



SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKVÉDELMI FŐIGAZGATÓSÁG

EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-00001

„A SZOCIÁLIS ÁGAZAT MÓDSZERTANI ÉS INFORMÁCIÓS RENDSZEREINEK
MEGÚJÍTÁSA” C. KIEMELT PROJEKT

Közösségi lakhatás és lakásmobilitás koncepciójának kidolgozása

EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-0001 kiemelt projekt
Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság
Székhely: 1132 Budapest, Visegrádi utca 49.
Postacím: 1132 Budapest, Visegrádi utca 49.
Honlap: www.szgyf.gov.hu

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Közösségi lakhatás és lakásmobilitás konceptiójának kidolgozása

Kutatási jelentés

Készítette: Hegedüs József

Munkatársak: Gerőházi Éva, Szemző Hanna, Tönkö Andrea, Somogyi Eszter

Készült „A szociális ágazat módszertani és információs rendszerének megújítása”
c. kiemelt projekt (EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-0001) keretében

Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság

Budapest, 2019. december 15.

Tartalom

Előszó.....	4
Bevezetés.....	6
1. A lakáspolitikai elemzések konceptuális keretei	7
1.1 A hazai és nemzetközi lakásszociológiai előzmények	7
1.2 Alternatív módszerek és elméletek a lakásrendszerek összehasonlító kutatásában.....	9
1.2.1 A lakásrendszer társadalmi-gazdasági modelljére (housing provision) épülő megközelítés.....	9
1.2.2 Lakástulajdon/használat típusára (tenure) épülő megközelítés: egységes és reziduális lakásrendszerek.....	10
1.2.3 A két megközelítés kombinálása: a lakáspiacot leíró „részipiac mátrix”	12
1.2.4 Lakásrezsimek: jogszabályi háttér, a támogatások/adók rendszere és a politikai berendezkedés	14
1.3 Szociális és megfizethető lakáspolitikai eszközök alapmodelljei	17
1.4 A lakásrezsimek elmélet alkalmazása a hazai lakásrendszerre.....	19
2. A lakáspolitikai stratégiai irányai a 2008-2009-es pénzügyi válság után	22
2.1 Különböző válaszok a lakásválságra: nemzetközi példák	22
2.1.1 Bevezető: intézményi válaszok a válságra: innováció és útfüggőség.....	22
2.1.2 A dán lakásszövetkezetek finanszírozása	22
2.1.3 Mietshäuser Syndikat – Bérházzövetkezetek	23
2.1.4 Amerikai Egyesült Államok – Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium (HUD)	24
2.1.5 Az angol Buy-to-let (BTL) program	26
2.1.6 Angol lakásszövetkezetek.....	27
2.1.7 Berliini lakbér szabályozás és a német lakbértükör	28
2.1.8 Értéknövekedés megosztására épülő jelzáloghitelek (Share appreciation mortgages) 31	
2.1.9 Bécs lakáspolitikája.....	31
2.1.10 OFS hálózat és a lille-i Cosmopole projekt	33
2.1.11 Ausztrália – Országos Lakbér Megfizethetőségi Modell (National Rent Affordability Scheme) 33	
2.1.12 Szingapúr	35
2.1.13 Korlátozott tulajdonú szövetkezeti, társasházias modellek	37
3. Magyar lakáspolitikai trendek és a 2015 utáni programok.....	39
3.1 Lakáspolitikai szakaszai	39
3.1.1 A rendszerváltás utáni lakáspolitikák áttekintése a 2000-es évek elejéig	39
3.1.2 A lakásberuházások fellendülése (2000 – 2008)	40
3.1.3 A gazdasági válság (2009–2014).....	43
3.1.4 A lakáspiac helyreállításának jelei (2015 után).....	44

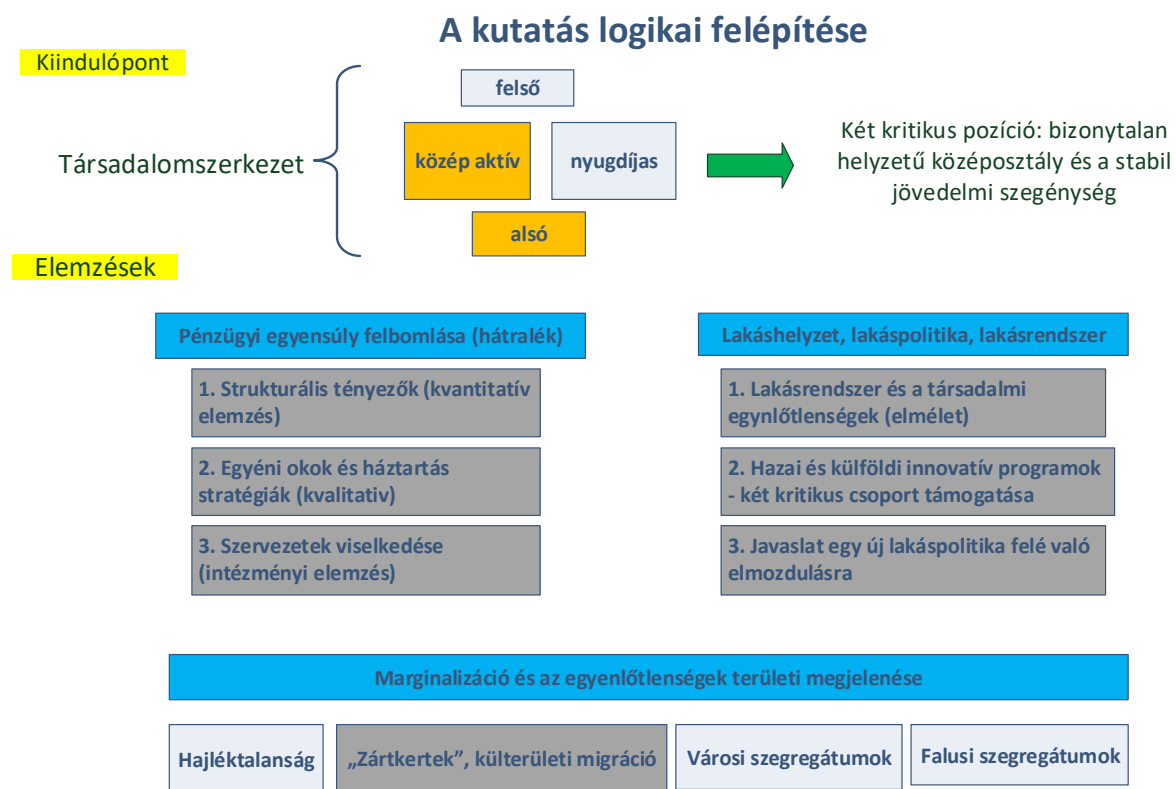
3.1.5	Összefoglalás	44
3.2	Kiemelt lakásprogramok 2015 után	46
3.2.1	Áfakedvezmény	46
3.2.2	Lakás-takarékpénztárak.....	47
3.2.3	Nemzeti Otthonteremtési Közösség (NOK).....	49
3.2.4	CSOK és „falusi CSOK”	49
3.2.5	A szociális és lakhatási célú segélyezési rendszer átalakulása	52
4.	Lakhatási kockázatok csökkentésére irányuló hazai kísérletek.....	53
4.1	Pokoli torony – A Magyar Máltai Szeretetszolgálat programja.....	53
4.2	Málta – VESZOL	55
4.3	Szombathely – szociális szállás.....	56
4.4	Szociális lakásügynökség kezdeményezések	57
4.5	A multinacionális vállalatok és az önkormányzatok összefogása a megfizethető lakáskínálat növelése érdekében	58
4.6	MÁV telep lakásszövetkezetté alakításának opciói.....	60
4.7	Nemzeti Eszközkezelő.....	62
4.8	ULE: Utcáról Lakásba Egyesület.....	62
4.9	Munkásszállás típusú megoldások	64
4.10	Rákóczi Kollektíva (RK).....	65
4.11	Önkormányzati lakásépítés mint lehetőség	66
4.12	Lakmusz projekt.....	69
5.	Közösségi lakhatást és mobilitást támogató lakáspolitikai – javaslat	70
5.1	A lakáspiaci környezet	70
5.2	A javasolt modell főbb elemei	71
5.2.1	Központi Lakáshivatal (KLH)	74
5.2.2	Központi Lakásalap (KLA).....	75
5.2.3	Speciális programok Irodája	75
5.3	Lakáspiaci szervezetek, lakhatási megoldások.....	75
5.3.1	Önkormányzatok és önkormányzati szociális intézmények.....	75
5.3.2	Állami tulajdonú bérletek.....	75
5.3.3	Lakástársaságok.....	76
5.3.4	Regisztrált magánbérletek.....	77
5.3.5	Közösségi társasházak	77
5.3.6	Társasházak, lakásszövetkezetek.....	77
5.3.7	Családi házak	78
6.	Irodalom	79

Előszó

„A szociális ágazat módszertani és információs rendszerének megújítása” c. kiemelt projekt (EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-0001) keretében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság alkalmazásában dr. Hegedüs József vezetésével egy munkacsoport alakult¹, amely három, egymással összefüggő kutatási témáért volt felelős:

1. Közösségi lakhatás és lakásmobilitás koncepciójának kidolgozása.
2. Hátralekós családok túlélési stratégiái és az ellátórendszer nyújtotta lehetőségek.
3. A marginalizált helyzetű (szegregációval veszélyeztetett) városi településrészek vizsgálata.

A három kutatás számos ponton érintkezik.



1. ábra: A kutatás különböző elemei közötti kapcsolat (saját szerkesztés)

A kutatás logikai felépítése a következő volt:

1. Kiindulunk a társadalmi-demográfiai szerkezetből, amelyet részben globális trendek (nemzetközi gazdasági folyamatok), részben hazai gazdasági és társadalompolitikai tényezők alakítanak ki. Ezek társadalmi-demográfiai és területi egyenlőtlenségeket hoznak létre,

¹ A munkacsoportban a Városkutatás Kft. kutatóin kívül Fehér Katalin, szociológus és Harsányi Péter, frissen végzett szociológus is részt vett.

melyek természetének, belső logikájának, dinamikájának a megértése a kulcs a helyes szakpolitikai válaszokhoz.

2. A kutatás fő hipotézise, hogy az elmúlt három évtized gazdasági-társadalmi átalakulásának „terméke” egy olyan társadalomszerkezet, amely három főbb csoportból áll: egy alsó jövedelmi osztályból, egy bizonytalan helyzetű középosztályból és a náluk anyagi feltételek, biztonság tekintetében lényegesen jobb helyzetben lévő felső-közép osztályból. A kutatásnak nem volt feladata a magyar társadalom rétegződésének, osztályszerkezetének vizsgálata, de az anyagi biztonság, a lakáshelyzet és a területi diszkrimináció elemzése megkövetelte, hogy világos képünk legyen a társadalom főbb csoportjainak helyzetéről.

Fontos kutatási kérdések a társadalmi szerkezettel kapcsolatban:

- a. mi az egyes csoportok aránya, mennyire stabilak ezek az arányok?
- b. melyek azok a gazdasági és politikai (közpolitika: adózás, iskolarendszer, jóléti politika stb.) tényezők, amelyek ezeknek a csoportoknak a helyzetét meghatározzák?
- c. milyen mobilitási esélyei vannak a különböző „osztályhelyzetű” csoportoknak, és ezeket mennyiben befolyásolják a strukturális tényezők, mennyiben az egyéni feltételek?
- d. miként függ össze a társadalom fő csoportokba tagozódása a lakhatási helyzettel?

Mivel a kutatás a lakhatásra koncentrál, érdemesnek tartottuk a középosztályi pozícióban lévő nyugdíjasok kiemelését, mert az ő lakáspolitikai viselkedésük és a háztartásgazdálkodási attitűdjeik nagyon eltérnek az aktív korúakétól.

Ezután a kutatás két irányba indult el: az egyik a hátralékosság kialakulására, okaira és következményeire koncentrál, a másik pedig a társadalmi csoportok és a lakáspolitikai kapcsolatára.

3. A hátralékos kutatás célja annak meghatározása, hogy milyen társadalmi-gazdasági tényezők magyarázzák leginkább a háztartások pénzügyi egyensúlyának felbomlását, és milyen közösségi programokkal lehet a hátralékosságot megelőzni, illetve negatív következményeit mérsékelni. Ezt a következő lépésekben végeztük el:
 - a. A hátralékokat a háztartási költségvetés megbomlásának indikátoraként kezeltük, és a 2015-ös KSH Lakásfelvétel mintáján többdimenziós logisztikus regressziós elemzésekkel mértük a hátralék kialakulását magyarázó változók erejét (kvantitatív kutatás).
 - b. A hátralékok kialakulásának azonban nem csak strukturális okai vannak, mivel szociológiailag a hátralék létrejötté a háztartások pénzügyi stratégiáinak és az adott terület szolgáltatóintézményei viselkedésének kölcsönhatásában jön létre (kvalitatív kutatás).
 - c. Emellett áttekintettük a hátralékok kialakulását megelőző vagy azokat kezelő programokat.
4. A kutatás másik iránya arra fókuszált, hogy a lakáspolitikai mennyire segíti a különböző társadalmi csoportokat abban, hogy elfogadható, megfizethető lakásokhoz jussanak.
 - a. A lakáspolitikai irodalom alapján kidolgoztunk egy, a lakásrendszert leíró, magyarázó keretrendszert, amely kombinálja a különböző integrációs (szervezési) elveket és a tulajdonformákat. Ennek segítségével hatékonyan lehet klasszifikálni a lakásprogramokat.

- b. Áttekintettük és elemeztük azokat a hazai és nemzetközi innovatív lakásprogramokat, amelyek azzal a szándékkal léptek fel, hogy a különböző társadalmi csoportok lakáspozícióját javítsák.
 - c. Röviden áttekintettük a mai lakáshelyzetet, és javaslatot tettünk egy olyan lakáspolitikára, amely számba veszi a kiinduló társadalmi realitásokat és a már kísérleti elemeiben létező modelleket.
5. A jóléti politika és a lakáspolitiká kudarca a marginalizáció, azaz a családok kiszorulása a társadalmi fejlődés fő irányából, ami szubstandard lakáshelyzeteket eredményez, és gyakran ezek területi koncentrálódásával jár. Tipikus helyzetek a hajléktalanság különböző formái, a városi gettók kialakulása, egész falvak elszegényedése és a perifériára szorulása (a szolgáltatások, munkaerőpiaci lehetőségek tekintetében). Ennek a folyamatnak egyik kevésbé kutatott eleme a „zártkertek” (külterületek) belakása és az ezzel járó társadalmi konfliktusok. (Öt esettanulmány alapján foglaltuk össze a főbb trendeket, és tettünk javaslatot a helyzet javítására.)

Ez a tanulmány az első feladat (Közösségi lakhatás és lakásmobilitás koncepciójának kidolgozása) alá tartozó kutatási eredményeket foglalja össze.

Bevezetés

A kutatás kiindulópontja a rendszerváltás utáni társadalmi-gazdasági szerkezetváltás. A társadalmi rétegződéssel és osztályszerkezettel foglalkozó szociológiai kutatások (Kolosi–Róbert, 2004; Kolosi, 2000, Róbert, 2003, GfK-MTATK, 2014, Huszár, 2013) alapján egyértelműen kirajzolódik, hogy a szociális lakáspolitikának alapvetően két „társadalmi csoportra” kell koncentrálnia. Az egyik az alacsony jövedelmű (családi/rokonai anyagi háttér nélküli) családok (akik a népesség 10-15%-át teszik ki), a másik pedig egy alsó-közép jövedelmű (hozzávetőlegesen a népesség 20-25%-át kitevő csoport), amelynek munkaerőpiaci és anyagi helyzete nem stabil.² Ez a két csoport néz szembe lakhatási kockázatokkal (megfizethetőség, szubstandard lakás stb).

A lakhatási kockázatokat a lakásrendszer működési mechanizmusai magyarázzuk. A kutatási jelentés **első részében** (elméleti fejezet) a lakásrendszereket tipizáljuk alapvetően a meghatározó lakhatási formákat jellemző tulajdonforma és integrációs mechanizmus segítségével és figyelembe véve a lakásszektoron belüli jogi és pénzügyi folyamatokat, lakásrezsimeket. A lakásrezsimeknek azokat a lakhatási megoldásait keressük, amelyekben a lakhatási kockázatok kezelhetőek. Szemben a hagyományos megközelítésekkel, nemcsak a szociális lakásmodellek tartoznak ide (sőt, ahogy azt bemutatjuk, bizonyos torz intézményi érdekeltség esetében a szociális lakhatási modellek sem jelentenek biztonságot), hanem az állami szabályozású magánbérlet lakás szektor vagy a közösségi kontroll alatt lévő magántulajdonú szektor is. Külön kérdés, hogy a családi/rokonai viszonyok által dominált formák hogyan járulnak hozzá a lakhatási biztonsághoz.

A kutatási jelentés **második része** a nemzetközi gyakorlatokat tekinti át, és keresi azokat a megoldásokat, amelyek a lakásrendszerben javítják a megfizethetőséget, és csökkentik a kockázatokat. A kutatási cél elsősorban az volt, hogy a nemzetközi modelleknek a magyar rendszerbe adaptálható elemeit emeljük ki. Mindenesetre kirajzolódik néhány alapvető összefüggés: 1. az állami befektetések (támogatások) jelentős részét bent kell tartani a rendszerben; 2. A biztonságos lakhatást garantáló intézményrendszernek (szervezeteknek) hosszú távú elkötelezettsége és

² Természetesen ezek az arányok önmagában kutatás tárgyai, és a különböző empirikus felvételek eltérhetnek ettől. A mi lakásfelvételekre épülő kutatásaink alátámasztják ezt a kiindulópontot (Hegedüs et al., 2018).

érdekeltsége elengedhetetlen; 3. a programokat a változó makrogazdasági/szociológiai feltételek miatt folyamatosan felül kell vizsgálni, ami csakis egy kormányzati szinten működő intézménnyel lehetséges. Az ismertetett példák nem egy-egy rendszer teljes megértésére irányulnak, sokkal inkább olyan gyakorlatok bemutatására, amelyeket a hazai lakáspolitikára hasznosíthat.

A kutatás **harmadik része**, a rendszerváltást követő két évtized rövid összefoglalása után, a hazai lakáspolitikára 2010 utáni változásait tekinti át, amely két jól elkülöníthető szakaszra bontható. A válsághoz való alkalmazkodás, ezen belül is a devizaválság okozta tömeges megfizethetőségi problémák kezelésére irányuló programokra, illetve a 2015 után kibontakozó családorientált lakástámogatási rendszerre. A 2015 utáni időszakra vonatkozó elemzés szükségképpen sok hipotetikus elemre támaszkodik, ugyanis az elmúlt évek lakáspolitikai eszközeinek hatásait nagyon nehéz pontosan látni, hatásukat számos bizonytalansági tényező befolyásolja. Túl rövid idő telt el a folyamatosan módosuló eszközök bevezetése óta.

A főbb trendek mellett, amelyeket lényegében a 2000 utáni lakáspolitikai koncepció logikájának módosított változataiként értelmezhetünk, megjelennek olyan állami, önkormányzati és a NGO-k által kezdeményezett programok, amelyek célja a lakhatási biztonság erősítése. Ezeket a kísérleteket tekintjük át és elemezzük a kutatási jelentés **negyedik részében**, elsősorban abból a szempontból, hogy mennyire segítik a kockázatok csökkentését a korábban említett két nagyobb érzékeny társadalmi csoport esetében. Nemcsak a sikeres programokat tekintjük át, hanem olyanokat is, amelyek kudarcaiból vagy ellentmondásos jellegéből az új javaslat koncepció tanulhat.

Végül a tanulmány záró, **ötödik részében** a közösségi lakásmodell főbb elemeit tekintjük át. A javaslat abból indul ki, hogy a magyar lakásrendszerben hiányoznak a szociális bérlakás és a piaci lakhatás közötti átmenetet képező, megfizethető lakhatási formák. A szociális bérlakások aránya a lakásállomány 2,5%-a, ami a lakhatási problémákkal küzdő családok töredékének tud segítséget nyújtani. Szakértői becslések szerint minimum a háztartások 15-25%-a³ kényszerül olyan megoldásokba, melyeknek komoly társadalmi költségeik vannak (a családok a munkaerőpiactól távoli helyeken laknak, rossz minőségű lakásban, ami korlátozza a gyerekvállalást, illetve a gyerekek tanulását veszélyezteti, stb.) és ezek azok a családok, akik, mivel nem rendelkeznek több generációs megtakarításokkal, nagy hátrányokkal indulnak a lakáspiacon. A javasolt programnak az érzékeny háztartások esetében olyan konstrukciókat kell alkalmaznia, amelyek semlegesítik az ingatlanpiaci ciklusok negatív hatásait. A költségvetés rövid távon nem tud az igényeknek megfelelő nagyságrendű beruházásra vállalkozni, ezért olyan megoldásokat kell keresni, amelyek részben a létező lakásállományt használják ki hatékonyabban, részben állami támogatások révén hatékonyan vonnak be magánereőt a megfizethető bérű/költségű lakások létrehozásába.

1. A lakáspolitikai elemzések konceptuális keretei

1.1 A hazai és nemzetközi lakásszociológiai előzmények

A magyar szociológiában a lakásrezsimek⁴ problémája a 60-as évek végén vetődik fel, Szelényi Iván és Konrád György 1968-as Pécs-Szeged vizsgálatára épülő elemzésében (Szelényi–Konrád, 1969). A

³ Ezek a becslések reprezentatív kérdőíves felvételekre épülnek, amelyek módszertana különbözik (Székely, 2011, Dóra 2016, Hegedüs–Somogyi, 2018).

⁴ A tanulmányban a lakásrezsimek fogalmát a későbbiekben bevezetendő „részipiac mátrix” logikájára épülő többé-kevésbé megszilárdult specifikus jogi, finanszírozási és támogatási rendszerként értelmezzük, amely mögött megjelenik egy társadalomszemlélet. A lakásrendszer (system of housing provisions) alatt a gazdasági/társadalmi viszonyokba ágyazott lakhatási megoldások rendszerét értjük.

tanulmány egyaránt csalódást okozott az akkori állampárt politikai vezetőinek és a nyugati, abban az időszakban meghatározó szerepet játszó marxista városszociológiai irányzatnak. A politikai elit nem örült annak, hogy az empirikus szociológia is ellenük dolgozik, amennyiben a kutatás egyértelműen kimutatta, hogy a szocialista lakáselosztási rendszerben a magasabb jövedelmű, magasabb képzettségű társadalmi csoportok nagyobb valószínűséggel jutnak hozzá az állami elosztású lakótelepi lakásokhoz. Ezt a gondolatmenetet folytatva állította Szelényi (1987), hogy a szocialista lakásrendszerben az állam hozza létre az egyenlőtlenségeket (jutalmazza a hatalomhoz közel álló/azt szolgáló társadalmi csoportokat), míg a piac az állam által kevésbé preferált csoportoknak ad lehetőséget. A szocialista lakásrendszer tehát a nyugati lakásrendszerekétől eltérő modellt, logikát képvisel. A marxista városszociológia sem örült annak, hogy az állam szerepével kapcsolatos feltevéseit felül kell vizsgálnia, amennyiben a lakásrendszeren belüli dekommodifikáció nem vezet automatikusan igazságosabb lakáselosztási rendszerhez.

A hazai szociológiai irodalomban a Szelényi-féle elmélet elindított egy vitát a társadalmi egyenlőtlenségekről és a társadalom szerkezetéről, de ez a vita elszigetelt maradt, nem került bele a szociológia nemzetközi főáramlatába. (Ferge, 1986, Manchin–Szelényi, 1986) Folytatva Szelényi megközelítését, Tosics Ivánnal közösen végzett kutatásainkra építve az 1980-as években kidolgoztunk egy ún. „kelet-európai lakásmodell” koncepciót (Hegedüs, 1988; 1992, Hegedüs–Tosics, 1996), amelynek szakmai visszhangja elenyésző volt, mivel ekkor már a hazai és nemzetközi kutatókat elsősorban a rendszerváltás utáni átmenet érdekelte.

A figyelem a poszt szocialista országok lakásrendszereinek változásaira irányult, és számos, a változásokat leíró tanulmány ellenére sem születtek az új lakásrezsimek természetét magyarázó elméletek. Ezek a többnyire leíró jellegű kísérletek világossá tették, hogy az elméleti kereteket újra kell gondolni, és csak olyan megközelítés lehet elfogadható, amely alkalmas a fejlett országok lakásrendszereinek értelmezésére is, ugyanakkor a szocialista lakásrendszer átalakulására is választ ad. Ebben a fejezetben az elmúlt két évtized kutatásainak eredményeire támaszkodva kísérletet teszünk egy olyan konceptuális keret felállítására, amely alkalmas a poszt szocialista lakásrezsimek összehasonlító elemzésére.⁵

A kutatás a lakásszektor gazdaságfejlődési modellben és a jóléti rendszer összefüggéseiben értelmezi. A gazdaságfejlődési modell olyan típusú konceptuális kereteket kíván kijelölni, mint amelyet Greschenkron dolgozott ki a XIX. század iparosodó, kapitalizálódó társadalmairól (Gerschenkron, 1984), vagy, modernebb megközelítésben, a kapitalizmus változatairól szóló irodalom (Hall and Soskice, 2001). Ezek a fejlődési modellek a nemzetközi, egyre inkább globalizált világban behatárolják egy-egy társadalom mozgásterét, és befolyásolják a társadalom intézményi felépítését. A lakásrendszer elemzésének következő szintjét az a konceptualizálás jelenti, mely a társadalom és a gazdaság egy-egy területének belső struktúráját írja le, amelyhez a jóléti rendszer-elméletek (Esping-Andersen, 1990), bár nem problémamentesen, de jó példát szolgáltatnak. A harmadik szintet a lakáspolitikai beavatkozások és intézmények jelentik. A háztartások társadalmi struktúráján belüli helyét és mozgásterét, lehetőségeit, élethesélyeit (társadalmi egyenlőtlenségek) a különböző szintek közötti interakciók határozzák meg.

A lakásrezsimeket tehát csakis a gazdasági és jóléti rendszerbe beágyazva lehet értelmezni, ami mint elvárás nem újdonság a szakirodalomban (Boelhouwer, 1993, Stephens, 2011, Kemeny, 2001, Doling,

⁵ Hegedüs József és Tosics Iván közös lakásszociológiai kutatásai az 1990-es évek közepéig tartottak, melyeket Hegedüs József a Városkutatásban dolgozó munkatársakkal (Teller Nóra, Somogyi Eszter, Szemző Hanna, és Horváth Vera)⁵ folytatott, míg Tosics Iván a továbbiakban inkább várospolitikai kérdésekkel foglalkozott. A fejezet támaszkodik Hegedüs (2018) írására.

1997). Az összehasonlító elemzések azonban e három szféra interakcióit leegyszerűsítik, a változás folyamatának elemzését pedig háttérbe szorítják a keresztmetszeti összehasonlító tipológiák (Malpass, 2011). A folyamat lényege, hogy a lakásrendszerek folyamatos változáson mennek keresztül, részben a globális folyamatok, részben belső társadalmi változások következtében. A globális folyamatok nem elhanyagolhatók, és ma már közhelyszámba megy, hogy a nemzetállamoknak szembe kell nézniük a világgazdaság globális folyamataival, és azok rájuk gyakorolt nyomásával. Mindezen tényezők hatásai eltérő módon jelentkeznek a nemzetállamok gazdaság- és társadalompolitikájának függvényében (külföldi tőke szerepe, exportpiaci lehetőségek, bankrendszer működése, szakszervezetek szerepe stb.) („Gyenge” strukturalista megközelítés, Doling-Ford, 2003.).

A kutatás e fejezete nem kívánja az európai posztszocialista⁶ országokat belekényszeríteni valamilyen létező klasszifikációs rendszerbe. Sokkal inkább arra tesz kísérletet, hogy egy olyan elemzési keretet dolgozzon ki, amelyben e térségben lezajló lakáspiaci folyamatok és az azokat befolyásoló lakáspolitikai intézkedések sorozata (akár hívhatjuk ezt lakásrezsimnek) megmagyarázhatók, a lehetséges ok-okozati kapcsolatok feltárhatók, és választ kapunk arra a kérdésre, hogy a lakásrendszerek milyen irányba fejlődnek, és mennyire járulnak hozzá a társadalom hatékonyabb és igazságosabb működéséhez.

1.2 Alternatív módszerek és elméletek a lakásrendszerek összehasonlító kutatásában

Az 1980-as években a lakásszociológia vezető kutatói (Ball–Harloe, 1992, Boelhouwer, 1993) élesen vetették fel azt az igényt, hogy az összehasonlító lakáspolitikai elemzések mögé fel kell építeni olyan elméleteket, amelyek keretet adnak az egyes országok lakáspolitikájának értelmezéséhez. Az összehasonlító lakáspolitikai elemzés uralkodó iránya ekkor (Donnison–Urgerson, 1982) többé-kevésbé a gazdasági rendszer fejlődéséhez kapcsolható lineáris utat rajzolta fel, melybe még az akkori szocialista rendszerek is beilleszthetők voltak. Ebben az értelmezésben a szocialista országokban „vegyes lakásrendszerek” alakulnak ki, amelyek fejlődése közelít a nyugat-európai modellekhez, azaz a rendszerek konvergálnak egymáshoz (Boelhouwer, 1993, Kemeny–Lowe, 1998)⁷, és a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan, a kulturális és történeti hagyományok különbségei ellenére, egyre korszerűbb szociális rendszerek és lakáspolitikák épülnek ki (Wilkensky et al, 1987, p. 5., idézi Boelhouwer–der Heijden, 1992). Az összehasonlító lakáspolitikai irodalom fő iránya ezzel szemben a modellek különbségeit emeli ki, és keresi azokat a tényezőket, amelyek ezeket a különbségeket magyarázzák. Két nagyobb elméleti irányzatot lehet megkülönböztetni: a lakhatás társadalmi beágyazottságát hangsúlyozó („housing provision”) és a lakás tulajdoni szerkezetére („tenure”) épülő, illetve azt magyarázó elméleteket.

1.2.1 A lakásrendszer társadalmi-gazdasági modelljére (housing provision) épülő megközelítés

A 80-as évek kutatásaiban eleinte a lakásszektor beágyazottságát hangsúlyozó („housing provision”) megközelítés uralkodott, amelynek legismertebb változata a strukturalista irányzathoz közel álló megközelítés. De Ball és Harloe (1992) hangsúlyozza, hogy a lakásmodellek strukturális elemzése inkább elemzési keret, semmint egy kész lakáselmélet. Ezért is sorolható ehhez az irányzathoz Harloe

⁶ A tanulmány az európai posztszocialista országokkal foglalkozik, de bizonyos érvelésünk a volt, nem-európai szocialista országokra is vonatkozik.

⁷ Általános nézet, hogy „Kelet-Európában a kormányok a teljes lakásállomány feletti kontrollra törekedtek, de növekvő mértékben vettek igénybe piaci mechanizmusokat, hogy a választási lehetőségeket bővítsék” (Donnison–Urgerson, 1982, p. 93.)

(1985, 1995) strukturalista felfogásán túl Lundqvist (1990) institucionalista megközelítése, amely a lakásrendszereket a különböző szereplők közötti interakciók kontextusában írja le, illetve Barlow and Duncan (1994) felfogása, amely az újratermelési folyamat főbb területeinek szabályozására (telekpiac, építési szabályozás, lakásfinanszírozás stb.) helyezi a hangsúlyt. Az institucionalista/weberianus megközelítésben ugyanakkor a tőke-munka ellentét a magyarázatnak egy dimenziója, tényezője a makrogazdasági, szociológiai tényezők mellett. Természetesen ezen a megközelítésen belül számos változat van, attól függően, hogy a szerzők milyen tényezőkre koncentrálnak (Matznetter, 2002, Matznetter–Mundt, 2012, Malpass, 2008, Lunquist, 1990, Fitzpatrick–Stephens, 2014). Bár az 1990-es években ez a megközelítés háttérbe szorult, az utóbbi évek weberi és institucionalista tradíciókat követő lakásszociológiai írásai azt tanúsítják, hogy a makrogazdasági/politikai környezet jelentőségét egyre többen figyelembe veszik (Stephens, 2011; Kemp–Kofner, 2010). A makrotényezők és a lakáspiaci folyamatok közötti kauzális kapcsolatok empirikus igazolása azonban várat még magára az irodalomban.

A lakás társadalmi beágyazottságára összpontosító megközelítés („housing provision”) túl széles skáláját nyitja meg az elemzéseknek, és emiatt az elméleti írások nem tudnak szervesen egymásra épülni. A jóléti elmélet (és annak továbbfejlesztett változatai) mindig is nagy hatással voltak az összehasonlító lakáskutatásra, annak ellenére, hogy többen megkérdőjelezték a lakásrendszerre való alkalmazhatóságukat. Két problémát emelnénk ki, amelyek különösen korlátozzák az elmélet magyarázó erejét és alkalmazhatóságát konkrét rendszerek leírására. Egyrészt az elmélet a hangsúlyt a típusalkotásra helyezi, és emiatt kevésbé alkalmas a változások magyarázatára. Másrészt nem reális az a feltevés, hogy a jóléti rendszer különböző szektorai azonos működési logikát követnek (Kasza, 2002).

A lakásrendszer társadalmi beágyazottságát a lakásvagyon jóléti rendszerben (nevezetesen a nyugdíjrendszerben) való felhasználhatóságát kiemelő irodalom is hangsúlyozza, hogy a tulajdoni szektor súlyának növekedését az magyarázza, hogy a jóléti rendszer arra ösztönzi a középosztályt, hogy a lakásvagyonban felhalmozott megtakarításait használja a nyugdíjas éveiben. Ez a folyamat oda vezet, hogy a lakáspiaci pozíció és a jóléti rendszerben elfoglalt helyzet szorosan összefügg egymással. Poggio (2012) is hangsúlyozza a jóléti rendszer és a lakásrendszer közötti kapcsolatot: a lakásrendszer a több generációt is összekötő egyéni lakásutakon keresztül újrastrukturálja és megerősíti a társadalmi kapcsolatok rendszerét.

A mi megközelítésünkben is a gazdaságnövekedési modell, a jóléti rendszer és a politikai-társadalmi berendezkedés adják meg az intézmények és a háztartások törekvéseinek, konfliktusainak kereteit, amelyek stabilizálják a lakásfinanszírozás, lakástermelés és -elosztás szervezeti rendszerét.

1.2.2 Lakástulajdon/használat típusára (tenure) épülő megközelítés: egységes és reziduális lakásrendszerek

A 90-es évek közepén a lakásszociológiai irodalomban a társadalmi beágyazottság („housing provision”) megközelítést felváltotta a Kemeny nevéhez köthető, „harmadik utat” kereső elmélet (Kemeny, 1981, 1995, 2001, 2006). Ő az elemzés központjába a lakásrendszer „tenure” összetételét helyezte (a lakás tulajdonjogi helyzetét és az ehhez kapcsolódó társadalmi, hatalmi, ideológiai viszonyokat), és ezen keresztül definiálta a lakásrezsimeket.⁸

⁸ Lásd Stephen (2017) kiváló összefoglalását Kemeny elméletéről, amelyre erősen támaszkodom Kemeny elméletének interpretációjában.

A lakásrezsimek összehasonlító elemzésének meghatározó elmélete (Kemeny, 1995) a tulajdonosi összetétel alapján kétfajta – egységes (unitary) és reziduális – modellt különböztet meg. Az unitáriánus modell azt jelenti, hogy a szektorok nyitva állnak minden társadalmi csoport számára, és az, hogy ki melyik szektorba kerül, az a háztartások élethelyzete, preferenciája stb. alapján dől el. A reziduális modellben a bérlakások elsősorban az arra rászoruló, tipikusan alacsony jövedelmű csoportok számára érhetőek el, ami a bérlakások területi koncentrációja miatt komoly konfliktusokkal járó társadalmi szegregációhoz vezethet. A reziduális modell tipikusan a liberális jóléti állam modelljeiben található meg, míg az unitáriánus modell a szociáldemokrata jóléti államokra jellemző. A két modell közötti választás Kemeny szerint a társadalom alapértékei közötti politikai választás következménye, és lényegében megfelel a liberális és a szociáldemokrata gazdaságfilozófia különbségeinek.

Esping-Andersen (1990) jóléti rezsimek elmélete fontos kihívást jelentett a lakásszociológia számára, melynek kutatói úgy érveltek, hogy a társadalombiztosítás, az egészségügy és az oktatás mellett a lakásrendszert be kell venni negyedik pillérnek, melyet Esping-Anderson elhanyagolt. Számtalan tanulmány született, amely a jóléti rezsimek és a lakás tulajdoni/jogi struktúrája (tenure) közötti összefüggéseket vizsgálta (Hoekstra, 2005, Matznetter, 2002, Matznetter–Mundt, 2012, Lennartz, 2011), de ebben a tekintetben a legnagyobb hatású elemzés Kemeny elmélete maradt, amely különböző politikai rezsimekkel (korporatista versus liberális) magyarázta az unitárius és a reziduális rendszer létrejöttét. Ezt a tipológiát fejlesztette tovább a Housing of Europe (Czischke–Pittini, 2007), amely az egyes szektorok részaránya és a célcsoportok alapján finomította a tipológiát.

A lakás tulajdonjogi helyzetére (tenure formákra) koncentráció elméletek alkalmazása – egyszerűségük, érthetőségük ellenére – komoly kompromisszumokra kényszerítette a szerzőket. Talán legkorábban Ruonavaara (1993) mutatott rá arra, hogy a tenure tipológia mögött számos specifikus eset van, de fenntartotta, hogy ezek a változatok besorolhatók a fő alaptípusok alá. Doling (1999) szintén követte ezt a megközelítést, amikor azt hangsúlyozta, hogy az egyes lakástulajdonformákon belüli változatoknak más és más a szociológiai jelentése. Mandic és Clapham (1996) mutatott rá, hogy a lakástulajdon a poszt-socialista országokban másképpen értelmezik, aminek oka az eltérő történelmi-kulturális háttér. Hegedüs és Teller (2007) hasonlóan azzal érvelt, hogy a tenure-t a különböző lakásrendszerekben másképpen értelmezik (elsősorban a jogi szabályozás és a pénzügyi támogatások/adók eltérése miatt), következésképpen makromodellekben való értelmezése korlátokba ütközik, ha a szabályozások és támogatások specifikus elemeit elhanyagoljuk. A tenure formák tartalma is folyton változik, aminek a legjobb példáját az szolgáltatja, amikor az EU, state-aid előírásaira hivatkozva, szabályozta az egyes szociális lakásmodellek feltételeit (Elsinga–Lind, 2012).

Továbbá, ha kilépünk a lakáskutatások főbb területéről, a fejlett gazdaságú európai és észak-amerikai lakásrendszerekből, akkor ezek az átmeneti formák önmagukban értelmezhetők, és nem tekinthetők az alaptípusok változatainak. Elemzők sokszor találják az európai tenure struktúrát alkalmatlannak a tényleges tulajdoni viszonyok leírására a fejlődő országok esetében (Wu, 2016).

Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy az alap tenure típusokon belül vannak olyan speciális esetek, amelyekhez kapcsolódó stratégiák, konfliktusok nem érthetőek meg anélkül, hogy a belső szabályokkal, érdekeltségekkel (pl. támogatások, adók) tisztában legyünk.

1.2.3 A két megközelítés kombinálása: a lakáspiacot leíró „részpiacláda”

A két alpmegközelítés kombinációja, az egyes fogalmak belső sokfélesége ellenére, hatékony elemzési keretet nyújt, amely jó kiindulópontja lehet a lakásrezsimek elemzésének és osztályozásának⁹.

A különböző lakhatási megoldásokat jellemezhetjük aszerint, hogy a lakhatás milyen tulajdoni/jogi keretek között valósul meg, és aszerint, hogy a lakhatáshoz kapcsolódó egyéni és intézményi szereplők viselkedését mi határozza meg, és mi jellemzi. Korábban bemutattuk (1.2.2), hogy a tulajdoni/jogi háttérnek az alaptípusai mögött olyan változatok vannak, amelyek lényegesen különbözhetnek egymástól. A szereplők lakhatással kapcsolatos viselkedésének szabályait (részben motivációit, a lehetséges tranzakciók jellegét stb.) meghatározó integrációs mechanizmusokat első lépésként három típusba soroljuk: állam, piac és „reciprocity”¹⁰. Az integrációs mechanizmus változatok és lakástulajdon/használat változatai olyan alaptípusokat határoznak meg, amelyek az összehasonlító elemzés kiindulópontjai lehetnek. Ez a két dimenzió a lakásrezsimek két alpmegközelítésének kombinációjaként is felfogható, ami a lakhatási megoldásokat egy mátrixban helyezi el.

Ez a tipológia is jelentős leegyszerűsítéseket tartalmaz, de az eddigieknél sokkal árnyaltabb képet fest a különböző lakhatási megoldásokról. A részpiacláda meghatározásakor az alapkérdés, hogy az egyes lakhatási alternatívákra (housing provision forms) vonatkozó szabályok kialakításában melyik „intézmény” játszik domináns szerepet. A lakásrezsimek jellegét az erre a szerkezetre épülő szabályozási, támogatási és politikai elemek határozzák meg, amit a következő fejezetben tárgyalunk (lásd 1. táblázat).

A következőkben megmutatjuk és példákkal is illusztráljuk, hogy a részpiacláda milyen tipikus pozíciókat határoz meg a lakásrendszerben (1. táblázat). A lakások tulajdoni/jogi (tenure) pozíciója alapján négy típust különböztethetünk meg: közösségi állami és önkormányzati tulajdonú bérlakások, közösségi szövetkezeti tulajdon, magántulajdonban lévő bérlakások, és magántulajdonban lévő, tulajdonos által lakott lakások.

Az állami (vagy önkormányzati) tulajdonú bérlakások esetében egyértelmű, hogy a szektor működési szabályait az „állam” határozza meg. A lakáspolitikai irodalomban gyakran (véleményünk szerint hibásan) csak az első típust („cellát”) tekintik szociális lakásnak (Scanlon et al, 2014), holott szociális lakásprogramok a magánbérlakás-szektoron keresztül vagy a tulajdonosok által lakott lakásokon keresztül is megvalósíthatók.

Bár az állam szerepe sokkal kevésbé egyértelmű a többi tulajdoni/jogi konstrukció esetében, sok olyan példa van, amikor más tulajdoni formákban is az állam játszik meghatározó szerepet. A lakásszövetkezetek esetében több típus is kialakult, amelyek két szélső típusa a tulajdonosi és a bérlői szövetkezet.

⁹ Ennek az ötletnek egy korábbi, egyszerűbb változata egy Hegedüs József és Tosics Iván által közösen jegyzett írásban már szerepelt, de ott egy 2x2-es mátrixban gondolkodtak, és az elméleti konzekvenciákat sem vitték végig (Hegedüs–Tosics, 1998).

¹⁰ Kiindulásként Polányi ismert tipológiáját alkalmazzuk, de két ponton is eltérünk a tipikus megközelítésektől. Egyrészt a tipológiát a lakásviszonyokra adaptálni kell, ami az irodalomban nem nagyon alkalmazott specifikus értelmezés bevezetését jelenti. Másrészt a tipológiát az egyes lakhatási módokra alkalmazzuk, ami mikroszociológiai kiindulópontot jelent, és nem a lakásrendszer egészére vonatkoztatjuk. A lakásrezsimek ezeknek a lakhatási módoknak (részpiacláda) a struktúráját jelenti, aminek a dinamikáját a lakhatás különböző elemeire vonatkozó politikai elképzelések és ezekre épülő állami programok is befolyásolják.

A magánbérlet-szektor szociális lakáscélra való felhasználása nem ismeretlen a modern lakásrendszerekben. Nyugat-Európában a szociális lakásügynökségek közösségi/állami támogatás segítségével közvetítenek a magántulajdonosok és a szociális bérlők között (De Decker, 2002, De Decker et al 2017), de a poszt-szocialista országokban is vannak erre kísérletek (Hegedüs et al, 2016).

Érdekes és a szocialista lakásrendszerben domináns szerepet játszó típus az állami kontroll alatt lévő, tulajdonos által lakott lakások. De számos nem szocialista országban is jelentős szerepet játszik ez a forma. Singapore lakáskínálatát (1996 körül) 86%-ban komoly állami kontroll alatt lévő magántulajdoni szektor képezi (Chua Beng-Huat, 1997), és hasonló modellek működtek Portugáliában és Spanyolországban is.

A piaci integrációnak is számos változata lehet a szabályozási rendszerek függvényében. A piaci integratív mechanizmusok esetében is fellelhetünk állami szabályokat (lakbérszabályozás, adózás, szerződések be nem tartásának következményei stb.), mégis az alapműködési logikát a kereslet-kínálati mechanizmusok és visszacsatolások határozzák meg. Az állami beavatkozás jelentős lehet a piaci integrációs mechanizmus alá sorolt típusok esetében (különböző támogatások, kedvezmények), de ezek a beavatkozások a különböző helyzetű csoportok relatív pozícióit befolyásolják. A piaci integrációs mechanizmusok fontos esete, amikor a közösségi lakástulajdonosok (social landlords) lépnek ki a piacra. Ennek az oka részben a költségvetési kényszer, részben a vegyes társadalmi összetételű lakóterületek kialakításának igénye. Erre számos példa van a holland lakásrendszerben, de még a magyar lakásállomány 3%-át elérő önkormányzati bérlakások egy részét is piaci alapon adják ki.

A reciprokatív integráció pedig sokszor olyan társadalmi szabályokat, mechanizmusokat jelez, amelyek túlmutatnak az állami és piaci logikán. A reciprokatív szféra tipikusan határterületeket érint, amikor a családok közötti kapcsolat is követ egy piaci logikát (rokonoktól is bért szednek a szívességi lakás esetében, vagy a kölcsönöket vissza kell fizetni kamatostul, stb.). Ennek ellenére a politikai-hatalmi viszonyokat ebben az esetben családokon belüli megállapodások szabályozzák. Sokszor az ide tartozó megoldásokat negatív módon határozzuk meg, azaz olyan konstrukciókat sorolunk ide, amelyek „nem állami, nem piaci” megoldások. Az irodalom tipikusan a család szerepét emeli ki, de ez azért egy sokkal szélesebb terület.¹¹ Ebbe az integrációs típusba sorolhatjuk azt a megoldást, amikor a magánbérlet-tulajdonosai ismerősökön keresztül igyekeznek lakásaikat kiadni („szívességi lakás”), a piacinál alacsonyabb lakbéren, hogy ezzel is csökkentsék a kockázatokat (Hegedüs–Horváth–Tosics, 2014). A ma egyre divatosabb közösségi gazdaság (sharing economy) különböző, államtól és piaci szereplőktől függetlenül szerveződő formái az integrációs mechanizmus eseteinek kezelhetők.¹²

A hajléktalanság, kirekesztettség és marginalizáció egy negyedik típust képvisel, melyben az integráció a „társadalmon kívül” valósul meg, bár ezzel a típussal a konceptuális keretek kiépítésekor nem foglalkozunk külön. Speciális „integratív” mechanizmus az, amikor a családok kiesnek a legális lakhatási viszonyokból, hajléktalanellátási szolgáltatásokat vesznek igénybe, vagy társadalmilag elfogadhatatlan, szubstandard lakásban laktak, avagy illegálisan foglalnak el lakásokat.

¹¹ A magyar kalács és sajátlakás-építési modell tipikusan a hitelpiac és munkaerőpiac „kudarcaira” reagál (Sik, 1988, Hegedüs, 1988, 1992). Ennek az informális mechanizmusnak másik esete a dél-koreai „joence” szisztéma, amelyet az hozott létre, hogy az állam olyan gazdaságnövekedési modellt támogatott, amelyben korlátozta a pénzügyi forrásoknak a lakásszektorba való áramlását, ugyanakkor a gazdasági fejlődés elért egy olyan szintet, amelyben megjelentek azok a csoportok, amelyeknek volt megtakarított pénze lakásberuházásra, és biztonságos bérleti konstrukciót kerestek.

¹² Lásd például <http://www.solidarische-oeconomie.de/uploads/files/Forum/Doku%20ForumS%C3%96/JasonNardi-Networking.pdf>

Nagyságrendileg ez a csoport maximum 1-2% körül mozoghat, de konceptuálisan és a gyakorlati lakáspolitiká számára ez a típus meghatározó jelentőségű.

1. táblázat: Lakásrezsimek összehasonlító vizsgálatának elemzési kerete nemzetközi példákkal

		Lakástulajdon/használat típusa		
		Állami/önkormányzati tulajdonú bérlakás	Magánbérlakás	Tulajdonos által lakott lakás
Integrációs mechanizmus	Állam/közösségi	„A”: Önkormányzati lakások, bérlakás szövetkezet, vegyes vállalatok	„B”: Szociális bérlakás ügynökség, jelentős lakbértámogatás modellek	„C”: Singapore modell, Land Trust, spanyol/portugál támogatott magántulajdonú lakások
	Piaci integráció	„D”: Közösségi lakástulajdonosok kilépése a piacra (Hollandia, UK, és magyar példák)	„E”: A tipikus magánbérlési szektor, egyéni tulajdonosok, vagy intézményi lakástulajdonosok	„F”: Tipikus saját tulajdonú
	Reciprokatív (család, rokonság és barátok)	„G”: Közösségi bérlakásba befogadott bérlők	„H” Szívességi bérlakás vagy speciális pénzügyi konstrukciók	„I”: Szívességi átengedett lakások (pl. rokonok között)
	Kirekesztés, hajléktalanok	„J”: Hajléktalanellátás	„K”: Illegálisan elfoglalt lakások	„L” Marginális helyzetű, szubstandard lakások

A részpiac mátrix a lakásrezsimek értelmezésének kiindulópontja, aminek tartalmát az alternatív lakhatási formák szabályozása, támogatási rendszerek és lakáspolitikai intézkedések határozzák meg. Ugyanakkor fontos látni, hogy a lakásrendszernek van egy „tehetetlensége”. A különböző lakhatási formákhoz kapcsolódó jogi, pénzügyi és politikai elemek csak ritkán előforduló történelmi körülmények között változtathatók meg rövid idő alatt (forradalmak, háborúk). Következésképpen a lakásrendszer történelmi háttere korlátozza egy adott időszak lakáspolitikai lehetőségeit (útfüggőség).

A lakáspolitiká „újraértelmezi” a részpiac mátrixot, szabályozási gyakorlatával és lakásprogramokkal megkísérli megváltoztatni ennek belső viszonyait. A lakásrendszer többi szereplője is értelmezi a lakhatási alternatívákat, és ennek megfelelően alakítja ki stratégiáját.

Fontos látni, hogy a lakásrezsimek társadalmi egyenlőtlenségre gyakorolt hatása önmagában is külön elemzés tárgya, az állami integráció nem garantálja a progresszív jövedelmi hatást. Elemzésünk szempontjából érdekes kérdés, hogy a hatalmi viszonyok (gazdasági érdekek, politikai felelősség, intézményi és egyéni ösztönzési elemek, a konstrukció elemeihez kapcsolódó támogatások és adók) hogyan befolyásolják a különböző „cellákba” sorolt konstrukciók dinamikáját (Smith, 2000, és Pavlovskaya, 2004, Hegedüs–Teller, 2007). Figyelmet érdemel annak vizsgálata is, hogy egy-egy konstrukcióra milyen szabályok vonatkoznak, mi a domináns integratív mechanizmus, vagy milyen tényezők korlátozzák a szereplők választásait (pl. nem realizálhatnak piaci kamatot, nem vehetik többször igénybe, stb.).

1.2.4 Lakásrezsimek: jogszabályi háttér, a támogatások/adók rendszere és a politikai berendezkedés

Az elemzési keret segít elhelyezni a lakáspolitikai szereplőket és értelmezni a köztük lévő interakciókat, de a lakásrendszer működését és dinamikáját leginkább a szereplők közötti viszonyok, a különböző programokra vonatkozó szabályok és a támogatási/adózási rendszer határozza meg. A lakásirodalom három szabályozási területet emel ki, amely jól meghatározza a lakásrendszer működésének kereteit:

a) lakáshitelezés, lakásfinanszírozás szabályozása; b) bérlők és tulajdonosok viselkedésének szabályozása; c) lakásépítés (városfejlődés) szabályozása.

a. A szabályozások területei

A lakásfinanszírozás területének (banki finanszírozás, támogatások és adók rendszere) fontos tényezője, hogy a modern gazdaságokban a „lakás-áru” speciális jellege (azaz hogy részben használati cikk, részben vagyontárgy és a megtakarítás egyik fontos formája) rendkívüli módon befolyásolja a lakáspiaci folyamatok gazdasági jellegét.¹³ A lakásrendszer részpiacaiban kialakuló lakhatási megoldások dinamikus elemét nagyon erősen befolyásolja, hogy a lakhatás különböző változatainak milyen gazdasági összetevői vannak, az adott forma fenntartása az egyes szereplőknek milyen pénzügyi elkötelezettséggel vagy jövedelemmel jár.

A lakásfinanszírozás szabályozási környezete (részben a lakásáru e kettős funkciója miatt) komoly kockázatokat jelenthet a szereplőknek. A túlszabályozott rendszerek magas társadalmi költséget és alacsony hatékonyságot jelentenek (Malpezzi–Mayo, 1997), a magukra hagyott piacok viszont gyakran vezetnek szociálisan elfogadhatatlan és gazdaságilag pazarló megoldásokhoz (Grout–Zalewska, 2006; Akerlof–Shiller, 2009). A szabályozási feltételek a gazdasági, hatalmi viszonyokat képezik le („információs asszimetria”), ami az elmúlt évtizedben a fogyasztóvédelem hiányosságaiban jelentkezett (Duebel, 2014).

A lakásbérlet jogi és pénzügyi szabályozása és ennek változásai meghatározó szerepet játszottak a bérleti szektor intézményi fejlődésében. A különböző modellekben nagyon fontos elem volt a bérlő és a tulajdonos (önkormányzat, önkormányzati vállalat, lakásszövetkezet stb.) közötti jogviszony szabályozása és a támogatási rendszer – mind a kínálati (lakásépítéshez nyújtott), mind a keresleti (laktér megfizetéséhez adott) támogatás. A jogszabályi környezet és a támogatási rendszer megváltozása (akár politikai, akár gazdasági okok miatt történik) kikényszeríti a szociálisbérlet-tulajdonosok viselkedésének megváltozását. A változások sokszor nem követik a döntéshozók várakozásait, amire jó példa például a „fair” laktérkontroll bevezetése Olaszországban az 1980-as években, aminek következtében a magánbérlet-szektor szinte teljesen leépült (Tosi, 1990; Padovani, 1996).

Az építési szabályok a városi lakásépítést befolyásolják, és ezzel fontos szociális és hatékonysági tényezővé válnak. A telekérték a különböző integrációs mechanizmusokban más és más szerepet játszik, ami lényeges eltérésekhez vezet (Bertaud–Renaud, 1997, French–Hamilton, 1997).

Az integrációs mechanizmusok működését a szabályozási elemek jelentős mértékben befolyásolják. A piaci integrációs modellnek ezért számos válfaja létezik, és önmagában a piaci logika nem garantálja a gazdasági optimumot sem a piaci kudarcok miatt. Egyik fontos példája ennek a magyar magánbérlet-szektor jogi szabályozása, amit szinte valamennyi elemző alulszabályozottnak értékel (Hegedüs et al., 2016; Habitat for Humanity, 2019). Az európai lakásrendszerekben a stabil bérlet-szektor feltétele a kiegyensúlyozott laktér-szabályozás volt (Boer–Bitetti, 2014).

A jogi szabályozás hiányát bizonyítja a 2008-2009-es pénzügyi válság, amelynek egyik oka a piaci mechanizmuson belüli egyenlőtlen hatalmi pozíciók kiegyensúlyozatlansága, amire az aszimmetrikus információ okozta piaci kudarc nem elégséges válasz. Mindez azt az elméletet támasztja alá, hogy nincs „tiszta piaci” integráció, ahogy Polányi elmélete is arra épül, hogy az önszabályozó piac

¹³ Jelentős kutatások születtek az utóbbi 10-15 évben a lakásvagyonra épülő jóléti (főleg nyugdíj) rendszerekkel kapcsolatban, lásd pl. Ronald és Elsinga (2011).

megjelenését komoly társadalmi, gazdasági beavatkozások előzték meg, és az önszabályzó piac is beágyazódik a hatalmi-politikai rendszerbe.

A magatartási közgazdaságtan (behavioural economics) népszerűsége összefügg azzal a ténnyel, hogy a háztartások viselkedését nem lehet teljesen visszavezetni racionális döntésekre. Maga Irving Fisher, a modern közgazdaságtan egyik képviselője, ahogy erre Robert J. Shiller 2015-ös írásában¹⁴ utal, 1918-ban úgy fogalmazott, hogy az emberi viselkedés nem annyira a hasznokat, hanem a „kívánságokat” („wantibility”) maximalizálja, komoly tévedéseken és hibákon keresztül.

A válságot követően számos olyan elemzés született, amely a piaci rendszer komolyabb szabályozása mellett érvel, a banki termékek kockázatainak keretek közé kényszerítésével és az „alulinformált” fogyasztók védelmével (Dübel, 2014). A Magyar Nemzeti Bank is jelentős mértékben szabályozta a jelzáloghiteleket.

Érdemes még egy területet megemlíteni a posztoszocialista lakásrendszerekben. Az állami lakásállománynak a bennlakók részére történő privatizációja egy sajátos társasházi rendszerhez vezetett, amely polgári tulajdonjogra épül, de minimális szabályozással, ami a működőképességét és hatékonyságát egyaránt rontotta (Buckley–Mathema, 2018).

A korábban felállított részpiac mátrix működését, a különböző szereplők lehetőségeit a jogrendszer alapvetően befolyásolja, és nemcsak az egyes cellákon belüli viszonyokat, hanem a cellák közötti dinamikát is.

b. Támogatások – dekommodifikáció

A lakásrendszer működésének, a jogszabályi kereteken túl, a másik alapvető tényezője a támogatási rendszer. Nem véletlen, hogy a lakáspolitikát az elemzők többsége a lakástámogatások elosztásának politikájával azonosítja. Lakástámogatások alatt nemcsak a költségvetési kiadásokat kell érteni, hanem az adóengedmények (meglehetősen bonyolult) rendszerét is, sőt bizonyos jogszabályoknak újraelosztási hatásuk is van. (Ez utóbbi kapcsán gondoljunk a lakbérszabályozásra vagy a beépítési övezeti szabályozásra.)

A lakáspolitikának tehát az egyik legfontosabb eszközét jelentik a lakástámogatások, ezek rendszere, célzottsága és hatása a gazdaság szereplőire. Közgazdasági értelemben a lakásrendszer elemeinek (lakbér, telek, hitel stb.) támogatása egyfajta dekommodifikációt is jelent, azaz a lakás árújellegének korlátozását, kiemelését a piaci törvények alól. A kérdés az, hogy a támogatások hogyan járulnak hozzá az egyenlőtlenségek csökkentéséhez, a lakhatás megfizethetőségéhez és biztonságának javításához. A lakástámogatások egyenlőtlenségeket csökkentő hatása egyáltalán nem egyértelmű.

c. Állami berendezkedés (politikai ideológia) és lakásrezsim

A lakásrezsimeket három külső tényező befolyásolja: politikai/gazdaságpolitikai ideológia; útfüggőség; és a rendszeren belüli tényezők (szereplők törekvései, különböző kihívások). A társadalomban uralkodó ideológiai és lakáspolitikai paradigma alapján az egyes országok intézményrendszerein belül alakul ki a lakáspolitikai koncepció, a különböző szereplők (szervezetek) közötti interakció eredményeként, amelyben a különböző intézmények súlya, korábbi tapasztalataik és hatalmuk jelentős mértékben befolyásolják az eredményt.

Nem véletlen, hogy az összehasonlító kutatások tipikusan Európára (és a fejlett világ országaira) vonatkoznak, és ezek az eredmények értetlenül állnak egy dél-amerikai vagy távol-keleti ország

¹⁴ R.J. Siller: Faith in an Unregulated Free Market? Don't Fall for It <https://som.yale.edu/news/2015/10/faith-unregulated-free-market-don%E2%80%99t-fall-it>).

lakásrendszerének tényei előtt. A harmadik világ országainak társadalmi és gazdasági szerkezete oly mértékben eltér a fejlett világtól, hogy ezekben az országokban a legtöbb fogalom értelmezhetetlen, gondoljunk a harmadik világ túlnépesedett városaira, a slumokra és az ott kialakult lakáspiari helyzetekre (ezek jogi, pénzügyi és társadalmi következményeivel együtt.) A „rule of law” hiánya, a korrupció, a speciális társadalmi kapcsolatok (család, törzs, kaszt stb.) jelentősége, az autokratikus politikai berendezkedés stb. mind módosítja az egyes lakáspiari mintákat. Egy autokrata politikai rendszer képes a lakáspiac makrofeltételeit eltéríteni a piaci mechanizmusoktól és kvázi-piaci környezetet teremteni, amely a lakásrendszer egyes elemeinek viselkedését, motivációit megváltoztatja, következésképpen modellszerűen nem hasonlítható össze a demokratikus politikai berendezkedésekben kialakult rendszerekkel.

Fontos látni, hogy a lakáspolitikai nem feltétlenül lesz konzisztens rendszer. Gyakori, hogy egymásnak ellentmondó elemeket tartalmaz, olyanokat például, melyek az ideológiai/politikai céloknak ellentmondanak.

1.3 Szociális és megfizethető lakáspolitikai eszközök alapmodelljei

a. Központosított modell

A központosított modell jó példája az USA rendszere, ahol a szociális bérlakásokat a Szövetségi Kormányzat pénzből, a minisztérium (Department of Housing and Urban Development – HUD) irányítása alatt működő, az egyes államokban létrehozott szervezetek (Lakáshivatal – Housing Authority) építették fel és üzemeltették. A szociális bérlakás-építési program az 1960-as években leállt, és lakásjegy alapú program váltotta fel, valamint számos szövetségi programot indítottak el (pl. hitelgarancia program stb.), amelyeknek a lebonyolítását a HUD dekoncentrált szervezetei vették át. A Minisztérium központi szervezetének és helyi irodáinak működését teljes egészében a szövetségi állam költségvetése biztosítja, a Minisztérium pedig – költségvetési szervként – közvetlenül az elnöknek, illetve az elnöki hivatalnak tartozik beszámolási kötelezettséggel. A helyi Lakáshivatalok (Housing Authority) felügyelőbizottságának tagjait az önkormányzatok (polgármester, jegyző) nevezik ki, ami egy nem fizetett társadalmi funkció. A szervezet tevékenységi köre a folyamatosan alakuló társadalmi nyomáshoz és szükségletekhez igazodott: feladatkörébe bekerült a lakhatási antidiszkriminációs tevékenység, a speciális helyzetű csoportok igényeinek kielégítése, a nyolcvanas évekre tömegessé váló hajléktalanság kezelése, miközben folytatta az alsó-közép jövedelmű csoportok számára elérhető támogatott jelzálog-hitelezési programjait is. Az 1986-ban bevezetett, alacsony jövedelmű háztartásokat célzó adókedvezmény (Low-Income Housing Tax Credit) segítségével magánbefektetőket vont be a bérlakásépítésbe, szervezte a voucher programot a lakásváltoztatást tervező rászoruló bérlőknek, illetve garanciaprogramot indított, hogy az alacsony jövedelmű csoportok számára is elérhetővé tegye a lakáshitelekhez való hozzáférést. A kilencvenes években megkezdődött tartós gazdasági élénkülés nyomán a szociális bérbeadók lehetőséget kaptak arra, hogy korlátozott számban középosztálybeli háztartásoknak is bérbe adjanak lakásokat, hogy így képesek legyenek kiegyensúlyozottabb költségvetéssel működni. A 2007-2008-as gazdasági és lakáspiari válságot követően pedig a minisztérium tanácsadói munkája a kilakoltatással veszélyeztetett háztartásoknak nyújtott tanácsadással bővült. A HUD jelenleg a megfizethető és méltányos lakhatást segítő programok (többlakásos új építések támogatása és voucher programok) adminisztrációja mellett, többek között a lakáspiac kilengéseinek ellensúlyozásáért, a lakhatási diszkrimináció megakadályozásáért, közösségi tervezési programokért, támogatott jelzáloghitel-programokért és szakpolitikai kutatásért és javaslattevéletért is felel.

Következtetés: a magyar rendszerben is szükség van egy olyan kormány szervezetre, amely a központilag finanszírozott programokat végrehajtja, vagy végrehajtásáról gondoskodik, azok eredményeit ellenőrzi.

b. Önkormányzati modell

Az önkormányzati bérlakás-modell alapvonása, hogy a közösségi bérlakások az önkormányzatok (pl. Anglia, Írország) vagy az önkormányzatok által létrehozott vállalatok (nonprofit vagy gazdasági társaság) tulajdonában vannak (Svédország, Olaszország). Fontos eleme a modellnek továbbá, hogy az önkormányzatok komoly állami támogatás segítségével építették ki a tulajdonukban lévő állományt. Ennek fejében a szektor működését az állam több ponton is szabályozta (lakbér-megállapítás, bérleti jogviszony tartalma, lakások elosztásának elvei stb.). Ezek a modellek az elmúlt fél évszázadban komoly változásokon mentek keresztül, amelyek leglényegesebb eleme, hogy a támogatások fokozatosan leépültek, általában radikálisan csökkentek, illetve átalakultak (a keresleti támogatások szerepe nőtt a kínálati támogatásokkal szemben).¹⁵ Ezek a változások szükségképpen növelték a bérlakásvállalatok gazdálkodási önállóságát. Ez legszélsőségesebb formában a svéd rendszerben valósult meg, ahol, hogy megfeleljenek az EU állami támogatásokról szóló előírásainak, deklarálták, hogy az önkormányzati lakástársaságok nem szociális lakásokat kezelnek, és nem kapnak olyan állami támogatásokat, amelyeket a magánbérlakások tulajdonosai ne kapnának meg. A szociális lakhatási feladatokat az önkormányzatok szociális osztályai és a központi kormányzat dekoncentrált szervezetei veszik át, amelyek tipikusan elkülönülnek a lakástársaságoktól. A modellnek két alapkérdése van. Egyrészt biztosítani kell a lakásvállalatok piaci stabilitását, nevezetesen, hogy a lakberek kövessék a működési költségeket, és az esetleges veszteségeket (kiadatlan lakások vagy lakbérhátralékok, a költségek és a lakbérbevételek eltérése) az állam átvállalja, amennyiben annak oka nem az önkormányzati lakásvállalat rossz gazdálkodása. Másrészt, központi támogatásoknak kell biztosítania, hogy a lakások az alacsony jövedelmű családok számára is elérhetőek legyenek.

Következtetés: A mai önkormányzati modell radikális átalakítására van szükség, mivel az tesz eleget két minimumfeltételnek: (1) a gazdasági fenntarthatóság és (2) az alacsony jövedelműek lakáskiadásaihoz való hozzájárulás követelményének. Mivel ez egy lépésben nehezen vezethető be, újfajta lakástársaságok kiépítése javasolható, amelyek megfelelnek ezeknek a minimumfeltételeknek, ugyanakkor nem csökkentik az önkormányzatok szerepét a szociális lakáspolitikában.

c. A magánszektor közösségi bevonásának modelljei

A harmadik is vegyes modell, amelynek lényege, hogy a szociális lakásszolgáltatás bérleti jogviszonyon keresztül valósul meg, de a magánszektor közvetítésével, magánpiaci bérlakások bevonásával. Ennek alapformája az 1970-es években az USA-ban bevezetett „voucher” rendszer, amikor az állam lakbértámogatást nyújt az arra rászoruló családoknak, akinek magának kell megtalálnia a számára megfelelő lakást. Az állam szerepe a lakbértámogatás elosztása, a bérleti szerződés feltételeinek ellenőrzése, a lakás minőségének ellenőrzése stb. De ugyanebbe a típusba sorolható a német magánbérleti piacon keresztüli lakásköltség-támogatás is, amely rugalmas lakbérkontroll mellett ad szociális feltételektől függő támogatást a bérlőnek. Az ebbe a modellbe tartozó változatok közös jellemzője, hogy a lakások nincsenek közösségi (állami, szövetkezeti) tulajdonban, de a bérleti

¹⁵ Természetesen a privatizáció a szektor történetének fontos eleme, amely legszélsőségesebb formájában Angliában valósult meg az 1980-as évek változásainak következtében. E tanulmány elemzési céljai szempontjából a tömeges, politika által motivált privatizáció másodlagos kérdés, fontosabb, hogy a lakásvállalatok a gazdasági önállósággal a privatizáció lehetőségét is megkapták, aminek a célja nem a szektor felszámolása, hanem piaci pozíciójának javítása volt.

feltételek több elemét központi jogszabályok és/vagy az önkormányzat határozza meg. Viszonylag új változat e modellen belül a szociális lakásügynökség modellje, amely a magántulajdonosoktól bérelt lakásokat juttat az arra rászoruló családoknak. Erre jó példákat lehet találni a belga, olasz, ír és spanyol rendszerekben.

Következtetés: A magántulajdonú lakások közösségi lakásrendszerbe való bevonásának vannak tapasztalatai, erre akár az önkormányzatok által létrehozott lakástársaságok, akár nonprofit szervezetek alkalmasak.

d. Nonprofit modell

Nyugat-európai országokban a közösségi bérlakásokat tipikusan nonprofit szervezetek működtetik, amelyeknek több változata is létezik: holland, dán, norvég, osztrák, angol modellek. Közös bennük, hogy komoly állami támogatással jöttek létre az 1950-es évektől¹⁶. Az 1980-as évektől kezdve az építési (kínálati) támogatásokat tipikusan a keresleti támogatások egészítik ki, illetve váltják fel. A támogatások csökkenésével és a piacconform finanszírozási formák bevezetésével a társaságok önállósága itt is növekedett. Jó példa a holland lakásszövetkezeti modell, amely jelenleg a lakásállomány 40%-át teszi ki, nem élvez közvetlen állami támogatást, és a különböző szervezetek önállóan gazdálkodnak, eleget téve a központi előírásoknak, amelyek között a legújabb az EU által előírt jövedelemhatár, melyet a lakások 90%-ában be kell tartani. A dán lakásszövetkezetek jogilag és gazdaságilag teljesen függetlenek az önkormányzattól, de megüresedett lakásaik 25%-ába az önkormányzat jelöli ki a bérlőt. Más logikát követnek a német lakásszövetkezetek, amelyek működését az állam építésük után 30 évig szabályozta, de ma már teljesen önállóak, ugyanakkor mivel nonprofit társaságként működnek, a lakásaik lakbérére stabilan 20-25%-kal a piaci lakbérszint alatt marad. A nonprofit lakástársaság irányítása nagyon különböző formákat követhet, melyek nemcsak országonként, de egyes időszakonként is eltérő jellegűek. Ebbe a típusba sorolhatók a vegyes tulajdonú lakástársaságok, mint például a francia HLM, amelyben az önkormányzat alapítóként és tulajdonosként is szerepet játszik, de a társaság működése és irányítása közelebb van a nonprofit társaságokhoz, mint az önkormányzati tulajdonú lakástársaságokhoz. Az önkormányzati modellhez hasonlóan itt is az az alapkérdés, hogy miként tartják fenn a szektor pénzügyi egyensúlyát (lakbér-meghatározás stb.), és miként biztosítják, hogy alacsony jövedelmű csoportok is bejussanak a szektorba. Erre, ahogy az előzőekben látható volt, nagyon különböző megoldások vannak.

Következtetés: A nonprofit bérlakás szövetkezeti modell az egyik legsikeresebb megoldás, amelynek nagyon széles skálán mozog a szabályozása, ugyanakkor a magyar rendszerben egyre fontosabb szerepet játszó nonprofit szervezetek alkalmasak lehetnek megfizethető bérlakás szövetkezeti modell irányítására is.

1.4 A lakásrezsim elmélet alkalmazása a hazai lakásrendszerre

Az 1989-90-es politikai-gazdasági fordulat a kelet-európai lakásrendszerek lényeges átalakulását hozta magával. A rendszerváltás előtti lakásrendszert az előző fejezetben kidolgozott részpiac-mátrix segítségével írjuk le, ahol a mátrix celláit (lakhatási formák) a lakásszektor domináns integrációs mechanizmusainak és a tipikus tulajdoni/jogi formáknak a kombinációjaként határozzuk meg.

A szocialista lakásrendszerek legfontosabb sajátossága az állam integratív funkciója, ami nemcsak az állami tulajdonú lakások esetében érvényesült, hanem az állam által szervezett lakásmegoldások (OTP lakások, lakásszövetkezetek stb.) esetében is. További fontos jellemzője ennek a

¹⁶ Az angol lakásszövetkezetek 1980 után indultak fejlődésnek, lényegében a privatizáció, illetve az önkormányzati lakásberuházások leállításának kompenzációjaként.

lakásmodellnek, hogy az állam mellett a „nem állami és nem piaci” integratív mechanizmusok, elsősorban a családi, rokon és lokális kapcsolatok — különösen a vidéki településeken — komoly szabályozó/korrigáló szerepet játszottak. Az állam igyekezett kontroll alatt tartani a lakáspiacot mind a kínálati, mind a keresleti oldalon. Ez a kontroll azonban közel sem volt tökéletes, így a piaci vagy kvázi-piaci mechanizmusok is megjelentek még az állami tulajdonú lakásállományon belül is (magánszemélyek közötti cserék, albérletek stb.) (Hegedüs, 1988, 1992, Hegedüs–Tosics, 1996, Hegedüs–Puzanov, 2017). A kelet-európai lakásrendszer egyszerűsített részpiac-mátrixát az 1. ábra mutatja be, ahol a körök nagysága az egyes cellákba tartozó lakhatási formák súlyát jelzi.

A rendszerváltás utáni évtizedben két alapvető változás történt a lakásrendszerben. Egyrészt a lakásprivatizáció következtében az állami tulajdonú lakásállomány 21%-ról 3%-ra csökken (Székely, 2000), állami tulajdonban pedig csak a relatíve rosszabb minőségű lakásállomány marad meg. Másrészt a lakáshitelezés állami pénzügyintézményeken keresztüli finanszírozása megszűnik. (Hegedüs–Várhegyi, 1999). Az ezek helyett belépő piaci pénzügyintézetek csak a 2000-es évek elejétől kezdenek lakásvásárlásokat és építéseket finanszírozni, amikor az infláció kezelhető nagyságú lesz. A részpiac-mátrix (2. ábra¹⁷), összehasonlítva a nyugat-európai modell stilizált verziójával (3. ábra), jelzi a rendszerváltás utáni lakásmodell főbb gyenge pontjait. Ezek közül talán a legfontosabb a szociális szektor hiánya: ez olyan államilag integrált, szabályozott lakhatási formákat jelentene, amelyek az alacsony jövedelmű társadalmi csoportoknak is biztosítanák a megfizethető, alapvető elvárásoknak eleget tevő lakhatást. Másrészt hiányzik egy olyan piaci lakásfinanszírozás, amely számottevő állami segítség nélkül is megfizethető lakáshoz jutási megoldásokat biztosít a társadalom középosztálya számára. Harmadrészt a modell megmutatja a magánbérlet-szektor gyengeségét, amely mögött jogi szabályozatlanság és a szektor növekedését gátló kockázatok állnak.

A lakásrezsimeket¹⁸ a részpiac-mátrixhoz kapcsolódó jogszabályok, fiskális (adózási és egyéb támogatási) elemek, illetve a lakásrendszer meghatározó politikai-ideológiai programjai együtt határozzák meg. A lakásrendszert olyan intézményi térként definiálhatjuk, amelyben a részpiac-mátrix által pozicionált lakhatási formákhoz intézményi és egyéni (háztartási) érdekek kapcsolódnak.

A stilizált nyugat-európai részpiac mátrix (3. ábra) jellemzője, hogy az erős piaci tulajdonosi szektor mellett számottevő szociális és piaci bérletlakásállomány is létezik. A nyugat-európai lakásrendszerek azonban országonként különböznek; számos kísérlet történt e különbségek konceptualizálására. Ezek közül az utóbbi két évtizedben a Kemeny-féle megközelítés vált uralkodóvá, amely integrált és reziduális (bérletlakás) modelleket különböztetett meg (Kemeny, 1995, Kemeny et al. 2005) aszerint, hogy a szociális és piaci bérletlakás szektor milyen kapcsolatban áll egymással. Haffner és munkatársai (Haffner et al., 2009) a különböző bérletlakás rendszereket abból a szempontból vizsgálták, hogy az egyes konstrukciók között mekkora a „távolság” jogi, pénzügyi, elosztási stb. szempontból. Ez a logika jól alkalmazható az általunk felállított részpiac mátrixra is, ahol a különböző tipikus lakhatási formákat reprezentáló cellák közötti „távolság” elemzése lehetőséget ad a lakásrendszerek pontosabb összehasonlítására.

A lakásrendszeren belüli érdekek és érdekkonfliktusok jelentik a lakásrendszer változásának dinamikus elemeit, ezek a folyamatok kényszerítik ki a jogi változásokat, fiskális intézkedések módosítását, és ösztönözik a lakásrendszerre vonatkozó politikai elképzelések módosítását is.

¹⁷ Az ábrán a könnyebb érthetőség kedvéért a marginalizált, kiszorított helyzetet nem tüntettük fel.

¹⁸ A lakásrezsimek a lakásrendszer részpiac-mátrix logikájának megfelelő értelmezése, ahol a rezsimok közötti különbséget, ahogy ezt az előző fejezetben érintettük, a mátrix szerkezete és az ahhoz kapcsolódó jogi, fiskális, pénzügyi szabályok, valamint az ezeket az elemeket befolyásoló, uralkodó lakáspolitikai elképzelések határozzák meg.

<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Integrációs mechanizmus</th> <th colspan="3">Tulajdoni-jogi státusz</th> </tr> <tr> <th>Közösségi bérlakás</th> <th>Magánbér-lakás</th> <th>Tulajdonos által lakott</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Állam/közösségi</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Piaci integráció</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Reciprokatív (család, rokonság, barát)</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Integrációs mechanizmus	Tulajdoni-jogi státusz			Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott	Állam/közösségi				Piaci integráció				Reciprokatív (család, rokonság, barát)				<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Integrációs mechanizmus</th> <th colspan="3">Tulajdoni-jogi státusz</th> </tr> <tr> <th>Közösségi bérlakás</th> <th>Magánbér-lakás</th> <th>Tulajdonos által lakott</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Állam/közösségi</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Piaci integráció</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Reciprokatív (család, rokonság, barát)</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Integrációs mechanizmus	Tulajdoni-jogi státusz			Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott	Állam/közösségi				Piaci integráció				Reciprokatív (család, rokonság, barát)			
Integrációs mechanizmus		Tulajdoni-jogi státusz																																					
	Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott																																				
Állam/közösségi																																							
Piaci integráció																																							
Reciprokatív (család, rokonság, barát)																																							
Integrációs mechanizmus	Tulajdoni-jogi státusz																																						
	Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott																																				
Állam/közösségi																																							
Piaci integráció																																							
Reciprokatív (család, rokonság, barát)																																							
<p>2. ábra: A kelet-európai lakásmodellhez tartozó stilizált részpiac mátrix</p>	<p>3. ábra: A posztoszocialista lakásmodellhez tartozó stilizált részpiac mátrix</p>																																						
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Integrációs mechanizmus</th> <th colspan="3">Tulajdoni-jogi státusz</th> </tr> <tr> <th>Közösségi bérlakás</th> <th>Magánbér-lakás</th> <th>Tulajdonos által lakott</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Állam/közösségi</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Piaci integráció</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Reciprokatív (család, rokonság, barát)</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Integrációs mechanizmus	Tulajdoni-jogi státusz			Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott	Állam/közösségi				Piaci integráció				Reciprokatív (család, rokonság, barát)				<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Integrációs mechanizmus</th> <th colspan="3">Tulajdoni-jogi státusz</th> </tr> <tr> <th>Közösségi bérlakás</th> <th>Magánbér-lakás</th> <th>Tulajdonos által lakott</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Állam/közösségi</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Piaci integráció</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Reciprokatív (család, rokonság, barát)</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Integrációs mechanizmus	Tulajdoni-jogi státusz			Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott	Állam/közösségi				Piaci integráció				Reciprokatív (család, rokonság, barát)			
Integrációs mechanizmus		Tulajdoni-jogi státusz																																					
	Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott																																				
Állam/közösségi																																							
Piaci integráció																																							
Reciprokatív (család, rokonság, barát)																																							
Integrációs mechanizmus	Tulajdoni-jogi státusz																																						
	Közösségi bérlakás	Magánbér-lakás	Tulajdonos által lakott																																				
Állam/közösségi																																							
Piaci integráció																																							
Reciprokatív (család, rokonság, barát)																																							
<p>4. ábra: A nyugat-európai lakásmodellhez tartozó stilizált részpiac mátrix</p>	<p>5. ábra: A posztoszocialista modell javasolt változási irányai</p>																																						

A posztoszocialista országok gazdaságának stabilizációja után a lakásszektorért felelős politikusok felismerték a lakásrezsim fent említett kritikus pontjait, és a lakáspolitikában helyet kapott a szociális szektor növelésének programja, a magánbérlet-szektor nagyobb súlyát megteremtő intézkedések és a piaci lakásfinanszírozás megindítása is (Lásd 5. ábra).

Ezek a programok a posztoszocialista országokban eltérő támogatást kaptak. Általában jellemző, hogy a szociális bérlet programok nem kapták meg a szükséges politikai és költségvetési támogatást, a magánbérlet-szektor fejlődése lassan változott, mert a szektor kockázatai miatt elsősorban az egyéni tulajdonosok (lényegében a felső középosztály) portfólió döntéséről függött, szabályozása pedig nem volt átfogó és elégséges. A lakásfinanszírozási rendszer szerepe viszont egyértelműen nőtt

mindenhol, bár az intézményi megoldások és a jelzálog-hitelezés volumene országonként eltérő volt (Hegedüs–Struyk, 2005).

A tanulmány álláspontja, hogy a lakáspolitikának az állami integrációs mechanizmust kell erősítenie a piaci szektor kiegyensúlyozott szabályozása mellett. Ennek révén a marginalizált helyzetű csoportoknak és a gazdaságilag gyenge háttérrel rendelkezőknek kell lehetőséget adni a szorosabb állami szabályozás alatti lakhatási formákban.

2. A lakáspolitikai stratégiai irányai a 2008-2009-es pénzügyi válság után

2.1 Különböző válaszok a lakásválságra: nemzetközi példák

2.1.1 Bevezető: intézményi válaszok a válságra: innováció és útfüggség

A nyugat-európai példák áttekintésének nem az a célja, hogy közvetlenül átvehető modelleket írjunk le, ami többek között azért sem lehetséges, mert mások a gazdasági, jogi, történeti, intézményi előzmények. Természetesen nem ritka, hogy egy-egy lakáspolitikai javaslat egy meghatározott modell átvételét erőlteti, de ezek nem nagyon működnek. Új megoldásokat messzemenően a helyi intézményi, politikai, hatalmi szerkezethez kell alakítani. A cél inkább a modellek egy-egy érdekesebb (innovatív) elemének a megismerése és a hazai javaslatokba való felhasználásuk végiggondolása. Három nagyobb területen keresünk megoldásokat: a bérlakásszektorban (mind a közösségi, mind a magántulajdonú, de közösségi hasznosítású bérlakások esetében), a korlátozott tulajdonú modellekhez és a teljes magántulajdonhoz adott támogatások kontrolljához.

2.1.2 A dán lakásszövetkezetek finanszírozása

Az új szociális lakásberuházások 88 százalékát jelzáloghitellel finanszírozzák. Az önkormányzat fizeti a költségek 10 százalékát előlegként, a jövőbeni bérlők pedig 2 százalékot. Ezen felül az önkormányzat a jelzáloghitel segítségével a lakás értékének 60 százaléka feletti részét garantálja. Korábban a Nemzeti Lakás Alap nyújtotta a hiteleket. A minisztérium döntése, hogy az adott évben milyen típusú hitellel finanszírozzák az új lakásokat, és az is minisztériumi döntés, hogy az egyes önkormányzatok mekkora keretet kapnak. A garanciavállalás pénzügyi kockázatot jelenthet, de a bajban lévő önkormányzatokat a Nemzeti Építési Alap segíti ki.

- 1975 és 1982 között a kamattámogatás indexálva volt a bérekhez és árakhoz, ami azt jelentette, hogy a bérek emelkedése esetében csökkent a támogatás. A szociális lakásépítés esetében nem számítottak fel jövedelemadót és ingatlanadót, a lakásépítési költségeket pedig felső költséghatárhoz kötötték.
- 1982 és 1998 között változó kamatozású hitellel finanszírozták a beruházásokat, mégpedig olyan konstrukcióval, amely növelte a lejáratot, ha a kamat növekedett, annak érdekében, hogy a törlesztőrészlet ne növekedjen.
- 1999 után a hiteltörlesztést törvényileg az építési költség 3,4 százalékában szabályozták, és ehhez jöttek hozzá a banki költségek, amit a hitelezést bonyolító kormánynak kellett befizetni.

A lakásszövetkezetek között nincs keresztfinanszírozás, és mindegyik szövetkezet költségvetését az önkormányzatnak kell jóváhagynia. A szövetkezetek költségalapú lakbéreket alkalmaznak. A hitelek visszafizetése után azonban nem csökken a lakbér, mert a többlet 50-60 százaléka a Nemzeti Lakás

Alapba megy (új nevén Nonprofit Lakásszövetkezetek Nemzeti Alapja), a többi pedig a helyi önkormányzati alapba (Vestergaard–Scanlon, 2014).

2.1.3 Mietshäuser Syndikat – Bérházzövetkezetek¹⁹

A német Mietshäuser Syndikat (Bérházak Szövetkezete) olyan hálózat, amelynek tagjai bérlői lakásszövetkezetek. Az egyes lakóépületek közösségi tulajdonban vannak: a tulajdonos egy erre a célra alapított korlátolt felelősségű társaság („Ház Kft.”), a bérleti díj a Kft. bevételét képezi. A Ház Kft.-nek két tulajdonosa van: a lakóközösség és a „Syndikat Kft.”, ez utóbbi a hálózat valamennyi tagját képviselő gazdálkodó szervezet; a Ház Kft. működésével kapcsolatos bármilyen lényegi döntést csak a két tulajdonos egyetértésével lehet meghozni.

Németországban a szociális bérlakások aránya viszonylag alacsony; ezek a kedvezményes bérletű lakások építéséhez nyújtott állami támogatás segítségével épülnek, és ennek fejében a támogatott hitel futamidejéig (10-30 év) a megépült lakást csak egy meghatározott, a piaconál kedvezőbb áron lehet bérbe adni; ezután a tulajdonos felemelheti a lakbér árát a piaci szintre. A Mietshäuser Syndikat konstrukció is részben erre épül: egyik alappillére a kedvezményes bérletű lakások építéséhez nyújtott támogatás. Az állam kedvezményes hitelt biztosít bérlakások építéséhez; az épület az ingatlanfejlesztő tulajdonában marad, aki vállalja, hogy a támogatott hitel visszafizetéséig csak meghatározott (megfizethető) bérleti díjat szab meg. A jogosult bérlők körét az önkormányzat határozza meg. A hitel visszafizetése után a korlátozások megszűnnek, az ingatlanfejlesztő piaci szintre emelheti a bért. Az állam így magánfejlesztőket tud bevonni a szociális lakásépítésbe, azonban a megépült lakások 10-30 év után piaci bérletekké válnak.

A másik elem a lakásszövetkezeti konstrukció. Németországban a húszas évek óta léteztek lakószövetkezetek. Ezek adómentesek, és építhetnek új lakásokat, de nonprofit módon kell működniük. A nyolcvanas években egy törvénymódosítás lehetővé tette számukra a piacra lépést, ami részben az egyik szövetkezet (Heimat) csődjének és a hozzá kapcsolódó botránynak az oka volt, aminek a következtében a szövetkezeti lakások kiemelt támogatását megszüntették.

A Mietshäuser Syndikat alulról szerveződő mozgalomként indult, jogi személyként 1999-ben alakult meg Freiburgban. Egyrészt a továbbra is nonprofit módon üzemelő lakásszövetkezeteket tömörítette, másfelől a 80-90-es években legalizált foglaltházak egy részét vonta be. A tagok nem értékesíthetik az ingatlanokat, még a lakóközösség megegyezésével sem. 2016-ban a hálózatnak 112 aktív és 20 alakuló tagja volt, és összesen kb. 2000 lakója.

Ha egy épület lakói (bérlők, házfoglalók) úgy döntenek, hogy közösen megvásárolják az ingatlant, megalapítják a Ház Kft.-t, amelynek főtevékenysége az ingatlan megvásárlása, kezelése és abban bérlakások üzemeltetése a piaci bérletnél kedvezőbb feltételekkel. Az ingatlanvásárláshoz három forrásuk van:

1. a lakóközösség tagjai, illetve az ő barátaik, családtagjaik által összegyűjtött kezdőtőke,
2. amit a Syndikat hálózat kiegészít úgy, hogy a közösség elfogadható önrészt tudjon befizetni jelzáloghitel felvételéhez,
3. az építéshez szükséges jelzáloghitel két forrásból származhat:

¹⁹ Forrás: http://www.syndikat.org/en/syndikat_en/joint_venture/
http://www.syndikat.org/en/syndikat_en/operation/
http://www.syndikat.org/en/syndikat_en/building_blocks/
http://www.wohnsinn-aachen.org/index-Dateien/projekt/html_de/projekt.htm

- a. Mivel szociális bérlakásokat építenek, jogosultak ugyanarra a támogatott hitelre, amire amúgy a magánfejlesztők is, így egyik lehetőség, hogy lakásépítési hitelt vesznek fel kereskedelmi banktól.
- b. A másik lehetőség, hogy egy „zöldbank” ad nekik hitelt. Az ilyen bankok szociális céllal működnek, olyan társadalmilag hasznos kezdeményezéseknek is adnak hitelt, amelyek a kereskedelmi bankoknál nem lennének hitelképesek.

Az anyagi támogatáson kívül a Syndikat régi tagjai – akik már rendelkeznek tapasztalatokkal bérlői szövetkezet alapításáról és működtetéséről – jogi és pénzügyi tanácsadással is segítik az új kezdeményezést.

A vásárlás után a lakók a Ház Kft.-nek fizetik a bérleti díjat, és a ház ebből fedezi az üzemeltetés költségeit és a törlesztőrészleteket. A ház szabályzatáról a lakóközösség tagjai közösen döntenek. Idővel a törlesztőrészlet csökken, ekkor a lakóközösség dönthet úgy, hogy csökkenti a bérleti díjat, és/vagy rendszeres utalással támogatja a Syndikat Kft.-t (amely így más hasonló kezdeményezéseket is tud támogatni). A hitel teljes visszafizetése után a bérleti díj lényegesen lecsökken. A lakóközösség azonban egyhangúság esetén sem dönthet arról, hogy az ingatlant értékesíti, vagy úgy változtatja meg a Ház Kft. főtevékenységét, hogy piaci alapon is bérbe adhasson lakásokat, ugyanis a Ház Kft. másik tulajdonosa, a Syndikat Kft. ebbe nem egyezne bele. Ha a lakóközösség egyhangúlag ki akar lépni a hálózattól, ezt megteheti, ekkor azonban a lakóknak ki kell költözniük és a Syndikat Kft. kárpótlást fizet nekik. Ám eredeti szerződésük értelmében a lakóknak nem keletkezhet nyereségük a támogatott ingatlan értéknövekedéséből, így csak a bérleti díjnak a hiteltörlesztésre fordított részét kapják vissza (ami a szociális bérlakás-jelleg miatt kedvezményes volt, azaz nem lesz annyi nyereségük, amiből piaci áron lehetne lakást vásárolni). Az ingatlant a Syndikat Kft. megtartja a szociális bérlői hálózatban.

2.1.4 Amerikai Egyesült Államok – Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium (HUD)²⁰

Az Amerikai Egyesült Államokban működő lakáspolitikai, szakpolitikai kutatás és tanácsadás, illetve a lakáspiacot és megfizethető bérlakásrendszert szabályozó programok koordinációjáért egy központi szövetségi állami szerv, a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium (*Department of Housing and Urban Development* – HUD) felel. A Minisztérium decentralizált módon működik: valamennyi szövetségi államban, illetve a különleges státuszú Puerto Ricóban és Virgin-szigeteken működtet helyi irodát, amely a helyi szükségleteknek megfelelően nyújt támogatást, és hajtja a szervezet tevékenységi körébe tartozó programokat. A Minisztérium központi szervezetének és helyi irodáinak működését azonban teljes egészében a szövetségi állam költségvetése biztosítja, a Minisztérium

²⁰ Az Amerikai Egyesült Államok Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztériuma (Department of Housing and Urban Development – HUD) honlapja: <http://portal.hud.gov/hudportal/HUD>

A HUD története:

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/about/hud_history

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/housing/fhahistory

https://www.huduser.gov/hud_timeline/index.html

A HUD költségvetése: <http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/budget>

Tanácsadás kilakoltatás veszélye esetén:

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/topics/avoiding_foreclosure

A Voucher program:

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/hcv/project

A Tax Credit Worth Preserving – The New York Times, 2012. december 20.,

http://www.nytimes.com/2012/12/21/opinion/a-tax-credit-worth-preserving.html?_r=0

pedig – költségvetési szervként – közvetlenül az elnöknek, illetve az elnöki hivatalnak tartozik beszámolási kötelezettséggel.

Elődje, az Egyesült Államok Lakhatási Igazgatósága (*United States Housing Authority*) 1937-ben kezdte meg működését, majd több szervezeti reformot követően 1965 óta működik a lakáspolitikát jelenleg is koordináló HUD. Az Igazgatóságot az első lakástörvények nyomán, a harmincas években – a gazdasági világválságra és az elhúzódó recesszióra adott válaszként – hozták létre, célja a megfizethető lakásállomány építése és működtetése volt. A második világháborút követően az Otthon- és Lakásfinanszírozási Társaság (*Housing and Home Finance Agency*) váltotta fel, amely a háborút követő tartós konjunktúra idején nagyobb hangsúlyt helyezett a piaci finanszírozási megoldásokra. A polgárjogi harcok és a konjunktúra kifulladásá miatt azonban a hatvanas évek közepére újból a piaci ingadozásokat ellensúlyozni képes, az alacsony jövedelmű háztartások szükségleteit figyelembe vevő megközelítés vált szükségessé – ez vezetett a HUD 1965-ös megalapításához.

A szervezet tevékenységi köre a folyamatosan alakuló társadalmi nyomáshoz és szükségletekhez igazodott: feladatkörébe bekerült a lakhatási antidiszkriminációs tevékenység, a speciális helyzetű csoportok igényeinek kielégítése, a nyolcvanas évekre tömegessé váló hajléktalanság kezelése, miközben folytatta az alsó-közép jövedelmű csoportok számára elérhető támogatott jelzálog-hitelezési programjait is. Az 1986-ban bevezetett, alacsony jövedelmű háztartásokat célzó adókedvezmény (*Low-Income Housing Tax Credit*) segítségével például voucher programot szervezett a lakásváltoztatást tervező rászoruló bérlőknek, illetve segített vele előteremteni a jelzáloghitelhez szükséges önrészt. A 90-es években megkezdődött tartós gazdasági élénkülés nyomán a szociális bérbeadók lehetőséget kaptak arra, hogy korlátozott számban középosztálybeli háztartásoknak is bérbe adjanak lakásokat, hogy így képesek legyenek kiegyensúlyozottabb költségvetéssel működni, a 2007-2008-as gazdasági és lakáspiaci válságot követően pedig a Minisztérium tanácsadói munkája a kilakoltatással veszélyeztetett háztartásoknak nyújtott tanácsadással bővült. A HUD jelenleg a megfizethető és méltányos lakhatást segítő programok (többlakásos új építések támogatása és voucher programok) adminisztrációja mellett többek közt a lakáspiac kilengéseinek ellensúlyozásáért, a lakhatási diszkrimináció megakadályozásáért, közösségi tervezési programokért, támogatott jelzáloghitel-programokért és szakpolitikai kutatásért és javaslatlételért is felel.

Az Egyesült Államok Lakhatási Igazgatósága (*United States Housing Authority*) 1937-ben kezdte meg működését az azonos évben törvényerőre lépett Lakástörvény értelmében, a szövetségi kormány központi költségvetésből finanszírozott intézményeként. Az első lakástörvény 1934-ben született, az 1937. évi törvény ennek revíziója volt, illetve 1938-ban kezdte meg működését a Szövetségi Nemzeti Jelzálog Egyesület (*FNMA* vagy „*Fannie Mae*”). A harmincas évek második felében a társadalmi kérdések – köztük a megfizethető lakhatás – az elhúzódó gazdasági világválságra adott reakciók közé tartozott, gyakorlatilag a Rooseveltnél elnök nevével fémjelzett *New Deal* részeként. Az Igazgatóság feladata a megfizethető bérlakásállomány építése és működtetése volt szövetségi szinten. Az elszőlődött lakóterületek felszámolása mellett a szervezet a negyvenes évek végéig 650 ezer lakás építését kezdte meg alacsony jövedelmű háztartások, ezen belül is elsősorban hajléktalanok számára. 1947-ben a szervezet Otthon- és Lakásfinanszírozási Ügynökség (*House and Home Financing Agency*) néven működött tovább, majd több szervezeti átalakulást követően létrejött a ma is működő Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium.

A Lyndon B. Johnson elnök által meghirdetett „*Great Society*” átfogó reformprogram keretei között 1965-től szövetségi szinten működött a Lakásügyi és Városfejlesztési Minisztérium (*HUD*), decentralizált tagállami szervezetekkel. A megfizethető bérlakások építése és működtetése mellett a Minisztérium feladatköre alacsony jövedelmű háztartásokat célzó bérletitámogatás-rendszerrel,

alacsony jövedelmű lakástulajdonosoknak nyújtott felújítási támogatások koordinációjával, és indokolt esetekben lakásváltoztatási (költözési) támogatásokkal egészült ki. 1966-ban lépett életbe az az átfogó városrész-rehabilitációt lehetővé tévő törvény, amely a leromlott városi környékek infrastruktúrájának és szolgáltatásainak javítása mellett a lakóházak minőségének javítását is támogatta. 1968-ban, részben a Martin Luther King meggyilkolását követő zavargások hatására és a Polgárjogi törvény életbe lépését követően a HUD kapta meg a lakhatási diszkriminációt tiltó törvény betartatásának kötelezettségét, illetve ebben az évben állt fel a Kormányzati Nemzeti Jelzáloghitel Egyesület (GNMA, vagy „Ginnie Mae”), amely kormányzati garanciával támogatta a közepes jövedelmű családok lakástulajdonhoz jutását. 1970-ben indult útjára a Szövetségi Kísérleti Lakástámogatási Program, 1974-ben pedig egy újabb reform nyomán az úgynevezett „section 8” alá tartozó szociális bérlők lakásválasztási lehetőségei kiszélesedtek. A méltányos lakhatást erősítő későbbi reformok speciális csoportokra (pl. etnikai kisebbségekre, idősekre, amerikai őslakosokra, veteránokra) is kiterjesztették a lakhatás védelmét erősítő intézkedéseket, és elősegítették a könnyebben hozzáférhető, alternatív jelzáloghitelek elterjedését.

2.1.5 Az angol Buy-to-let (BTL) program

Az Egyesült Királyságban az 1980-as évektől kezdve a magánbérleti szektor támogatása lakáspolitikai prioritássá vált. Az 1980-as lakástörvény kiszélesítette a tulajdonosok jogait, az 1965 előtti, teljesen szabad megállapodáson alapuló szerződéseket felváltotta a „méltányos lakbér” (*fair rent*) szabályozás alá eső szabályozott szerződés, amely szerint a lakberek két évente változtathatók. Ekkor vezették be a biztosított rövid távú bérlet (*assured shorthold tenancy*) intézményét, amelyben a meghatározott idejű szerződések ugyan viszonylag rövid időtartamra kötnek (1-5 év), ám a lakókat védi, hogy a bérbeadóknak egyfajta minőségbiztosítási rendszerbe kell belépniük a bérbeadási jog elnyeréséhez. Csak regisztrált bérbeadó – *approved landlord* – adhat ki lakást vagy lakrészt (Crook–Kemp, 2010; Kemp–Kofner, 2010; Orji–Sparkes, 2014).

A változtatások ellenére a magánbérleti piac nem vett lendületet, a szektor súlya 10% körüli szinten maradt egészen az 1988-as Lakástörvény elfogadásáig. Ekkor valamennyi magánpiaci bérleti szerződés biztosított rövid távú szerződéssé változott, a minimális szerződéses időszak pedig fél évre csökkent. Ebben az évben indult el a támogatási fejezetben már megemlített Vállalkozásfejlesztési Modell (*Business Expansion Scheme* – BES) is, de ez sem hozott radikális változást. A BES lényegében egy adókedvezmény volt azok számára, akik minimum 5 évre lakáskiadással foglalkozó cégekbe fektettek be. Ez a központi költségvetés számára komoly költségekkel járt, miközben nem ért el lényeges változást a szektorban. Végeredményben 3,4 milliárd fontot költöttek el rá, 900 cég és 81 000 lakás került a programba, többségük lakásszövetkezet, egyetem, valamint lakástakarékpénztár jellegű bankok (*building society*), ám ezek többsége abban volt érdekelt, hogy a program lejárta után értékesítse a lakásokat, ahelyett, hogy hosszabb távon bérlakásként üzemeltette volna azokat.

Áttörést, lényegében Európában egyedülálló módon a buy-to-let (BTL) program ért el a magánbérlakás-szektor bővítésében. A programot a bérbeadók szövetsége és a lakáshitelezők (bankok) kezdeményezték 1996-ban azzal a céllal, hogy stabilizálják a lakáskiadók anyagi hátterét. A lakásbérbeadási célú beruházásra felvett jelzáloghitelek hátrányait megszüntette a program: a nem saját használatú lakáscélra felvett jelzáloghitelért kb. 2%-os felárat kellett fizetni. A program a közepes és magas jövedelmű befektetőket célozta meg. A jelzálogból felépített lakásokat kötelező volt a lakáskiadók szövetségén keresztül kiadni (*Association of Residential Letting Agents*), ami garantálta a lakáskiadás szakmai színvonalát.

A program nagyon sikeresnek bizonyult, 2007-ben már a felvett hitelek 10 százaléka a BTL programot finanszírozta, a magánbérlet-szektor pedig egy évtized alatt gyakorlatilag megduplázódott: 2006-ban még nem érte el a lakásállomány 10%-át, 2015-ben azonban már 18,2%-os volt (Crook–Kemp, 2010; Kemp–Kofner, 2010; Orji–Sparkes, 2014).

A szakértők között vita van arról, hogy milyen tényezők magyarázták a program látványos sikerét, ám az elért sikerhez, a szektor újrastrukturálódásához valószínűleg több együttes feltételnek kellett teljesülnie:

1. Az 1988-as Lakástörvény erősítette a lakáskiadók pozícióját;
2. Az 1990-es évek második felében csökkentek a jelzáloghitel-kamatok;
3. Az 1990-es évek elején bedőlt hitelek növelték a bérletlakások iránti keresletet;
4. A pénzügyi piacok deregulációja következtében nőtt a hitelezők közötti verseny; illetve
5. Az alacsony kamat a relatív megtérülést is javította más befektetésekkel és pénzügyi eszközökkel szemben

2.1.6 Angol lakásszövetkezetek

Angliában az 1980-as évek lakásprivatizációjával párhuzamosan komoly támogatást kaptak a lakásszövetkezetek (Heywood, 2013; Mulins, 2010). A lakásszövetkezetek nonprofit szervezeteknek számítottak, amelyek állami támogatást kaptak, de nem voltak az államháztartás része. A szociális lakásberuházásokhoz (*social housing grant*) adott támogatás fejében a szövetkezetek a lakbéréket piaci lakbérék alatt tartották. Az 1988-as Lakástörvény után az állami támogatás komoly méretekben csökkent, a lakásszövetkezetek beruházásait elsősorban hitelekből fedezték. A 2008-as válság után, amikor a banki hitelezés megcsappant, a vállalati kötvényekkel (*corporate bonds*) finanszírozták a beruházásokat.

2013-ban kb. 1700 lakásszövetkezet működött nagyságrendileg 2,5 millió lakással, de méretük nagyon különböző volt (a legkisebb lakásszövetkezet 10 lakással rendelkezett). 255 lakásszövetkezet (azaz a lakásszövetkezetek egyötöde) tulajdonában van a lakások 91%-a. A lakásszövetkezetek kisebb mértékben eladásra is építenek lakásokat (low-cost housing).

A támogatás nagysága az 1990-es években a beruházási költség 75%-a volt. A támogatás nagysága változott az évek során, és a lakáspolitikai decentralizációja óta (2000) a támogatásokat az Egyesült Királyság különböző tagországaiban (Skócia, Wales, Észak-Írország, Anglia) külön minisztériumok eltérő mértékben adják. 2011-ben vezették be az ún. *méltányos lakbér* szabályt, ami szerint a lakásszövetkezeteknek a helyi piaci lakbér 80%-án kell a lakbérszintet meghatározniuk, aminek elegendőnek kell lennie arra, hogy a szövetkezet működésének és a hiteleinek a költségeit fedezze. Ez az intézkedés megemelte a lakbéréket, így csökkentette a szükséges állami támogatást, ami lecsökkent a beruházási költség 10-20%-ára.

A lakásszövetkezetek tipikusan háromféle bérleti szerződést köthetnek. 12 hónapos szerződés, ami tipikusan egy „próba” szerződés, aminek lejártával vagy határozatlan idejű szerződést kötnek vagy fix, 5 éves időszakra szóló szerződést.

A lakbértámogatás (*housing benefit*) teszi lehetővé, hogy alacsonyabb jövedelmi csoportok is lakáshoz juthassanak. A lakásszövetkezeti lakásokban a lakbérék alacsonyabbak, mint a piaci lakbérék, de magasabbak, mint az önkormányzati lakások esetében. A cél, hogy azonos minőségű lakások esetében ne legyen különbség, és hogy az önkormányzati és lakásszövetkezeti lakbérék hasonlóak legyenek. (A lakbérék a támogatások miatt lehetnek alacsonyabbak, mint a piaci lakbérék,

valamint azért, mert az állomány egy részét az önkormányzatoktól vették át, aminek az esetében tőkeköltség nem vetődik fel.)

A lakásszövetkezeti szektor felett komoly állami kontroll a kormány mellett működő szervezet, korábban (2008-ig) Housing Corporation, amely mind a szabályozási, mind a finanszírozási funkciókat ellátta. Jelenleg két szervezettel váltották fel, majd megint (2011-ben) összevonták Homes and Community Agency néven. A minisztériumi felügyelet a pénzügyi nehézségekkel küzdő lakásszövetkezetekre is kiterjedt. Ha valamelyik szövetkezet például a lakások kiadásának nehézsége miatt pénzügyi problémákkal nézett szembe, a minisztérium átszervezte, összevonta és/vagy megsegítette (Heywood, 2013; Mulins, 2010).

Érdekes fejlemény, hogy a lakásszövetkezeti hiteleket 2015-től az államadósság részeként kezelik.

Következtetések:

1. A lakásszövetkezetek csak úgy tudnak megfizethető bérű lakásokat biztosítani, ha van mögöttük támogatás. Látható volt, hogy kezdetben a tőkeköltség 75%-a volt támogatás, ami idővel 20%-ra csökkent, és így a lakberek is felemelkedtek a piaci szint 80%-ára. A megfizethető lakbér, a szervezetnek adott lakástámogatás (kínálati támogatás) és a bérlőnek nyújtott lakbértámogatás együttesen biztosítja a megfizethetőséget. A 2000 és 2004 közötti hazai önkormányzati támogatási program nyújtott ekkora támogatást, de a rendszer többi eleme nem volt a helyén, lényegében elpazarolt programmá vált.
2. További fontos eleme az angol rendszernek, hogy a minisztérium nagyon szoros felügyeletet gyakorolt a szervezetek felett, ami megnyilvánult abban is, hogy pénzügyi nehézségek esetében azonnal belépett: kiegészítette, összevonta, átszervezte a szövetkezetet. (A dán szövetkezetek esetében is belép az állam, a hollandok esetében pedig egy közös garanciaalapot hoznak létre.)
3. Méreteiket tekintve a szövetkezetek nagyon változatosak, ami azt jelenti, hogy nem nagy kockázat kisebb szervezetekkel elkezdni egy ilyen programot.
4. A szövetkezetek eladásra is építhetnek, tehát ingatlanfejlesztő szerepet játszanak. Ez a modell kockázatos, ahogy a német példa mutatta, ahol komoly csődhelyzetet teremtett a piac és a közszolgálati szektor kombinációja megfelelő monitorozás nélkül.
5. Érdekesek a privatizációs törekvések, melyek a feltételek miatt egyelőre nem átütőek, de kockázatot jelentenek. Sok modell ezt akarja elkerülni, de látszik, hogy a politika újra és újra előjön ezzel, mint a rövid távú előnyök maximalizálásának egyszerű módjával.

2.1.7 Berlini lakbér szabályozás és a német lakbértükör

A lakberek szabályozására nemzetközi szinten egyik leghatékonyabbnak tartott megoldás a németországi összehasonlító lakbértükör (Mietspiegel). Ez a költségelví lakbér megállapításával és más lakbér szabályozási formákkal ellentétben nem egy mesterséges, a használati értéket megállapítani próbáló képletből indul ki, hanem a helyi piaci viszonyokat igyekszik tükrözni, és az attól való kiugró eltéréseket korlátozza.

A lakbértükört háromévente készítik el, és a nem szociális alaplakbérre, a „nettó hideg lakbérre” vonatkozik, azaz nem tartalmaz rezsiköltséget, energiaköltséget stb. A „hideg működtetési költségeket” – adminisztráció, víz- és csatornadíj, takarítás stb. – tartalmazó bruttó lakbér kiegészül még az energiaköltségekkel, amelyeket a bérlőnek közvetlenül kell fizetnie. A lakbértükört kutatói csoport állapítja meg, ám a folyamatban tárgyalásos módszerrel részt vesz a városi önkormányzat, a lakástulajdonosok és a bérlők szövetsége is. Az így kapott táblázat alapján határozhatók meg a

lakbérek. Az új (3 éven belül kötött) szerződések kb. 20%-os aránnyal szerepelnek. Az alaplakbértől tehát egy meghatározott szintig el lehet térni akár új szerződés, akár már futó szerződéshez kapcsolódó lakbéremelés esetén. Nem „lakbérbefagyasztásról” van szó, hanem a piaci mozgásokhoz rugalmasan alkalmazkodó rendszerről, amely az indokolatlanul magas lakbéremelés ellen véd.

Az összehasonlító lakbértükrön alapuló lakbérkontroll gyakorlatilag az indokolatlan lakbéremelés ellen véd. Ha a bérbeadó emelni akarja a lakbért, erre több alternatívája van:

- a. a bérbeadónak legalább három konkrét esetet kell bemutatnia annak bizonyítására, hogy azonos minőségű lakás esetében a lakbérek magasabbak voltak,
- b. az összehasonlító lakbértáblázat alapján is bizonyíthatja, hogy a lakbérek magasabbak,
- c. szakértőkkel igazoltathatja, hogy a lakbérek magasabbak.

Fennálló bérleti szerződések keretein belül a lakbéreket csak az összehasonlító lakbér szintig lehet emelni. Ezt az alapszabályt az alábbi három különleges szabály egészíti ki:

- a. Három éven belül maximum 30%-kal (esetenként csak 20%-kal) lehet lakbért emelni (ennek értékeléséhez figyelembe kell venni, hogy az infláció évi 2-4% körül van).
- b. Modernizáció esetében a modernizációs költségnek maximum 11%-át lehet az éves lakbérbe beépíteni (de ebbe nem szabad beleérteni a javítási, fenntartási és felújítási költségeket, mivel ezeket a lakbérből kell fedezni, csak kizárólag a modernizáció költségeivel lehet növelni a lakbért).
- c. A kamatfeltételek változását át lehet hárítani a bérlőkre.

A lakbértáblázat egyúttal a lakásfenntartási támogatás kalkulációjának alapját is képezi. 2001-től a német lakásfenntartási támogatási rendszer módosításokon ment keresztül, amelyet 2002-ben újabb változtatások követtek, amennyiben felemelték a támogatás összegét, és magasabb jövedelmi határokat vezettek be, majd az új és a régi tartományokra vonatkozó szabályok egységesítése következett. A lakásfenntartási támogatásokat 50-50%-ban a központi költségvetés és a tartományok finanszírozzák. A települések (egy kategóriarendszer segítségével, amely 1-től 6-ig terjed) eltérő lakbér szintek alapján számolják a figyelembe vett költségeket, és eltérő támogatásokat állapítanak meg.

Az 1-6-ig terjedő beosztást annak alapján alakítják ki, hogy az országos átlagos lakbértől mennyiben tér el a helyi lakbér szint. A nagyvárosokon belül nincsenek külön lakbér kategóriák.

2. táblázat: A helyi lakbér szintek besorolása

Lakbér szint	Eltérés az országos átlagos lakbér szinttől
I	-15%-ig
II	-15% - -5%
III	-5% - 5%
IV	5% - 15%
V	15% - 25%
VI	25% vagy több

2015. június 1-jével a Szövetségi kormány új lakbér szabályozást léptetett életbe, amely a legmagasabb kereslettel jellemző lakáspiacokon felhatalmazta a német államokat, hogy rendeletben szabályozzák a lakbérnövekedés maximális mértékét. A szabályozás csak az új szerződésekre terjedt ki. A lakbér fék (*Mietpreisbremse*) csak a régi szerződéseket befolyásolta, míg a lakbér plafon az új szerződések esetén határozta meg, hogy a lakbértükörben megállapított szinttől legfeljebb 20 százalékkal magasabb bérszint állapítható meg. Új szerződés esetében is figyelembe kell venni a

lakbértáblázatot: az összehasonlító árnál 20%-kal magasabb lakbér tárgyalás kérdése, 20-50%-kal magasabb lakbérért lehet érvelni, de 50%-kal magasabb lakbér már a szabályok megsértésének számít. A gyakorlatban azonban az új lakberek megállapítása meglehetősen szabad volt, mivel a jogi kifogás alsó határa magasán volt megállapítva. Lakbérkaució maximum a havi lakbér háromszorosára lehetett, kivéve a 2014 után épült lakásokat vagy a korszerűsített lakásokat.

Az új szabályozást 2016-ig a három legélénkebb bérlakáspiacon vezették be: Berlinben (ahol a lakosság 85%-a bérleményben, többségében magánpiaci bérletben lakik), Hamburgban, illetve Észak-Rajna- Vesztfália szövetségi államban. Berlin 3,5 millió lakójából negyedmillióan laknak szociális bérlakásban, 280 ezren pedig állami vállalatok által birtokolt lakásokban. Az ezekre vonatkozó szabályozás célja, hogy a bennük élő háztartásoknak jövedelmük legfeljebb 30%-át kelljen a lakhatásra költeniük.

A gyakorlatban a lakbértükör és a lakbérplafon megvalósulása nem volt egyértelmű, mivel a szabálysértéseket csak bírósági úton lehetett megtámadni, és az alacsony jövedelmű lakók számára ez nem, vagy csak nagy nehézségek árán volt megoldható. A bérlőket védő szabályozás tehát ebben az esetben is csak hatékonyan működő jogrendszer és érdekérvényesítési mechanizmusok mellett működhetett. A rendszert részben azért is kritizálták, mert a kutatói csoport és a tárgyalópartnerek által megállapított „tükör” érték magasabb volt, mint az átlagos piaci lakberek: 2016 első felében egy hónapra az átlagos piaci lakbér Berlinben 5,84 euró volt, de jobb minőségű szociális bérlakásban elérhette az 5,91 eurót is négyzetméterenként.

A szándékoltan rugalmas szabályozás célja az is, hogy piacbarát legyen abban az értelemben, hogy ne vezessen a piac torzításához – azaz a bérbeadók ne lépjenek ki a piacról a kedvezőtlen feltételek miatt, ezzel szűkítve a kínálatot (hiszen ez még inkább felnyomhatná a bérleti díjakat). Ebből azonban konfliktusok keletkeznek a bérlői oldalon, amelyeket a szabályozási környezetnek követnie és kezelnie kell. 2011 és 2019 között a berlini átlagos bérleti díjak így is közel megkétszereződtek.²¹

2019 áprilisában több tízezer tüntettek Berlinben a folyamatosan emelkedő lakberek, a lakáshiány és az ingatlanspekuláció ellen. A demonstrálók egyik hangsúlyos követelése az eddigi piacpárti lakbértükör gyakorlatával szemben a nagy cégek lakásainak kisajátítása volt, valamint az, hogy a szövetségi tulajdonban lévő építési telkeket az állam jutányos áron bocsássa az önkormányzatok rendelkezésére, amennyiben azok vállalják, hogy szociális lakásokat építenek. A Zöldek (*Die Grünen*) és a Baloldali Párt (*Die Linke*) témában megszólaló politikusai támogatták az ötletet, a szociáldemokraták (*SDP*) a lakbértükör fenntartását szorgalmazták, a szabaddemokrata (*FDP*) és kereszténydemokrata párt (*CDU*) azonban ellenezte a kisajátítások ötletét. Egy reprezentatív felmérés alapján a berliniek 54 százaléka támogatná a lakáskisajátításokat.²²

A főváros önkormányzata 2019. június 18-án arról határozott, hogy öt évre befagyasztják a lakberek a városban 2020. január elsejétől. Bár a törvény januárban lépne életbe, a befagyasztott árszint a június 18-i állapotra vonatkozik, vagyis lényegében a bejelentés napjától fogva nem lehet emelni. A törvénytervezet alapján azok a tulajdonosok, akik felújítási munkák miatt akarnak lakbért emelni, négyzetméterenként 50 eurócent emelés felett hivatalos engedélyt kell, hogy kérjenek rá. Az

²¹ Bloomberg: Berlin Plans Five-Year Rent Freeze in Response to Anger Over Housing Crunch <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-18/berlin-proposes-rent-freeze-on-public-ire-over-housing-squeeze>

²² *Mit Enteignungen gegen Wohnungsnot?* Tagesschau. 2019. 04. 05. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/faq-enteignung-immobilien-101.html> (Utolsó letöltés: 2019. 06. 30.)

új ingatlanokra a törvény nem vonatkozik.²³ A határozatot az Alkotmánybíróságnak is el kell fogadnia. A város legnagyobb bérbeadói – nagyrészt ingatlanbefektető cégek – természetesen kritizálták a lépést, miközben a bejelentés óta részvényáraik esésnek indultak. Azonban mivel az újonnan épített lakások nem tartoznának a szabályozás hatáskörébe, nem világos, hogy valóban lenne-e befektetéseltérítő hatása.²⁴

2.1.8 Értéknövekedés megosztására épülő jelzáloghitelek (Share appreciation mortgages)

A hagyományos jelzáloggal ellentétben az értéknövekedés megosztására épülő hitelek esetében a hitelt és annak költségeit a lejárat után fizetik ki, és az összeg függ a lakás értékének emelkedésétől. (Caplin et al., 2008). Amennyiben az ingatlan értéke emelkedett, úgy a tulajdonos az eredeti hitelaránynak megfelelő összeget kap az ingatlan értékéből, amennyiben az ingatlan értéke csökkent, akkor csak a hitel összegét kell kifizetnie, kamatot nem. Ez a pénzügyi technika növeli a lakások megfizethetőségét. Egy egyszerű példán lehet ezt illusztrálni: 40 milliós lakás vásárlásához a családnak van 4 millió Ft készpénze, és 36 milliós Ft-ot hitelben kell felvennie. A család úgy dönt, hogy 28 millió Ft-ot hagyományos hitel formájában vesz fel, 8 millió Ft-ot SAM eszköz segítségével. Ennek fejében a hitelidőszak lejáratá után az értéknövekedés 40%-át kell a hitelezőnek átadni. A hitel lejártáig csak a 28 milliós hitel után kell fizetnie folyamatosan.

- Ha a lakás ára 40-ről 80 millióra nő, akkor a család visszafizeti a 8 milliós kölcsönt és az értéknövekedés (40 millió) 40 %-át, azaz 16 millió Ft-ot, összesen 24 millió Ft-ot.
- Ha a lakás ára nem változik vagy csökken, akkor csak a 8 millió Ft-ot fizeti vissza, kamatot nem fizet.

Ennek a modellnek az előnye, hogy növeli a lakások iránti keresletet, és megosztja a kockázatokat. Ugyanakkor a hitelfelvevőnek a hitel lejáratának növeléséhez érdeke fűződik, amit Angliában (1990) úgy kezeltek, hogy korlátozták a lejárat időt 10-15 évben, és az értéknövekedés átlaga alapján fizetik a kamatot.

Ezt a modellt tőketámogatás esetén is lehet alkalmazni, amikor a támogatás második jelzálogként van beépítve a pénzügyi konstrukcióba, és a támogatottnak csak akkor kell fizetnie, amikor eladja a lakást. Akkor visszafizeti a fennmaradt hitelt és a lakás értéknövekedésének egy részét is. Például, ha a család kapott 10 millió Ft támogatást egy 50 milliós lakás vásárlásához, akkor a lakás értékesítésekor vissza kell fizetni a 10 milliós támogatást és a lakásérték növekedésének 20%-át. Természetesen több fajta konstrukció is elképzelhető: pl. a magyar CSOK esetében nem fizeti vissza a támogatást, de a támogatás/lakásérték arányában visszafizeti az értéknövekedés arányos részét. Ez a pénz mehet egy megújuló alapba (revolving fund), ami további támogatásokat tenne lehetővé.

2.1.9 Bécs lakáspolitikája

Bécs lakásállományának negyede a városi önkormányzat tulajdonában lévő megfizethető bérlakás, emellett a lakásállomány magántulajdonú szegmensében is jelentős jövedelmi korlátokhoz kötött

²³ Berlin moves to freeze rent for 5 years as prices soar. Politico. 2019. 06. 18. URL: https://www.politico.eu/article/berlin-germany-moves-to-freeze-rent-for-5-years-as-prices-soar/?_ga=2.97732767.1449096126.1561911829-162612657.1561401869 (Utolsó letöltés: 2019. 06. 30.)

²⁴ Bruegel Blog: It's hard to live in the city: Berlin's rent freeze and the economics of rent control <https://bruegel.org/2019/07/its-hard-to-live-in-the-city-berlins-rent-freeze-and-the-economics-of-rent-control/>

állami támogatás érvényesül. A város proaktív lakáspolitikája évszázados múltat tekint vissza, a különféle szektorok kereslet- és kínálatoldali támogatása, a telek-, építési és lakbérszabályozások együttesen mára a műszaki és szociális várostervezés egységes rendszerévé forrtak össze (Förster, 2013).

Bécs város önkormányzata Ausztria legnagyobb bérbeadója, a fővárosi lakásállomány körülbelül negyede, mintegy 220 ezer lakás városi tulajdonban van. Emellett az önkormányzat közvetve befolyásolja 136 ezer további lakás bérszintjét, amiket magántulajdonban lévő, ám ún. „korlátozottan profitorientált” lakástársaságok építettek és üzemeltetnek. Jelenleg mintegy 200 ilyen lakástársaság működik Ausztriában, ezek összesen 650 ezer lakást tartanak fenn, és évente 15 ezer új lakást építenek. A magánfejlesztőkhöz képest adókedvezményben részesülnek, és a nyereséget lakhatási célra kell visszaforgatniuk. Emellett még a tulajdonosok által lakott lakások jelentős része is valamilyen támogatott konstrukcióban épült, és a támogatás fejében itt is érvényben vannak a tulajdonosok (beköltözéskori) jövedelmi szintjével kapcsolatos korlátozások, illetve a spekulatív vásárlás megelőzése érdekében a későbbi esetleges eladásból származó nyereség is szabályozott.

Bécs lakosságának 80 százaléka bérlakásban lakik. A bérlők valamennyi bérleti szektorban magas szintű lakhatási biztonságot és kiterjedt jogosultságokat élveznek (a közösségi bérlakásokban ez természetesen nagyobb mértékű). A szabályozott bérű lakások lakbérére négyzetméterenként legfeljebb bruttó 6-7 euró (1,850-2,200 forint) körül alakul. A bérlők emellett jövedelmi szintjük és más figyelembe vehető körülményeik arányában lakbértámogatásra is jogosultak.

Az osztrák régiók (Bundesländer) viszonylag széles körű önállóságot élveznek lakáspolitikájuk alakításában. Emellett valamennyi régió egy meghatározott képlet szerinti arányban hagyományosan magas juttatást kap a központi költségvetésből. Bécs – mint önálló régió – különleges helyzetben van, amennyiben Ausztria egyetlen igazi nagyvárosias beépítésű lakóterülete (bár valamennyi régióra jellemző a dinamikus gazdasági növekedés). Az osztrák főváros évente körülbelül 450 millió euró összegű támogatást kap a központi kormányzattól, amit saját adóbevételből származó költségvetéséből 600 millió körüli összegre egészít ki (kb. 189 milliárd forint).

A városi önkormányzattal együttműködő piaci (profitorientált) magánfejlesztők szintén támogatásra jogosultak, amennyiben az újonnan épülő lakások felét alacsony jövedelmű háztartások számára értékesítik vagy adják bérbe szabályozott árszinten, a fennmaradó lakásokat pedig közepes jövedelmű háztartások számára tartják fenn. A fejlesztők az ilyen támogatott fejlesztések esetében sokszor bevonják a tervezés folyamatába a leendő lakókat is. A vissza nem térítendő fejlesztési támogatások a közelmúltig a teljes beruházások mintegy 30 százalékát tették ki, ám ezeket az Európai Unió nyomására hosszú lejáratú, alacsony kamatozású kölcsönné kellett alakítani. A támogatás mértéke a projekt részleteitől is függ, például magasabb támogatást élveznek a környezettudatos fejlesztések és a passzívházak.

A magánfejlesztőknek természetesen lehetőségük van támogatás nélkül, tisztán piaci alapon építkezni is, ám a magas támogatások és az önkormányzati tulajdonon kívüli drágább telekárak miatt csak akkor tudnak versenyképesek maradni, ha legalább részben a támogatott piacra építkeznek. A támogatásra jogosult bérlők és tulajdonosok körét – az „alacsony” és „közepes” jövedelmi szinteket – végső soron annyira magasán állapítja meg a szabályozás, hogy a város lakosságának legnagyobb része ilyenben lakik, a fennmaradó tisztán piaci házak és lakások pedig gyakorlatilag luxuslakásnak számítanak.

2.1.10 OFS hálózat és a lille-i Cosmopole projekt

2014-ben hozták létre az első francia OFS (*Organismes de foncier solidaire* – Szolidáris Ingatlan Szervezetek) nonprofit szervezeti hálózatot, melynek célja a hosszú távon, fenntarthatóan megfizethető lakhatás megteremtése. Az OFS elsősorban ingatlanfejlesztőket és pénzügyi intézményeket fog össze, de a szervezeteket tömörítő hálózat élvezi a francia kormányzat, különböző lakószövetkezetek, szociális lakásépítők, valamint számos önkormányzat támogatását is.

Az OFS feladata a beépíthető területek megszerzése és megtartása, amíg ott eladásra vagy bérbeadásra nem kerülnek a felépített házak (Bettini, 2019). A lakások vételi vagy bérleti díja így azért lehet megfizethető, mert a földterület tulajdonjogát OFS birtokolja.

Az OFS a gyakorlatban a BRS (*bail réel solidaire* – szolidáris telekbérlés) révén működik. Ez hosszú lejáratú lízingelést jelent, amelyen keresztül az OFS megvalósíthatja a lakhatási célokat. 2016-ban az OFS céljai előmozdítása érdekében iktatták törvénybe és szabályozták ezt a kölcsönbérleti formát (Bettini, 2019). Ez pontosan meghatározza a jövőbeni jogosultsági feltételeket a leendő lakosok számára, szigorúan szabályozza az értékesítésre vonatkozó jogait, továbbá az OFS-lakások átadása esetén a törvény megállapítja, hogy az árat egy spekuláció korlátozását szolgáló képlet alapján határozhatják meg.

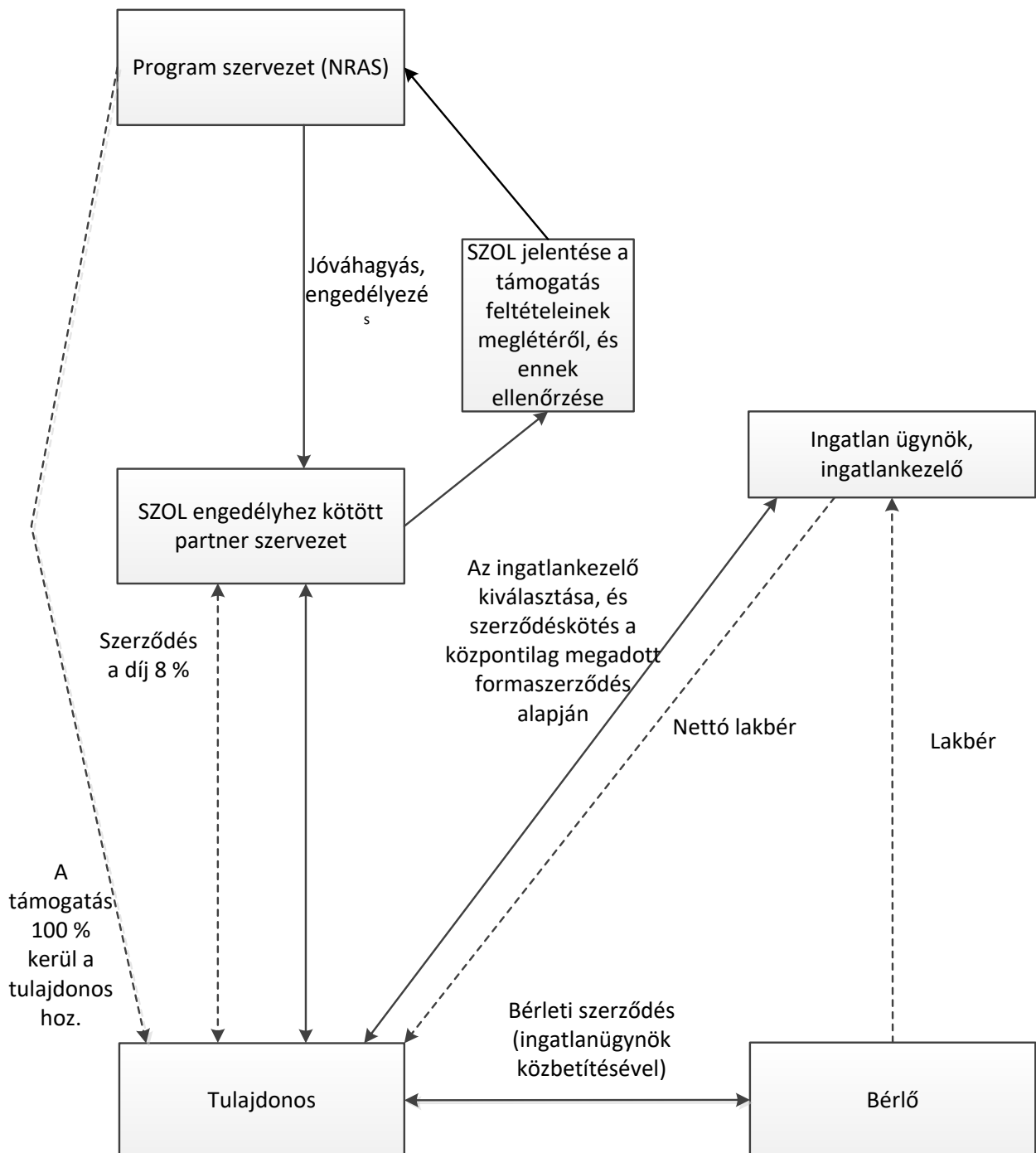
2017 januárjában megalakult az OFS lille-i szervezete, mely év végén bejelentette a hálózat eddigi legnagyobb, 210 új lakást ígérő *Cosmopole* nevű projektjét, ennek keretében a lille-i OFS és a *Cosmopole* jövőbeli lakosai 2018 novemberében aláírták az első francia BRS-megállapodást (Bettini, 2019).

Az OFS szervezetek látszólag egyszerre nyerték el a francia kormányzat, az építetők, a lakók és a szociális ágazat szimpátiáját is. Sikerük titka a piacpárti és szociális megközelítés szintézise: az OFS-projektek az államnak politikai, a befektetőknek pénzbeli, a rászorulóknak pedig megélhetési hasznot hajtanak. Mivel az OFS-projektek állami vagy önkormányzati telken, viszonylag olcsó kivitelezésben valósulnak meg, és a bérleti díj a későbbiekben is meglehetősen alacsony marad, az építető vagy építő nem tud nyereszkedni azon – azaz nem tudja tőkésíteni a közszférából kapott támogatást (ez – a „leakage” problémája – visszatérő kihívás a különböző támogatott lakhatási formák esetében). A francia politika az OFS számára kedvező törvények elfogadásával hosszú távon szabályozta a torz piac egy szegmensét, és egyben biztosította, hogy az általa az OFS-projektekbe fektetett tőkét magánszemélyek ne tudják kivenni a támogatási rendszerből.

2.1.11 Ausztrália – Országos Lakbér Megfizethetőségi Modell (National Rent Affordability Scheme)

Az ausztrál megfizethető lakbérprogramot (National Rent Affordability Scheme – NRAS) 2009-ben vezették be, ami lényegében egy kínálati oldali támogatási program volt, és azt célozta, hogy nőjön a megfizethető lakások kínálata (Gilmour és Milligan, 2012). A program költségeinek 75%-át a központi kormányzat, 25%-át pedig a helyi állam finanszírozta. Sok szempontból hasonló az amerikai LIHTC programhoz (lásd később). A cél 50 ezer mérsékelt bérű lakással növelni a kínálatot. A központi kormányzati támogatást a lakás tulajdonosa kapja adóelengedés formájában, míg a helyi állam támogatását akár készpénzben is kaphatják a tulajdonosok. Fontos eleme a programnak, hogy van egy közvetítő szervezet, lényegében az a fejlesztő, aki megkeresi a programba potenciálisan bevonható lakások tulajdonosait, és előkészíti a projektet. Amint az a következő ábrán látható, az NRAS hivatal (programiroda) a közvetítő szervet keresztül engedélyezi a projektet. Ez nem feltétlenül új lakások építését jelenti, hanem akár meglévő lakásállomány transzferét is. Amennyiben a lakások és bérlők megfelelnek a program kritériumainak, akkor lehet szerződést kötni.

A lakástulajdonosnak hét évre kell elköteleznie magát, és vállalnia kell, hogy a lakások bérleti díja 30%-kal alatta lesz a piaci lakbérének. Ezt szakértővel (értékbecslővel) kell alátámasztani az első évben, és még kétszer a program során (a negyedik és a hetedik évben) meg kell ismételni, de folyamatosan (ingatlanpiaci, összehasonlító adatok alapján) kell ellenőrizni, hogy a lakbérék 30%-kal a piaci szint alatt vannak.



6. ábra: Az Ausztrál NRAS program egyszerűsített modellje

A bérlő bruttó háztartásjévedelme nem haladhat meg egy határt, és ennek a jévedelemkorlátnak (amit jogszabály rögzít), végig meg kell felelni, azzal a könnyítéssel, hogy a jévedelem növekedhet, de benne kell maradnia egy sávban, amit 25%-ban határoztak meg. Ha ezt meghaladja, akkor még egy

évet a lakásban tölthet a bérlő, aztán ki kell lépnie a programból. A jövedelemhatárok államonként különböznek, de lényegében az alsó-közép jövedelmű csoportot célozta meg a program.

Sokféle közvetítő szervezet beléphet, az egyik ilyen példa az Affordable Management Corporation, amely több mint 500 lakással foglalkozik, 2 éves gyakorlata van, és 4 városban dolgozik. Az AMC típusú szervezetnek a következő feladatai vannak:

- a bérlet jogosultságát ellenőrzi,
- rendszeresen készít jelentéseket a kormány számára,
- képviseli a tulajdonosokat.

A program egyik változata tehát, amikor az AMC felajánlja az általa épített új lakások tulajdonosainak, hogy vegyenek részt a programban. Az adókedvezmény és a támogatás kompenzálja a tulajdonosok lakbérbevétel-veszteségét. Tulajdonos bárki lehet, vállalkozás, befektetési alap vagy akár magánszemély. A lakások kezelését csak erre szakosodott ingatlankezelők végezhetik, az ingatlankezelőt a tulajdonos választhatja ki. Ha üres az ingatlan, akkor csökkentik a támogatást, az ingatlan eladható, de akkor a tulajdonos elesik a támogatástól.

A program hossza egy lakás tekintetében 10 év, utána kikerül a programból, és egyszerű bérlakás lesz belőle.

2.1.12 Szingapúr

Szingapúr lakosságának kilenctizede tulajdonosként él a saját lakásában (az egylakásos házak ritka kivételnek számítanak a kis területű, óriási népsűrűségű szigetországban). Ezzel egyidejűleg a lakások négyötöde „állami lakás” („*public housing*”), és csupán a fennmaradó 20% található magánpiaci ingatlanokban.

A látszólagos ellentmondás feloldása a következő: a szigetország lakásállományának 80%-át egy minisztériumi intézmény, a Lakásépítési és Fejlesztési Igazgatóság építteti, és azokat megfizethető bérleményként vagy tulajdonosi lakásként értékesíti, a szabályozás azonban további állami alapokkal és ösztönzőkkel támogatja a saját lakás vásárlását. Fontos részlet az is, hogy a tulajdonszerzés valójában 99 évre szóló lízingszerződés – azonban így is szinte teljes tulajdonosi jogkört jelent. A tulajdonos eladhatja az általa lakott lakást, azonban csak egy meghatározott minimális lakási idő után, hogy a szabályozás kiküszöbölje a lakáspiaci spekulációt (Phang és Helble, 2016).

Szingapúrban nem létezik az európai értelemben vett jóléti állam és a különböző jövedelmi csoportok közötti újraelosztás. Létezik viszont a különböző célokra előírt kötelező előtakarékoskosság: minden dolgozó szingapúri állampolgár a jövedelme egy meghatározott százalékát kötelezően egy saját gyűjtőszámlára utalja, ebből fedezheti saját időskori nyugdíját, egészségügyi ellátását, lakhatását, valamint gyermekei oktatását. A munkanélküli ellátás összege viszont minimális (szinte egyet jelent a mélyszegénységgel), és szigorú ellenőrzéshez kötött; így igen erős ösztönzők élnek a folyamatos munkavállalásra (Goodman, 2015). A gyakorlatban ez a rendszer inkább egyfajta kvázi-egyéni adózást jelent, a különféle jövedelmi csoportok közötti vagy akár azokon belüli redisztribúció nélkül. A minden jövedelem nélküli háztartások szintén alacsony összegű segílyt kapnak, illetve belőlük kerül ki a szigetország viszonylag alacsony számú lakásbérlője.

A központi, kötelező takarékoskodás és öngondoskodás intézményei még a brit gyarmati uralom részeként alakultak ki. A brit gyarmatbirodalom széthullásakor a szigetcsoporthat önálló közigazgatási státuszt kapott (1959), majd Malajzia része lett (1963), végül kivált a Délkelet-ázsiai országból, és teljesen önállóvá vált (1965). Az ország miniszterelnöke három évtizeden keresztül az 1959-ben

megválasztott Li Kuang-jao volt, illetve jelenleg kinevezett utódjai vezetik a névleges köztársaságot. A modernizációs törekvések részét képező kötelező takarékosági és öngondoskodási intézmények Li miniszterelnökségének elején, már a függetlenné válást megelőző időszakban megkezdődtek (Tyabji és Kuo Ching, 1989; Goodman, 2015).

A függetlenné válást megelőző években Szingapúrban még jellemzőek voltak a nyomornegyedek és a házfoglalások; a világháborús pusztítás következtében óriási volt a lakáshiány. 1961-ben nemzeti katasztrófahelyzethez vezető tűz tört ki egy nagyobb nyomornegyedben, az arra adott gyors és hatékony állami reakció pedig óriási politikai győzelmet és népszerűséget jelentett a Li vezette Nemzeti Akciópártnak és az egy évvel azelőtt felálló Lakásépítési és Fejlesztési Igazgatóságnak. Az állami intézmények nemcsak gyorsan gondoskodtak az otthon nélkül maradtak elhelyezéséről, de az újonnan épített soklakásos lakótelepek is rövid időn belül elkészültek tartós elhelyezésükre. 1965-re már Szingapúr népességének közel ötöde lakott az Igazgatóság megbízásából épült lakótelepeken (Phang és Helble, 2016).

A szigetország kormánya már a kezdeti időszakban is bőkezűen finanszírozta a tömeges lakásépítésért felelő Igazgatóságot, és kiegészítette költségvetését a rendszeresen jelentkező költségvetési hiányok fellépésekor (Tyabji és Kuo Ching, 1989) az ország 1968-ban alapított fejlesztésfinanszírozási intézetén, a Development Bank of Singapore-on keresztül (mai nevén DBS Bank). Másrészt a szabályozási környezetet is az állami szervezetek igényeihez igazították: a függetlenné válás előtt is állami tulajdonban állt az ország földterületének 30%-a, de minimális kompenzáció melletti kisajátításokat követően ez 44%-ra nőtt már 1960-ra, majd 76%-ra 1985-re. A szigorúan központosított államban az sem merült fel, hogy a kormánynak külső érdekcsoportok vagy üzleti szereplők elvárásainak kellett volna megfelelnie (Hsin és Low, 2019).

A keresleti oldalról a háztartások egyéni befizetések alapján bérelhetnek vagy vásárolhatnak maguknak lakást a Lakásépítési és Fejlesztési Igazgatóság által felépített tömbökben. A Lakásvásárlási Alapot 1965-ben vezette be az Igazgatóság – a cél már ekkor is az volt, hogy a megfizethető áron tartott lakásokba ne bérlőként, hanem tulajdonosként költözzenek lakóik. A vásárláshoz vagy bérléthez való jogosultság feltétele a szingapúri állampolgárság és egy adott minimális jövedelmi szint, de a szigorú szabályozásáról híres országban ellenőrzik a jelentkezők családi állapotát is (a közelmúltig csak házaspárok igényelhetek lakást, bár ez a lehetőség a fokozatos jogszabályi lazítás következtében végül megnyílt az egyedülállók számára is) (Phang and Helble, 2016; HDB n.d.). Az Igazgatóság támogatott hitellel és egyes esetekben soron kívüli támogatással is segíti a jelentkező családok lakáshoz jutását.

A pályakezdő fiatalok túlnyomó többsége a Lakásépítési és Fejlesztési Igazgatóság lakásaiban kezdi meg felnőtt életét. Akik munkájuk során kifejezetten jómódúvá válnak, rendszerint magánpiaci fejlesztésű társasházakba lépnek tovább.

A központilag irányított lakásszektor fejlesztésében a megfizethetőségen kívül társadalmi és politikai megfontolások is fontos szerepet játszanak. 1989 óta életben van például az etnikai integrációs kvóta a maláj, kínai és tamil népcsoportok arányos, egyenletes elhelyezése – azaz a szegregáció megakadályozása – érdekében. Az Igazgatóság a tervezés minőségére és annak folyamatos fejlesztésére is figyelmet fordít. Hangsúlyt kapnak a közösségi terek is.

Az Otthonvédelmi Program 1981 óta van érvényben. Ennek értelmében a munkavállalók biztosítást kötnek (gyakorlatilag elkülönített megtakarítási alapot hoznak létre) arra az esetre, ha eltartottjuk támogatásuk nélkül maradna, hogy ebben az esetben is meg tudja tartani lakhatását. Gyakorlatilag

így az esetlegesen hajléktalanság veszélyébe kerülő családtag számára is öngondoskodásra épülő biztosítékot ír elő a szabályozás. A 2007 óta létező hiteligénylési rendszerben pedig a szabályozó szervezet megvizsgálja az igénylő jövedelmét, életkorát és egyéb pénzügyi elkötelezettségeit. Ezzel ellenőrzi, nem vállal-e egy adott hitelösszeg mellett aránytalanul nagy pénzügyi terhet, azaz kockázatot az igénylő.

2.1.13 Korlátozott tulajdonú szövetkezeti, társasházias modellek

A fejlett országok lakásrendszereiben számtalan változata van a (tulajdonosi) lakásszövetkezeti, társasházi modelleknek, amelyek különböznek az egyéni tulajdonosi jogok, pénzügyi konstrukciók és a döntési mechanizmusok tekintetében. A társasházak és a lakásszövetkezetek nem voltak ismeretlenek a szocialista rendszerekben sem, de az akkori makropolitikai és gazdasági környezet miatt egészen más funkcióik voltak.

A 2008-as gazdasági válság után újra népszerűek lettek ezek a modellek, elsősorban azért, mert feltételezések szerint kevésbé vannak kitéve a gazdasági ciklusoknak. A modellek lényegese eleme, hogy a sokszor (de nem kizárólag) támogatások révén felépített lakásokat (vagy szövetkezeti tulajdonrészt) a szövetkezeti tagok csak meghatározott áron értékesíthetik. A lakásszövetkezetben a tag jellemzően nem a lakás tulajdonjogát vásárolja meg, hanem részesedést a szövetkezetből, amihez nagyon hosszú távú (pl. 99 éves) bérleti jogot is vásárol (Mallin, 1990).

Az Egyesült Államokban a lakásszövetkezetek története az 1920-as évekig nyúlik vissza. Az 1970-80-as években a megfizethető lakástulajdonra és bérleményekre fordított szövetségi szintű támogatások jelentősen megcsappantak, a gazdasági liberalizáció időszaka ráadásul egybeesett az ingatlanpiac fellendülésével, amelynek során a megfizethető lakhatási formák száma is meredeken esett. Innentől a szövetkezeti építkezések finanszírozását elsősorban nonprofit szervezetek, valamint állami és szövetségi privatizációs programok vették át. A Nemzeti Szövetkezeti Bankot (National Cooperative Bank) 1978-ban hozta létre az Egyesült Államok Kongresszusa (bár azóta már magánpiaci intézmény). A tagállami és szövetkezeti támogatások mellett a bank eleinte inkább a piacihoz közelebb álló feltételekkel nyújtott hiteleket; az 1980-1990-es években azonban már kidolgoztak kedvezményes eszközöket a megfizethetőségre törekvő, alacsony-közép jövedelmű lakókat tömörítő szövetkezetek számára is (Sazama, 1996).

A piaci alapon szervezett lakásszövetkezetekkel szemben a Korlátozott Vagyonú Lakásszövetkezetek (KLV-k; Limited Equity Cooperatives – LECs) kifejezetten törekedtek arra, hogy a lakások tartósan megfizethetők maradjanak, és a lakóközösség magas szintű autonómiát élvezzen a szövetkezeti társasház működését illetően (Mallin, 1990). Kaliforniában például a KLV-k olyan nonprofit szervezetek, amelyek közösségi célt szolgálnak, a tagok a szövetkezeti részvény értéknövekedését csak korlátozottan érvényesíthetik, és a vagyon hasznosításánál (tagok felvétele) közösségi, jóléti szempontokat érvényesítenek. Így például a tagok nem érvényesíthetnek egy megadott határnál (pl. 10%-nál) magasabb részvényérték-növekedést, így garantálva a hosszú távú viszonylagos megfizethetőséget, hogy az új tagoknak is megfizethető lehessen a belépés. Az egyes tagállamokban vagy városokban pedig az 1950-es évek óta jelen vannak a lakásszövetkezetek hálózatai, illetve szövetségi szintű érdekképviseleti szerve is, amelyek technikai segítséget nyújtanak az újonnan alakuló társulásoknak (Sazama, 1996).

Hét tagállam volt különösen aktív a KLV-k támogatásában: Massachusetts, Vermont, Connecticut, New Jersey, Ohio, Michigan, Illinois, South Dakota és Kalifornia. New York államban és Washington DC fővárosban jellemzőbb volt a korábbi társasházak lakásszövetkezetté alakítása állami támogatás

mellett, például amikor a teljes tömböt birtokló tulajdonos nem fizette a bérleti bevétel után járó adót, és az állam kisajátította az épületet (Sazama, 1996).

Emellett jelen vannak a piaci alapon működő, magasabb státuszú lakásszövetkezetek is. Egyes területeken, például New Yorkban vagy más olyan városokban vagy városrészekben ahol a dzsentrifikáció jelentősen felértékelte az ingatlanokat, sokszor a tulajdonosok (szövetkezeti tagok) egy része kezdi a KLV-t a piacosodás felé tolni, hogy tőkésítse a megfizethető árszint és a piaci érték közti különbséget (a KLV konstrukció éppen ezt hivatott megakadályozni). Ebben az esetben – ha más városi szabályozás közbe nem szól – a lakóközösségnek kell döntenie; tipikusan az ilyen esetekben jelentős azok aránya, akik inkább megőriznék a társasház megfizethető jellegét.²⁵

A tagok belépésének is vannak kritériumai. Például egyes New York-i Korlátozott Vagyonú Szövetkezetben csak azok a háztartások vásárolhatnak tagi részvényt, akiknek a jövedelme nem magasabb, mint az adott terület medián jövedelmének 165 százaléka – ez egyébként elég magas, évi 155 000 USD.²⁶ A nagyobb, sok tagú szövetkezetek esetében a szövetkezeti tanács dönt a belépés kritériumairól; a kisebb szövetkezet esetén elképzelhető, hogy valamennyi tulajdonos a tanács tagja (Mallin, 1990). A feltételek így elég szabadon alakulhatnak, szerepelhet köztük például a tagságra jelentkező banki kivonata vagy személyes elbeszélgetés.²⁷ Hasonlóan a lakóközösség együttesen határozza meg a szövetkezeti tagság eladásának feltételeit is.²⁸ Központi szabályozás vonatkozik viszont arra a tagra, aki elmarad a tagsági díj fizetésével, vagy más módon szegi meg a társaság szabályait: az ilyen renitens lakót könnyebben és gyorsabban lehet eltávolítani, mint más lakhatási formák esetében.²⁹

A többlakásos társasházak mellett a szövetkezet egy másik formája az Egyesült Államokban a szövetkezeti mobilházipark. Ezek esetében a szövetkezet a tulajdonosa a közművesített földterületnek, és felelős annak karbantartásáért, a lakók pedig az egyes mobilházak tulajdonosai (Sazama, 1996). A szervezeti struktúrára is több jogi megoldás létezik, pl. a takarékszövetkezeti jellegű lakóközösségi formák (mutual housing trust) vagy a telekbérleti társasházi szövetkezetek (land trust).

A KLV rendszer, a megfizethető lakásszövetkezet tehát lényegében olyan megfizethető lakásprogramnak tekinthető, ahol nem engedélyezett a lakáskiadás (azaz a befektetési célú vásárlás). Követi az elvet, hogy az új tagoknak lakhatással kapcsolatos kiadásai (törlesztés, költségek és biztosítás) ne haladják meg a háztartásjövedelem 30%-át. Sok esetben kifejezett hangsúlyt fektetnek arra is, hogy a megfizethető lakhatásból származó esetleges értéknövekedés ne legyen tőkésíthető: így a lakók ugyan nem tudnak egyéni nyereségre szert tenni, de ennek megengedése a tartósan megfizethető rendszer egészét ásná alá.

²⁵ Brick Underground blog: What is a limited equity housing cooperative and how affordable is it? <https://www.brickunderground.com/buy/brickunderground-limited-equity-housing-coop>

²⁶ Brick Underground blog: What is a limited equity housing cooperative and how affordable is it? <https://www.brickunderground.com/buy/brickunderground-limited-equity-housing-coop>

²⁷ NY-Condos: Condo vs. Co-op apartment: The N.Y.C. Apartment Question <http://www.ny-condos.com/condo-coop.html>

²⁸ Brick Underground blog: What is a limited equity housing cooperative and how affordable is it? <https://www.brickunderground.com/buy/brickunderground-limited-equity-housing-coop>

²⁹ National Cooperative Law Center <http://nationalcooperativelawcenter.com/what-is-a-housing-cooperative/the-characteristics-of-housing-cooperatives/>

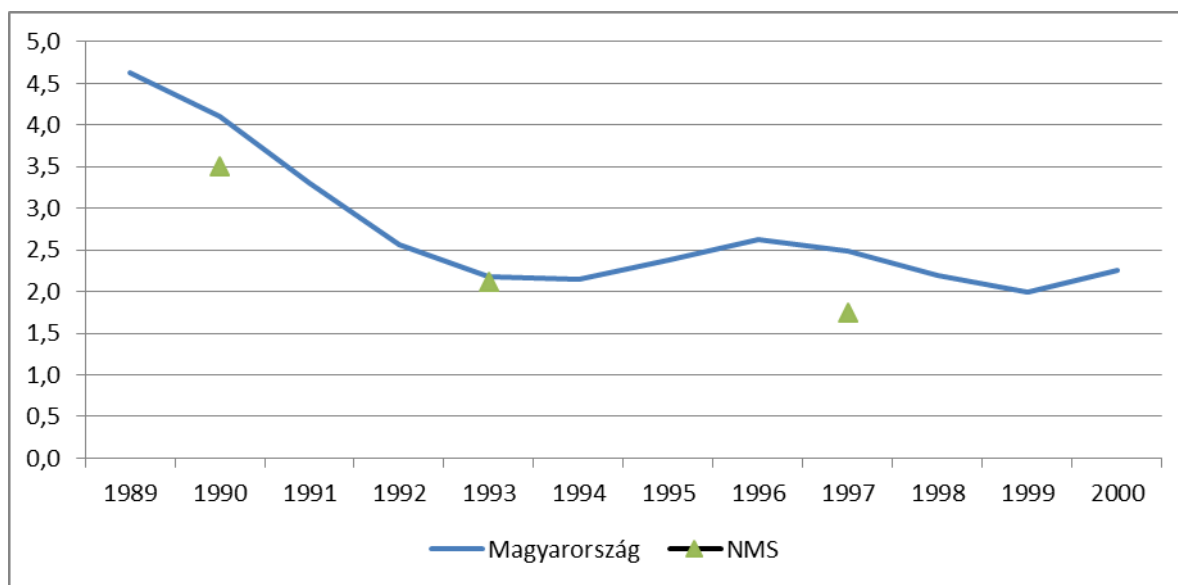
3. Magyar lakáspolitikai trendek és a 2015 utáni programok

3.1 Lakáspolitikai szakaszai ³⁰

3.1.1 A rendszerváltás utáni lakáspolitikák áttekintése a 2000-es évek elejéig

A rendszerváltás után a háztartások lakáskiadásai összességében a szocialista időszakra jellemző 10%-ról 20%-ra emelkedtek. Jelentős problémává vált az alacsony státuszúak lakhatása, ők nem fértek hozzá a lakástulajdonhoz, és a besűkült közösségi bérlakásszektorból is kiszorultak. Számukra az egyetlen megoldást a magánbérlakás-szektor jelentette, amely a szabályok hiánya, illetve azok betarthatatlansága miatt a rendszer legkockázatosabb területét képviselte. Ezzel összefüggésben jelent meg a korábban nem ismert (rejtett) hajléktalanság, amelynek közvetlen kezelésére intézményi hajléktalanellátó rendszer épült ki.

A kilencvenes évek elején általában csökkent a lakásépítés, ez a csökkenés Magyarországon drasztikusabb volt, jóllehet 1994-ben rövid időre megfordult a trend. Ehhez hasonló trendeket és ezen belül különbségeket jelez a lakáshitel-állomány és a lakásárak változása is. A 2000-es évek elejére az 10 000 főre jutó új lakásépítés visszaesik 2-re (Lásd 7. ábra).



7. ábra: A 10 ezer főre jutó lakásépítés Magyarországon 1989 és 2000 között, összehasonlítva az Európai Unió Új Tagállamaival (NMS) az 1990., 1993. és 1997. években. (Forrás: KSH és saját számítás EU Housing Statistics, UNECE-alapján)

A lakástámogatási rendszer 1994 és 1998 között, lényegében szabályozási hiba miatt, átmeneti fellendülést okozott a lakásépítésben; az áfa bevezetésének kompenzálására ugyanis a többgyermekes családoknak lakásépítéshez komoly (vidéki lakásárak 70%-át fedező) készpénztámogatást nyújtottak. Nem számítottak azonban arra, hogy a vidéki, alacsony jövedelmű

³⁰ A tanulmánynak ez a fejezete módosított formában megjelent a Tárki Társadalmi riportban (Hegedüs et al., 2018)

többgyermekes családok mögött megjelent vállalkozási körök kihasználják „szocpol” támogatási konstrukciót (Hegedüs, 2006; Zolnay, 2000).

A szocialista lakásrendszer leépülésével világossá vált, hogy a központi támogatás helyét (legalábbis jelentős részben) a hitelpiac fogja átvenni. A hitelalapú lakásfinanszírozás csak stabil gazdaság esetén (stabil háztartásjövedelem, egyensúlyban lévő finanszírozási rendszer), a hitelező és hitelfelvevő együttműködésével, az aszimmetrikus információáramlásból adódó egyenlőtlenség kezelésével, illetve a Nemzeti Bankok és felügyeleti szervek piaci versenyt szabályozó szerepével működhet.

A jelzálog-hitelezés elterjedése a magas infláció és a hitelezés mindkét oldalán álló szereplők bizonytalan gazdasági helyzete miatt igen lassú volt a 90-es években. A magas infláció esetén a hagyományos amortizációs hiteltermékek csak rövid távú hitelnyújtást tesznek lehetővé (a hitel nagy részét az első néhány évben vissza kell fizetni). Éppen ezért a jobb helyzetben lévő háztartások lakásvásárlás esetén csak stabil valutákban vesznek fel hitelt (pl. USD, CHF), ám a devizahitelek iránti kereslet és banki kínálat is alacsony ebben az időszakban.

Összefoglalva: a 90-es években növekvő egyenlőtlenségek jelentek meg a lakásrendszerben, amit az új lakásrezsim nem kezelt megnyugtatóan. Miközben a lakásberuházások csökkentek, a lakásárak reálértékben csökkentek, a lakhatási költségek (rezsidíjak, magánlakások bérei) azonban növekedtek, és ezzel a területi különbségek is jelentőssé váltak, a bérlakáspiac pedig nem kínált alternatívát az alacsonyabb társadalmi pozícióban lévő lakhatására. A gazdasági konvergencia nem volt elég gyors ahhoz, hogy a középosztály lényegesen javítsa a pozícióját, a legalsó rétegeknek pedig nem maradt más esélyük, mint keresni az alkalmazkodási lehetőségeket (megmaradt bérlakásokban, városok periférikus területein és vidéken).

3.1.2 A lakásberuházások fellendülése (2000 – 2008)

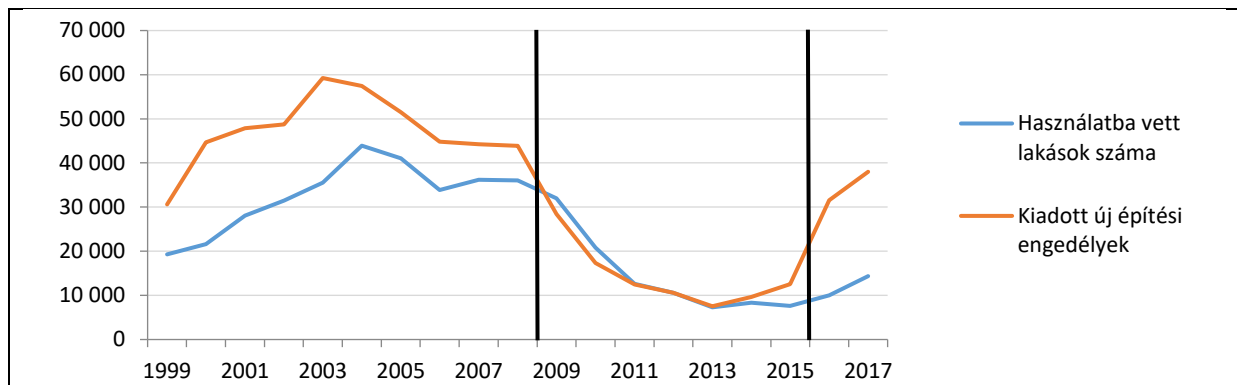
Az új évezred első 8 évét viszonylag magas (bár nem fenntartható) gazdasági növekedés jellemzi: a munkanélküliség csökken, a minimálbér emelkedik, a háztartási jövedelmek növekszenek, az infláció csökken, a 2004-es EU-csatlakozás megerősíti a pozitív várakozásokat a gyors gazdasági felzárkózás irányába, és a monetáris unióhoz való csatlakozás is realitásnak tűnt. A lakásszektor a belső keresletre épülő gazdasági növekedés kulcsszereplője, amit mind a FIDESZ-, mind az MSZP/SZDSZ-kormány támogat, az első időszakban (2000–2004) elsősorban támogatott hitelekkel, a második időszakban (2005–2008) a devizahitelezés szabadon engedésével. Ezt a felívelő trendet törli meg a válság 2008-ban.

2000 után a lakásberuházások a két évvel korábbi hirtelen lakásár-emelkedések, a gazdasági stabilizáció, valamint a lakástámogatások kiterjesztése következtében növekedni kezdenek, a lakáspiac megélénkül. A tranzakciók száma a kilencvenes évek végétől meredeken növekszik, 2003-ra 1999-hez képest több mint kétszeresére nő az eladott lakások száma. Ugyanebben az időszakban az épített lakások száma is a duplájára nő, 2004-ben pedig túllépi a politika által áhított 40 ezres határt (Farkas et al., 2004). Új jelenség, hogy beindul a vállalkozói lakásépítés, 2004-re már a lakásépítés egyharmada, 2008-ra pedig már a fele vállalkozói fejlesztések keretében valósul meg. A lakáspiac ilyen mértékű felfutását egyértelműen a túlzott mértékű hiteltámogatások fűtötték, aminek köszönhetően a jelzáloghitel-állomány 2000 és 2003 között majd nyolcszorosára nőtt (192 Mrd Ft-ról 1548 Mrd Ft-ra). A nagymértékű támogatás azonban fenntarthatatlan volt, mivel hosszú távon rótt jelentős terheket a költségvetésre, így 2003 végétől a támogatásokat fokozatosan visszavették. A 2000–2003 közötti időszakban a lakáshitel-támogatásoknak – az erős regresszivitás miatt – a társadalmi hatása is megkérdőjelezhető volt: a támogatások 60%-a a legfelsőbb jövedelmi ötödbe

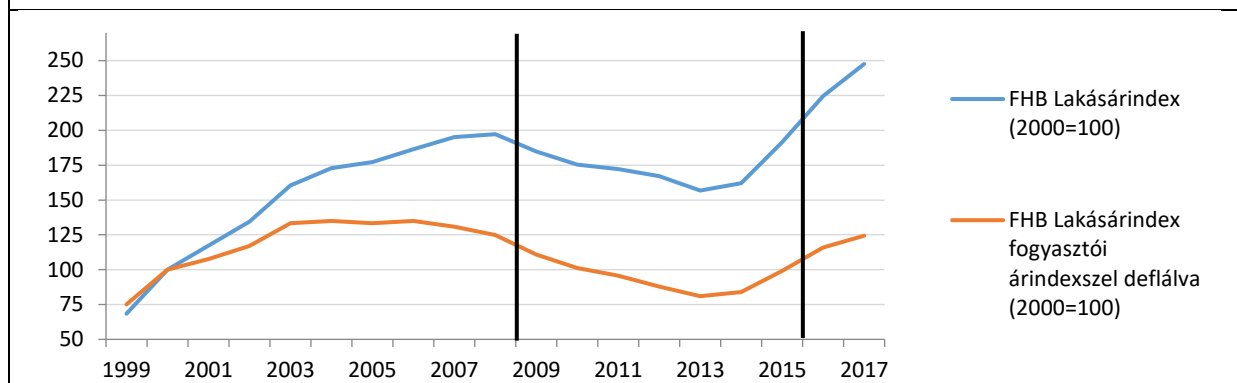
tartozó háztartásoknak jutott, ezzel szemben a háztartások alsó 60%-a csak a támogatások 20%-át volt képes realizálni (Hegedüs és Somogyi, 2004, Hegedüs, 2006).

A támogatások drasztikus visszavágása azonban csak egy rövid időre vetette vissza a lakáspiacot, 2005-ben újra növekedni kezdett a tranzakciók száma, és ezt követően a lakásépítés és a lakáshitelezés is, bár a hitelezés a korábbi 2003-as csúcstól már nem tudta elérni. A piac újbóli élénkülése mögött a devizahitelek megjelenése áll, amelyek egyértelműen átvették a támogatott hitelek helyét. Ezt mutatja, hogy a devizahitelek, melyeknek 2004 előtt nem volt piaci súlya, 2006-ra már a teljes jelzáloghitel-állomány harmadát, 2008-ra pedig majd kétharmadát tették ki a gyorsan növekvő állománynak. A bankok a kezdeti óvatosság után kockázati versenybe kezdtek, a hitelbírálati kritériumok fellazultak, aminek köszönhetően a jelzáloghitel-állomány a 2003 előtti időszakhoz képest meredekebben emelkedett (Király, 2016). A növekedés felgyorsulása a szabad felhasználású jelzáloghitelek elterjedésének is tulajdonítható, amelyek esetén felborult a prudens hitelezés gyakorlata, beengedve ezzel alacsony jövedelmű, magasabb kockázatú háztartásokat is. A hitelállomány gyorsan bővült, 2008-ra elérte a 6500 milliárd Ft-ot, és mivel a lakáspiaci beruházási adatok nem támasztották alá az állomány ilyen léptékű bővülését, látható, hogy a hitelfelvétel egy része fogyasztási vagy más (pl. vállalkozásfinanszírozási) célokat szolgált.

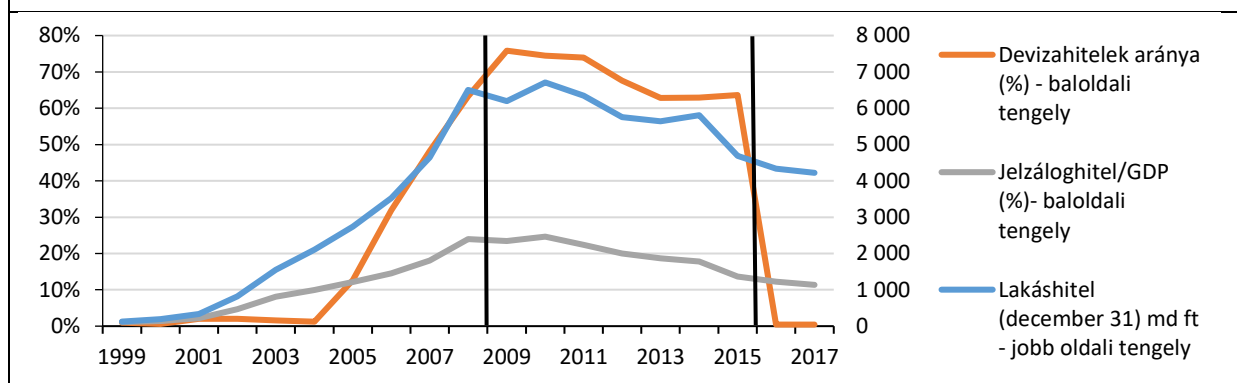
Az időszak érdekessége, hogy a kereslet gyors felfutása és a lakásár-emelkedés ellenére nem alakult ki árbuborék a piacon. A reál lakásárak a csúcson is mintegy 30-35%-kal haladták meg a 2000. évi szintet. Ennek oka, hogy egyrészt a kínálat rugalmasan tudott reagálni a keresletre, másrészt, hogy már az évezred elején jelentős volt az üres lakások száma a városokban is. Ennek az időszaknak egy másik fontos jellemzője, hogy a magánbérleti lakásállomány növekedésnek indul, és bár kemény adatokkal nehéz alátámasztani, de a piaci visszajelzésekből tudott, hogy az új építések egy része bérleti célú befektetés volt, elsősorban a háztartások részéről; intézményi befektetők továbbra sem jelentek meg érezhető mértékben a magánbérleti piacon.



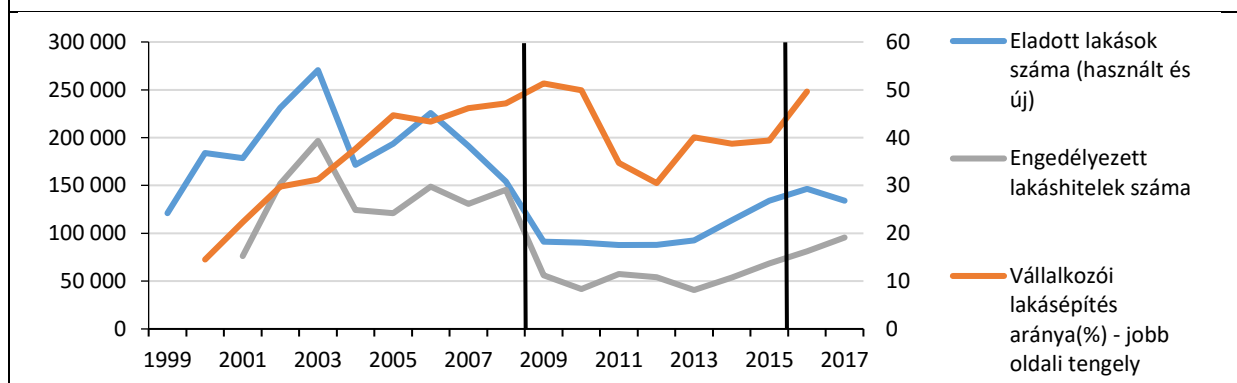
8. ábra: Építési engedélyek és használatba vett lakások száma 1999–2017 (Forrás: KSH)



9. ábra: Lakásárak változása 1999–2017 (Forrás: FHB lakásárindex)



10. ábra: Jelzáloghitel-állomány alakulása és ezen belül a devizahitelek aránya 1999–2017 (Forrás: MNB)



11. ábra: Lakáspiaci trendek (tranzakciók, engedélyezett lakáshitelek és a vállalkozói lakásépítés) 1999–2017 (Forrás: KSH)

3.1.3 A gazdasági válság (2009–2014)

A 2008-as gazdasági válság súlyos nehézségeket okoz Magyarországon, jelentős részben a felelőtlen fiskális politika következtében, amelyben a lakástámogatási rendszer és devizahitelek nem kis szerepet játszottak. A válság hatására a lakáspiac és a lakáshitelezés gyakorlatilag összeomlott, a reál lakásárak csökkentek, 2010-re a 2000-es lakásárszint alá estek, hasonlóan a lakásépítésekhez és a lakáseladásokhoz (Székely, 2011). Egészen 2015-ig nem történt érdemi javulás. A válság legsúlyosabban a lakáshitelezést érintette: az új hitelszerződések száma a felére csökkent. A munkanélküliség és a háztartásjövedelmek csökkenése miatt a hátralékos hitelek száma gyorsan emelkedett: a 2008. évi 3,6%-os nemteljesítő hitelarány 2014-re 20%-ra növekedett (MNB, 2018). A kialakuló hitelválság a devizahitelesek fokozottan sújtotta, ők nemcsak a bankok által magasabb kockázatúnak minősített portfólió miatti jelentős kamatemelkedést voltak kénytelenek viselni, hanem a forint értékének romlása miatti következményeket is.

A lakáscélú támogatásokat rögtön a válság kitörése után felfüggesztették, az egyre növekvő számú adósok megsegítésére pedig már az MSZP-SZDSZ-kormány is programokat kezdett kidolgozni. Ezek a programok azonban kis léptékűek voltak, és nagyrészt hatástalanok maradtak, mivel a kormányzat jelentősen alulbecsülte a válság hatásait és elhúzódását, továbbá a bankok hajlandósága a válság költségeinek részbeni átvállalására minimális volt. A második FIDESZ kormány 2010-től több programot is indított a bajba került családok helyzetének konszolidálására. Ezek közül a legjelentősebb a végtörlesztés volt, mely kedvezményes árfolyamon tette lehetővé a devizahitelek egyösszegű visszafizetését 2011 szeptembere és 2012 februárja között. A program keretében 984 milliárd Ft értékű (a kedvezményes 180 Ft/CHF átváltási arányon számolva) jelzáloghitel került visszafizetésre, melynek 70%-át háztartási megtakarítások fedezték. A végtörlesztés 170 ezer szerződést érintett, 15-20%-át a jelzáloghitellel rendelkező családoknak. A programok jelentős része azonban, így a végtörlesztés is, megint csak a magasabb státuszú rétegeknek nyújtott valós segítséget, hiszen ők rendelkeztek elegendő forrással a végtörlesztéshez. Az alacsonyabb jövedelmű, munkanélküli háztartásoknak valós megoldást a Nemzeti Eszközkezelő Társaság Zrt. (NET) által kezelt program jelentett, melyben az állam az eszközkezelő cégen keresztül megvásárolta a bajbajutott hitelesek lakásait, akik bérlőként a lakásban maradhattak egy alacsony lakbér fejében. A NET program keretében mintegy 35 ezer lakás került állami tulajdonba. Az a köztes réteg, mely sem a végtörlesztéshez nem rendelkezett elegendő erőforrással, sem a NET program szigorú feltételeinek nem felelt meg, nem kapott hatékony segítséget, közülük sokan lakásvesztéssel nézhetek-néznek szembe. 2018-ra csökkent a nemteljesítő lakáshitelek száma és aránya, de ennek egyik oka az, hogy követeléskezelők vették át a „rossz” hiteleket. A 90 napon túli jelzáloghitel-hátralékkal rendelkező háztartások aggregált számáról nincsen adat, de feltételezésünk szerint 2009-ben a jelzáloghitellel rendelkezők 20-25%-a veszítette el lakását, azaz kényszerült lakásából kiköltözni, és rosszabb lakásba költözni (akár önkéntesen, akár jelzálogjog érvényesítése miatt). A 2015-ös KSH lakásfelvétel adatai alapján a háztartások 32%-a küszködött megfizethetőségi problémával³¹ (Hegedüs és Somogyi, 2018).

Mindeközben a jóléti rendszerben is jelentős átalakítások történtek, a központi kormányzat a lakásfenntartási támogatást és az adósságkezelési szolgáltatást is megszüntette, és települési támogatásként ezek megállapítását és a szükséges források megteremtését is önkormányzati

³¹ A hivatkozott tanulmány a lakásmegfizethetőségi problémát a magas lakáskiadás/jövedelem, a szubstandard lakásokkal és a lakásköltségek kifizetése után fennmaradó elégtelen háztartásjövedelemmel definiálta.

hatáskörbe utalta. Nagy deficitje a rendszernek, hogy nem teremtette meg sem az „elsétálási jog”³², sem a magáncsőd hatékony, az alacsony státuszú családokat célzó rendszerét, ami azt jelenti, hogy hiába veszi el a lakását az adós, ha a bevételek nem fedezik a fennálló tőketartozást, akkor a háztartásnak fennmarad az adóssága. Tovább növeli a problémát, hogy a családoknak nem csupán lakáshitel, hanem más hitelfelvételekből származó adósságuk is van, illetve a közműdíjtartozások is családok sokaságát érintik.

3.1.4 A lakáspiac helyreállításának jelei (2015 után)

2013 után stabilizálódik a gazdaság, ami az EU-s támogatások és a gazdasági tartalékok felhasználásának köszönhető (magánnyugdíjalap, a közszolgáltató vállalatok centralizációja és a beruházások késleltetése), valamint annak, hogy sikerült a válság terheinek jelentős részét a külföldi tulajdonú vállalatokkal megfizettetni az adórendszeren keresztül. 2015-re a gazdaság (nem kis részben az EU-s támogatások következtében) konszolidálódik, a munkanélküliség csökken, a jövedelmek emelkednek, és a lakásberuházások elmozdulnak a mélypontról, a lakásárak emelkednek, az alacsony kamatok mellett a hitelkibocsátás újra növekszik. Ebben közrejátszik, hogy a lakáspolitikában is komoly változások következnek be: 2015-ben jelentik be az áfacsökkenést (ami az EU jogszabályok miatt elvileg csak egy rövidebb időszakban tartható fenn, a tervek szerint 2019. év végéig), a szociálpolitikai kedvezmény átalakításával bevezetik a családok otthonteremtési kedvezményét (CSOK), a NOK (Nemzeti Otthonteremtési Közösség) programot, valamint kiterjesztik a lakás-takarékpénztári konstrukciót. Ezek a változások azonban csak 2016-2017-ben kezdenek realizálódni. 2015-től a lakásárak (és a bérleti díjak) a magas kereslettel jellemezhető területeken radikálisan megemelkednek, az építés és lakáshitelezés újra beindul. A CSOK felemelése a felső és középosztálybeli (sok) gyermekesek számára újra azt az üzenetet közvetíti, hogy a megtakarításaikat új lakásba érdemes fektetniük.

Az építési kérelmek (engedélyek, bejelentések) száma 9 ezerről 38 ezerre nő 2014 és 2017 között, a lakásárak 2015 és 2017 között reálértékben 25%-kal emelkednek, a kibocsátott hitelek száma 2017-re megközelíti a 100 ezret (2001-2002-es szint), a kibocsátott új hitelek értéke pedig a 640 milliárdot. Ennek ellenére a hitel-visszafizetések miatt a teljes hitelállomány GDP-n belüli aránya alacsony marad (legalacsonyabb a V4 országok között). Mindeközben a lakásárak és a lakbérek növekedésével az alacsony jövedelműek és a családi háttérrel nem rendelkező fiatalok számára a lakhatás egyre komolyabb probléma lesz.

3.1.5 Összefoglalás

Az elmúlt 18 éves időszakot a lakáspolitikai irányok és váltások alapján három periódusra tudjuk osztani a 2000. évi fordulat után. Az első időszakot a gazdasági stabilizációt követő lakásár-növekedés, a lakáshitelezés gyors felfutása, a magánlakás-építés növekedése jellemzi. A második időszak a 2008-ban bekövetkezett pénzügyi világválságot követő hat évet fogja át, amikor a lakásberuházási szándék (építési engedélyek éves átlagos száma) 70%-kal, az építések 60%-kal, a lakástranzakciók száma 50%-kal csökken. Ebben az időszakban a lakásárak 20%-kal csökkennek, a jelzáloghitel-állomány közel 30%-kal, az engedélyezett lakáshitelek pedig 50%-kal csökkennek. 2015 után stabilizálódik a lakáspiac, a lakásárak emelkednek, az építési szándék újra növekszik, bár a

³² Az elsétálási jog típusú megoldás a nemteljesítő jelzáloghiteleknel adja meg a lehetőséget arra, hogy amennyiben az adós a hitel fedezetéül szolgáló ingatlant a banknak átadja, akkor nem marad fenn tartozása a bank felé.

kínálat rugalmatlansága miatt a tényleges építések átlagosan még alacsonyabbak, és a lakáshitelek növekedése ellenére a teljes jelzáloghitel-állomány a visszafizetések miatt csökken (Lásd 3. táblázat).

3. táblázat: Az egyes időszakok lakásrezsimjeit jellemző indikátorok, 2000-2017

Időszakok	Eladott lakások száma (db/év)*	Használatba vett lakások száma (db/év)	Kiadott új építési engedélyek (db/év)	Lakásár-változás (%)**	Jelzálog-hitelállomány változása (Mrd Ft)	Engedélyezett lakáshitelek*** (Mrd Ft)
2000-2008	200 056	34 198	49 166	48%	6 380	624
2009-2015	99 635	14 185	14 075	-21%	-1 816	247
2016-2017	140 259	12 192	34 778	25%	-467	560

Forrás: KSH, MNB

*Használt és új; ** A periódus eleje és vége közötti változás; ***Engedélyezett lakáshitelek nem tartalmazzák a szabad felhasználású jelzáloghiteleket.

A 2008-as válság után a gazdaság stabilizálódása megjelenik a lakáspiaci trendekben, melyek bizonyos elemei kísértetiesen hasonlítanak a 2000 és 2008 közötti időszakhoz. Mintha újra a 1998–2008 közötti időszak köszöntene be: a lakáspiac fokozatosan magához tér, az eladósodottság nő, újra a lakáshitelezés lesz a gazdasági növekedés motorja. Hasonlóan a 20 évvel ezelőtti helyzethez, a fellendüléssel párhuzamosan a korábbi időszak veszteségeinek a szanálása zajlik (König, 2006), a lakhatási szegénység hangsúlyozottan jelen van, megsokszorozódnak a végrehajtások és kilakoltatások. A lakásárak emelkedését nem előzi meg egy hitelezési fellendülés. Feltételezésünk szerint az árnövekedés elsődleges oka a háztartások portfóliódöntéseinek megváltozása, amit a befektetési cégek válsága, a megtakarítások külföldre való mentésének visszaesése, a külföldi munkából szerzett jövedelmek befektetése támaszt alá. A budapesti lakáspiacon a befektetési célú lakásvásárlások aránya 20-25%-ról 40%-ra emelkedik 2012 és 2015 között, és a lakástranzakciók száma is emelkedik 30-40%-kal (MNB, 2018). Az árnövekedés mellett a lakáspolitikai változások (áfakedvezmény, CSOK és NOK³³ bejelentése, bevezetése) megindították a befektetési kedvet, ami megjelenik az építési engedélyek számának emelkedésében (2016-ban meghaladja a 30 ezret, ami az 1999-es szintnek felel meg), valamint a hitelezés is beindul, ami megfelel a 2000-es évek eleji szintnek. A kibontakozó fellendülés mögött ugyanúgy, mint 2000 és 2002 között a lakástámogatások növekedése húzódik meg. A különbség az, hogy a CSOK és az áfakedvezmény azonnali támogatás, míg a 2000-es évek eleji kamattámogatás sok éves elkötelezettséget jelentett. A CSOK-ot 2016 és 2019 I. féléve között 94 ezren igényelték (átlagosan 2,3 millió Ft-ot), ami 218 Mrd Ft támogatást jelentett. A támogatás 62%-át új lakáshoz, 38%-át használt lakáshoz kívánták felhasználni, majd az igénylők 38%-a új lakáshoz, 62%-a meglévő lakás vásárlásához (és bővítéséhez) használta (KSH 2019b). A lakásszektor gazdasági ciklikussága miatt a válság éveit leépültek a kivitelezési kapacitások, így a lakáskereslet növekedése a lassan magához térő építőipari kínálattal állt szemben, ami tovább növelte az új lakások árát. A lakástámogatás hatékonyságát csökkentette a lakásárak emelkedése: 2015 és 2019 első féléve között a használt lakások átlagos ára 40%-kal, az új lakásoké 52%-kal (nominálisan átlagosan 10 millió Ft-tal) emelkedett, ez a CSOK átlagos összegének 5-szöröse (KSH 2019a).

További hasonlóság a 2000-es évek elejével, hogy a bankok és az MNB nem kívánja megnyitni a hitelezést az alacsonyabb jövedelmű csoportok számára, a hiteltörlesztés/jövedelem arányt

³³ NOK jelentősége végül is nem volt számottevő, lásd a 3.3.3-as pont

konzervatív módon szabályozza, és törekszik arra, hogy a fix kamat periódus viszonylag hosszabb legyen. A verseny és a lakossági törekvések felülírhatják ezt a szabályozást.

A mai helyzet azonban különbözik a 2000-es évekhez képest a magánbérlet-piac tekintetében. A lakbérek 2015 és 2018 között becslések szerint 200%-kal növekedtek³⁴, ami súlyos helyzetbe hozta a lakáspiacra belépő, lakásvásárláshoz szükséges forrásokkal nem rendelkező, tipikusan fiatalabb csoportokat.

3.2 Kiemelt lakásprogramok 2015 után

Ebben a fejezetben a 2015 utáni lakástámogatási programokban bekövetkezett változásokat foglaljuk össze.

3.2.1 Áfakedvezmény

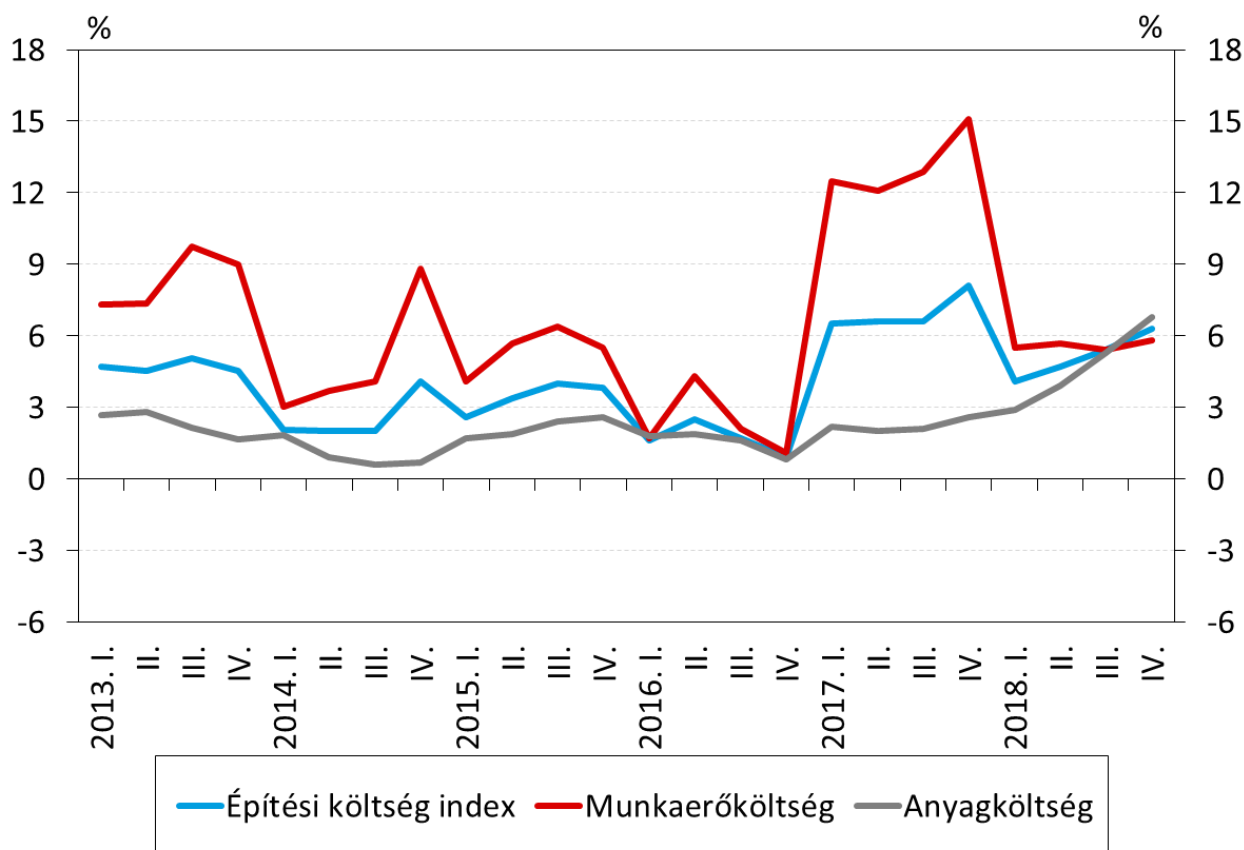
Az áfakedvezményt 2016-ban vezette be a kormány (2007. évi CXXVII. törvény módosítása), ennek értelmében 300 m² alatti újonnan épített lakásházak, valamint 150 m² alatti újonnan épített társasházi lakás építője jogosult a 27% helyett kedvezményes adóvisszatérítésre maximum 5 millió FT értékben. Az intézkedés eleve átmeneti volt – a tervek szerint 2018-ig tartott –, és az volt a célja, hogy a lakásépítést, ami soha nem látott alacsony szinten volt, fellendítse. Az áfakedvezmény tipikusan középosztályi támogatásként értékelhető, mert elsősorban a jobb anyagi helyzetű családok azok, akik új lakást építenek vagy vásárolnak. Továbbá annak a ténynek, hogy csak néhány évig élt a kedvezmény, az lett a következménye, hogy a beruházásokat előrehozták a fejlesztők és a családok, ami szükségképpen a munkaanyag és a munkaerő drágulásához, kapacitáshiányokhoz vezetett. A kedvezményt 2023. december 31-ig lehet igénybe venni azokra az ingatlanokra, amelyek 2018. november 1-jéig rendelkeztek építési engedéllyel. Ez azt is jelenti, hogy az új lakások árai azt követően növekedni fognak.

A támogatás értékelésénél figyelembe kell venni a következő tényezőket:

1. Az áfakedvezmény nem csökkentette az új építésű lakások árait, mert a megnövekedett keresletre a kínálat (elsősorban a munkaerő) nem tudott rugalmasan reagálni.
2. Azok között, akik 2005 és 2015 között jutottak lakáshoz, az áfakedvezményben részesített családok átlagos háztartásjövedelme 20%-kal volt magasabb, a lakás értéke átlagosan a duplája volt, és a felsőfokú végzettségűek közel kétszer (1,87) olyan valószínűséggel jutottak a kedvezményhez (azaz építettek vagy vásároltak új lakást), mint a minta egésze (KSH, 2016).
3. Az MNB Lakáspiaci jelentése (2019)³⁵ szerint az „Áfakulcs csökkentése után az új lakások ára 9 százalékkal mérséklődött a használt lakások árához képest, vagyis az adócsökkentés 60 százalékát nem a fogyasztók nyerték meg.”

³⁴ A magánbérlet-szektor máig egy “no go” zóna a szociológusok számára, sem a szektor nagyságáról, sem a lakbérekről nincsenek pontos információk. Az ingatlanközvetítésre specializálódott cégeknek van legnagyobb átlátásuk a piacról, de gyakran csak az újonnan megjelenő bérletekről és a kínálati árról, a tényleges árak továbbra is becslések maradnak.

³⁵ <https://www.mnb.hu/letoltes/lakaspiaci-jelentes-2019-majus-hun-0508digi.pdf>

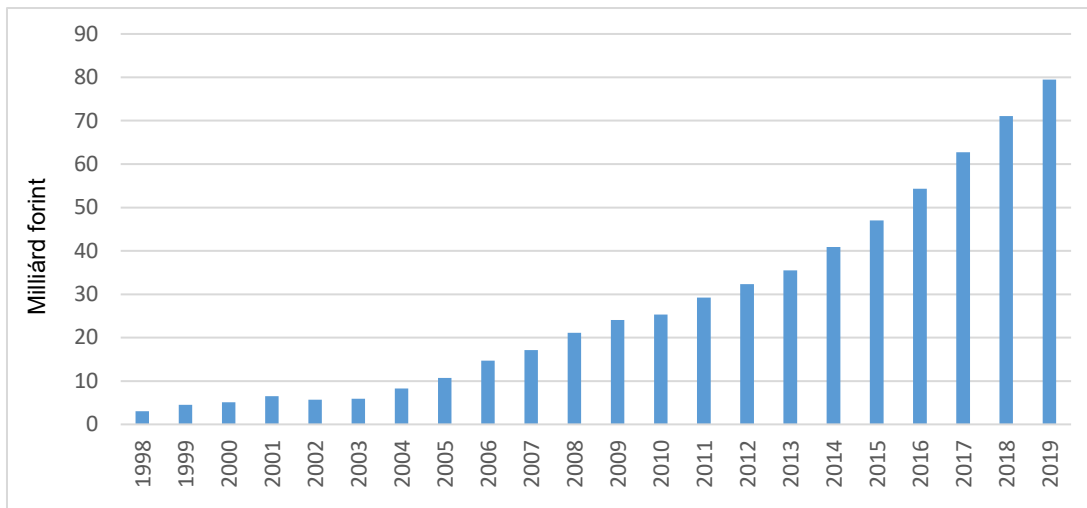


12. ábra: Építési költség index (és tényezőinek) változása 2013 és 2018 között (Forrás: MNB Lakáspiaci jelentés, 2019. május)

3.2.2 Lakás-takarékpénztárak

A hazai lakás-takarékpénztárak (LTP-k) mintájául szolgáló Bausparkasse elsősorban Németországban és Ausztriában játszottak (és bizonyos értelemben játszanak ma is) szerepet a lakásfinanszírozásban, de Franciaországban is működik – konstrukciójában a német és osztrák modelltől különböző – lakás-takarékpénztár. A kelet-európai országokban az 1990-es években jelentek meg hasonló konstrukciók, és agresszív piacépítő politikájuk révén komoly sikereket értek el a térségben. A lakás-előtakarékossági konstrukció nem volt ismeretlen a szocialista országokban, csak ezek a konstrukciók nem különültek el intézményileg a banki működéstől.

Az LTP-k pozíciója a kilencvenes években nemzetközileg meggyengült a bankrendszer liberalizációja és deregulációja következtében, csak az állami támogatás és a hagyomány tartotta fenn ezeket a konstrukciókat – nem kis részben ez a pozícióvesztés motiválta az LTP-k kelet-európai terjeszkedését. A konstrukcióban a pénztár „szerződést” köt az ügyféllel, amelynek értelmében az egy adott ideig (tipikusan 4 évig) rendszeresen megtakarít, és elfogadja a pénztár által nyújtott, piacinál alacsonyabb kamatot (tipikusan 3%). Ennek fejében az ügyfél állami támogatást kap (jellemzően az éves megtakarítás százalékában), és a megtakarítási időszak után jogosult lesz egy piacinál alacsonyabb kamatozású hiteltre (tipikusan 6%). A volt szocialista országokban viszonylag magas inflációs és kamatkörnyezetben vezették be a lakás-takarékpénztári konstrukciót, kezdetben ezért a támogatási szintek is viszonylag magasak voltak (20-30%).



13. ábra: Lakástakarékok költségvetési támogatása (Mrd Ft)

A magyar lakás-takarékpénztárak sikeresen kezdtek (az első évben 40% volt a támogatás), de 2000-ben megjelentek a lényegesen nagyobb állami támogatással kiegészített forint lakáshitelek, ami miatt az LTP iránti érdeklődés valamelyest lassult (2002-ben egy támogatott jelzáloghitel esetében 240 ezer forint szja-támogatás járt, míg egy LTP szerződés után csak 36 ezer). 2004 után azonban a támogatott lakáshiteleket kivették, és részben ennek kompenzációjaként javultak az LTP kondíciói: mind egyéni, mind társasházi szerződések esetében többszörösére emelkedett a maximális állami támogatás.

Az LTP-k magyarországi helyzetét igazán a 2008-as válság szilárdította meg, mivel őket a válság nem érintette, lakáspolitikai befolyásuk növekedett. Az LTP-k a 2000-es években alig hiteleztek, a program alapvetően megtakarítási támogatásként működött, nem pedig lakhatási támogatásként. 2011-ben több ponton módosult a szabályozásuk (nőtt a szerződések maximális hossza, egy család több számlát is nyithatott, stb.). Ezt követően két újabb LTP lépett a piacra (ERSTE 2011, Aegon 2013), és megindult a hitelezés: 2016-ban a Fundamenta tízszeresére növelte a hitelkihelyezést 2010-hez képest. Az LTP-k egyre nagyobb nyereséggel működtek.

Az LTP „lakáspolitikai hatékonysága” természetesen kérdéseket vet fel. A 2000-es évek második felére 1,5 millió körülire emelkedett az LTP-szerződések száma, ugyanakkor különféle mérések szerint (Megyesi, 2016; Scale, 2010) szerint a háztartások 7-16 százaléka rendelkezett ilyen szerződéssel – a háztartások jelentős részének tehát több szerződése volt/van.

Az adatfelvételek korlátozott pontossága ellenére nem tévedünk, ha azt állítjuk, hogy az alsó jövedelmi ötöd lényegesen alul van reprezentálva, míg a középjövedelmű csoportok (2-4 ötöd) felülreprezentáltak, és a legmagasabb jövedelműek csak a magasabb korcsoportokban előzik meg a középjövedelműeket. Ezt a képet a célzottság szempontjából rontja, hogy nagy valószínűséggel a csoportokon belül a családon belüli több szerződés a magasabb jövedelmű csoportokra lesz jellemző.

A 2000-es évek elején, amikor a lakástámogatási rendszer miatt az LTP iránti érdeklődés lanyhult, a lakás-takarékpénztárak bevezettek egy lakáspolitikai szempontból hatékony terméket, a társasház-felújítási támogatási programot. Ezt megelőzte egy speciális pénzügyi konstrukció, ami „innovatív könyvelési technikák” révén vidéki települések vízügyi beruházásai esetében tette lehetővé az állami támogatás lehívását, amit elvileg a lakáscélú megtakarítások ösztönzésére szántak (ÁSZ, 2005). 2004 után tehát az LTP áthidaló hitele komoly segítséget jelentett a lakótelepi társasházak felújításában, tipikusan kiegészítve a panelprogram nyújtotta segítséget. Ez a „torzítás” így is a konstrukció hasznos

elemének tekinthető – bár társasházi felújításokat támogató programot ennél egyszerűbben is létre lehetett volna hozni.

A pénztárak hitelezési aktivitása a válság utáni időszakban jelentősen növekedett, a termék immáron jelentős részt vállalt a lakásberuházásokban. Az LTP-k felhasználásában sokáig a lakásfelújítás dominált, hiszen optimális megtakarítással 1,5 millió Ft-nyi összeghez lehetett hozzájutni.³⁶ Bár az LTP-k alig hiteleztek a megtakarítási időszak után, áthidaló hitelre nagy igény volt. Az áthidaló hitel azt jelenti, hogy nincs megtakarítási szakasz, ami ellentmond a konstrukció lényegének, azaz annak, hogy megtakarításra ösztönözzön. 2015-ben a Fundamenta 228 Mrd-os hitelállományának 57%-a áthidaló hitel volt.³⁷

2018-ban a kormány (parlamenti kétharmados többségét felhasználva) gyakorlatilag két nap alatt felszámolta a több mint 20 éve működő lakás-takarékpénztári konstrukciót. Erre valószínűleg nem lakáspolitikai megfontolások miatt került sor, mert lett volna lehetőség csökkenteni ezeket a támogatásokat, ahogyan azt szinte minden ezzel foglalkozó független szakértői anyag javasolta. Talán a legátfogóbb, szintén figyelmen kívül hagyott elemzés a Versenyhivatal tanulmánya (GVH 2011), amely többek között szintén javasolta a támogatás mértékének csökkentését.

3.2.3 Nemzeti Otthonteremtési Közösség (NOK)

2016. VI. 6.-án jelent meg a jogszabály a Nemzeti Otthonteremtési Közösségekről, ami a következőképpen működik: Létre kell hozni egy legalább 120 tagból álló közösséget. A közösséget csak egy olyan „speciális szervezet” irányíthatja, mely minimum két éve működött fogyasztói csoportot, és legalább 1000 ingatlan adásvételében működött közre. Az engedélyt az MNB adja ki. A tagok 10-15 éven keresztül egy alapba fizetik a megtakarításaikat, amely lehet azonos összegű befizetés vagy egyedi befizetés. Az állam a befizetett összeg 30%-ának megfelelő támogatást nyújt (maximum évi 300 ezer Ft összegig). Rendszeresen a tagok közül (sorolással vagy licittel) kiválasztják azokat, akik a teljes szerződéses összeget (kamatmentes kölcsön és támogatás) megkapják, amit csak új lakásra költhetnek.

A szervező cégnek eleget kell tennie számos előírásnak (könyvvitel, nyilvántartás, egyéni számlavezetés, költségek kimutatása stb.), amit a Magyar Nemzeti Bank ellenőriz. A szervezési díj maximum a szerződéses összeg 1 ezreléke lehet. Az új lakás értéke 10 és 40 millió Ft között mozoghat. Minden esetben a szervező cég dönti el, hogy a jelentkező fizetőképes-e. A befizetés összege (ehhez hozzászámítva más hitelfizetési kötelezettséget) nem haladhatja meg az igazolt nettó jövedelem 50%-át.

2018-ban megjelent az ún „rapid termék” is, mely esetében nem háromhavonta, hanem kéthavonta tartanak sorsolást. A tagok 60%-a már az első kiválasztáson jogosultsághoz jut. Ez egy alapvetően keresleti oldalú támogatás, de mivel csak új lakásra lehet felhasználni, van egy erős kínálatot befolyásoló eleme is.

3.2.4 CSOK és „falusi CSOK”

A Családok Otthonteremtési Kedvezményét (CSOK) a Kormány 16/2016. (II. 10.) Kormányrendelet szabályozta. A korábban létezett szociálpolitikai kedvezményhez hasonlóan ez is egyszerre lakás- és

³⁶ Ez azonban semmiben nem csökkenti ennek a konstrukciónak a „hatékonyságát”, a leromlott lakásállomány felújítása és korszerűsítése semmivel sem kevésbé fontos, mint új lakások építése.

³⁷ <https://www.azenzem.hu/cikkek/felporgott-a-lakastakarekossag/3103/>

népesedéspolitikai eszköz, de ahhoz képest fontos változtatásokkal. A szabályozását oly módon próbálta kialakítani a jogalkotó, hogy elkerülje a „szocpol” hibáit – azaz kizárja a visszaélés lehetőségét.

Amint a Kormányrendelet címe is utal rá, az egy összegű támogatás eredetileg csak új lakás vásárlása vagy építése esetén volt igényelhető (már ekkor is az alábbi táblázatban az „új lakás építése/vásárlása” oszlopban feltüntetett összegben). 2016 őszétől a lent jelzett alacsonyabb értékekben használt lakás bővítésére, korszerűsítésére is felhasználhatóvá vált – bár lényegesen alacsonyabb összegben, mint az új építést ösztönző támogatási értékek. A jövőben tervezett gyermekek esetében az is feltétel volt, hogy a pár legalább egyik tagja 40 évesnél fiatalabb legyen. A ház vagy lakás minimális hasznos alapterületére vonatkozó szabályok jelenleg is élnek, ám az eredeti szabályozásban szereplő maximális négyzetméterszámot már a 2016-os módosításkor eltörölték.

4. táblázat

Eltartott gyerekek száma	Új lakás építése / vásárlása		Használt lakás vásárlása / bővítése	
	Minimális hasznos alapterület (lakás/ház)	A támogatás összege (Ft)	Minimális hasznos alapterület	A támogatás összege (Ft)
1	40 / 70 m ²	600 000	40 m ²	600 000
2	50 / 80 m ²	2 600 000	50 m ²	1 430 000
3	60 / 90 m ²	10 000 000	60 m ²	2 200 000
4+			70 m ²	2 750 000

Forrás: Mindent a CSOK-ról <http://www.csalad.hu/cikk/csok>

Az eredeti szabályozás a lakás maximális árát is szabályozta, ám a piaci árak 2015 utáni gyors emelkedése következtében a felső árkorlátozás végül 2019-től kikerült a szabályozásból. A korábbi felső értékhatárok a régiós átlagárak eltéréseit csak nagyon lazán követték. Így például a budapesti 35 milliós vagy a Pest megyei városok 28 milliós értékhatára jelentősen szűkítette a konstrukció felhasználhatóságát, miközben a keleti régiók városaiban és településeiben gyakorlatilag nem jelentett lényeges korlátozást a 16 és 25 millió forint közötti felső értékhatár. 2019. júliusától egyébként is lényegesen bővült a konstrukció, a vissza nem térítendő támogatás mellett különböző összegekben fix kamatozású hitelek is igényelhetők.³⁸

A konstrukció bevezetésekor a lakáspiac még mindig a válságot követő mélyrepülésben volt; a recesszió időszakában egészen 2011-ig csökkentek az új, és 2013-ig a használt lakások árai (KSH 2019a). Ebben az időszakban tehát indokolt volt a piac élénkítését célzó szabályozás bevezetése.

A támogatás kritikussai szerint legnagyobb hibája, hogy felnyomja az árakat – a 2019-es bővítés legnagyobb kockázata pedig az ingatlanárak további felfűtése.³⁹ Márpedig 2014-ben megkezdődött a piac erősödése, 2015-től pedig nemcsak a piaci lakásbérleti díjak „szálltak el”, hanem az ingatlanok adásvételi ára is. A Nemzeti Bank árindex-jelentése ugyan rámutat, hogy a reálárakat tekintve valójában a kisebb településeken az ingatlanárak csak mostanában érik el a válság előtti értéküket, a városokban már kezdik meghaladni ezt a szintet, Budapesten pedig a reálárak tekintetében is már óriási áremelkedés történt a válság előtti árszínvonalhoz képest is (MNB 2019). Gyakorlatilag a kedvezmény 2012-es hatálybalépése és 2019 között egy fővárosi vagy városi lakás piaci ára jellemzően több mint 10 millió forinttal emelkedett.

³⁸ „2,6 + 10 CSOK”, „10 + 15 CSOK” stb.: CSOK 2019 (Családok Otthonteremtési Kedvezménye) <https://jelzalog.com/csok/>; Bankmonitor

³⁹ <https://www.portfolio.hu/ingatlan/lakas/ezert-kellett-modositani-a-csok-szabalyain-foleg-a-budapesti-lakasok-erintettek.332261.html>

Az árfelnyomó hatás mellett gyakori kritika a kedvezménnyel kapcsolatban, hogy csak viszonylag magas, stabil jövedelem és vagyon (megtakarítás vagy saját lakás értékesítése) mellett lehet ténylegesen kihasználni – az ilyen, eleve jobb helyzetű háztartásokat viszont nagyon komoly összeggel támogatja az állam. Így gyakorlatilag – a „Családvédelmi Akcióterv” többi elemével – együtt központi forrásokat csoportosít a magasabb jövedelmű háztartások felé, miközben az alacsonyabb jövedelmű vagy kifejezetten rászoruló háztartásokra az elmúlt években egyre kevesebb forrás jutott, például a központi lakhatási támogatás megszüntetésével, a családi pótlék összegének változatlanul hagyásával vagy az adósságkezelési programok szűkítésével. Így a lakáspolitikára mára a központi újraelosztás egyik legregresszívebb területévé vált.

Mindeközben az elmúlt néhány évben – különösen 2014-2015 óta – lényegesen nőtt a befektetési célú lakásvásárlások aránya. Bár a CSOK erre közvetlenül nem – vagy csak bonyolultan – csatornázható be, a befektetési célú lakásvásárlások többé-kevésbé a felső jövedelmi 10-15 százalék számára elérhető megtakarítási forma. Ugyanebben az időszakban a lakhatás az alacsonyabb és a saját lakással még nem rendelkező középjövedelműek számára is egyre nehezebben elérhetővé vált (Hegedüs, Somogyi és Teller, 2018).

A jelenlegi ingatlanpiaci helyzetben már eleve nehezebben megindokolható még több központi forrás irányítása az ingatlanpiacba, különösen olyan konstrukcióban, amely szerkezeténél fogva a magasabb jövedelmű családok felé csoportosít át. Fontos lenne a piac kiegyensúlyozása, illetve a kizárólag a tulajdonszerzésre összpontosító támogatások átgondolása. A lakásárakhoz képest igazán magas támogatás továbbra is csupán új lakás vásárlására elérhető, ezek esetében azonban még a tízmilliós összeg is a jellemző áraknak csupán töredéke (azaz a háztartásnak eleve több tízmilliós megtakarítással vagy hitelképességgel kell rendelkeznie). Így 2019-re már a közepes jövedelműek számára sem jelent szignifikáns segítséget a CSOK. Fiatalkor, pályakezdők és alacsonyabb státuszú családok is egyre nagyobb számban kényszerülnek piaci bérletbe – ez azonban mára hírhedten megfizethetetlen lakhatási forma, ráadásul az azt övező jogi és lakhatási bizonytalanságot sem kezelte érdemben a jogalkotó. Magánbérleti támogatás gondolata vagy a bérleti piac fogyasztóbarátabb szabályozása központi szinten még nem merült fel.

2019 júliusa óta igényelhető a kormány Magyar Falu Programjának részeként a falusi CSOK, mely a szegény, elnéptelenedő települések fejlesztését tűzte ki célul.⁴⁰ A programban 2486 település vesz részt, ahol egy gyerek esetén legfeljebb 600 ezer, két gyereknél 2,6 millió, három gyerek esetén pedig 10 millió forintos állami támogatással vásárolhatnak felújításra váró ingatlanokat a családok, amennyiben megfelelnek a feltételeknek. Az összeg legalább felét felújításra kell fordítaniuk, de egy meglévő ház korszerűsítésére vagy bővítésére is jár 5 millió forint.

A támogatással kapcsolatban is éppen az a legnagyobb probléma, hogy a városokban már tisztán érezhető lakhatási problémákat még szélesebb körben kiterjeszti. Egyes területeken az árfelhajtó hatás máris élesen érzékelhetővé vált,⁴¹ ami kistélepüléseken súlyos társadalmi következményekkel járhat.

⁴⁰ <https://www.hellovidek.hu/falusi-csok>, <https://www.sonline.hu/kozelet/helyi-kozelet/nagy-erdeklodes-mellett-lassan-indult-a-falusi-csok-1718814/>, <https://merce.hu/2019/07/29/a-falusi-csok-epp-csak-a-raszoruloknak-nem-erheto-el-egyszeruen/>

⁴¹ „Mezőcsokonyán egy majdnem 16 millió forintért árult ház új ára a falusi CSOK bevezetése után 27 millióra nőtt.” SOnline - Nagy érdeklődés mellett lassan indult a falusi CSOK, 2019.07.29. <https://www.sonline.hu/kozelet/helyi-kozelet/nagy-erdeklodes-mellett-lassan-indult-a-falusi-csok-1718814/>

3.2.5 A szociális és lakhatási célú segélyezési rendszer átalakulása

A 2010-es években a magyar segélyezési rendszer jelentősen átalakult. Ez vonatkozik a kifejezetten lakhatási célú támogatási formákra, de itt tárgyaljuk a szociális segélyezés változásait is, mivel – különösen az alacsony jövedelmű társadalmi csoportok esetében – az anyagi helyzetük romlása vagy kiszámíthatatlanabbá válása végső soron a lakhatásuk biztonságát is sokkal bizonytalanabbá teszi.

2014. december 15-én a magyar parlament döntést hozott a rendszeres szociális segély, a lakásfenntartási támogatás (LFT) és az adósságkezelési szolgáltatás megszüntetéséről 2015. március 1-jétől. Ezeket a támogatási formákat korábban 90 százalékban a központi, és 10 százalékban a helyi költségvetésekből finanszírozták (Kováts, 2015).

Ezek a felelősségi körök az önkormányzatokhoz kerültek, amelyek ezt saját bevételeikből kellett, hogy finanszírozzák, illetve a hátrányos helyzetű önkormányzatok igényelhettek központi támogatást. Így gyakorlatilag az állami szintű redisztribúció jelentős része helyi szintre került, illetve az országos szintű kiegyenlítő mechanizmusok a hátrányos helyzetű települések szintjére szorultak – és ezek nagyságrendje is bizonytalan maradt. Ez önmagában is felerősíti az országon belüli gazdasági egyenlőtlenségeket (Vastagh, 2017), mivel az alacsonyabb jövedelmű, gyengébb helyzetű önkormányzatok mindenképpen csak szűkösebb forrásokból gazdálkodhatnak, illetve a saját területükön élő, összességében kevésbé jómódú gazdaság és lakosság terhére tudnak új bevételeket előteremteni szociális kötelezettségeik ellátásához. A gyakorlatban ez (újabb) ellenőztönzőket teremt a bizonytalanabb helyzetű önkormányzatok számára: erősebben szorulnak prudens gazdálkodásra, ami jellemzően a szociális feladataik minimalizálására szorítja őket.

A normatív lakásfenntartási támogatásban részesülők köre korábban évente félmillió és egymillió fő között alakult. Az így elérhető átlagos támogatási összeg azonban 2500-4500 forint között alakult, azaz a legtöbb jogosult számára minimális segítséget jelentett lakásköltségeik fedezésében (Hegedüs–Horváth, 2013). 2015 után a lakhatást (azaz nem a lakástulajdon-szerzést, hanem a meglévő lakhatás fenntartását, biztonságát) segítő központi források a hajléktalanellátásra és a Gyermekvédelmi Lakásalapra korlátozódtak. A lakáscélú központi támogatásoknak az ezt megelőző időszakban is csak töredéke fordítódott az alacsony jövedelműek és lakásszegénységben élők támogatására, ettől az évtől ez az arány 5% körüli lett, meg a központi lakhatási célra költött források 95%-a az elsősorban közepes és magas jövedelműek, illetve a jelentős saját tőkével bírók számára kihasználható konstrukciókba csatornázódott be (Kováts, 2015). A később kialakított intézkedések (elsősorban a CSOK) ezt az arányt még inkább felerősítik.

Kováts (2015) 31 önkormányzat mintáján vizsgálja a helyi rendeletben megállapított LFT változását. Ezekből a jogosultság jövedelemhatára emelkedett, egy településen nem változott, 10 településen a jövedelemhatár csökkent – azaz a célcsoport szűkebbé vált –, és 12 településen lényegesen csökkent. 3 település innentől egyáltalán nem nyújtott lakhatási célú támogatást, egy pedig lényegesen szigorította a jogosultság feltételeit. A mintában egyértelmű a különbség a viszonylag jobb helyzetű és rosszabb anyagi helyzetű, kisebb lakosságszámú önkormányzatok között. Kopasz és Gábos (2018) az átalakítás középtávú hatásait vizsgálva a lakhatási célú támogatások csökkenését találták, valamint azt, hogy elsősorban a kisebb települések mondtak le (szinte) teljesen az ilyen jellegű segítségnyújtásról. Ezzel szemben a helyi eseti segélyezés erősödött. Ez bizonyos szempontból értelmezhető racionalizációként, ám a csökkenő források mellett is még kiszámíthatatlanabbá tette a rászoruló háztartások gazdálkodását.

Az adósságkezelési támogatás 2003-ban került bevezetésre, kifejezett célja volt a lakhatási költségekkel eladósodó háztartások helyzetének rendezése. A törvényhozás már 2011-ben

jelentősen szűkítette a jogosultság feltételeit (Hegedüs-Horváth, 2013). Ezután gyors csökkenésnek indult a programba belépők száma, nőtt viszont az átlagos felhasználási összeg. Összességében kevesebb háztartás tudott ugyanis csak belépni a programba, viszont ők már magasabb adósságszinttel – hisz éppen a rövidebb ideje kezdődő, alacsonyabb összegű – azaz könnyebben kezelhető – adósságok voltak azok, amelyekkel még nem vált egy háztartás jogosulttá. A Kováts (2015) által vizsgált települések nagy részén 2015. március 1-je után az adósságkezelési szolgáltatás megszűnt, vagy jelentősen szigorodott. Mindeközben a vizsgált önkormányzatok közül mindössze 4 kapott alacsony adóerő-képességű településeknek fenntartott központi normatívát, és azok fele is csökkentett összeget.

Az önkormányzatok feladatellátásának változásait és finanszírozásuk korábbi trendjeit vizsgálva Vigvári (2008, idézi Kováts 2015) azonosította azt a trendet, amelyben a rendszerváltás után a központi állam a konfliktusok kockázatát hordozó feladatokat fokozatosan az önkormányzatok hatáskörébe rendelte, amihez viszont nem kapcsolt normatív feladatellátási forrásokat. Ezt Vigvári „lopakodó feladatdecentralizálásnak” nevezte. Ez egyfelől az újraelosztási mechanizmusokat is közelíti az állami szint felől a helyi szintre – ami erősíti a már fent említett növekvő területi különbségeket, hiszen átfogó és hatékony újraelosztás nem képzelhető el helyi szinten –, másfelől az így keletkező konfliktusok egy részét nem csupán helyi, de rosszabb esetben személyes szintre is tolhatja.⁴² Kováts (2015) a segélyezés rendszerének átszervezésében is ezt a trendet véli azonosítani. Hangsúlyozza, hogy fontos új rizikó az erősebb önkormányzati felelősségvállalást igénylő rendszerben a szubjektív döntéshozatal térnyerése, az egyértelmű iránymutatás a jogosultsági kritériumokkal kapcsolatban. Végül ezzel rokon trendre mutat rá Hegedüs és Somogyi (2013), amikor megállapítják, hogy a hozzárendelt központi források nélküli szociális lakásgazdálkodás kockázatai és veszteségei még a szociálisan elkötelezett önkormányzatok esetében is pénzügyi ellenérdekeltséget teremtenek feladataik ellátásában (Hegedüs–Somogyi 2013).

Mózer és mtsai. (2013) idézik a Magyar Kormány által kiadott indoklást a segélyezési rendszer átalakításáról. Ez rámutat a problémára, hogy „a tehetősebb önkormányzatok nagy százalékban nyújtanak ilyen ellátásokat, amire a „szegényebbek” nem képesek” (2013:47). A kutatók megállapítják, hogy a felvetett probléma valós – az arra adott szakpolitikai válasz azonban nem hogy nem oldja meg azt, hanem még tovább is mélyíti a segélyezés és újraelosztás – és az azzal járó elkerülhetetlen konfliktusok – helyi szintre tolásával. Az e tanulmányban bemutatott egyéb lakáspolitikai elemek mindeközben rámutatnak, hogy a központi költségvetés lakhatási célú kiadásai mindeközben nem csökkentek lényegesen, célzottságuk azonban még inkább eltolódott a felső és közép jövedelmi csoportoknak kedvező irányba.

4. Lakhatási kockázatok csökkentésére irányuló hazai kísérletek

4.1 Pokoli torony – A Magyar Máltai Szeretetszolgálat programja

A lakásrendszer nonprofit szereplői között kiemelt jelentőségűek a **Magyar Máltai Szeretetszolgálat programjai**. A bérlások tekintetében érdekes és fontos kísérlet volt a veszprémi „Pokoli torony”

⁴² Egyes településeken akár a segélyek elosztása, szükség esetén megelőlegezése, akár pl. a közmunka odaítélése is helyi, személyes alá-fölrendeltségi viszonyok mentén torzulhat. Lásd pl. Gerő és Vivgári, 2019. Gosztonyi Márton: A pénz zsonglórei (PhD disszertáció) http://phd.lib.uni-corvinus.hu/989/13/Gosztonyi_Marton_dhu.pdf; „Megkérdőjelezte a polgármester döntését, végleg bukta a közmunkát” 2019.05.24 <https://abcug.hu/megkerdojelezte-a-polgarmester-donteset-vegleg-bukta-a-kozmunkat/>; „Ököllel verte a polgármestert, mert nem kapott közmunkát” 2015.03.02 <https://index.hu/belfold/2015/03/02/okollel-verte-a-polgarmestert-mert-nem-kapott-kozmunkat/>

esete. A Veszprém szélén, magában álló 10 emeletes panelház 1976-ban épült, és munkásszállóként működött 170 db 17 m²-es szobával. A kilencvenes években a vállalat tönkrement, az épületet társasházasították, és a szobákat lakásokként árulták. A leromlás 2000 körül, a belváros rehabilitációjával indul meg, amikor a belvárosból alacsony státuszú családok költöztek ide. A házban egyre élesedő feszültségek és a romló fizikai és infrastrukturális állapotok miatt a lakóház stigmatizálódott, a lakásárak drasztikusan csökkentek, megjelentek az önkényes lakásfoglalók. A helyzetet tovább nehezítette, hogy nem történtek meg a szükséges lépések annak érdekében, hogy az épület társasházként működhessen, a közüzemi alapszolgáltatások (villany, víz, gáz) nem kerültek lakásonként leválasztásra. A 2000-es években a tömbnek nagyjából 120 lakója volt, ebből 20-30 fizetett közös költséget. A 17 vagy 34 négyzetméteres lakásokban sokszor többgenerációs családok éltek együtt. A lakásoknál is rosszabb állapotban voltak a közösségi terek, melyek már szinte életveszélyesnek minősültek. A tetemes összegű felhalmozott tartozás miatt a közműszolgáltatók is drasztikus intézkedéseket vetettek be, 2004-ben például a gázszolgáltató az egész épületben felfüggesztette a fűtést. Úgy tűnt, hogy a „Polkoli torony” egy kilátástalan negatív spirálba került.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat 2009 áprilisában kezdte meg rehabilitációs programját az egykori munkásszállóban. Felismerték, hogy alapvető változtatásokat csak úgy tudnak elérni, ha tulajdonostársakká válnak, így az alapvető életveszély-elhárítási munkákkal párhuzamosan (lépcsőház üvegezése, új elektromos fővezeték beszerelése, fertőzésveszély elhárítása stb.) elkezdtek sorra felvásárolni a lakásokat. Napi nyolc órában egy szociális munkást is alkalmaztak, aki a lakókat segítette ügyeik intézésében és problémáik kezelésében. A program elején az MMSZ egy 30 millió forintos kamatmentes hitelt vett fel a Kinizsi Banktól, ebből kezdtek el törleszteni a szolgáltatóknak (E-ON, Vízművek, VKSZ Hulladékgazdálkodási Zrt.), akikkel időközben megegyeztek a ház adósságkezeléseinek feltételeiről (a szolgáltatók elengedték a kamatos kamatok kifizetésének kötelezettségét). A toronyház, melyben jelenleg mintegy 120-an élnek, 8 év alatt lenullázta adósságait.

Az ingatlanok vásárlása a program egyik kulcseleme volt, 2010-re már 50%-osnál nagyobb tulajdoni hányadot szereztek a társasházban, így érdemi beleszólásuk lett a közgyűlés által hozott döntésekbe. A 9. és 10. emeletet az MMSZ jelképes összegért bérlte a Honvédségtől (illetve azóta a magyar államtól), a harmadik szintet teljes egészében felvásárolták, és ezen felül még 40 lakásuk van az épületben (többek között „kivásárolták” az antiszociális lakók lakásait). Összesen 63 darab lakást vásároltak meg, 340 ezer és 1,8 millió forint közötti összegért.

Az épület rehabilitációjához az MMSZ és a veszprémi önkormányzat forrásai mellé 2011-ben az OSI (Open Society Foundation) 65 millió forint támogatást adott a szükségalapjából. Az összegből jelentős felújítási munkákat (lépcsőház korlátainak, ablakainak pótlása, lift pótlása, szennyvízvezeték cseréje, tetőjavítás, megújult előtér stb.) végeztettek el, és folytatták a lakóközösség megszervezését. Az előcsarnokban állandó portaszolgálatot alakítottak ki, amely kulcselem volt a ház biztonságának megteremtésében. A lift mágneskártyával üzemel; a közös költséget rendszeresen fizető lakók kaphatnak kártyát, havonta 500 forintért. A másodikon 150 négyzetméteres fűtött közösségi helyiséget hoztak létre hat lakás egybenyitásával. Ez a helyiség reggel nyolc és este nyolc óra között van nyitva, található itt vizesblokk, közös konyha és mosósoba azok számára, akik ezt a saját lakásukban nem tudják megoldani, valamint van csocsóasztal és számítógép interneteléréssel. A szeretetszolgálat munkatársai itt szervezik a közösségi eseményeket, például a lakógyűléseket és a házkarácsonyt. A harmadik emeleten rehabilitációs szállítás működik hajléktalanok számára, és két lakást kiléptető lakássá alakítottak át.

A közművek újraindításához a lakások egy részébe víz- és villanyórákat szereltek fel. A lakók előrefizető rendszerben használnak áramot, így elkerülhető az eladósodás és a szolgáltatás

kikapcsolása. Az órák a lakásban digitális kijelzőn mutatják a fogyasztást, öt perces periódusokra lebontva. A mérőórák állása közvetlenül követhető a második emeleten dolgozó szociális munkás számítógépén is, és a lakók nála fizethetnek be további fogyasztást készpénzben, amit a befizetés után azonnal igénybe tudnak venni. (A szükséges technológiát az MMSZ Németországból szerezte be, és lakásonként nagyjából 200 ezer forintért tudta beszereztetni.) 2012 végén újraindult a gázszolgáltatás a második és az ötödik emeleten. Itt a gázóra is előrefizetéses módon, digitális kijelzővel működik. A gázszolgáltatást is a házban működő szociális munkásnál fizethetik a lakók. A tervek szerint 2019 őszétől már a lakóház 1-8. szintjén mindenhol lesz fűtés.

A lakások rezsiköltsége havi 10 000 Ft, kivéve ahol villannyal fűtenek, ott magasabb. Bérlők laknak 3-4 lakásban. Ezek egy részét a szeretetszolgálat „megörökölte” (azaz bérlővel együtt vásárolta meg a tulajdont), de volt, aki már itt lakott és elvesztette a lakás tulajdonjogát, ő bérlőként maradhatott tovább.

Mivel az MMSZ-nek nem volt elég forrása arra, hogy az összes megvásárolt lakást felújítsa, ezért speciális alkut kötöttek az önkormányzattal: tízéves időtartamra az önkormányzat bérlőkijelölési jogot vásárol tőlük lakásonként hárommillió forintért. Ezért az összegért az MMSZ vállalta a lakások teljes felújítását, az állagmegóvást, a lakások kezelését és a szociális munkát. Három körben, összesen 15 lakásra kötöttek ilyen szerződést az veszprémi önkormányzattal. Ezeknek a lakásoknak az esetében a bérleti díjat az önkormányzat határozza meg, míg a közös költséget ők is az MMSZ-nek fizetik.

Egyes lakókkal előfordul ugyan, hogy megerősödnek a megújuló társasházban, és jobb viszonyok közé tudnak továbbköltözni, ám ez ritka. Az MMSZ arra törekszik, hogy akit lehet, továbbjuttassanak jobb lakhatási körülmények közé, illetve működőképes, rendezett társasházzá alakítsák az épületet. A program azt bizonyítja, hogy van még olyan lakhatási szint, ami emberileg elfogadható, és fizethető, ha a háztartás gazdálkodása fegyelmezett, ez utóbbi pedig szoros szociális munkával érhető el. A szociális munka viszont szintén ráfordításokat igényel a közszféra és/vagy a nonprofit szektor részéről.

4.2 Málta – VESZOL

Új közösségi modell irányába tett lépésnek tekinthető a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Veszprémi Önkormányzat által közösen megvalósított **veszprémi kísérlet**. Az önkormányzat és a Máltai Szeretetszolgálat közös nonprofit lakástársaságot hozott létre az önkormányzati lakások kezelésére, amelyet 50-50 százalékos arányban birtokolna a civil szervezet és a helyi önkormányzat – ez a VESZOL Veszprémi Közösségi Lakásügynökség Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság.

A társaság különlegessége – illetve létrehozásának oka – az, hogy az ingatlankezelésen kívül szociális feladatokat is ellát. Ez a felmerülő személyes problémákon kívül az ügyintézésben, a háztartás pénzügyeiben felmerülő és a munkavállalással kapcsolatos támogató munka is. Ez pedig lehetővé teszi, hogy megakadályozza vagy minimálisra csökkentse a köztulajdonú bérlakásállományok egyik legnagyobb veszélyforrását, a nemfizetések, fizetési elmaradások, közműtartozások arányát.

Az önkormányzati lakásállomány mellett a Szeretetszolgálat részleges tulajdonában álló veszprémi „Pokoli torony” is az állomány része. A Szeretetszolgálat itt évek óta folytatott sikeres nonprofit jelenlét-programot a leromlott, gyakorlatilag tömbszerű szegregátumként működő lakóház rehabilitálására, látványos eredményekkel. (Az önkormányzat részben az itt elért sikerek hatására kezdeményezett együttműködést a szervezettel.) A kísérlet célja az ingatlanállomány együttes fizikai és pénzügyi kezelése, gazdasági szakember és könyvelő foglalkoztatása mellett szociológus, szociális

munkás munkatársak bevonása és adósságkezelési tanácsadás biztosítása a kedvezményezettek számára.

A kft. alaptőkéjét az önkormányzat és a szeretetszolgálat biztosította, a finanszírozás az önkormányzat feladata, a szeretetszolgálat pedig szociális munkával támogatja a munkánkat. Négy fő dolgozik a kft.-ben, nagyon szoros együttműködésben a Máltai Szeretetszolgálat munkatársaival. A szervezet jelenleg közel 200 lakást kezel, és folyamatosan keresi a lehetőségeket az állomány bővítésére. A volt „Színészházban” például 2019-től 40 bérlakást tud újonnan biztosítani az igénylőknek. Emellett több projektterv készült, ezekben felvázolódik üresen álló ingatlanok átalakítása, meglévő ingatlanok bevonása, CSOK-kal kiegészített rendszer elindítása, valamint a „Pokoli torony” további három szintjének fejlesztése. Rövid távú cél, hogy a szervezet elérje azt a szintű pénzügyi stabilitást, amikor a bevételek visszaforgathatók az állomány fejlesztésébe. A szervezet hosszabb távú célja nagyon ambiciózus: Veszprémben és környékén minimálisra csökkenteni a hajléktalanságot és a súlyos lakásszegénységet.

4.3 Szombathely – szociális szállás⁴³

A lakásprivatizáció után megmaradt önkormányzati lakások minősége az átlagos lakásállomány színvonalánál rosszabbá vált, de ezzel párhuzamosan a bennük élő családok anyagi helyzete is lényegesen rosszabb lett. A szociális bérlakásokban élők jelentős hányada rendelkezik hátrálékkal, bár erről pontos, országos kimutatás nincs, a legtöbb városban a bérlők 20-50%-ának van lakbérhátráléka. Annak ellenére, hogy az önkormányzatok, illetve vagyonkezelők a hátrálékok behajtását fontos feladatnak tekintik, a probléma lényegében állandósult. A több hónapi hátralék a lakásbérleti szerződés felmondását vonja maga után, amit elvileg a kilakoltatás követhet, de politikai (és szociális) okok miatt az önkormányzatok viszonylag ritkán élnek ezzel az eszközzel. Ennek ellenére a lakásbérleti szerződés felbontása bizonytalan lakhatási helyzetet jelent (amit növel, hogy az önkormányzatok többsége a lakbérnél jóval magasabb összegű, ún. lakáshasználati díjat ró ki a bérlőre ebben az időszakban).

A hátralékos önkormányzati bérlők helyzetének megoldására vezette be Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata az ún. szociális szállás intézményét. A konstrukció lényege, hogy azoknak a bérlőknek nyújt a kilakoltatással szemben alternatívát, akik jelentős adósságot halmoztak fel az önkormányzati, elsősorban összkomfortos lakásokban, melyek fenntartási költsége a legmagasabb az állományban (lakótelepi távfűtéses lakások). A kilakoltatás megelőzése érdekében azok a bérlők, akiknek bérleti szerződését már felmondták, kapnak egy lehetőséget, hogy amennyiben vállalják a feltételeket, ideiglenesen alacsonyabb lakbérű lakásokban helyezik el őket, annak érdekében, hogy az adósságaikat törlesszék, és szociális problémáikat kezeljék. A szociális szállások alacsonyabb komfortfokozatú, legfeljebb félkomfortos lakások, melyeket az önkormányzat felújított és kártyás elektromos mérőórákkal szerelt fel. A bérlővel szálláshasználati szerződést írnak alá (ami tehát nem egy normál lakásbérleti viszonyt jelent), illetve együttműködési megállapodást kötnek vele. Ebben vállalniuk kell, hogy a család fizeti az alacsonyabb lakbért és a rezsi-költségeket, illetve szorosan együttműködik az önkormányzat családsegítő szolgálatával, ami legalább havi kétszeri találkozást jelent, és egyben a háztartás gazdálkodásának felügyeletét is. A konstrukcióban a lakbér támogatott, havi 1500-2000 Ft, a rezsi-költségekkel együtt a lakás fenntartási költsége kb. 20 000 Ft. Emellett azonban a bérlőnek törlesztenie is kell az adósságát, az önkormányzat ezt is támogatja, minden 1 Ft

⁴³ Az esettanulmány egy korábbi anyagunkban (Hegedüs és Somogyi, 2013) szerepelt, és ebben a kutatásban külön nem foglalkoztunk vele, de fontosnak tartjuk megemlíteni, mert jó kezdeményezés volt.

lakbérhátralék-törlesztés mellé 1 Ft támogatást ad (200 ezer Ft feletti adósságnál kétszer ennyi támogatás jár).

A programot 2011-ben vezették be 53 lakással, jelenleg 79 szálláshasználó van a rendszerben. Az együttműködés a családok/háztartások felénél zökkenőmentes, míg a többiekénél elsősorban a fizetési kötelezettségek teljesítése okoz problémát, a kapcsolattartás problémás a negyedüknél. A programból eddig kikerültek között 3 háztartásnak visszaállították a bérleti szerződését, 8 háztartás viszont kikerült a programból.

A szociális szállások létrehozását az tette lehetővé, hogy az önkormányzati lakásállományból (kb.2200 db) kb. 300 db lakás üresen áll. Ezek olyan rossz állapotúak, hogy gazdaságosan nem lehet őket felújítani az önkormányzat szerint. Ezekből a lakásokból vontak be néhányat a programba, melyeket az önkormányzat cége közmunkában felújított a piaci árnál jóval alacsonyabb összegért.

A konstrukció célja kettős, amellett, hogy fontos prevenció eszköz a kilakoltatás szempontjából, egyfajta fenyegetettség is jelent a bérleti szektorban élőknek a „lejjebb”, „rosszabb lakásba” való kerülésre, ezen keresztül növeli a fizetési fegyelmet is. A program elindulása óta a lakbérhátralék 93 millióról 71 millió Ft-ra csökkent, ebből a szociális szállásban élők mintegy 5 millió Ft-ot törlesztettek.

A szociális szállás kiutat jelent a lakbér- és közműhátralék csapdájából, a hajléktalanság elkerülését célozza, alacsony szintű, de még elfogadható lakásszínvonalon. Ez a megoldás lényegében egyfajta magáncsőd intézményét jelenti, kötelező együttműködést ír elő a szociális (hátralékkezelési) csoporttal. A rendelet szerint a szociális szállás maximum két évre adható, de világos, hogy nem garantált, hogy a legrászorulóbb családok ki tudnak kerülni ebből a helyzetből. Az önkormányzat a kooperáló háztartásoknak meghosszabbíthatja a lakhatást, de nincs garantálva a lakhatás biztonsága.

A szociális szállás modelljén belül is megjelenik problémaként a szűk, megfizethető állomány. Egyrészt az önkormányzat csak korlátozott mennyiségű leromlott/elavult lakást tud felújítani a tulajdonában lévők közül, másrészt korlátozott kapacitású az az állomány, ahová a szociális szállásból az adósság rendezése után ki tudnak lépni, mivel a magas fenntartási költségű távfűtéses lakások továbbra sem jelentenek alternatívát a többség számára.

4.4 Szociális lakásügynökség kezdeményezések

A **magántulajdonú lakások szociális hasznosítását** kísérte meg a Magyarországi Református Egyház és a Magyar Református Szeretetszolgálat (MRSZ) Mentőöv programja 2011 decemberétől. A program kedvezményezettjei olyan gyerekes családok voltak, akik devizahitel-tartozás miatt kerültek bajba. A szervezet az eredeti programterv szerint 6 hónapon keresztül lakhatási (bérleti) és lakásfenntartási (repsi) támogatást biztosított a kedvezményezett családoknak, amit életvezetési tanácsadással, a munkakeresés támogatásával, a család mindennapjainak követésével egészítették ki, hogy segítsék talpra állásukat. A lakbér fizetését a program végén a család vette át az egyháztól. A lakhatási támogatás elvesztése a hatodik hónap végén komoly kihívás a kedvezményezettek számára, még ha addigra sikerül is a családfenntartóknak állást találniuk. A programot ezért az MRSZ sok esetben nyolc hónaposra hosszabbította. A szervezet tapasztalata szerint a rendezett háttérű és életvitelű, bár nehéz helyzetbe került családok esetében is óriási kihívás tisztán piaci alapon megfizethető bérlakást és új munkahelyet találni. Míg a hajléktalan emberek integrációját célzó program esetében valamennyi értékelés kiemeli, hogy az 1-1,5 éves támogatási idő nem elégséges a sokszor nagyon nehéz körülmények közül érkező támogatottak helyzetének tartós és megnyugtató rendezéséhez, a Mentőöv program arra világít rá, hogy a rövid távú (6-8 hónapos) támogatás sokszor azoknak a komoly fizetési problémákkal küzdő családoknak is kevés, akiknek a piacon nem kell például diszkriminációtól tartaniuk. Egy bérlakás programnak abban az esetben is érdemes – akár

alacsonyabb összegű, de – tartós támogatási formákban gondolkodnia, ha nem kifejezetten a legszegényebb, hanem az alsó-közép jövedelmű háztartásokat, illetve az előnytelen munkaerőpiaci pozíciójú személyeket célozza.

Hasonló szerepet játszik az eddig kevésbé ismert SZÉRA Szociális és Rehabilitációs Alapítvány. A szervezet 1997 óta folyamatosan foglalkozik bajba jutott gyerekekkel, programjuk különlegessége, hogy nem csupán a legnehezebb egy-másfél évben segítenek a családokon, hanem a teljes lakhatási és élethelyzeti probléma megoldásán fáradoznak. Céljuk, hogy önkormányzati szociális bérlakáshoz jussanak a családok, és azt fenn is tudják tartani: takarékoskodjanak, és legyen piacképes, bejelentett munkájuk. A SZÉRA 22 éve folyamatosan működik politikai helyzettől és az önkormányzati vezetés politikai színezetétől függetlenül⁴⁴.

4.5 A multinacionális vállalatok és az önkormányzatok összefogása a megfizethető lakáskínálat növelése érdekében

A gazdaság 2014–2015 utáni stabilizációja után komoly munkaerőhiány jelentkezett, többé-kevésbé egy időben a lakásbérleti árak gyors emelkedésének kezdetével, amit rövideken az ingatlan-adásvételi árak is követték. Így a munkaerőhiány és részben a munkavállalók megfizethető lakhatásának hiánya vállalati beruházások és területi fejlesztések gátjává vált. Ezt a vállalatok többféle stratégia kombinációjával kezelik: igyekeznek a hiányzó munkaerő egy részét automatizálással kiváltani; növekvő területekről (akár 50 kilométeres körből) szállítják a munkavállalókat dolgozói buszjáratokon; illetve megfelelő támogatási konstrukció esetén együttműködnek helyi önkormányzatokkal munkásszállók építésében vagy működtetésében.

Az ideális az lenne, ha a fejlesztő cégek gondoskodnának, vagy komolyabban részt vennének munkavállalók lakhatási problémáinak megoldásában. A gyakorlatban azonban ezt az önkormányzatoktól várják el, és mivel van mozgásterük, ezt sokszor ki is tudják kényszeríteni. A felsőbb vezetők esetében ez nem okoz gondot, a piac ebben a szektorban rugalmasan működik.

A munkaerőhiány, illetve a növekvő ingázás az ország számos pontján komoly problémákat okoz, különösen az erős gazdasági-munkaerőpiaci központokban (Ajka, Nyírbátor, Paks, Székesfehérvár, Veszprém stb.). Több közép- és nyugat-magyarországi gazdasági központ esetében elmondható, hogy a gazdasági szereplők diverzitása valamelyest védettséget ad a város egészének (pl. Székesfehérvár, Veszprém), vagy a legfontosabb gazdasági szereplő magyar tulajdonban van, így a helyi gazdaság viszonylagos védettséget élvez (pl. Paks, Százhalombatta). Győrben és Kecskeméten azonban a külföldi tulajdonú járműipari nagyvállalatok helyi szinten meghatározók a város gazdasága szempontjából.

Magyarországon széles az a munkavállalói réteg, amely megfelelő jövedelemmel rendelkezik, de főleg a pályakezdő életszakaszban nem tudja finanszírozni a saját lakástulajdont. A számukra elérhető önkormányzati bérlakás-állomány nagyon szűk, a piaci lakbérek pedig mostanra már a stabil jövedelmű munkavállalók számára is komoly kihívást jelentenek. A munkaerő probléma megoldása nélkül a már megtelepedett vállalatok nem tudnak újabb beruházásra kötelezettséget vállalni – a két város esetében pedig komoly problémát jelentene, ha a vállalatok lényegesen csökkentenék helyi kapacitásaikat.

Mindkét esetben a cégek alap álláspontja az volt, hogy a munkavállalók lakhatásának megoldása nem az ő feladatuk, de készen mutatkoztak bizonyos kompromisszumokra. Emellett az információk

⁴⁴ <http://www.szera.eu/>

szórványosan kerülnek a nyilvánosság elé, többnyire mindkét fél alapvetően üzleti titokként kezeli az eseteket.

A jelenlegi állásuk szerint lényegében sikertörténetnek tekinthető az NEMAK és Audi, illetve a Mercedes együttműködése a győri, illetve a kecskeméti önkormányzattal, amelyben a vállalatok egymástól függetlenül, ám hasonló konstrukcióban önkormányzati lakásokat vesznek át üzemeltetésre, azokat felújítják, és munkatársaik számára biztosítanak megfizethető lakásbérletet. Az önkormányzatok nemcsak a lakásállomány egy részének felújítását érik így el, hanem hosszabb távra bérleti bevételhez jutnak, miközben a két óriásvállalat messze a piaci bérleti ár alatt tud megfelelő színvonalú lakást biztosítani a dolgozói egy részének.

Az együttműködés elindítása azonban egy esetben sem volt zökkenőmentes, a tényleges párbeszéd gyakorlatilag akkor indult el, amikor a munkaerőhiány már érezhető akadályt jelentett a vállalatok működésében. A közszéferá sokáig azt remélte, hogy a nagyvállalatok szerepet kezdenek játszani a munkavállalók lakhatási helyzetének megoldásában. A német háttérű cégek viszont jellemzően éppen arra számítottak, hogy a lakhatással kapcsolatos kérdésekben – és általában a gazdasági növekedéshez szükséges infrastruktúra fejlesztésében – elsősorban a közszéferá vállal szerepet (amint az pl. Németországban jellemző).

Kecskeméten a Mercedes-Benz először 40, majd további 37 kis, általában 40-50 négyzetméteres önkormányzati lakás bérlőkijelölési jogát vásárolta meg (ennek az árát a cég üzleti titokként kezelte). Felújításukkal az önkormányzat vagyongazdálkodó cégét (Kikfor) bízta meg, az átadásra pedig 2015–2016 során került sor. Ennek keretében a munkavállalóinak egy része ilyen formán is részesülhet béren kívüli juttatásban. A megállapodás nem az önkormányzati lakásrendelet, hanem egy külön, a vállalattal kötött megállapodás hatálya alá esik. A legfelsőbb vezetők számára ez nem releváns – ők a piacon is találnak maguknak megfelelő lakás –, a lakásokat tipikusan magyar, magasan képzett középvezetők, szakmunkások számára utalják ki. A vállalat több mint kétezer dolgozójához képest ez természetesen szintén eltörpül. Az autóval, busszal ingázó munkavállalók 2016-ban körülbelül 250 településről jártak be – köztük Miskolcra, Békéscsabára is.

Az Audi és a NEMAK Győrben bérlakás mintaprogram kidolgozásával is kísérletezik a „Győri Járműipari Életpályamodell” keretei között. A nagyvállalat már nemcsak az ország más részeiből, hanem a határon túlról is toboroz, bőven a napi ingázás reális körzetén túlról. Győrben az önkormányzati tulajdonú lakásállomány meghaladja a 4500-at. Ez hazánkban kiemelkedően magas szám, bár a város 130 ezres lakossága mellett világos, hogy csak viszonylagos értelemben az. Másrészt ezek legnagyobb része lakott, és a nagyobb részük szociális alapon van bérbe adva. A győri eladó vagy magántulajdonosok által bérbe adott lakások pedig a budapesti árszínvonallal veteksznek, ami még egy képzett szakmunkásnak is nehezen elérhető.

A NEMAK és az Audi vállalatok által kezdeményezett bérlakás-építési mintaprogram (300 tervezett lakással) állami szerepvállalásra épít, és ingatlanfejlesztő cég bevonásával valósítaná meg a programot, a vállalatok munkaerő-mobilitási szükségletének kezelésére. A NEMAK a győri telephelyének (100-150 fős) bővítését teszi függővé a bérlakások rendelkezésre állásától, hiszen ennek jelenlegi legkomolyabb akadálya a munkaerő-toborzás nehézsége.

A finanszírozás tekintetében az EU, European Investment Bank (EIB), Magyar Nemzeti Bank forrásait kombinálnák, és közművesített, útkapcsolattal ellátott önkormányzati telekre építenének, melynek árát a futamidő alatt térítenék. Az államtól kedvezményes hitelt, valamint a munkavállalóknak nyújtott lakbértámogatás adómentességét várják. A konstrukcióban az önkormányzat és a magánfejlesztő közös projektcéget hoznának létre, amely az ingatlanok tulajdonosa és üzemeltetője

lenne. A nagyvállalatok 15 éves garanciális szerződéssel vennék bérbe az újonnan épülő lakásokat, amit háromoldalú szerződés rögzítene a fejlesztő, az állam és a vállalatok között.

A vállalatok bruttó 140 ezer forint körüli bérleti díjjal számolnak egy 55 négyzetméteres tipikus lakásra. A munkavállaló ennek a felét fizetné kedvezményes bérleti díjként (rezei nélkül). Az Otthontérkép adatbázisa alapján 2019 júliusában egy új építésű 55-60 négyzetméteres lakás havi bérleti díja 110-140 ezer forint; az Ingatlan.com adatai alapján 80-160 ezer forint.

4.6 MÁV telep lakásszövetkezetté alakításának opciói

A Hungária körút–Salgótarjáni út–Zách utca által határolt, vasúti pálya menti terület, az ún. régi Kis MÁV-telep (vagy Jancsi-telep) évtizedeken át a MÁV tulajdonába tartozott. Az emeletes és földszintes, 120 éves épületeket a vasúti járműjavító dolgozóinak építették, szoba-konyhás szolgálati lakásokkal, de sok ingatlanban már régen nem vasutasok, hanem másol dolgozó leszármazottaik élnek. A MÁV túl sok figyelmet nem fordított ezekre az épületekre, így fokozatosan romlott a telepi utcák, házak állapota. Az ingatlanokat a lakók javították, korszerűsítették, esetleg át is építették – utóbbit voltaképpen illegálisan. A régi MÁV-dolgozók családtagjai tehát amolyan szokásjog alapján „örökölték” a lakásokat. Jogilag azonban ez erősen kifogásolható megoldás, így tulajdonképpen a telepen élők közül körülbelül 130-170-en jóhiszemű, jogcím nélküli lakáshasználóknak számítanak.

A telep jövőbeli sorsát egyéb (műszaki, szabályozási) problémák is nehezítik: a telekhatárok nem ott húzódnak, ahol papír szerint lenniük kellene, a közművek nem a közterületek, hanem a házak alatt futnak. Helyrajzi száma sincs külön minden épületnek, az osztatlan közös tulajdon pedig a legrosszabb változat minden átalakításhoz. Időközben megváltoztak a beépítettségre vonatkozó jogszabályok is, és a telep „mérete”, az utcák szélessége nem felel meg az építészeti előírásoknak. Mindezen problémák megoldása nagy összegű ráfordítást igényelne a telep tulajdonosa részéről.

A helyzet rendezése érdekében évekkal ezelőtt a lakók jelezték a MÁV-nak és a kőbányai önkormányzatnak is, hogy megvették saját házaikat, hátha ez előrelépést jelent. Ezt több cikluson át nem sikerült megoldani, döntően a MÁV hozzáállása miatt, ugyanis irreálisan sok pénzt kért az ingatlanokért. 2013-ban fordulat állt be. Mivel ekkor már a MÁV is szabadulni akart a profiljához nem kapcsolódó dolgoktól, így az a törvényi megoldás született, hogy a MÁV-tól átveszi a területet a Nemzeti Vagyonkezelő, tőle meg majd ingyen a kőbányai önkormányzat, utóbbi pedig megegyezik a lakókkal. Kőbánya többször ki is nyilvánította átvételi szándékát. Aztán mégsem történt semmi, az önkormányzat a lakások eladása helyett egy-két éves bérleti szerződés megkötését ajánlotta fel a lakóknak, amit az önkormányzat nem köteles meghosszabbítani. A lakók és a tulajdonos között patthelyzet alakult ki.

A MÁV telep átalakításával kettős célt kéne megvalósítani. Az egyik cél rendezni a tulajdonviszonyokat, stabil lakhatást biztosítani az ott élőknek, valamint megteremteni a lakásállomány fenntartásának és korszerűsítésének intézményi és pénzügyi feltételeit. A másik cél egy olyan lakásgazdálkodási modell kidolgozása, amely az önkormányzat számára lehetőséget nyújt azoknak a családoknak a segítésére, akik nem képesek megfizetni a lakáspiaci árakat (akár vásárlás, akár bérleti piacon).

Erre a kilátástalan helyzetre például egy lakásszövetkezet megalakítása lehetne az a megoldás, mely egyfajta kompromisszumot képez a lakók és az önkormányzat érdekei között. A MÁV telepen kb. 250 lakás, közintézmények, közút, és ipari terület is található. A területnek és a rajta lévő ingatlanoknak van egy (nehezen meghatározható) vagyoni értéke, és tartozik hozzá egy kiadási kötelezettség, valamint egy bevételi kapacitás. Olyan szervezeti-pénzügyi megoldásra van tehát szükség, amely a

különböző szereplők (ott lakók, közösséget képviselő egyesület, önkormányzat, intézmények stb.) között az elnököket, költségeket és kockázatokat megosztja.

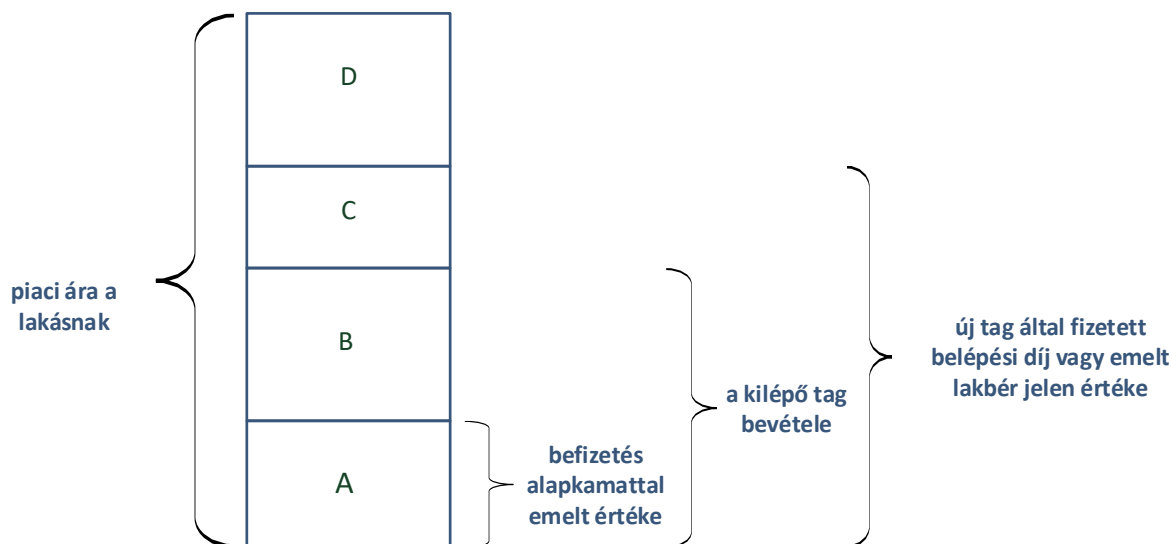
A lakásszövetkezeti konstrukció erre elég rugalmas megoldásnak tűnik. A lakásszövetkezetnek természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok lehetnek a tagjai, így az önkormányzat is. A lakásszövetkezet alapszabályában széles választási lehetőség van a döntési mechanizmus meghatározására, a tagok építéssel, fenntartással kapcsolatos kötelezettségeinek meghatározására, a belépés és kilépés feltételeinek kialakítására. A lakásszövetkezet nyereségszerzésre nem törekszik, illetve ha mégis képződik nyereség, azt a lakások korszerűsítésébe visszaforgatja. Bizonyos korlátok között vállalkozási tevékenységet is folytathat.

Alapkérdés, hogy a jelenlegi bérlőknek milyen jogi állása lesz a lakásszövetkezetben. A szövetkezetben kétfajta tag lehet: 1. a jelenlegi bérlő továbbra is bérlő marad (határozatlan idejű bérleti jogviszony); 2. a tulajdonos taggá válik egy egyösszegű befizetés vagy emelt bérleti díj fejében. A különbség a két megoldás között az, hogy az első esetben a bérlet nem örökölhető vagy adható át, míg a második esetben a tulajdonjog bizonyos korlátok között eladható, értékesíthető.

A lakásszövetkezetek esetében a lakások nem adhatók bérbe a szövetkezet megkerülésével, de a tulajdonos tagok esetében elképzelhető egy kompromisszumos megoldás. A megüresedett lakások elosztását a szervezet alapító okiratában kellene szabályozni. Jó megoldás például, ha az önkormányzat jelöl ki bérlőket/tulajdonosokat a megüresedett lakásokba, de az a lehetőség is fennáll, hogy a szövetkezet maga vezet egy „névjegyzéket”, amelyről meghatározott szabályok szerint választ bérlőt. Lakás akkor üresedik meg, ha kihal a bérlő, vagy a szövetkezet megveszi a tulajdonos tag lakását (elővásárlás vagy rendes vásárlás révén).

A közművekkel való megállapodás a konstrukció egyik legbizonytalanabb pontja. Itt is két megoldás van: a szolgáltatást közvetlenül a lakások használóival kötik meg vagy pedig a szövetkezettel (mely esetben az alapszabályban rögzített módon történik a költségek felosztása). Az igazi kockázat a közművek ismeretlen állapota, erre vonatkozóan egy biztosítási konstrukció bevezetése indokolt lehet.

Ami a finanszírozást illeti, a cél az, hogy a kialakított konstrukció önfinanszírozó legyen, azaz a szövetkezet bevételei fedezzék a kiadásokat. A lakóktól származó bevételek: 1. bérlői tagok esetében a lakbér; 2. tulajdonosi tagok esetében egyszeri hozzájárulás és lakbér (vagy emelt lakbér); 3. megüresedett lakások újrakiadásából származó többletbevétel (lásd 14. ábra); 4. felújítási hozzájárulás. A szövetkezetnek, amennyiben a tulajdona a terület egészére kiterjed, lehetnek egyéb bevételei is.



14. ábra: A támogatás megosztása az új és a régi bérlők/tulajdonos tagok között

(Piaci ár = A+B+C+D; Tulajdonos tag nyeresége = B; Szövetkezet bevétele = C; az új tagnak jutató támogatás = D.)

A felújítás, esetleges bővítés, átalakítás pénzügyi megoldásai további részletes szabályozást igényelnek, de annak az alapelveknek teljesülni kell, hogy a beruházások közvetlen haszonélvezői fizessék a költségek jelentős részét, az alacsony jövedelműek támogatása (az országos vagy kerületi lakástámogatásokon felül) pedig a szövetkezet általános költségeiből történik.

4.7 Nemzeti Eszközkezelő

A kormányzat legnagyobb volumenű programja az eladósodott devizahitelek megsegítését célzó program. Az „Otthonvédelmi Akcióterv” keretein belül létrehozott Nemzeti Eszközkezelő Zrt. az eladósodott devizahitelek tartozását veszi meg a banktól, aminek következtében a fizetéképtelen eladósodott család az állami tulajdonba kerülő lakás bérlőjévé válik. A lakbéreket törvény állapítja meg, gyakorlatilag alacsonyabb szinten, mint a szociális alapon bérebe adott önkormányzati lakásoké. Hosszú ideig a NET Zrt.-ről azt lehetett gondolni, hogy egy új típusú lakáspolitikát kezdett jelzi, de a 2019-es döntés a NET-es lakások „újra privatizációjáról” ezt a lehetőséget nagyban csökkentette. Ugyanakkor a konstrukció bevált, és a hitelhátralékok kezelésének egyik lehetséges, szociális szempontból elfogadható formája lett, amivel a lakáspolitikai javaslatunkban is számolni fogunk.

4.8 ULE: Utcáról Lakásba Egyesület

Az Utcáról Lakásba Egyesület (ULE) 2014-ben bejegyzett civil szervezet (ez korábbi informális együttműködést formalizált), célja önálló háztartás vezetésére képes hajléktalan emberek formális lakhatásba segítése „Elsőként lakhatást” szemlélet szerint. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a lehető leghamarabb (elsőként) az ügyfél lakhatását rendezik, anélkül ugyanis az élethelyzet rendezését és a társadalmi integrációt szolgáló szociális munka sem lehet sikeres (Bakos, 2011; Fehér, 2012). A lakóingatlanok (vagy jellemzően azok használati jogának) megszerzése és bevonása az ULE programjába rendkívül idő- és erőforrásigényes. Ennek megfelelően a szervezet több lábon áll, innovatív gyakorlatokkal kísérletezik, és sokszor magas kockázatokat kell felvállalnia.

A szervezet indulásakor egy nagyobb összegű támogatást kapott a TESZ Magyarországért Alapítványtól saját lakóingatlanok vásárlására. Ezek ára egyenként nem haladhatta meg a 4-5 millió forintot. A szervezet tagjai végül 33 lakást vásároltak, ezek mindegyike kisméretű (garzon) és

felújítandó volt. A felújítást a szervezet nagyrészt adományokból, jelentős részben önkéntes munkával és a jövőbeli lakók bevonásával újította fel. A lakások az adományozó alapítvány tulajdonába és az ULE fenntartásába kerültek; később az alapítvány átadta a tulajdoni jogot az Egyesületnek.

Az ULE alapítói kiszámították, hogy az alacsony jövedelmű kedvezményezettek számára is megfizethető bérleti díj mellett csak nagyobb számú – száznál több – ingatlan üzemeltetése mellett tudnának saját működési költségüket kitermelve és veszteség nélkül működni. Erre a szervezetnek reális kilátása nem volt, és az ingatlanárak 2015 óta tartó meredek emelkedése sem kedvezett a helyzetüknek. Az Egyesület azonban folytatta munkáját: innovatív programokkal és gyakorlatokkal diverzifikálták a különféle elérhető lakhatási formákat. Ezek a következők:

- saját tulajdonú ingatlanok (az alapítványi támogatásból vásárolt lakások és a Mobilház programban kialakított két lakóegység)
- Lakásügynökség program: a szervezet magántulajdonosoktól is bérel lakást piaci árnál olcsóbban, ezekben egyfelől a bérbeadó szociális érzékenységre építenek, másrészt a beköltöző számára nyújtott intenzív szociális munkával biztosítják, hogy a bérbeadó biztonságban tudhassa az ingatlanát, végül szükség esetén részben adományokból és önkéntesekkel szervezett karbantartási, felújítási munkákat is elvégeznek; valamint
- „Kunyhóból Lakásba” program: önkormányzatokkal együttműködésben felújítanak olyan önkormányzati tulajdonú, de leromlott állapotú lakásokat, amelyek felújítására az önkormányzat nem tud saját forrást fordítani; ezekben aztán az önkormányzat az általuk kijelölt személyekkel köt bérleti szerződést.

A lakhatási programok mellett a szervezet munkatársai intenzív szociális munkát nyújtanak a kezdeti időszakban, illetve krízishelyzet esetén, akár hosszabb távon is, hogy biztosítsák az ügyfelek stabilitását, önállóvá válását (ULE 2019). Emellett az „Adj Munkát!” program keretében álláskeresőkhöz, elhelyezkedéshez is komplex módon nyújtanak segítséget.

A szervezet arra is törekszik, hogy tevékenységét olyan mintaprogramok keretében valósítsa meg, amelyek mások számára is alkalmazható, rendszerszintű megoldásokat is előrevetítő gyakorlatokat jelentenek (ULE 2019).

A Kunyhóból Lakásba programban az ULE üresen álló önkormányzati bérlakásokat hasznosít az adott területben élő hajléktalan emberek számára. A nagyrészt lepusztult állapotú lakásokat önkéntesek és a leendő bérlők bevonásával újítják fel. A program jelenleg 3 budapesti területen fut (Kőbánya, Kispest, Pesterzsébet), eddig 18 lakással, melyek közül 3 felújítás alatt áll. Kőbánya Önkormányzata 2012 óta évi két lakást bocsát a program rendelkezésére; jelenleg a területen 12 lakásban 26 korábban hajléktalan ember él. Kispesten 2015-ben az ULE (a Kút-tói erdő rendezése mentén) két szociális bérlakásra kötött az Önkormányzattal együttműködési szerződést. A megállapodás két család elhelyezéséről szól, két szomszédos Attila utcai bérlakásban. 2018-ban a Pesterzsébeti Önkormányzattal állapodtak meg a program elindításáról. Az Önkormányzat két lakást jelölt ki, ezek felújítása a közelmúltban zajlott, illetve még zajlik. A szervezet a területen 4 bérlőt választott ki (ULE 2019).

A Lakásügynökség program önkormányzati lakások mellett magántulajdonú lakásokat is bevon. A magán- és önkormányzati tulajdonú ingatlanok esetében cél, hogy azokat egy házkezelőségbe integrálva, kedvezményes bérleti díjért közvetítse szociális bérlakásként ügyfeleinek, miközben a tulajdonosok felé garanciát vállal az ingatlanok fenntartására, állagmegőrzésére. Ez a program egyfelől társadalmi vállalkozás, másfelől szakpolitikai program alátámasztását célzó mintaprojekt is. Jelenleg négy lakásban hat bérlővel működik Kőbányán és Kispesten.

Ennek bővítésére dolgozta ki az Egyesület a Mobilház programot. Ebben saját vagy használatba kapott telkekre korszerű, szigetelhető és megfelelő lakhatásra alkalmas skandináv típusú mobilházakat telepít. Ezeket befektetők vásárolják meg, gyakorlatilag egy szociális befektetési program keretei között. A házakat használatba adják az Egyesületnek, és évente egy összegben, kvázi hozamként bérleti díjat kapnak érte. A meghatározott „futamidő” végére a befektető némi haszonnal visszakapja befektetésének értékét, és a ház az Egyesület tulajdonába kerül. A mobilházakat az Egyesület szociális bérlakásként kezeli, és hajléktalanságban vagy lakásszegénységben élőknek adja ki. Az első két mobilház Soroksáron épült fel, és négy bérlőnek ad otthont. A bérlők kiválasztása a lakhatási programjainkban pályázati úton, illetve egyes esetekben érdekvédelmi folyamatok eredményeként történik (HVG 2018; ULE 2019).

A lakhatási programok nagyon fontos eleme az intenzív szociális munka, melyet elsősorban az Egyesület három munkása végez. Ők rendszeresen látogatják a családokat, és segítenek a felmerülő problémák megoldásában.

Az Adj Munkát program minden érdeklődő számára nyitva áll, azaz nem feltétel, hogy a programba becsatlakozó személy az ULE által kezelt ingatlanban lakjon. A program eleinte önszervező csoportként indult, ahol a kiszolgáltatott helyzetű ügyfelek a formális, legális elhelyezkedésben támogatják egymást, és cserélnek információt. Célja a gyakori feketemunka-végzés és a visszaélések (pl. elvégzett munka után elmaradó kifizetés) megelőzése volt, illetve az Egyesület egy információs felületet is létrehozott, ahol a munkát kereső emberek leírhatják képességeiket, és hogy milyen típusú munkákat tudnának elvégezni (ezek gyakran képzettséget nem igénylő tevékenységek, mint takarítás). A program végül fontos elemmel egészült ki: az Egyesület mostanra nagyobb munkáltatók (pl. takarító cég, BKK) hálózatával áll kapcsolatban, akár saját, akár a munkáltató kezdeményezésére, akik jelzik, milyen munkaerőigényük lenne. A jelenlegi munkaerőpiaci környezetben ez egy rendkívül sikeres program, amely így a kedvezményezettek számára is biztos jövedelmet jelent, és ezzel a szervezet pénzügyi fenntarthatóságához is hozzájárul.

Összességében elmondható, hogy a szervezet tevékenységében a beköltözhető vagy felújítható ingatlanok bevonása, felújítása és a szociális munka igénylik a legtöbb erőforrást; a hagyományos értelemben vett ingatlanüzemeltetés egyelőre csak részleges szerepet kap. Az Egyesület tagjai sikeresen mobilizálnak önkénteseket, és szerveznek adománygyűjtő kampányokat (HVG 2017), több lábon állnak, és innovatívak. 2019. május 1-jén az osztrák Unruhe Stiftung által alapított SozialMarie szociális innovációs pályázaton az ULE lakásügynökség-projektje ötezer eurós innovációs díjat kapott (HVG 2019). A szervezet és a meglévő kezelt ingatlanállomány kis méretéből adódóan azonban folyamatosan rá is kényszerülnek a folyamatos kísérletezésre és innovációra. Működésük során pedig elkerülhetetlen, hogy szinte folyamatosan magas kockázatot vállaljanak az esetleges nemfizetésekkel, átmenetileg nem együttműködő bérlőkkel vagy azok váratlan, komolyabb krízishelyzeteivel kapcsolatban.

4.9 Munkásszállás típusú megoldások

A Baptista Szeretetszolgálat 2012 májusában Budapesten egy volt munkásszállóból hozta létre a Trambulin Házat, amely olyan – főként hajléktalan – embereknek kíván olcsó lakhatási lehetőséget biztosítani, akik az önálló lakhatás megteremtésére nem képesek, de rendszeres jövedelemmel rendelkeznek, és képesek önálló életvitelre. A szállóban korlátlan ideig lehet lakni, egyetlen kritérium a díj fizetése. Ha a megelőző hó 25-ig nem tud fizetni a lakó, akkor ki kell költöznie (tehát a lakbért előre kell fizetni). Az újonnan létrehozott intézmény második kategóriás **munkásszállóként működik**, és nem szociális intézményként. Az intézmény piaci alapon működik, önfenntartó módon. A lakók által fizetett díj teljes mértékben fedezi a szálló használatának a költségét, azaz a szoba és

mellékhelyiségek használatát. Egy szobában általában két ágy van, néhányban három, de lehet kérni egyágyas elhelyezést is. A szállón lakhatnak párok is, kérhetik magukat egy szobába. Az alábbi díjak fizetendők személyenként: egyágyas elhelyezés: 30 000 forint; kétágyas szobában elhelyezés: fejenként 17 000 forint; háromágyas szobában elhelyezés: fejenként 13 000 forint. Ehhez hasonló konstrukció a Fővárosi Önkormányzat szobabérlők háza.

2015 után a megváltozott gazdasági feltételek mellett sok fejlődőképes területen a munkaerőhiány az alapprobléma. A kormányzat munkásszállás programja is ezen a helyzeten próbál segíteni, három alkalommal került sor pályázat kiírására önkormányzatok részére. A mobilitás elősegítését célzó kormányzati programban a települések mindössze 20%-os önerővel alakíthatnak ki megfelelő munkásszállásokat, a fennmaradó összeget az állam finanszírozza, a támogatáshoz 100% előleg adható. A támogatás keretében a munkásszállás építési és felújítási költségei, valamint a beruházás célját szolgáló új tárgyi eszközök költségei számolhatók el. A támogatás részben vagy egészben visszatérítendő vagy vissza nem térítendő formában nyújtható. A kormány által indított program keretében 2019 júliusáig 22 munkásszálló építéséről, összességében 8 milliárd forintnyi beruházásról született döntés, ez 3 ezer munkavállaló elhelyezését teszi lehetővé. A tervek szerint a jövőben magánvállalkozók is élhetnek ezzel a pályázati lehetőséggel.

4.10 Rákóczi Kollektíva (RK)

A Rákóczi Kollektíva (RK) egy alulról szerveződő budapesti lakásszövetkezet. Ez egy olyan közösségi lakhatási kezdeményezés (*co-housing*), melynek célja, hogy védelmet nyújtson tagjainak a lakáspiaci kiszolgáltatottság ellen, olyan alternatív lakhatási formát kínálva a jelenlegi (kizárólagosan piaci) lehetőségekkel szemben, mely hosszú távon stabil, kiszámítható és megfizethető marad.

Az RK alapvetése, hogy a lakhatás (az otthonok) elsődlegesen árucikként jelennek meg a piacon, miközben az egyre nagyobb mértékben nemzetköziesedő pénzügyi rendszer egyre nagyobb mértékben spekulációs tereppé teszi az ingatlanpiacot. Ez Magyarországon mélyülő lakhatási válsághoz vezet, melyben a magántulajdonú ingatlan a jelenlegi piaci körülmények mellett egyre kevesebbek számára elérhető. Az önkormányzati lakásgazdálkodás és a szociális ellátórendszer a leginkább rászorulók egy részének képes csupán megoldást nyújtani, miközben a közepes jövedelmű, egyébként átlagos háttérű háztartások lehetőségei beszűkülnek, a vagyonosabb családi háttér nélküli fiatalok pedig csak az egyre magasabb lakbérszintű magánbérleti piacon találnak maguknak otthont. Ez nem csupán költséges, hanem jogi, a lakhatás biztonsága szempontjából is bizonytalan megoldás, ami – a meredeken növekvő árak miatt – még inkább nehezen elérhetővé teszi a magyar jogrendszerben ma a legbiztonságosabbnak számító lakástulajdon-szerzést.

Az RK tagjai szerint így új intézményre van szükség, amely stabil és megfizethető lakhatást biztosít, valamint azt, hogy a lakók maguk rendelkezzenek életterük alakítása felett (Rákóczi Kollektíva 2017). Ez az új intézmény a lakásszövetkezet, ami saját tőke és egyéni eladósodás nélkül, kollektív tulajdonosi formában teremt otthont a tagok számára.

A lakóingatlanok a szövetkezet tulajdonában állnak, a lakók pedig bérlők, akik egyben szövetkezeti tagok is. Kezdetben a lakásszövetkezet hitelt vesz fel a ház megvásárlására, amit az ott élő tagoktól befolyó bérleti díjból törleszt. (A lakók viszont a hiteltörlesztés vége után is havi bérleti díjat fizetnek a karbantartás, kisebb-nagyobb felújítások, valamint egy-egy tag esetleges jövedelemkiesése esetére.) A konstrukció nem szolgálja egy befektető vagy magánszemély vagyongyarapodását, a bentlakáshoz pedig csupán a piacinál alacsonyabb bérleti díj fizetése és az ingatlan kollektív működtetésében való részvétel szükséges. Jelenleg a lakhatás biztosításának kockázatait a piac az egyénre terheli. Ezzel szemben az RK a háztartási terhek megosztásával, az erőforrások összeadásával

és a lakók igényei szerint kialakított, tágasabb léttérrel könnyebb hétköznapi életet teremt, kivált az otthoni munkából aránytalanul nagy részt vállalni kénytelen nőknek (Rákóczi Kollektíva 2017).

Az osztatlan szövetkezeti tulajdon biztosítja, hogy az épületet nem lehet részenként eladni, vagy abból egyéni hasznot hajtani: az ilyen lakásszövetkezetek házai így hosszú távon kikerülnek a lakáspiacról. A szövetkezet az ingatlan tulajdonjogát egy kollektívákat tömörítő ernyőszervezetnek adja át, amely garantálja az eredeti cél személyektől független megvalósulását.

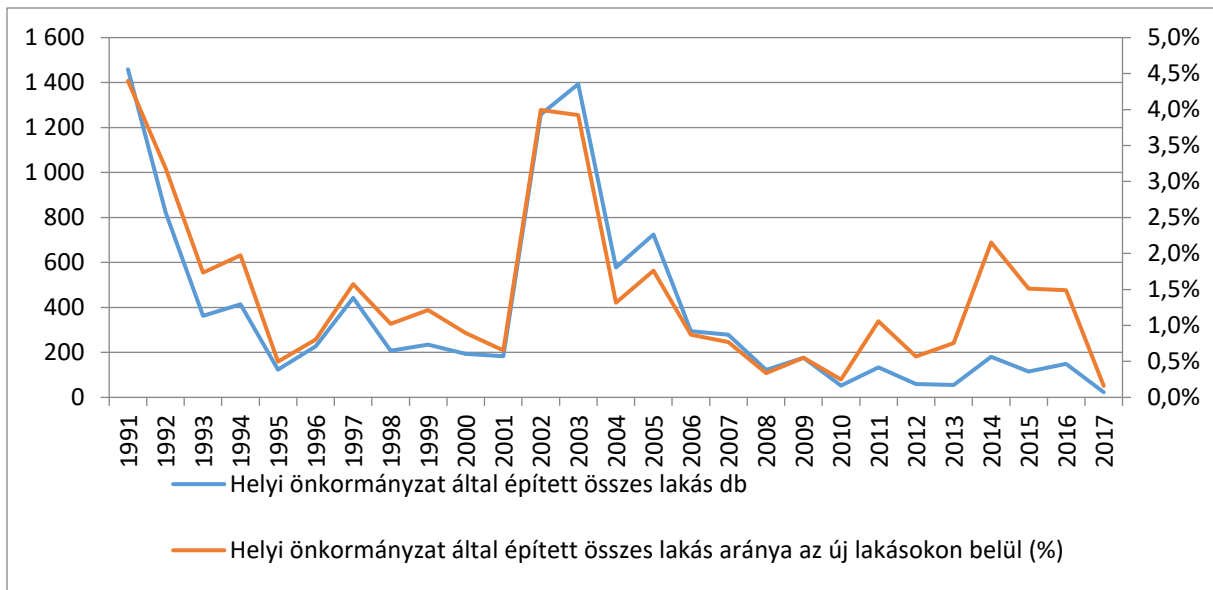
Hogy a szövetkezeti tagság ne csak az eleve jómódúak számára legyen elérhető, a program indulásához szükség van egy nagyobb, külső kezdőtőkére. Például Uruguayjal vagy Németországgal ellentétben ma Magyarországon nem érhető el ilyesfajta kedvező finanszírozási konstrukció (alacsony kamatú hitelek, állami támogatás), így az RK tagjai azt is szeretnék elérni, hogy Magyarországon párbeszéd kezdődjön ennek jogi és intézményi meghonosításáról (Rákóczi Kollektíva 2017).

A kollektíva számos nemzetközi példát használt fel saját gyakorlatának kidolgozásához. Az ebben a tanulmányban is tárgyalt német Miethäuser Syndikat például fontos volt ezek között. Azonban a kezdeményezéshez a szövetkezet számára nemhogy kedvezményes hitel, de végül még piaci hitel sem volt elérhető: a saját tőke mellé (korábbi megtakarítások, családi segítség) végül bizalmi alapon, az informális kapcsolati hálójuk segítségével gyűjtöttek nagyobb összegű kamatmentes kölcsönt.

Mivel a gyakorlatban szinte kivédhetetlen, hogy a szövetkezeti tagok valamilyen mértékű kezdőtőkével rendelkezzenek, torz kockázatvállalásról beszélhetünk, amennyiben ez csak a tagság egy bizonyos részének adott. Az állami támogatások pedig, melyek egy RK-hoz hasonló kollektíva számára elérhetőek (családi otthonteremtési kedvezmény [CSOK], nemzeti otthonteremtési közösség [NOK] és a lakástakarékokra adott, ma már megszűnt kedvezményes hitel), elérik a kívánt célt, hiszen a szövetkezeti formából adódóan a mindenkori hozam „házon belül” marad, a célzott támogatás magánosítása szinte kizárt.

4.11 Önkormányzati lakásépítés mint lehetőség

A főváros XIII. kerületében hosszú ideje zajlik a hazai helyi önkormányzatokhoz képest nagyarányúnak tekinthető önerős bérlakás-építés. A városrész vezetése lakásgazdálkodási programjában négyévente 200 új önkormányzati bérlakás építését irányozta elő még a 2000-es évek elején. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a programban nem kifejezetten a szegények részére épült a lakások nagy része, hanem olyan fiatal párok számára, akik képesek megtakarítani és egy idő után saját lakásba költözni (innen származik a „fecskeház” elnevezés is). A megépült bérlakások közül a 2008-ban átadott 54 lakásos Lőportár utcai fecskeház például 150 millió forintos állami támogatást igénybe véve építették összesen bruttó 846 millió forintból (bruttó bekerülési érték). A kerületnek hazai viszonylatban kiemelkedően jó anyagi helyzetén felül prudens helyiséggazdálkodása teszi lehetővé ezeket a beruházásokat. Az önkormányzati bevételek közel harmada a bérleti bevételekből (elsősorban a nem lakáscélú helyiséggazdálkodásból) származik. 2011–2014-es Lakáskonceptiójában az önkormányzat célként fogalmazta meg 100 új bérlakás építését, ami a Jász utcai 100 lakásos Passzívház megépítésével és üzembe helyezésével realizálódott. A 2015–2019-es ciklusra vonatkozó Konceptió legalább 50 új lakás építését tűzte ki. Fontos azonban azt is látni, hogy a kerület 73 ezres lakásállománya és több mint hatezer önkormányzati tulajdonú lakás mellett ez a szám összességében szerénynek mondható, aktív külső (központi vagy uniós) támogatások híján az önálló önkormányzati építés lakáspolitikai hatása marginális marad az egyéb támogatási formák és a magánérős beruházások mellett. A kerület elkötelezettsége és aktív lakáspolitikai részvétele mellett is az önkormányzati lakások száma a szükségszerűvé váló szanálások miatt stagnál.



15. ábra: Helyi önkormányzatok lakásépítése 1991–2017 (Forrás:KSH)

A szociális lakásgazdálkodás a helyi önkormányzatok feladata, amelyhez külső források csak esetlegesen és ritkán állnak rendelkezésre. Az elmúlt három évtized azonban bizonyította, hogy sem a gazdálkodás, sem az új építés területén nem tudják ezt a feladatot ellátni. Magyarországon a helyi önkormányzatok saját lakásállományukat főszabályként pályázat útján tudják bérbe adni, de léteznek azon kívüli elhelyezési módok is. A pályázati rendszer szerinti bérbeadásnak három esete van (Utcajogász 2019):

- **Szociális bérlakás-pályázat:** A bérleti díj a szociális bérlakások esetében alacsony és megfizethető. Itt jelentős probléma, hogy hosszú a várólista, és emiatt ritkán írnak ki új pályázatot, akkor is nagyon kevés lakásra. Az önkormányzatok általában az erre vonatkozó, önkormányzatonként változó pontrendszer alapján döntenek a pályázatokról. A kiadandó lakások nagy része általában felújításra szorul, és nagyon kevés olyan lakás van, amelyik rögtön beköltözhető.
- **Költségelvű bérlakás-pályázat:** Az ilyen lakások bérleti díja is általában megfizethető, hiszen az önkormányzatoknak hasznuk nincs rajta (de a költségeiket fedezi), viszont magasabb, mint a szociális bérlakás díja. A bérleti díj minden esetben négyzetméter-alapú. Ezek a lakások általában összkomfortosak, beköltözhető, jó állapotban vannak.
- **Piaci alapú bérlakás-pályázat:** A bérleti díj általában magas (a piaci viszonyokhoz igazodik). Csak kiírt lakáspályázat alapján lehetséges, négyzetméter-alapú bérleti díja van, ami önkormányzatonként változó. Ebben az esetben is csak kevés lakást pályáztatnak meg kiadásra, viszont többet, mint szociális alapon és ezek nagy többsége beköltözhető állapotú. A kérelmet itt is pontrendszer alapján bírálják el.

A budapesti lakásállomány összesen 5%-a önkormányzati bérlakás. Ez magasabb, mint a 2%-os országos átlag, de még így is messze elmarad a meglévő szükségletektől. (A rendszerváltáskor a fővárosi lakásállomány még közel fele volt önkormányzati – akkor tanácsi – tulajdonban, ez a privatizáció során apadt le a jelenlegi szintre.) Jelenleg a fővárosiak 6%-a él önkormányzati bérlakásban, a százezer főnél népesebb megyeszékhelyeken ez az arány 5%. Míg a legszegényebb tizedbe tartozók 7,5%-a él önkormányzati bérlakásban, addig a legmagasabb jövedelmi tizednek is 1,5%-a (Portfolio 2016). Ez utóbbi jelenthet jó jövedelmi helyzetű, „fecskelakásokba” költöző fiatalokat, de sokszor visszaélésekre is utalhat.

Az önkormányzatok esetenként kétes, korrupciógyanús módon döntenek egy-egy pályázatról. Mivel központi támogatást nem kapnak a lakásgazdálkodáshoz, ezért központi ellenőrzés és átfogó adatbázis sem létezik ehhez a tevékenységhez kapcsolódóan. Így az esetleges visszaélések sporadikusan, tényfeltáró újságírók munkájának eredményeképp kerülnek nyilvánosságra. Az elmúlt évtizedben a budapesti Várnegyed (Rovó, 2016), a Belváros (Nagy, 2019) és a Ferencváros (Ács, 2017), valamint Hódmezővásárhely (HVG 2019) mélyen az ingatlanok valós értéke alatt adott bérbé vagy adott el önkormányzati lakásokat nem rászoruló (ám a városvezetés számára fontos) személyeknek. Így sikerült lakáshoz jutnia az I. kerületben miniszternek (Horváth, 2019a), jobboldali közéleti figurának (Horváth, 2019b), sőt, maga a kerületi polgármester is havi 81 ezer forintot fizet egy 71 négyzetméteres ingatlanért (Horváth, 2016). Hírhedtté vált az a jászberényi eset, amelyben a polgármester megnyerte azt a bérlakás-pályázatot, amelyet ő maga írt ki, mivel egy hónappal több bérletfizetést vállalt előre.⁴⁵ Az eset arra a visszás gyakorlatra is rávilágít, hogy az önkormányzatok sok esetben licitáltatják kiadó lakásaikat – ez mind a leginkább rászorulókat, mind pedig a stabil, alacsony jövedelmű háztartásokat kizárja a megfizethető lakhatás lehetőségéből.

A Budavári Önkormányzatnak 1431 bérlakása van, ebből 800 ingatlan a Budai Várban található. Szociális bérleti díjából 1042 lakás (ebből 595 található a Várban), költségelví bérleti díjú 190 lakás (ebből 140 van a Várban), piaci bérleti díjú pedig 126 lakás (ebből 55 található a Várban). A jelenleg hatályos 2/2017. (11.23.) önkormányzati rendelet értelmében egy összkomfortos lakás szociális bérleti díja a Várban 254 Ft/négyzetméter/hó + áfa, költségelví bérleti díja: 425 Ft/négyzetméter/hó + áfa, a piaci bérleti díj induló összege pedig a szociális bérleti díj összegének háromszorosa (Pásztor, 2019). Míg az Ingatlan.com szerint a Várban a legolcsóbb kiadó lakás 2019 júniusában 3750 Ft/négyzetméter/hó, a legdrágább pedig ennek több mint kétszerese, 8645 Ft/négyzetméter/hó, könnyen belátható: a forgalmi adóval terhelt önkormányzati piaci albérletárak nagyságrendekkel, átlagosan három és félszer alacsonyabbak, mint a nem-önkormányzati bérleti díjak. Mindeközben a magántulajdonban álló lakások bérleti díja az elmúlt években többszörösére emelkedett, az érvényes szabályozás egyébként nem is engedi, hogy az önkormányzatok – akár a névleg piaci alapon kiadott – lakásaik bérleti díját viszonylag rugalmasan közelíthessék a tényleges piaci árakhoz. Az önkormányzati bérleti díjak alacsonyan tartása pedig részben politikai (helyi szavazói) nyomás miatt is történik.

Az önkormányzatok lakásépítése a teljes lakásépítésen belül már az 1990-es években visszaesett az újlakás-építés 0,5-1,5 százalékára. A 2000 és 2004 között támogatott önkormányzati lakásépítési program hatására az önkormányzati lakásépítés elérte a 2,6%-ot. Az ekkor épített lakások azonban túlnyomórészt piaci alapon kerültek bérbeadásra. A tovább folytatódó értékesítésekkel és a szükségessé váló szanálásokkal együtt pedig ebben az időszakban az önkormányzati tulajdonú lakások száma csupán stagnált.

Bár törvény írja elő az önkormányzatok számára a szociális lakásgazdálkodást, a gyakorlatban mind politikai, mind gazdasági szempontból ellenérdekeltek ennek a törvényi kötelezettségnek a teljesítésére. A helyzeten nem javított az elmúlt évek szelektív decentralizációja, amelynek során újabb szociális ellátási feladatok hárultak az önkormányzatokra, azokhoz rendelt források nélkül. Így a helyi hatóságok vagy azok ingatlangazdálkodó vállalatai az eddiginél is jobban rá vannak kényszerítve, hogy kiszorítsák a „rossz” bérlőket – sokszor azokat, akiknek sosem lesz esélyük piaci alapon megoldani a lakhatásukat, amivel az önkormányzatok gyakorlatilag kitermelik a hajléktalanságot –, és felújítás, karbantartás helyett szabaduljanak „rossz” lakásaiktól (Czirfusz és Pósvai, 2015).

⁴⁵ Doros Judit (2015): A fideszes polgármester bedobta magát a háromgyerekes család elé <http://nol.hu/belfold/innen-nem-szep-nyerni-1538221>

Össességében tehát az önkormányzatok törvényi kötelezettséggel bírnak a szociális lakásgazdálkodás tekintetében, miközben súlyos anyagi ellenőztönnőkkel néznek szembe. A megmaradt – csekély méretű – lakásállományuk jellemzően főleg a privatizációból megmaradt rossz minőségű, sokszor leromlott állapotú ingatlanokból áll. Nem rendelkeznek az állomány bővítéséhez szükséges forrásokkal. De ha rendelkeznének is – amint a XIII. kerület példája is mutatja –, kérdéses, hogy milyen mértékben lennének hajlandók áldozni egy számukra jellemzően veszteséges szektor bővítésére, illetve hogy milyen arányban juthatnának be kedvezményes bérletű lakásokba a valóban rászorulóknak. A beruházások alacsony szintje mellett pedig külön, nem felmérhető nagyságrendű problémát jelent a lakásgazdálkodásban megjelenő korrupció.

4.12 Lakmusz projekt

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFK) 2004-ben indította el Lakmusz nevű projektjét, mely az állami gondozottak társadalmi integrációját tűzte ki célul. A Lakmusz célja az volt, hogy az állami gondozásból kikerülő fiatalokat a rendszer elhagyásakor kézhez kapott életkezdési és otthonderemelési támogatás segítségével bérlakáshoz juttassa.

Az OFK a projekt kezelését a pécsi MIOK a hátrányos helyzetű emberekért Alapítványra bízta. Pécs önkormányzata megvásárolt egy, a várostól hat kilométerre fekvő ingatlant, hogy ott alakítsa ki a gondozottak leendő lakhelyét.⁴⁶ Az épület István-aknán, egy volt bányauzem területén, az erdő közepén feküdt. Az építkezés meglehetősen gyorsan zajlott, így 2005 közepén már tízéves bérleti szerződéssel beköltözhetett harminc fiatal, akiket a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ munkatársai választottak ki. A lakók kiválasztását később sok kritika érte: beilleszkedési problémákkal küzdő, többszörösen elítélt gondozottak is beköltöztek az István-aknai Lakmusz-házba. Alig pár év leforgása alatt a lakóházat szinte teljes mértékben tönkretették, kifosztották, a lakások közel negyedében éltek csak lakók, a többi pedig romokban állt. Átadása óta az épület állapota folyamatosan romlott, „lakhatatlanná lopták”, ezzel került a Lakmusz-ház a hírekbe.

A projekt vezetői tanácstalanul álltak az események előtt, az azokat kiváltó okok azonban tisztán láthatók. Az épület eleve rettentően kedvezőtlen helyen állt, hiszen nagyon nehéz a társadalmi integrációt egy olyan helyen elősegíteni, mely a legközelebbi településtől jó másfél óra gyaloglásnyira helyezkedik el. A lakók összetétele is gátja volt az integrációnak, hiszen az azonos státuszú és vagyoni helyzetű emberek összezárása sokkal jobban akadályozza a beilleszkedés sikerét, mint egy sokszínű lakóközösség. A projekt kudarcának oka lehetett az is, hogy a lakások átadását követően csupán egy féléves utánkövetés zajlott, mely nem folytatódott szisztematikus szabályozással és a működtetés feltételeinek kidolgozásával. A fenntartók nem fektettek le közös együttélési szabályokat, és nem léptek fel elég hatékonyan a rongálókkal és tolvajokkal szemben. Ilyen körülmények között kódolva volt az István-aknai Lakmusz-ház csődje.

Érdekes, hogy a Lakmusz projekt keretében, az előbbi épülettől alig tizenöt kilométerre épült Komlón egy második Lakmusz-ház is, mely sokkal inkább beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Ebben az esetben azonban a városgazdálkodás és a biztonsági szolgálat, vagyis a helyi önkormányzat hathatós közreműködése miatt a lakók nagyobb biztonságban érezték magukat. Ráadásul a komlói Lakmusz-

⁴⁶ https://index.hu/video/2009/09/01/pecs_kudarcos_emberkiserlete/, videóban összefoglalják a projektet: pénzügyi elemeit: Pécs város 2,5 millió Ft-ért megvásárolta az épületet a Bányavagyon hasznosító Vállaltól, összeene 100 millióba került a project, 66 milliót adott az Országos Foglalkoztatási Alapítvány és 30 milliót az állami gondozottak, az Életkezdési Támogatásból. (Mindenkinek 1 millió Ft-ot kellett beadni.) (Maximális 1,7 millió).

ház a város központibb területén fekszik, szemben az erdő közepén álló István-aknai településsel. A komlói ház lakói abban a tekintetben is szerencsésebbek voltak, hogy sokkal nagyobb eséllyel tudtak lakáscsere keretében továbkköltözni, ha arra lehetőségük nyílt, a komlói önkormányzat ugyanis több szociális bérlakással rendelkezett, mint a pécsi.

5. Közösségi lakhatást és mobilitást támogató lakáspolitikai – javaslat

5.1 A lakáspiaci környezet

2015 után a hazai lakáspiacon jelentős mértékű árnövekedés játszódik le, aminek következtében a lakásvásárlás és lakásbérlet rendkívül széles kör számára nem megfizethető. Ez különösen igaz az alacsony jövedelmű családokra, a vagyoni háttérrel nem rendelkező fiatalokra, a felsőoktatásban részt vevő hallgatókra, a fiatal, illetve a bővülő családokra, valamint a növekvő munkalehetőséggel rendelkező városokban munkát vállalni kívánókra (ideértve egyes közszolgáltatásokat is). A nagyvárosi lakásáraknak a vidéki lakásáraktól az elmúlt években bekövetkező jelentős elszakadása még inkább megnehezítette a – potenciális munkaerő-utánpótlás – fővárosba költözését. Így az igényeknek megfelelő lakásválasztás (a lakásmobilitás) jelentősen korlátozott. Nemcsak az alacsony jövedelmű családok, hanem a középosztály jelentős vagyonnal (még) nem rendelkező alsó rétege (felsőoktatásban tanuló hallgatók, pályakezdők, családalapításon gondolkodó fiatalok, szakképzett munkások, közszolgák, vidékről munkavállalási céllal felköltözők vagy szimplán alacsony jövedelműek) számára is a lakhatás nem, vagy csak nehezen megoldhatóvá vált, és változó élethelyzetükhöz szükséges lakásváltásukat is szinte ellehetetleníti. A – mindenképp a lakásbérleti piacon megjelenő – kínálat elégtelensége okán létrejövő súlyos megfizethetőségi probléma eredményezte korlátozott lakásmobilitás pedig negatívan hat a gazdasági versenyképességre.

A lakhatási problémákkal küzdő családok és egyének elsősorban a helyi önkormányzatok ellátási kötelezettségének körébe eső szociális alapellátás kapacitásait terhelik. Hazánkban általános városi jelenségről van szó, mégis különösen a javuló foglalkoztatottsági térségekben dolgozó alacsony jövedelműek (pályakezdők, egykeresős családok, nagycsaládok stb.) számára jelent egyre komolyabb gondot, hogy az alacsony bérlakás-kínálat mellett növekszik a bérleti díjak szintje. Mindeközben az önkormányzati ingatlankezelő társaságok többirányú eszköztelensége miatt az elvileg hasznosítható ingatlanok egy jelentős része, pozitív ösztönzők és kockázatkezelő megoldások híján pedig a magántulajdonú bérlakások alsó szegmense „kiesik a forgalomból”.

Az utóbbi évek lakáspiaci folyamatainak következtében a budapesti lakás- és albérletárak gyorsabban növekedtek, mint a bérek. Bár az utóbbi években mind az újlakás-építés, mind a lakásfelújítás kezdi megközelíteni a válság előtti színvonalat, a lakáskínálat azonban mind volumenében, mind differenciáltságában elmarad az igényektől. Ez részben a lakásállomány torz tulajdonosi összetételével (a lakásmobilitást segítő bérlakásállomány alacsony szintjével) és az utóbbi tíz évben megerősödött befektetési célú lakásvásárlások arányának növekedésével (pl. Airbnb – elsősorban Budapesten) magyarázható. A lakáspiac rövid távú ingadozásai különösen ki vannak téve a makrogazdasági feltételek változásának, ami jelentős mértékben növeli a családok lakáspiaci döntéseinek kockázatát.

Magyarországon a területi mobilitás nagyon alacsony, aminek az egyik fontos oka, hogy a településváltással járó kockázatok visszatartják a potenciális munkavállalókat a költözéstől. A területi mobilitás csak olyan közösségi modellek segítségével gyorsítható fel, amely csökkenti a településváltással járó kockázatokat (vagy azok egy részét a közösség átvállalja). A kockázatok jelentős része a lakhatáshoz kapcsolódik, ami indokolja olyan modellek kidolgozását, amelyek a lakhatási költségek egy részét átvállalják a mobil családoktól.

5.2 A javasolt modell főbb elemei

A javaslatunk az eddigi kutatásokra (nemzetközi trendek, magyar lakáspolitikai elmúlt három évtizedének tapasztalatai és a különböző innovatív elemek kombinációjára) épül. A javaslat célja, hogy a lakáspiacon kialakult torz tulajdonosi összetétel hatását enyhítse, a kereslet és kínálat közötti egyensúlytalanságot mérsékelje, és a lakhatási viszonyok kiszámíthatóságát, tervezhetőségét javítsa. A közösségi bérlakás kínálat stabilizálásán túl a beavatkozás az alsó és alsó középosztály számára megfelelő lakáskínálat bővítésével, kiszámíthatóságának javításával kívánja elérni, mind a tulajdonosi, mind pedig a magánbérlakás-piacon történő új megoldások bevezetésével.

A mai magyar lakásrendszerben nagyon alacsony a közösségi lakások aránya (a lakásállomány 4-5%-a), a hosszú távú cél a közösségi lakásszektor súlyának növelése a lakásállomány 10-15%-ára.⁴⁷ A mai lakásrendszerben működő közösségi konstrukciók azonban egyrészt nem alkotnak átlátható, egységes rendszert, másrészt nem rendelkeznek növekedési potenciállal, ezért van szükség az új helyi piacokon szabályozott feltételek között működő modellre.

A közösségi lakásszektor feladata, hogy elfogadható színvonalú, megfizethető és kiszámítható lakhatást biztosítson azon családok részére, akik alacsony jövedelműek, akik mögött nincs családi támogatás, akik lemaradó területekről költöznek dinamikusabb területekre, illetve akik átmenetileg kerültek nehéz anyagi helyzetbe – a közösségi lakásszektor tehát tipikusan a családok alsó jövedelmi 40%-a számára nyújt lakhatási lehetőséget, elsősorban városi területeken.

Ez hosszú távú cél, amely egy konzisztens gazdasági hatékonyságot és a szociális felelősséget egyaránt figyelembe vevő rendszer, és – szemben a korábbi javaslatokkal – nem pusztán a lakásrendszer egy-egy szektorára koncentrál. A javaslat fokozatosan vezethető be, hiszen a piaci és állami szereplők reakcióit a különböző konstrukciókra nem lehet teljes pontossággal előre jelezni, azért meghatározott pontokon szükség van kiigazításokra.

A javasolt lakásmodell három döntési és végrehajtói szintet különböztet meg:

1. Kormányzati szint: Lakáspolitikai koncepciók, a költségvetési terhek nagysága, a különböző szereplők közötti egyeztetés garantálása, a beavatkozások politikai elfogadtatása egyrészt a parlamenttel, másrészt a lakossággal. A szabályozó szervezetek munkájának koordinálása.

2. Szabályozási, programkészítési, monitoring szint, ahol minimum három, a kormány mellett működő szervezetet kell elképzelni:

- a. Központi Lakáshivatal (KLH): A lakás piac különböző szegmenseiben fellépő szereplők működési feltételeinek szabályozása, ellenőrzése, szakmai felügyelete.
- b. Központi Lakásalap (KLA): A támogatási programok pénzügyi, költségvetési elemeinek, pénzügyi technikáinak kidolgozása, a források megteremtése és biztosítása.
- c. Lakás Programiroda (LPI): Speciális programok működtetésére.

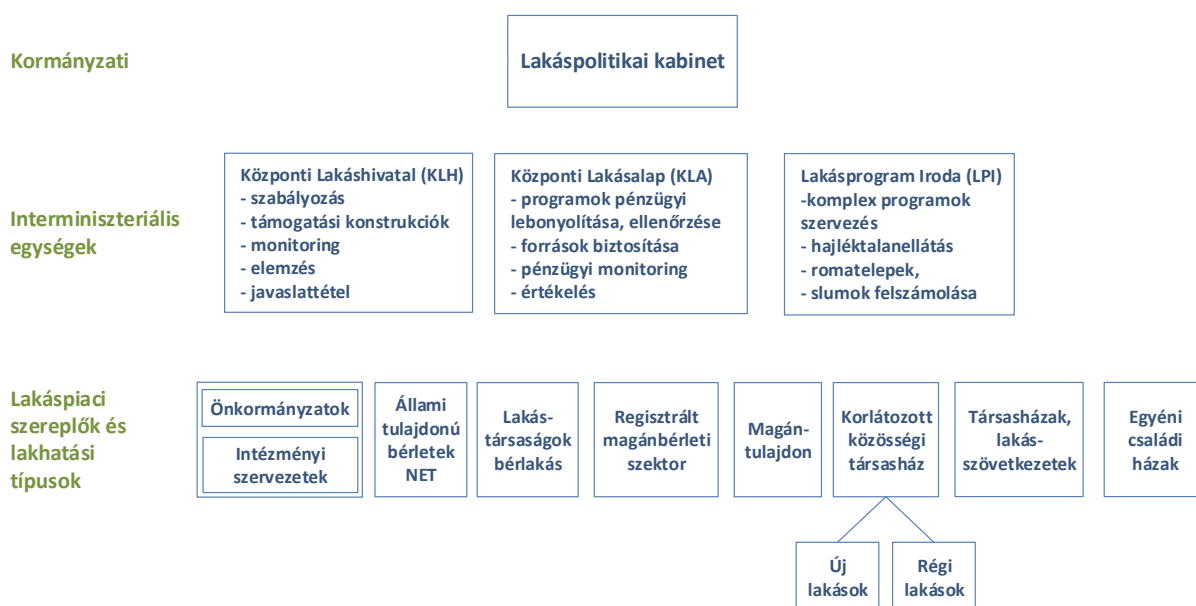
3. A „terepen” működő szervezetek tevékenysége a megfelelő szabályok szerint, a rendelkezésre álló pénzforrások felhasználásával az adott szervezethez kapcsolódó lakossági csoportokkal való, a szervezet jellegétől függő együttműködés. Jelenleg a következő elemeket látjuk, de ezek köre bővíthető, bár a nekik szánt funkciók működéséről gondoskodni kell.

⁴⁷ Ez a cél több, a kormány lakásprogramjait előkészítő tanulmányban szerepelt, és nagyjából a korszerű európai lakásrendszerek alsó határát jelzi. A 15% alatti közösségi lakásállomány az új tagállamokra és a dél-európai országokra jellemző.

- a. Önkormányzatok: Az önkormányzatok közvetlen feladata a legnehezebb körülmények között előkról való gondoskodás saját szervezeteken keresztül, vagy NGO-kal történő megállapodásokon keresztül, vagy akár más önkormányzatokkal összefogva. Lényegében egy új törvénynek kell gondoskodnia arról, hogy az önkormányzatoknak ez kötelességük legyen, aminek költségét jelentős részben a központi költségvetés állja. (Önkormányzatoknak vagy társulásaiknak ezzel nem ér véget a feladatuk, hiszen aktív szerepet játszhatnak a lakástársaságok felállításában és működtetésében is.)
- b. Az állami tulajdonú lakásállományt kezelő szervezet, ami a mai Nemzeti Eszközkezelő RT (vagy hasonló típusú) intézmény. Feladata, hogy a fizetési nehézséggel rendelkező tulajdonosok ne veszítsék el a lakhatásukat, és egyfajta adósságkezelés (magáncsőd) keretei között a lakásuk bérlakássá alakuljon át. A portfólió egy részét a regisztrált lakástársaságoknak adhatják át.
- c. Regisztrált lakástársaságok (RLT): A lakástársaságok nonprofit szervezetek, amelyek alapításában az önkormányzatok, beruházók, bankok, építésvállalkozások is részt vehetnek, alapvetően saját lakásokat, önkormányzatoktól átvett lakásokat, vagy a piacról bérelt lakásokat kezelnek a szabályoknak megfelelően. Fontos elem, hogy támogatott bérleti szektorban működnek, ahol a feltételeket az azt szabályozó szervezet alakítja ki.
- d. Regisztrált magánbérlakás kiadók, amelyek egyénileg vagy ingatlanügynökségek közvetítésével és menedzsmentjével hasznosítják a lakásaikat. A lakáskiadásnál a regisztráció kötelező, aminek a technikai feltételei ma adottak, és egyben a szektor szabályozásának és hatékony működésének feltételét is jelentik.
- e. Közösségi társasházak, amelyben a társasház tagjai tulajdonosok lesznek, de korlátozott jogaik vannak, aminek a legfontosabb funkciója, hogy az állami támogatások jelentős része a szektorban marad, és így több generáció szükségleteit elégítik ki. Nagyon sok verziója elképzelhető, működésüket egy kötelezően felállított szervezet ellenőrzi, szabályozza, vagy a 2.a. pontban megadott szervezet részeként, vagy önállóan, de szorosan együttműködve vele.
- f. Társasházak és lakásszövetkezetek (lakóparkok bizonyos típusai). Bár különböző jogi formát képviselnek, közös vonásuk, hogy az egyéni tulajdonosok és a lakások érdekeit egyeztetni kell. A jövőben az épületek felújításában, elfogadható szintű karbantartásában, a szervezetek professzionális kezelésében a 2.a-ban meghatározott szervezeteknek nagyobb jogosítványokat kell adni.
- g. Az egyéni lakástulajdonosok, ahol időről időre felvetődik a kooperáció igénye, elsősorban közösségi szolgáltatások és az infrastruktúra fejlesztése, fenntartása területén.

Ezt a javaslati modellt a 15. ábra mutatja be.

Lakáspolitikai modell (Szociális és megfizethető lakások biztosítása)



16. ábra: Lakáspolitikai javaslat: szervezeti keretek

Alapvetően kétfajta jogosultságot különböztetünk meg a támogatott lakáshoz jutási programokban való részvételre: **szociális és megfizethető** kategóriát. A jogosultsági kritériumokat úgy kell meghatározni, hogy a szociálisba a lakosság legrosszabb helyzetű 20%-a essen bele, a megfizethető kategóriába a lakosság társadalmi helyzete szerinti sorrendbe állításával az alsó 20-60%. A kategóriák pontos lehatárolása jövedelem, vagyon, családi állapot, munkaerőpiaci pozíció alapján, bármilyen javaslat kikerülhetetlen eleme. A kategóriákat úgy kell kialakítani, hogy a lakásköltségek ne haladják meg a háztartás/család jövedelmének 30-40 %-át. Általában megkülönböztetik a programba kerülés és a programban maradás kritériumait, azaz a rendszer rugalmasan reagál a kedvezményezettek anyagi helyzetének javulására, de bizonyos ponton megszünteti a jogosultságot. A programok esetén világos elosztási kritériumokkal kell rendelkezni. (Pontrendszer, érkezési sorrend, sorsolás.)

A regisztrált, nonprofit lakásszervezetek működését az állam/önkormányzat ellenőrzi, profitjukat a lakásprogram finanszírozására kell fordítaniuk. Nem elfogadható az a mai gyakorlat, amikor támogatott (piaci viszonyoktól eltérő költségű lakásokhoz) a fent definiált jogosultsági kritériumoknak nem megfelelő családok jutnak. Hasonlóképpen a magánbérelti szektor kötelezően regisztrált tulajdonosok és bérlők szerződéses kapcsolatára épül. A korlátozott közösségi társasházak megvásárlásához és építéséhez az állam támogatást nyújt, de egyúttal működésüket ellenőrzi is.

Fontos elv, hogy a lakásvagyon gyarapítását szolgáló közösségi források nem vihetők ki a rendszerből, nem „tőkésíthetők”, ami nem vonatkozik a családok hátrányos helyzetét (pl. gyermekszám) kompenzáló támogatásokra. Ezzel párhuzamosan minden egyes konstrukciónál biztosítékokat kell beépíteni arra vonatkozóan, hogy a támogatás nem „folyik el”, azaz sem a fejlesztő, sem a kivitelező, sem a közvetítő nem tudja a támogatást lefölni. Ez nem egyszerű feladat, programonként más és más lehetőség van ezeknek a torzításoknak a korlátozására.

A nagyobb projektek engedélyezési eljárásaiba be kell építeni egy olyan elemet, amely kötelezi a beruházókat arra, hogy a létrehozott lakások legalább 10-20%-a megfizethető lakás legyen, azaz a

regisztrált lakástársaságok lakásai vagy korlátozott közösségi társasház. Központi szabályozó, pénzügyi és programirányító szervezetek

5.2.1 Központi Lakáshivatal (KLH)

A Központi Lakáshivatal a szabályozott lakáspiacot működtető, felügyelő intézmény. A KLH szerepe alapvetően a szabályozás és ellenőrzés. A közösségi lakásügynökségek működését segíti és ellenőrzi. A Lakáshivatal feladata a kormányzat statisztikai információinak (KSH, MNB stb.) elemzése és a lakáspolitikát befolyásoló döntéseinek (támogatások, családpolitika, szociálpolitika stb.) előkészítése és hatásainak elemzése. Ennek a szervezetnek kellene például meghatározni és karbantartania azokat az információkat, amelyek a különböző programokban való részvétel feltételeit határozzák meg (jövedelemhatárok, lakbérek, lakásárak stb.)

Az iroda kialakítja a bérlő kiválasztásának, a lakbérek megállapításának, a lakbértámogatásnak és a vitakérdések rendezésének menetét, módszereit. Fontos, hogy a központi szabályozás elsősorban kereteket és eljárásokat határozzon meg, amit a helyi viszonyok függvényében módosítani lehet. A helyi megoldásokat azonban engedélyeztetni kell a KLH-lal, azért hogy ne lehessen a társadalmilag megfogalmazott célokkal szembeni gyakorlatokat meghonosítani. Gondoskodik regisztrált lakástulajdonosok nyilvántartásáról, lakásigénylési névjegyzék kidolgozásáról stb.

A korszerű lakáspiac és a hatékony lakáspolitikai feltételeinek biztosítása érdekében pénzügyi szabályozási eszközöket kell bevezetni. Jogszabályban (lakástörvény) kell rögzíteni a regisztrált lakáskiadói státusz feltételeit, a társasházak gazdálkodásának új elemeit (elsősorban a hátralékos tulajdonosok esetében alkalmazható retorziókat és támogatásokat), a lakbérszabályozást megalapozó információs rendszer felállításának jogi háttérét, valamint meg kell teremteni a lakásra alkalmas ingatlanok rugalmasabb adózási feltételeit.

A lakbérek a helyi lakáspiaci viszonyokhoz alkalmazkodnak, a programban alkalmazott lakbérek (bérlők által fizetett lakbér és a lakbértámogatás összege) a piaci lakbér alatt kell, hogy legyenek. Az alapelv, hogy a lakbéreket egységesen a piaci lakbérszint alatt kell megállapítani (20%-kal javasolt). Biztosítani kell ugyanis egyik oldalról, hogy a lakások kiadhatók legyenek akár támogatás nélkül is, másrészt pedig, hogy a magántulajdonosok hajlandóak legyenek lakásaikat a programba bevinni. A Központi Lakásalap (KLA) költségvetését úgy kell kialakítani, hogy a tervezett költségeket (a tulajdonosoknak fizetett díj és a működési költségeket) a piaci lakbér 80%-án számolt lakbér (amit az NPL kap) fedezze. (A felújítási támogatás ettől függetlenül, elkülönítve alkalmazandó.)

A lakbér meghatározásra a KLH dolgoz ki egységes módszert az RLT-ok számára, amire több megoldási lehetőség van. (Mi a német lakbértükör módszer bevezetését javasoljuk, de vannak más megoldások is, pl. a holland pontrendszer.)

A KLH alternatív módszereket dolgoz ki a bérlőkiválasztásra mind a lakástársasági modellre, mind pedig a korlátozott társasházi modellre. Általános elvként lehet megfogalmazni, hogy a közösségi szektor alsó jövedelmi 60%-ra céloz, ugyanakkor a különböző regisztrált lakástársaságok más és más társadalmi csoportot célozhatnak meg.

A lakbértámogatásnak számos tervezete volt, jelen tanulmány, főleg az átmeneti időszakra, zárt végű támogatást javasol, ami azt jelenti, hogy a lakástársaságoknak pénzügyi számítászt kell végezniük a megfizethető lakbérek szintjére, amely nyilvánvalóan függ a célcsoporttól. A KLH dolgozza ki a lakbértámogatási rendszer módszertanát. A lakbértámogatás nagysága függ a lakbérszínvontól, az egy főre jutó jövedelemtől és a háztartás taglétszámától. Ebben az eljárásban a bevont lakások összetételétől függ, hogy mekkora háztartások költözhetnek a bevont lakásokba a méltányolható

lakásigény függvényében. A jövedelemvizsgálat során a cél nem a forintra pontos jövedelem-meghatározás, hanem a fenti második kritériumban meghatározott jövedelemcsoportba való besorolás.

5.2.2 Központi Lakásalap (KLA)

A Központi Lakásalap feladata a lakásszektor támogatási elemeinek működtetése és ellenőrzése. A lakásalap „újrátöltődő” alapként (revolving fund) is működhetne, és a források koncentrációjával, állami garanciák érvényesítésével olcsóbb forrásokhoz is tudja juttatni a közösségi szektorban szerepet játszó lakáspiaci szereplőket. Egy ilyen alap egyszerűbbé teheti az európai források bevonását. A Központi Lakásalaphoz kell biztosítani a támogatási forrásokat is, mint a lakbértámogatás vagy a speciális programok finanszírozása. Alapvetően a pénzügyi (fiskális) stabilitást kell garantálnia.

5.2.3 Speciális programok Irodája

A lakásmodell fontos eleme, hogy a kritikus területeken speciális programokkal lehet eredményt elérni. Szükség van egy olyan szervezetre, amely megtervezi, szervezi, irányítja és végrehajtja a speciális programokat. Ilyenek lehetnek a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatását kitűző programok lakhatási elemei, a szegregálódó lakóközösségek társadalmi és fizikai megújítását célul kitűző programok, vagy az egyes külterületi, szlömösödő zártkerti részek rendezésére irányuló programokat is ez a szervezet irányíthatja.

5.3 Lakáspiaci szervezetek, lakhatási megoldások

5.3.1 Önkormányzatok és önkormányzati szociális intézmények

A lakáspolitikai koncepció egyik kritikus pontja az önkormányzatok lakáspolitikai szerepe. A tanulmányban láttuk, hogy az önkormányzatok nem játszanak aktív szerepet a szociális és megfizethető lakás kínálat növelésében. Kivétel, ha egyes önkormányzatok saját forrásból építkeznek (pl. 13. kerület), vagy lakásaikat felajánlják szociális célra (ULE és Habitat Program). Ugyanakkor nem ritka, hogy a jobb lakásokat piaci ár alatt befolyásos embereknek adják ki, ahogy ezt a tanulmány korábbi fejezetében leírtuk.

Ebben akkor lehet elérni változást, ha az új rendszerben:

- az önkormányzatok érdekeltnek lesznek abban, hogy a szociális és a megfizethető lakások iránti kereslet kielégítéséhez hozzájáruljanak;
- a lakástörvény kötelezi őket a szociális lakásfeladatok ellátására;
- az önkormányzati finanszírozási rendszerben a feladat ellátásával kapcsolatos többletköltségeiket a központi költségvetés átvállalja;
- a lakáspolitikáért felelős szervezet szigorúan ellenőrzi az önkormányzatok tevékenységét.

A javasolt modell az önkormányzatok közvetítésével létesített lakástársaságokra épül. Az önkormányzatoknak közvetlen feladatuk a lakásigények nyilvántartása, a hajléktalanellátás stb.

5.3.2 Állami tulajdonú bérletek

Az állam által létrehozott Eszközkezelő, ami javaslatunk szerint a ma működő NET tapasztalataira épül, azokat egészíti ki, és elsősorban a lakásvásárláshoz vagy építéshez, felújításához felvett hitelek „bebukása” esetében lép be, mint egy utolsó egység, úgy, hogy a hitelezővel megállapodva

felvásárolja a kintlévőséget, és bérlakássá alakítja a lakást. Ez a funkció kiterjeszhető a társasházak és a lakásszövetkezetek nemfizető tulajdonosaira.

5.3.3 Lakástársaságok

A javaslat legfontosabb pontja az új lakástársaságok belépése a lakáspiacba. Ezek a lakástársaságok alapvetően nonprofit szervezetek, amelyeket az önkormányzatok vagy profitvállalatok hoznak létre. Ez nem jelenti azt, hogy a profit nem szerepel a pénzügyi konstrukciókban, hiszen kooperálhat vállalkozásokkal, akik tőkével járulnak hozzá a projekthez, ahol a hozam vagy fix, vagy változó. Ez a kockázat még a legegyszerűbb hitel esetében is jelen van. A lakástársaságoknak közösségi szerepe a szociális és megfizethető lakásprogramok biztosítása, ami fontos lehet az európai uniós támogatás pénzügyi modellbe való integrálásában. Szociális lakástársaságok létesülhetnek állami, helyi önkormányzati vagy civil kezdeményezésre, és működhetnek helyi, regionális vagy országos szinten.

A lakástársaságok működtetésének van egy méretgazdaságossági feltétele, valószínűleg nem működtethető gazdaságosan 200-300 lakásnál kisebb szervezet. A közösségi szektor bővülésének további módja a kisebb szociális vállalkozások (pl. ULE) integrálása nagyobb nonprofit lakástársaságba. Itt kisebb civil szervezetek által működtetett megoldásokról van szó, amelyek tipikus esetben egyfajta garanciával bérelnék lakásokat rászoruló családok számára, ritkább esetben pedig a szervezet tulajdonában lévő lakásokat viszik be a szociális lakásügynökség/ nonprofit lakástársaság rendszerbe. Tipikus szociális lakásügynökségi modell kidolgozása lehet a hajléktalanok lakásban való elhelyezésének programja vagy az állami otthonból kikerülő fiatalok elhelyezésének programja, amit egy nonprofit szociális intézmény működtetne. A koncepció szerint ezek az egységek, amelyek működhetnek például 10-20 lakással, kapcsolódnak egy nonprofit lakástársasághoz, amely részben ellenőrzi, részben segíti működésüket.

A közösségi lakástársaságok az állam, az önkormányzatok, civil szervezetek, magánvállalatok által alapított nonprofit holdingszerű társaságok, amelyek bérlakások üzemeltetésével foglalkoznak. A nonprofit lakástársaságok több típusú bérlakást kezelhetnek:

- Saját tulajdonú lakásokat, amelyek akár korábban megvett, akár valamelyik állami szereplő által átadott lakások (pl. megüresedett önkormányzati, vagy megüresedett NET-es lakás);
- A magánpiacról bérelt lakásokat (ez a szegmens a szociális lakásügynökségi modell logikája szerint működik);
- Újonnan épített vagy vásárolt lakásokat;
- Ugyanakkor a nonprofit lakástársaságok keretei között működnek a nem saját szervezete által létrehozott szociális lakásügynökségi konstrukciók és a bérlakás-szövetkezetek is.

A lakástársaságoknak különböző célcsoportjaik lehetnek. A hazai gyakorlatban már több példa van arra, hogy a területen érdekelt vállalkozók (különösen, ha e mögött korlátozott adókedvezmény is van) pénzügyileg is hozzájárulnak a konstrukció működéséhez, akár a lakás bérbevételének garantálása, akár felújításhoz vagy lakásvásárláshoz való hozzájárulás formájában.

Fontos, hogy a lakástársaságok hitelképesek legyenek, ami azt jelenti, hogy hosszabb távon saját vagyonnal is kell rendelkezniük. A kezdeti időszakban azonban állami bankgarancia tudja biztosítani, hogy akár új lakásokat is építhessenek. Megoldás lehet, hogy a lakásépítési projektek engedélyezését az önkormányzat (vagy az engedélyező hatóság) ahhoz köti, hogy a lakások 10-15%-át a közösségi lakástársaságok vásárolhassák meg. A közösségi lakástársaságnak átlátható lakáselosztási gyakorlattal és lakbérpolitikával kell rendelkeznie, amit a Központi Lakásiroda felügyel.

A közösségi lakástársaságok közvetlenül kooperálhatnak az önkormányzatokkal, és az önkormányzatoknak a hajléktalanellátásban gyakorlatot szerzett szervezeteivel. A „kilépő” szervezetek integrálhatók a lakástársaságba, ennek életképessége a helyi politikai erőviszonyoktól függ.

5.3.4 Regisztrált magánbérletek

A magánbérlet-szektor legalizálni kell, a bérbeadónak kötelező regisztrálnia magát és lakását ahhoz, hogy bérleti szerződést köthessen. A regisztrációnak többfajta megoldása lehetséges. A Habitat for Humanity anyaga (Büttl és Szabó, 2019) a kormányablakon keresztüli regisztrációt javasolja, de elképzelhető az önkormányzatokon vagy a földhivatalon keresztül is (Lettországból például a földhivatal szerepel egy javaslatban). A lényeg az, hogy a regisztráció következtében a tulajdonosok ne érezzék magukat veszélyben (pl. nagyobb adóteher kivetése vagy a lakberek merev kontrolja), mert az a szektor eltűnéséhez, beszűküléséhez vezet.

A regisztráció segítséget jelent az árszabályozás számára is, mert megbízható, rendszeresen frissített adatbázis áll rendelkezésre. A piac fejlődésével könnyen elképzelhető, hogy a regisztrált magántulajdoni lakásokat erre szakosodott ingatlanpiaci cégek szervezik, ahogy az Airbnb-piacon ennek a jelei már mutatkoznak. Így például a magánbefektetők eleve a magánügynökségeken keresztül veszik meg a lakásokat, és regisztrálják a kiadásra szánt lakást. Ezek a szervezetek nem lesznek szociális lakásügynökségek, de könnyen kooperálhatnak vele.

Különböző pénzügyi ösztönzőkkel és adóellenőrzéssel lehet a szektort kifejlesztetni. A külföldi példák között számos olyan program található, amely a magánbérlet-szektor kínálatának növelését tűzi ki célul.

5.3.5 Közösségi társasházak

Ki kell dolgozni a bérlet és a magántulajdoni lakhatás közötti társasház szervezeti formáját (Közösségi társasházak), amelynek meghatározó eleme, hogy a társasházi lakások és az épület tulajdonosai korlátozott jogosítvánnyal rendelkeznek (ami érinti a lakások hasznosítását, az eladás/kiadás pénzügyi feltételeit stb.). A közösségi társasházban a tagok tulajdonosok korlátozott jogokkal. A közösségi társasházban a „hagyományos” társasházakkal szemben az állami támogatás előnyeit a tagok csak addig élvezik, amíg a lakásban laknak, és ezeket az előnyöket nem adhatják át, azaz nem tőkésíthetik, így egy következő generáció is élvezheti egy adott támogatási időszak előnyeit, illetve a rendszer elriasztja a spekulatív lakásberuházást. Közösségi társasház létrehozásának számos megoldása lehetséges. Javasoljuk, hogy komolyabb állami támogatás esetében (telektámogatás, tőketámogatás vagy kamattámogatás) jöjjön létre egy ernyőszervezet, amelyhez holdingszerűen kapcsolódnának az egyes közösségi társasházak. A holding ellenőrzési, elosztási feladatokat gyakorolhat (például a megüresedett lakásokra történő szövetkezeti tag kijelölésének jogát), de elláthat olyan feladatokat is, amelyeket a méretgazdaságosság indokol (pl. karbantartás, díjbeszedés stb.). Ebben az esetben a KLH-nak egyszerűbb feladata van, mert a közösségi társasházak működését a holdingon keresztül ellenőrzi.

5.3.6 Társasházak, lakásszövetkezetek

A városi társasházak és lakásszövetkezetek a lakásrendszer fontos szereplői. Fontos feladat lehet a társasházak és a lakásszövetkezetek tulajdonosi közösségeinek megerősítése, a döntéshozatal és a lakóházak fenntartásával, felújításával kapcsolatos menedzselési feladatok egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele. Cél, hogy a társasházak gazdálkodása transzparens legyen, a felelősség és

számonkérés egyértelmű keretek között történjen, a közös épületrészeket és infrastruktúrát érintő felújítások megtervezése és a beruházások lebonyolítása egyszerűbbé váljon, valamint a hátralékos és nemfizető tulajdonosokkal szemben a társasházak gyorsan és hatékonyan tudjanak fellépni.

5.3.7 Családi házak

A lakott külterületek (üdülőterületek, régi zártkertes övezetek) esetében egyaránt jelentkezik az elégtelen infrastruktúra problémája, a lakók és lakások nagyon vegyes összetétele, a belterületbe vonásra vonatkozó nyomás és az egyre erősödő szociális problémák (kiszorulás/vidékről való beköltözés). A célzott lakott külterületeken az első lépés a helyi ingatlanállomány felmérése, amelyből következtetni lehet a lakosság társadalmi és gazdasági összetételére.

6. Irodalom

Ács Dániel (2017. 10. 26): „Önkormányzati lakásokkal seftelnek, miközben 1500 család vár segítségre.” *444.hu*. <https://444.hu/2017/10/26/onkormanyzati-lakasokkal-seftelnek-mikozben-1500-csalad-var-segitsegre> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)

Akerlof, G.A. – R.J. Shiller (2009): *Animal spirits: How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism*. Princetown University Press

ÁSZ (2005): *Jelentés az önkormányzatok által államháztartáson kívülre átadott pénzeszközök felhasználásával megvalósuló vízi közmű beruházások finanszírozási rendszerének célszerűségéről*. Sz:0538 2005 augusztus

Bakos Péter (2011): „Lakhatás, mindenekelőtt.” *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 22(3):. 106-112. http://www.esely.org/kiadvanyok/2011_3/06bakos.indd.pdf

Ball, M. – M. Harloe (1992): „Rhetorical barriers to understanding housing provision: What the ‘provision thesis’ is and is not.” *Housing Studies*, 7(1): pp. 3–15.

Barlow, J. – S. Duncan (1994): *Success and failure in housing provision: European systems compared*. Butterworth-Heinemann

Bettini, Fabiana: (2019) *Moving Towards Long-Term Housing Affordability in France*. The Urban Media Lab. <https://labgov.city/tag/lille/>

Boelhouwer P. – Van der Heijden, H. (1992): *Housing Systems in Europe PART I. A Comparative study of housing policy*. Delft University Press

Boelhouwer, Peter (1993): „Housing Finance in Seven European Countries: Financial Instruments and Government Expenditure.” *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 8(4): pp. 405–20.

Buckley, Robert – Ashna Mathema (2018): „Housing Privatization In Romania.” *Economics of Transition*, 26(1): pp. 127–145.

Büttl Ferenc – Szabó Natasa (2019): *Feketelakás 3.0: Javaslat a bérlakáspiac szabályozására*. kézirat Habitat for Humanity Magyarország

Caplin, Andrew – Frederick Pollock – Mitchell Engler – Noël B. Cunningham (2008): *Facilitating Shared Appreciation Mortgages to Prevent Housing Crashes and Affordability Crises*. Policy Brief Series (Hamilton Project)

Caplin, Andrew – James H. Carr – Frederick Pollock – Zhong Yi Tong – Kheng Mei Tan – Trivikraman Thamp (2007): *Shared-Equity Mortgages, Housing Affordability, and Homeownership*. Fannie Mae Foundation Special Report. <http://ssrn.com/abstract=983100>

Chua, Bengt-Huat (1997): *Political Legitimacy and Housing:Stakeholding in Singapore*. London: Routledge

Crook, Tony – Peter A. Kemp (2010): *Transforming Private Landlords: Housing, markets and public policy*. Wiley-Blackwell

Czifrusz Márton – Pósvai Zsuzsanna (2015): Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után *Területi Statisztika* 55(5)484-504

- Czischke, D. – A. Pittini (2007): *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*. Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory
- De Boer, Rik – Rosamaria Bitetti (2014): *A revival of the private rental sector of the housing market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*. Economics Department Working Papers No. 1170. OECD
- De Decker, P. (2002): „On the Genesis of Social Rental Agencies in Belgium.” *Urban Studies*, 39(2): pp. 297–326.
- De Decker, P. – Ruth Owen – Jana Verstraete (2017): „The Private Rental Sector in Social Housing Provision in Europe: The Example of Social Rental Agencies.” in: J. Hegedüs, M. Lux and V. Horváth (eds.) *Private Rental Housing in Transition Countries – an alternative to owner occupation?* Palgrave
- Doling, J. – J. Ford (eds.) (2003): „Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union.” *Housing and Urban Policy Studies*, 21
- Doling, J. F. (1997): *Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*. New York: St. Martin’s Press, 1997.
- Donnison, D.V. – C. Unger (1982): *Housing Policy*. Penguin Book
- Dóra Ilona és Székely Gáborné (2016) *Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés főbb eredményei*. KSH
- Duebel, Hans-Joachim (2014): „Transatlantic Mortgage Crisis – the Role of Structures and Regulations”. In Susan Wachter, Man Cho and Moon Joong Tcha (eds.) *The Global Financial Crisis and Housing – A New Policy Paradigm*. KDI Series in Economic Policy and Development. Edward Elgar
- Elsinga, Marja, – Hans Lind (2012): „The Effect of EU-Legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands,” 2012.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press
- Farkas János – Hegedüs József – Székely Gáborné (2004): „Lakáshelyzet, lakástámogatások, 1999–2003.” In: Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovics György (szerk.) *Társadalmi Riport 2004*, pp. 176–192. Budapest: TÁRKI, ISSN: 1216-6561
- Fehér Boróka (2012): „Közterületen élők lakhatási programjai.” *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 23(4): 65-89. http://www.esely.org/kiadvanyok/2012_4/feherboroka.pdf
- Ferge, Zs. (1986): „Zsörtölődő megjegyzések Szelényi Iván és Manchin Róbert tanulmányához.” *Medvetánc*, 6(2-3): pp. 113–126.
- Fitzpatrick, Suzanne – Mark Stephens (2014): „Welfare Regimes, Social Values and Homelessness: Comparing Responses to Marginalised Groups in Six European Countries.” *Housing Studies*, 29(2): pp. 215–34. doi:10.1080/02673037.2014.848265.
- Förster, Wolfgang (2013): „Social Housing Policies in Vienna, Austria: A Contribution to Social Cohesion.” https://sites.eca.ed.ac.uk/docomomoiscul/files/2015/01/Wolfgang-Forster-paper_secured.pdf
- Gerő Márton – Vigvári András (2019): „Közfoglalkoztatás, redisztribúció és helyi hatalom.” *Esély* 2019(2)

http://www.gfk.com/hu/Documents/20140612_GfK_MTA%20TK_Osztálylétszám%202014.pdf

Gerschenkron, Alexander (1984): *A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból*. Budapest: Társadalomtudományi könyvtár

Gilmour, T. – Milligan, V. (2012): „Let a hundred flowers bloom: innovation and diversity in Australian not-for-profit housing organisations.” *Housing Studies*, 27(4): pp. 476–94. doi:10.1080/02673037.2012.677019

Goodman, John C. (2015): „Singapore: A Fascinating Alternative to the Welfare State.” *The Forbes*, March 31, 2015 <https://www.forbes.com/sites/johngoodman/2015/03/31/singapore-a-fascinating-alternative-to-the-welfare-state/#67bf539676c0>

Gosztonyi Márton (____): A pénz zsonglórei (PhD disszertáció) http://phd.lib.uni-corvinus.hu/989/13/Gosztonyi_Marton_dhu.pdf

Grout, P.A., – Zalewska, A. (2006): „The Impact of Regulation on Market Risk.” *Journal of Financial Economics*, 80(1), pp. 149–184.

GVH (2011): „A lakás-takarékpénztári piac versenyszempontból.” dr. Kováts Surd (kutatás vezető), Burger Anna, Dr. Füredi Orsolya, Martinovic Boris, Nyeső Anita, Versenygazdasági Hivatal

Habitat for Humanity (2019): *Javaslat a bérlakáspiac szabályozására*. kézirat

Haffner, Marietta – Joris Hoekstra – Michael Oxley – Harry Van Der Heijden (eds.) (2009): „Bridging the Gap between Social and Market Rented Housing in Six European Countries?” *Housing and Urban Policy Studies*, 33. Amsterdam: IOS Press

Hall, PA – D. Soskice (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press

Harloe, Michael (1982): „Towards the Decommodification of Housing? A Comment on Council House Sales.” *Critical Social Policy*, 2(4): pp. 39–42.

Harloe, Michael (1995): *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe & America. Studies in Urban and Social Change*. Oxford, UK ; Cambridge, USA: Blackwell

HDB, n.d. Housing and Development Board (____) *Public Housing – A Singapore Icon*. <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us/our-role/public-housing--a-singapore-icon>

Hegedüs József (2006): „Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai.” *Esély*, 17(5): pp. 65–100.

Hegedüs József (2018): „Lakásrezsimek rendszerváltás előtt és után a poszt-szocialista államokban.” In: Bozóki András és Füzér Katalin (szerk.) *Lépték és irónia : Szociológiai kalandozások*. pp. 73–125. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Hegedüs József és A. Puzanov (2017): „The Private rental Sector Under Socialism.” in: J. Hegedüs, M. Lux and V. Horváth (eds), *Private Rental Housing in Transition Countries – an alternative to owner occupation?* Palgrave, 41-69.

Hegedüs József és Horváth Vera (2013): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012*. Habitat for Humanity Magyarország https://www.habitat.hu/files/jelentes_vegliszoveg_web.pdf

Hegedüs József és Raymond Struyk (2005): „Divergences and Convergences in Restructuring Housing Finance in Transition Countries.” in: Hegedüs, J. and Struyk, R.J. (ed.) *Housing Finance: New and Old Models in Central Europe, Russia and Kazakhstan*. LGI Books, Open Society Institute, 3-41.

Hegedüs József és Somogyi Eszter (2004): „Lakáshitelezés, támogatási alternatívák és megfizethetőség.” *Közgazdasági Szemle*, 51(3): 193-217.

Hegedüs József és Somogyi Eszter (2013): „Innovatív elemek a szociális lakáspolitikában Magyarországon.” A tanulmány az Open Society Foundations támogatásával készült, a Habitat for Humanity Magyarország és a Városkutatás Kft. közös projektjének keretében. Közreműködött: Bajomi Anna, Horváth Vera. Városkutatás Kft.

Hegedüs József és Somogyi Eszter (2018): „A lakások megfizethetősége és a társadalmi egyenlőtlenségek – a KSH 2015-ös lakásfelvétele alapján.” in: Dóra I. és mtsai. *Miben Élünk? A 2015. évi lakásfelmérés részletes eredményei*

Hegedüs József – Horváth Vera – Somogyi Eszter (2016) „A magánbérlet szektor működése és lehetséges szerepe a közösségi lakáspolitikában – szociális lakásvállalatok koncepciója.” *Esély*, 27(2): pp. 29–61.

Hegedüs József – Somogyi Eszter – Teller Nóra (2018): „Lakáspiac és lakásindikátorok.” in: Kolosi Tamás és Tóth István György (szerk) *Tárki Társadalmi Riport*, (2018): pp. 309–324.

Hegedüs, J. (1988): „Self-help housing in Hungary: Hypotheses on the changing role of the Private sphere in the housing system.” *Triolog*, 18: pp. 31–36.

Hegedüs, J. (1992): „Self help housing in Hungary.” In: Kosta Matey (ed.) *Beyond Self-Help Housing*. München: Profil Verlag, pp. 217–231.

Hegedüs József – Várhegy Éva (1999) „A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években.” *Közgazdasági Szemle*, 46(2): pp. 101–120.

Hegedüs, J. – Teller N. (2007): „Hungary: Escape into homeownership.” in: Elsinga M. – Decker P. – Teller N. – Toussaint J. (eds.) *Homeownership beyond asset and security. Housing and Urban Policy Studies*, 32. Amsterdam: IOS Press. pp. 133–172.

Hegedüs, J. – Tosics I. (1996): „Disintegration of East-European Housing Model.” in: Clapham, D. – Hegedüs, J. – Kintrea, K. – I. Tosics (eds.) (1996) *Housing Privatization in Eastern Europe*. Greenwood, pp. 15–39.

Hegedüs, J. – Tosics I. (1998): „Rent reform – Issues for the Countries of Eastern Europe and the Newly Independent States.” *Housing Studies*, 13(5): pp. 657–678. DOI: 10.1080/02673039883155

Hegedüs, J. – Horváth V. – Tosics N. (2014): „Economic and legal conflicts between landlords and tenants in the Hungarian private rental sector.” *International Journal of Housing Policy*, 14(2): pp. 141–163.

Heywood, Andrew (2013): *Investing in Social Housing. A Guide to the Development of the Affordable Housing Sector*. The Housing Finance Corporation <http://www.thfcorp.com/investing/investing-in-social-housing.pdf>

Hoekstra, Joris (2005): „Is There a Connection between Welfare State Regime and Dwelling Type? An Exploratory Statistical Analysis.” *Housing Studies*, 20(3): pp. 475–495, DOI: 10.1080/02673030500062509.

- Horváth Csaba László (2016. 11. 18): „Jó dolga van a budavári polgármesternek.” *Magyar Nemzet*. <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/jo-dolga-van-a-budavari-polgarmesternek-4243457/> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)
- Horváth Csaba László [2019a] (2019. 03. 12): „Palkovics László is szerzett egy olcsó önkormányzati lakást a Várban.” *24.hu*. <https://24.hu/belfold/2019/03/12/palkovics-laszlo-onkormanyzati-lakas-budai-var/> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)
- Horváth Csaba László [2019b] (2019. 04. 02): „Bayer Zsolt 32 ezer forintért bérel önkormányzati lakást a Várban.” *24.hu*. <https://24.hu/belfold/2019/04/02/bayer-zsolt-fidesz-ner-olcso-onkormanyzati-lakas-uri-utca-budai-var/> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)
- Hsin, Lee – Donald Low (2019): „Why Hong Kong cannot copy Singapore’s approach to public housing.” *South China Morning Post*, 5 May 2019 <https://www.scmp.com/week-asia/society/article/3008807/why-hong-kong-cannot-copy-singapores-approach-public-housing>
- Huszár Ákos (2013): Foglalkozási osztályszerkezet (I.) – Elméletek, modellek. *Statistikai Szemle* 91(1): 31–56
- HVG (2017): „Hajléktalanok lakáshoz jutásáért indult közösségi kampány.” *HVG.hu* https://hvg.hu/itthon/20171025_Hajlektalanok_lakashoz_jutasaert_indult_kozossegi_kampany
- HVG (2018. 04. 13): „Mobilházakat adnak lakhatási szegénységben élők számára.” *HVG.hu*. https://hvg.hu/elet/20180413_Mobilhazakat_adnak_lakhatasi_szegenysegben_elok_szamara
- HVG (2019. 03. 11): „Hódmezővásárhelyi lakásügy: Márki-Zay Pétert támadták, a Lakásügyi Tanács elnöke elismerte, hogy hibázott.” *HVG.hu*. https://hvg.hu/gazdasag/20190311_Kavargo_lakasugy_MarkiZay_Peter_varosaban_a_lanyanak_lakast_intezo_kepviselo_elismerte_hogy_hibazott. (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)
- HVG (2019. 05. 03): „Rangos díjat nyert a hajléktalanok lakáshoz jutását segítő civil szervezet.” *HVG.hu*. https://hvg.hu/ingatlan/20190503_Rangos_dijat_nyert_a_hajlektalanok_lakashoz_jutasat_segito_civil_szervezet (Utolsó letöltés: 2019. 07. 10).
- Kasza, G. (2002): „The Illusion of Welfare Regimes.” *Journals of Social Policy*, 31(2): pp. 271–287.
- Kemeny, J. (1981): *The Myth of Home Ownership: public versus private choices in housing tenure*. London: Routledge
- Kemeny, J. (1995): *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (2001): „Comparative housing and welfare: Theorising the relationship.” *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(1): pp. 53–70. doi:10.1023/A:1011526416064
- Kemeny, J. (2006): „Corporatism and Housing Regimes.” *Housing, Theory and Society*, 23(1): pp. 1-18.
- Kemeny, J. – S. Lowe (1998:) „Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence.” *Housing Studies*, 13(2): pp. 161–76.
- Kemeny, J. – Kersloot, J. – Thalmann, P. (2005) Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: three case studies, *Housing Studies*, 20(6), pp. 855–872.

Kemp, Peter A. – Stefan Kofner (2010): „Contrasting varieties of private renting: England and Germany.” *International Journal of Housing Policy*, 10(4): pp. 379–398

Király Júlia (2016): Az amerikai másodrendű jelzálogpiaci és a magyar devizahitel-válság összehasonlító elemzése in Simonovits 70 (szerk: Gál Róbert – Király Júlia) Budapest MTA KRTK 2016 ISBN 978-615-5594-72-4

Kolosi, T. (2000): *A terhes babapiskóta. A rendszerváltás társadalomszerkezete*. Osiris: Budapest 2000

Kolosi Tamás – Róbert Péter. [2004]: A magyar társadalom szerkezeti átalakulásának és mobilitásának fő folyamatai a rendszerváltás óta In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Vukovich Gy. (szerk.): *Társadalmi Riport 2004*. Társadalmi Riport 2004. Társadalmi Riport 2004. Társadalmi Riport 2004. Társadalmi Riport 2004. Társadalmi Riport 2004.

Kopasz Marianna – Gábos András (2018): „A szociális segélyezési rendszer 2015. márciusi átalakításának hatása a települési önkormányzatok magatartására.” *Társadalmi Riport*, 2018. Budapest: TÁRKI, pp. 328349.

Kovács Bence (2015): „Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján.” *Esély*, 2015(6) pp. 29–60.

Kőnig É. (2006) „Adósságkezelés: sikerek és kudarcok.” *Esély*, 18(1): pp. 3–29.
http://www.esely.org/kiadvanyok/2006_1/KONIG.pdf

KSH(2016) Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés főbb eredményei
http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/miben_elunk15.pdf

KSH (2019a): „Statisztikai Tükör: Lakáspiaci árak, lakásárindex.” 2018. IV. negyedév – 2019. április 30.
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/lakaspiacar/lakaspiacar184.pdf>

KSH, 2019b Lakossági lakáshitelezés, 2019. I. félév, Statisztikai Tükör, 2019. október 11.
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/lakashitel/lakashitel1906.pdf>

Lennartz, Christian (2011): „Power Structures and Privatization across Integrated Rental Markets: Exploring the Cleavage between Typologies of Welfare Regimes and Housing Systems.” *Housing, Theory and Society*, 28(4): pp. 342-359.

Lundqvist, Lennart J. (1990): „Rolling Stones for the Resurrection of Policy as the Focus of Comparative Housing Research.” Paper presented at the International Housing Conference Housing Debates – Urban Challenges’, Paris, 3-6 July

Magyar Közlöny (2019. május 13.) 2019. évi 81. szám

Mallin, Barry (1990): *Limited Equity Cooperatives: a Legal Handbook*. New York State Division of Housing and Community Renewal

Malpass, P. (2008): „Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?” *Housing Studies*, 23(1): pp. 1–19.

Malpass, Peter (2011): „Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy.” *Housing, Theory and Society*, 28(4): pp. 305–19.

Malpezzi, Stephen – Stephen K. Mayo (1997): „Getting Housing Incentives Right: A Case Study of the Effects of Regulation, Taxes and Subsidies on Housing Supply in Malaysia.” *Land Economics*, 73 (3): pp. 372–391.

- Manchin, R. – Szelényi I. (1986): „Szociálpolitika az államszocializmusban: piac, redistribúció és társadalmi egyenlőtlenségek a kelet-európai szocialista társadalmakban : szociálpolitikai modellek.” *Medvetánc*, 6(2-3): pp. 69–111.
- Mandic, Srna – David Clapham (1996): „The Meaning of Home Ownership in the Transition from Socialism: The Example of Slovenia.” *Urban Studies*, 33(1): pp. 83–97. doi:10.1080/00420989650012130.
- Matznetter, Walter (2002): „Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example.” *Urban Studies*, 39(2): pp. 265–82.
- Matznetter, Walter – Alexis Mundt (2012) „Housing and Welfare Regimes.” in *The SAGE Handbook of Housing Studies*, pp. 274–94. London: Sage Publications
- Medgyesi Márton (2016): „A háztartások megtakarításai és eladósodottsága Magyarországon, 2008–2015.” *Társadalmi Riport 2016* (Kolosi T. és Tóth, I. szerk.) TÁRKI pp. 173–192.
- MNB (2018): *Lakáspiaci jelentés*. 2018. május (<https://www.mnb.hu/letoltes/lakaspiaci-jelentes-2018-majus-hu.pdf>)
- MNB (2019): Tájékoztató <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-lakasarindex-hu.pdf>
- Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila (2013): „A segélyezési rendszer változásai.” *Esély*, 2013(3) pp. 43–66.
- Mullins, David (2010): „Housing associations.” Working Paper 16. Third Sector Research Centre
- Nagy Gergely Miklós (2019. 04. 26): „Térképen a Belváros ingatlanmutyija: Rogán után növelték a tempót, majd 100 ingatlant adtak el bő 3 év alatt.” *Magyar Narancs Online*. <https://magyarnarancs.hu/belpol/terkepen-a-belvaros-ingatlanmutyija-rogan-utan-noveltek-a-tempot-majd-100-ingatlant-adtak-el-bo-3-ev-alatt-119248> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)
- Orji, Peter – Peter Sparkes (2014): „National Report for England and Wales.” TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/England&WalesReport_09052014.pdf
- Pásztor Roxána (2019. 04. 11): „Tisztázzuk! Ki és hogyan juthat szuperolcsó lakáshoz a Várban?” *Portfolio*. <https://www.portfolio.hu/ingatlan/lakas/tisztazzuk-ki-es-hogyan-juthat-szuperolcsolakashoz-a-varban.320379.html> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)
- Pavlovskaya, M. (2004): „Other transitions: multiple economies of Moscow households in the 1990s.” *Annals of the Association of American Geographers*, 94(2): pp. 329–351.
- Phang, Sock-Yong Phang és Matthias Helble (2016): „Housing Policies in Singapore.” ADBI Working Papers nr. 559, Asian Development Bank Institute
- Poggio, T. (2012): „The housing pillar of the Mediterranean welfare regime. Relations between home ownership and other dimensions of welfare in Italy.” in R. Ronald, M. Elsinga (eds.), *Beyond home ownership. Housing, welfare and society*. pp. 51–67. London, New York: Routledge
- Portfolio (2016): „Mutatjuk, hol bérel a legtöbb magyar lakást.” *Portfolio.hu*. <https://www.portfolio.hu/ingatlan/lakas/mutatjuk-hol-berel-a-legtobb-magyar-lakast.236095.html> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)

Rákóczi Kollektíva (2017): „Saját tulajdonú lakásunk már úgysem lesz, de biztonságos lakhatást összefogással teremthetünk.” *Kettős Mércse*
https://kettosmerce.blog.hu/2017/10/12/sajat_tulajdonu_lakasunk_mar_ugysem_lesz_de_biztonsagos_lakhatast_osszefogassal_teremthetunk

Róbert Péter (2013): Társadalmi rétegek, osztályok vizsgálata a 2011. évi népszámlálás adatain. *Statistikai Szemle* 91(3): pp. 314–319.

Róbert Péter (2015): Osztály- és rétegződéskutatási dilemmák a magyar társadalomban *REPLIKA*, 92-93 (3-4). pp. 77-93.

Ronald, R. – M. Elsinga (2011): *Beyond Homeownership: Housing, Welfare and Society*. London: Routledge.

Rovó Attila (2016. 12. 09): „Titokban, fillérékért szórják a Várban a lakásokat a fontos embereknek.” *Index*.
https://index.hu/belfold/2016/12/09/budavar_i_kerulet_onkormanyzat_lakas_berbeadas_rendszer_e/ (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)

Ruonavaara, H. (1993): „Types and forms of housing tenure: Towards solving the comparison/translation problem.” *Scandinavian Housing & Planning Research*, 10(1): 3-20.

Sazama, Gerald (1996): „A Brief History of Affordable Housing Cooperatives in the United States.” Working Paper No. 1996-09 University of Connecticut Department of Economics Working Paper Series

Scale (2010): *Fogyasztói és próbavásárlásos kutatás a lakástakarékpénztár-piac ágazati vizsgálatának támogatásához*. Összesített eredmények Scale Research

Scanlon, K., C. Whitehead – M. Fernandez (eds.) (2014): *Social Housing in Europe*. Oxford: Wiley-Blackwell

Sik, E. (1988): *Az "örök" kaláka*. Gondolat Könyvkiadó.

Smith, A. (2000): „Employment restructuring and household survival in ‘postcommunist transition’: rethinking economic practices in Eastern Europe.” *Environment and Planning*, 32(10): pp. 1759-1780.

Stephens, M. (2011): „Comparative Housing Research: A ‘System-Embedded’ Approach.” *International Journal of Housing Policy*, 11(4): pp. 337–55. doi:10.1080/14616718.2011.626598.

Székely Gáborné (2011): *Társadalmi helyzetkép 2010. Lakáshelyzet*. Budapest: KSH.
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/thk/thk10_lakas.pdf

Székely Gáborné (2000): Az önkormányzati bérlakások privatizációja. In: *Lakásviszonyok III. Társadalomstatistikai Füzetek*. 31. kötet, KSH, 2001, pp. 32-51.

Székely Gáborné (2011): *Társadalmi helyzetkép, lakáshelyzet*. KSH,
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/thk/thk10_lakas.pdf letöltve 21/8/2017

Szelényi, I. (1987): „Housing inequalities and occupational segregation in state socialist cities.” *International Journal of Urban and Regional Research*, 11(1)

Szelényi, I. – Konrád Gy. (1969): *Az új lakótelepek szociológiai problémái (Sociological problems of the new housing estates)*. Budapest: Akadémiai Kiadó

Zolnay, J. (2000): Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat által létrehozott Szociális Építő KHT lakás-programja, <http://www.romaweb.hu/romaweb/index.jsp?p=szociologia>

Tyabji, Amina – Lin Kuo Ching (1989): „The Financing of Public Housing in Singapore.” *Southeast Asian Journal of Social Science*, 17(1): pp. 21-43.

Utcajogász (2019): Rövid útmutató a szociális bérlakás-pályázatokról. Utcajogász Egyesület. <http://utcajogasz.hu/szakmai-anyagok/lakaspalyazatok/rovid-utmutato-a-szocialis-berlakas-palyazatokrol/> (Utolsó letöltés: 2019. 07. 09)

Vastagh Zoltán (2017): *Társadalmi struktúra és állami redisztribúció*. Budapest: Napvilág Kiadó.

Vestergaard, H., – Scanlon, K. J. (2014): „Social Housing in Denmark.” in K. J. Scanlon, C. Whitehead, & M. F. Arrigoitia (Eds.), *Social Housing in Europe*, pp. 77-90. Wiley-Blackwell <https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch5>

Vigvári András (2008): „Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez.” *Tér és Társadalom*, (22)1 pp. 141–167.

Wilensky, H.L. – G.M. Luebbert – S.R. Hahn (1987): *Comparative Policy Research*. Berlin (Gower)

Wu, Fulong (2016): „Housing in Chinese Urban Villages: The dwellers, conditions and tenancy informality.” *Housing Studies*, 31(7): pp. 852-870.