, de a lakhatási problémákra átfogó megoldások aligha. **A silány jogalkotói és szakpolitikai munkát kormányzatokon átívelően jól mutatja, hogy a lakáspolitikai eszközökről szóló jogszabályok sűrűn változtak az évek során:** a lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII.26.) minisztertanácsi rendelet 12 év alatt 18-szor, az ezt felváltó 12/2001. (I.31.) kormányrendelet 20 év alatt 75-ször, a családi otthonteremtési kedvezményről és néhány más lakástámogatási eszközről szóló 16/2016. (II.10.) és 17/2016. (II.10.) kormányrendelet öt és fél év alatt 17-szer, illetve 20-szor változott. Azaz az

általosan három-négyhavonta változó alapvető jogszabályok a szereplők számára kiszámíthatatlanná és kezelhetetlenné teszik a lakástámogatási rendszert.²⁵⁸

A lakáspolitikai pillanatnyi politikai érdekek szorításában működött lényegében az elmúlt három évtizedben folyamatosan, ami leginkább a lakáspolitikai lakásfinanszírozási-pénzügyi érdekeknek való alárendelődését jelentette. **A szociális szempontok nem voltak meghatározóak a lakáspolitikai alakításában, így a lakáspolitikai nem tudott érdemben hozzájárulni a lakhatási szegénység mérsékléséhez.**

A lakáspolitikának néhány nagyon rövid időszakot eltekintve nem volt önálló képviselete a kormányzatban belül az elmúlt három évtizedben: kormány megbízott két évig irányította a szakterületet (de egy kormányváltás megszüntette a pozíciót és a két év alatt a lakáspolitikában nem sikerült érdemi fordulatot elindítani), lakásügyi államtitkár (akinek csak ez szerepelt a feladatkörében) soha nem volt, önálló minisztériumi főosztályi szinten is csak a vizsgált időszak kevesebb mint harmadában volt képviselve a lakásügy, miközben a mindenkorai kormányok mai árákon minden évben több száz milliárd forintot költöttek lakhatási célra.

A rendszerváltás után a tulajdonviszonyok átalakítása magában foglalta a korábbi állami tulajdonú lakások privatizációját, amellyel a lakásrendszer lényegében kikerült a demokratikus kontroll alól. Az egyébként szintén érdemi demokratikus kontroll nélküli²⁵⁹ állami lakástulajdonból úgy lett magántulajdon, hogy a bérlők tökehiánya miatt a tulajdonváltás csak az alacsony privatizációs árákon keresztül „nemzeti ajándékkal” valósulhatott meg.²⁶⁰ **A lakásprivatizációs állami vagyonszerzéshez képest eltörpültek az elmúlt három évtized kis léptékű, a köztulajdonú lakásügyet bővítő programjai, például az állami bérlakásnövelési**

²⁵⁸ Ezt a tényt már az Állami Számvevőszék 2009-es jelentése – Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék. – is megállapította. Az Orbán-kormányok azóta csak az érdemi számvevőszéki intézményes kontrollt iktatták ki sikerrel a kormányzásból, a lakástámogatások stabilabb jogszabályi környezetét nem sikerült elérni.

²⁵⁹ A köztulajdonú lakhatás demokratikus ellenőrzését jelentené többek között a bérlők számára együttdöntési jogkörök bevezetése a köztulajdonú vagyongazdálkodó vállalatokban, valamint ezeknek a vállalatoknak a jelenleginél erősebb társadalmi ellenőrzése. A németországi (azon belül a berlini) állami lakáskezelő vállalatok ilyen átalakítására a közelmúltban több javaslat is született: lásd pl. taz (2021). [Berlins landeseigene Wohnungsunternehmen: Aus 6 mach 1. taz.de](#); Bündnis „kommunal & selbstverwaltet Wohnen” (2018). [Kommunal & selbstverwaltet Wohnen. Mieter*innen für die Demokratisierung der Wohnraumversorgung](#).

²⁶⁰ A tulajdonváltásról tágabb összefüggéseiben és hosszabb időtávú perspektívában lásd: Böröcz, J. (1992). [Kettős függőség és tulajdonvákuum: Társadalmi átalakulás az államszocialista félperiférián](#). Szociológiai Szemle.

²⁵⁷ Győri, P. (1992). „Lakástörvény” – koncepció nélkül. Beszélő.

program a 2000-es évek elején, valamint a Nemzeti Eszközkezelő program a 2010-es években. Pedig ezek a kis költségvetésű programok is tízezres nagyságrendben tudtak (illetve az eszközkezelő esetében tudtak volna) hosszú távon is megfizethető lakhatást biztosítani köztulajdonú lakásban.

A magántulajdon-domináns lakásrendszer egyúttal olyan pályára lökte a magyarországi lakáspolitikát, ahol a lakástámogatások államszocialista időszakból megörökölt rendszeréből tartották meg a magántulajdonhoz jutás támogatását: lényegében **az elmúlt fél évszázad legállandóbb (és valószínűleg a legnagyobb költségvetésű) lakáspolitikai eszköze a családosok magántulajdonhoz jutásának vissza nem térítendő és hitelkamat-támogatása.** A rendszerváltás után a háztartások tőkehiánya révén elsősorban a hitelalapú megoldások újabb és újabb, a globális hitelpiaci hullámokat meglovagló és a lakosság eladósodottságából adódó akut válságokat kezelő formáit kellett kidolgoznia és bevezetnie a mindenkorai kormányoknak. **A lakástámogatási rendszer koncepciótlanságát jól mutatja, hogy a lakástulajdonlás szociálisan nem célzott támogatási formái között három évtized alatt több mint ötvenféle eszköz fordult elő.**

Nem sikerült átfogó megoldást találni a rezsiköltségek megfizethetőségére, ami hosszú távon is garantálná a közszolgáltatások mindenki számára hozzáférhető, az anyagi infrastruktúra hosszú távú megújulását is garantáló, a rászorulókat pedig átfogó és stabil támogatási rendszerrel segítő rendszerét. A lakhatási típusú közszolgáltatásokban (víz, szennyvíz, áram, gáz, távfűtés) az 1990-es évek privatizációs hulláma után az elmúlt évtizedben a köztulajdonba vétel a tulajdonviszonyokat olyan irányba mozdította el, ami (a rezsicsökkenéssel együtt) biztosíthatja a lakhatási költségek megfizethetőségét, és nem a magánvállalatok profitját támogatja fogyasztói árkiegészítésekkel. Ezen állami vállalatok demokratikus ellenőrzésének lehetőségei viszont korlátozottak, illetve nem világos az sem, hogy az anyagi infrastruktúrák (a víz-, szennyvíz-, áram-, gáz- és távhőhálózatok) megújítása hogyan biztosítható alacsony rezsiköltségek és a lakhatás megfizethetősége mellett.²⁶¹

Az elmúlt három évtizedben a lakhatás szociálisan nem célzott támogatására mai árakon több mint tízezer milliárd forint központi költségvetési forrást szántak a kormányok, a szociálisan célzott támogatásokra ennél lényegesen kevesebbet. Így nem csoda, hogy a lakhatás megfizethetősége érdemben nem javult, sem a lakáshoz jutási, sem a rezsiköltségeket tekintve.

A lakáspolitikai koncepciók hiánya miatt nem meglepő, hogy **a lakástámogatási eszközök egyedüli sikerességi kritériuma az, hogy mennyi pénzt költ el a kormány az állampolgárok lakhatásának támogatására.** Az Állami Számvevőszék 2009-es megállapítása jelenleg is aktuális: a lakástámogatási rendszerben „a finanszírozási szemlélet érvényesült, a támogatott rendszer teljesítményét mérő mutatószám a költségvetési kiadások nagysága volt”.²⁶² **Monitoringrendszer nem létezik, a lakáspolitikai eszközök ráfordításainak és eredményeinek nincsen egységes információs adatbázisa, és ha lenne is, nem tudjuk, hogy milyen lakáspolitikai célokat szeretne elérni a kormány, amelyekhez képest a lakáspolitikai sikeressége mérhető lenne.** Ez a helyzet két szempontból is különösen aggasztó: az egyik, hogy **az elmúlt három évtized tanulsága alapján tíz-tizenöt évente jelentős válságba kerül a lakástámogatási rendszer,** amikor a költségvetés számára (a makrokörnyezetből adódóan) finanszírozhatatlanná válnak a korábbi eszközök. Ezek érdemi megelőzésére egyik kormány se fordított figyelmet, illetve egyik kormány se vállalta fel politikailag a koncepció nélküli lakástámogatási rendszer megszüntetését, a lakhatás költségvetési kiadásainak alapvető újragondolását. Félő, hogy a jelenlegi emelkedő kamatkörnyezetben, emelkedő építőipari és építőanyag-ipari árak mellett a jelenlegi lakástámogatási rendszer újabb költségvetési finanszírozási válság felé tart. A másik aggasztó helyzetet az okozza, hogy mivel a jelenlegi narratíva szerint akkor sikeres a lakáspolitikai, ha minél több pénzt költünk rá, ezért **a jelenlegi lakástámogatási rendszer bármilyen átfogó módosítását, azaz például a rászorultak számára való újraelosztást, a középosztályt célzó eszközök szűkítését vagy kivezetését óhatatlanul is megszorításként fogják keretezni a jelenlegi lakáspolitikai támogatói és kitalálói, ami a progresszív, társadalmilag igazságos lakáspolitikák mozgásterét szűkíti.**

²⁶¹ Például a magyar víziközmű-ágazat súlyos problémáihoz lásd KPMG (2015). [A magyar víziközmű ágazat bemutatása – átfogó tanulmány](#). és a frisebb vitákhoz nepszava.hu (2021). [Forrásra szomszárnak a víziközműcégek](#).

²⁶² Állami Számvevőszék (2009). [Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről](#). Budapest: Állami Számvevőszék. Az idézet a 16. oldalról származik.

Összességében a három évtized átfogó lakáspolitikai elemzéséből egyértelműen látszik, hogy **alapvető változtatásokra van szükség a lakásügyben** annak érdekében, hogy a lakhatási szegénység az állandósult 2-3 millió főről csökkenni tudjon, és érdemben javuljon a lakhatás megfizethetősége. **Egy progresszív, társadalmilag igazságos lakáspolitikai nem kerülheti el hosszabb távon a lakások tulajdonviszony-arányainak érdemi átalakítását sem.** Így szükség van a köztulajdonú lakásszektor érdemi növelésére és megújítására, a nonprofit bérlői lakásszektor radikális bővítésére, valamint a befektetési célú lakásvásárlás és lakástulajdonlás visszaszorítására. A nonprofit lakásszektor különböző formái, mint például a lakástársaságok, lakásügynökségek és a kollektív-szövetkezeti tulajdonú bérlakásszektor gondolata folyamatosan jelen volt a közpolitikai szakértői gondolkodásban az elmúlt évtizedekben. Mégis, kísérleti projektek is csak nagyon szórványosan valósultak meg.

Az állam lényegében kivonult a lakásügy érdemi megoldásából, és a lakásügy az építőipari, pénzügyi, családügyi kormányzati lobbicsoportok foglyává vált, ahol a mindenki számára elérhető és megfizethető, a jelenleginél kevésbé magántulajdon-domináns lakhatás mint alapvető cél politikai oldaltól függetlenül eltűnt a politikai elit és a szélesebb közvélemény lehetőséghorizontjáról.