

Lakhatási szegénység és lakáspolitikai – diagnózis és ajánlások

Habitat for Humanity Magyarország

Bevezetés

Magyarországon **több százezer embert érint a lakhatási szegénység problémája**. Körülbelül 100 ezer olyan fiatal pár él az országban, akik nem számíthatnak szülői támogatásra és nem rendelkeznek tartalékokkal ahhoz, hogy megfelelő lakáshoz jussanak. Több mint 200 ezer azoknak az alacsony jövedelmű időseknek a száma, akik számára a lakásfenntartási költségek megfizetése problémát jelent, közülük sokan annak érdekében, hogy elkerüljék a hátralékosságot, alapvető, elemi szükségleteik kielégítését (pl. élelmiszer-kiadások) fogják vissza. Évente 10 ezer fő kerül ki úgy valamilyen intézményi ellátásból (pl. volt állami gondozásból, fogyatékos-ellátásból, hajléktalanságból), hogy lakhatásának megoldásában segítségre szorul. Körülbelül 300 ezer ember él a közlekedésből kieső falvakban, elszegényedett városi területeken, telepeken. Ezek a lakhatási szegénység legkirívóbb példái, de a fentiekén kívül is sokszázezer embert érintenek a lakhatási szegénységgel összefüggő problémák: a XXI. század Magyarországon 1,2 millió ember él elfogadhatatlan minőségű, 1,3 millió ember túlszűfolt lakásokban.

A Habitat for Humanity Magyarország, amelynek küldetése a lakhatási szegénység elleni küzdelem, szükségesnek tartja **az ezzel kapcsolatos legfontosabb problémák azonosítását**, és elengedhetetlennek azt, hogy **a lakáspolitikai intézkedések ezeket a problémákat is kezeljék**. Ezért arra vállalkozott, hogy **diagnózist** állítson fel e problémakörrel, és lakáspolitikai **ajánlást** készítsen.

A lakhatási szegénységre érzékeny lakáspolitikának kezelnie kell:

1. azt a problémát, hogy **a tulajdonra orientált lakáspolitikai rendszerek kudarcot vallottak számos lakáspolitikai helyzet megoldásában** (pl. szülői támogatás, tartalékok nélküli fiatal párok otthonhoz juttatása), miközben akadályozzák azt is, hogy a háztartások rugalmasan reagáljanak a munkaerőpiac változásaira.

2. azt, hogy **az alacsony jövedelmű háztartásokat az átlagos háztartásoknál is jobban sújtják a lakhatás megfizethetőségének problémái**, hogy épp a szegényebb háztartások laknak a legrosszabb energiahatékonyságú lakásokban, hogy Magyarországon ezzel összefüggésben jelentős **energiaszegénység**.

3. **a szegénység területi koncentrációjának problémáját**, amely nemcsak azon szegény családok számára káros, akik előtt ez elvágja a társadalmi felemelkedés lehetőségét, hanem mindenki számára, nemcsak anyagilag (a gazdasági termelésből kieső munkaerő, transzferjövedelmek előállításának szükségessége), hanem mert gyengíti azokat a közös érték-, normarendszereket, amelyek a társadalmat összetartják.

Ennek érdekében:

- Meg kell teremteni egy a mostaninál kiterjedtebb, jól működő, az állam szerepvállalásán és sok szereplő kölcsönös érdekeltségén és együttműködésén alapuló szociális bérlakás szektort.
- Javítani kell a lakhatás megfizethetőségét.
- Komplex intézkedésekkel szükséges csökkenteni az energiaszegénységet.
- Újra kell gondolni a lakástámogatási rendszert.
- Oldani kell a szegénység területi koncentrációját.

Az alábbiakban részletesebben is áttekintjük a lakhatási szegénységgel kapcsolatos legfontosabb problémákat.

I. Diagnózis

1. A tulajdonra orientált lakáspolitikai rendszerek kudarca lakáspiaci helyzetek megoldásában

A tulajdonra orientált lakáspolitikai rendszerek nem kezelik például az olyan fiatal családok lakhatási problémáit, akik nem számíthatnak szülői támogatásra, és nem rendelkeznek stabil jövedelemmel, emiatt a hitelfelvétel számukra elérhetetlen, vagy nagyon kockázatos. A gazdasági válság eredményeképpen a törlesztő részleteket fizetni csak nagy nehézségek árán képes (az életmód jelentős átalakítását igénylő módon, esetleg akár a családtervezési tervek megváltoztatása-átütemezése árán), vagy arra képtelen, a kilakoltatás veszélyével szembenézni kénytelen háztartások egy része éppen ebből a csoportból kerül ki. Ráadásul a megszerzett lakástulajdon „röghöz köti” a háztartásokat, akadályozva pl. hogy rugalmasan reagáljanak a munkaerő-piaci helyzet változására. Különösen problematikus ez az elszegényedett területeken élők számára: esetükben szinte lehetetlenné teszi a kitörést jelenlegi helyzetükből az elmaradott területeken, alacsony ingatlanpiaci áron eladhatatlan lakástulajdon, és ezzel párhuzamosan a más területeken igénybe vehető bérlakások hiánya. Nem kezelik a lakástulajdonra orientált programok a megfizethetőségi problémákkal küzdő idősek, intézményi ellátásból kikerülők (pl. volt állami gondozottak, hajléktalanok) problémáit sem.

A nyugat-európai országokban is egyre többen megkérdőjelezik az elmúlt 20-30 év lakástulajdonlásra épített lakáspolitikáját. Ebben kulcselemként fogalmazódik meg a bérlakás szektor (újbóli) megerősítése, innovatív intézményi, lakásgazdálkodási megoldásokkal. Írországban például a helyi önkormányzatok működnek közre ebben: a lakástulajdonosoktól ők bérelnék ki lakásokat, azokat szociális bérlakásként üzemeltetve. Belgiumban a kormányzat tehetetlenségét látva egy sor alulról építkező kezdeményezés indult el (pl. szociális bérlakás-ügynökségek), amelyek ma már az egész országban a bérlakás szektor üzemeltetésének meghatározó tényezői.

Magyarországon a közösségi bérlakások aránya európai viszonylatban a legalacsonyabbak között van, a lakásállomány alig 4%-át teszi ki, ehhez járul még körülbelül ugyanennyi magántulajdonú bérlakás, tehát a bérlakás szektor összesen mintegy 8%, miközben az EU országaiban ez az arány jellemzően 20-40%. Az évente megüresedő – hozzáférhetővé váló - önkormányzati bérlakások száma nem több mint egy-két ezer. Eközben 2008-as adatok szerint az önkormányzatoknál 45 ezer háztartás várt arra, hogy szociális bérlakáshoz jusson. Egy a Habitat for Humanity Magyarország felkérésére a közelmúltban készült tanulmány szerint – konzervatív becslés szerint – körülbelül 300 ezer háztartás élethelyzete tenné indokolttá Magyarországon, hogy szociális bérlakásban éljen, ez minimum a jelenlegi szociális bérlakás-állomány megduplázását igényelné.

2. Magas, a szegényeket aránytalanul sújtó lakásfenntartási költségek, energiaszegénység

A magyarországi háztartások átlagosan jövedelmük egynegyedét költik el lakásfenntartásra, de ez az arány az alacsony jövedelmű háztartások esetében még magasabb. 2003-ra a lakásfenntartási kiadások a háztartások több mint 20%-a – jellemzően az alsó jövedelmi decilisekbe tartozó háztartások – esetében meghaladták a kiadások 30%-át. Ebben nemcsak a háztartások alacsony jövedelme játszik szerepet: épp a szegényebb háztartások élnek a legrosszabb energiahatékonyságú lakásokban (panellakásokban, rossz műszaki állapotú házakban). A **legszegényebb családok jövedelmének 35-45 százalékát is kitehetik a**

befizetendő közüzemi díjak (ez egy a legelső jövedelmi decilisbe tartozó átlagos 3 fős háztartás esetében a valamivel 70 ezer forint feletti összjövedelemből 25-32 ezer forintot jelent!). **Magyarországon saját bevallása alapján másfél millió ember nem tudja megfelelően fűteni otthonát, ami jól jelzi, hogy az energiaszegénység a társadalom jelentős részének problémát okoz.**

A lakhatási költségek növekedését csak részben, illetve nem kellően célzottan kompenzálják az ezekkel kapcsolatos támogatások. Ennek kirívó példája volt a gázár-támogatás, amely olyan tágan húzta meg a jogosultak körét, hogy abba a magyarországi háztartások több mint fele beletartozott, a fogyasztással arányos támogatások révén a túlfogyasztást ösztönözte, miközben kizárt a támogatási rendszerből csaknem 600 ezer nem gázzal fűtő, tipikusan rossz helyzetű háztartást. A normatív lakásfenntartási rendszer, illetve az adósságkezelési szolgáltatások, bár rendszerük sokat fejlődött az elmúlt években, nem érnek el minden érintett háztartást. A leghátrányosabb helyzetű háztartások egy csoportja – kis alapterületű lakásokban zsúfoltan élő családok – kiesik a normatív lakásfenntartási támogatás által támogatottak köréből. Az adósságkezelési szolgáltatás kiépítése a negyvenezer fős lélekszám fölötti települések számára kötelező, a kisebb településeken, ahol a hátrányos helyzetű családok felülreprezentáltak, ez a szolgáltatás a legtöbb esetben jelenleg nem elérhető.

A magas lakásfenntartási költségekben fontos szerepet játszanak a magyarországi lakásállomány rossz energiafelhasználási mutatói is, a lakásállomány legalább fele nem felel meg a korszerű funkcionális, műszaki, illetve hőtechnikai követelményeknek, a magyarországi lakosok több mint egynegyede lakik olyan rossz állapotú lakásban, ahol az energiaszegénységgel is összefüggő karbantartási problémák jelentkeznek.

3. A szegénység területi koncentrációja és ennek társadalmi költségei

A szegénység területi koncentrációja az egész társadalomra káros. Káros ez természetesen azon alacsony státuszúak számára, akik belekényszerülnek, „beragadnak” a hátrányos helyzetű területekre, mivel ez egyúttal a társadalmi mobilitás lehetőségét is elvágja előlük, az eltérő lakóhely ugyanis jelentős társadalmi esélykülönbségeket jelent az intézményekhez, szolgáltatásokhoz, munkahelyekhez való hozzáférés, a mobilitás esélyét növelő társadalmi kapcsolatok hiánya révén. Csak néhány ezt érzékeltető adat: az 500 lakosnál alacsonyabb lélekszámú aprófalvakban majdnem kétszer akkora volt a foglalkoztatás visszaesése a '90-es években, mint az országos átlag (18% vs. 34%) a helyi munkalehetőségek és az ingázási központokban levő munkalehetőségei leépülése miatt, emellett a csökkenés mértéke erősen függött a regionális elhelyezkedéstől, az ország északkeleti, délnyugati aprófalvas térségeiben még jelentősebb volt. A '90-es évek közepén körülbelül 200 olyan falu volt az országban ahol a közszférán (önkormányzat, iskola) kívül semmilyen munkalehetőség nem volt, miközben hiányoztak azok a közlekedési lehetőségek is, amelyek lehetővé tették volna az ingázással történő munkavállalást.

Káros ez a társadalom többi része számára is: a szegénység területi koncentrációja csökkenti a különböző társadalmi csoportok közötti találkozások esélyét, egy közös érték- és normarendszer fennmaradását, amely nélkül nem képzelhető el működő társadalmi élet. Az így keletkező társadalmi feszültségek minden társadalmi csoport életminőségét rontják, hosszabb távon kezelhetetlenné válhatnak. Társadalmi költséget jelent a gazdasági szempontból elmaradott, az ott élőknek elhelyezkedési kínálni képtelen területeken élő, a munkaerőpiacra be/visszalépni képtelen lakosság transzferjövedelmének előállítására is.

A fejlett világ országaiban az alacsony státuszúak területi koncentrációja általában városokban megfigyelhető. Magyarországon is megtalálhatók a fizikai leromlás és társadalmi státuszvesztés egymást erősítő spirálján lefelé haladó városi slumok, a KSH 2001-es népszámlálási adatai alapján csaknem 160 ezer ember lakik városi szegregátumokban, olyan területeken, ahol a legfeljebb általános iskolai végzettséggel

rendelkező, rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkező aktív korú lakosok aránya eléri az 50%-ot (vidéki városok) illetve 35%-ot (Budapest). Azonban ellentétben a fejlett világban általában jellemzőtől, jelentős a vidéki, falusi szegénység jelenléte is. Ma Magyarországon legalább 500 olyan, elsősorban romák által lakott telep van, amely nem pusztán elzárja az ott élőket a társadalmi mobilitás minden formájától, de egy a többségi társadalomtól szinte teljesen elkülönülő területi zárványt jelent, ezen túlmenően pedig fizikai és pszichés veszélyt jelent az ott élőkre (csak a fizikai körülményeket illetően: lakhatásra alkalmatlan anyagokból készült épületek, infrastruktúra hiánya, szeméttelep, döngút a közelben stb.) A szegregáció települési szinten is jelen van, egy a 2001-es népszámlálás adatai alapján készült vizsgálat több mint 150 olyan települést talált, amely roma településnek tekinthető. Sőt, az elmaradott, szegregált települések az ország egyes területein ma már egész térségeket alkotnak. Az országban több tucat olyan térség található, ahol a lakosság alacsony iskolázottsága, szakképzetlensége okozta társadalmi hátrányok és a települési, területi hátrányok – munkalehetőségek hiánya, szolgáltatások hiánya ideértve a színvonalas oktatást, egészségügyi ellátást, közlekedési nehézségek, egyéb infrastrukturális hiányok stb. – összekapcsolódva, egymást erősítve hatnak, elsősorban az északkeleti és délnyugati aprófalvas térségekben, a keleti és déli határ menti területeken, az Alföld és a Dél-Dunántúl egyes belső periferiáin.

A szegénység területi koncentrálódásával összefüggő problémák aránytalanul jobban sújtják a roma lakosságot, de korántsem csak romákat érintenek: a 33 komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérségben például becslések szerint az ország hatszázezer fősre becsülhető roma lakosságának egyharmada él, az ország teljes lakosságából viszont egy millióan.

III. Lakáspolitikai ajánlások a lakhatási szegénység problémáinak kezelésére

1. Meg kell teremteni egy a **mostaninál kiterjedtebb** - a jelenleginek arányában dupláját kitevő - **jól működő szociális bérlakás szektort**, amely megfizethető, jogilag stabil és jó színvonalú: egészséges, infrastruktúrával jól ellátott, nem szegregált környezetben levő lakhatást biztosít. Ebben a bérlakás-építés mellett a **meglevő lakásállomány szociális bérlakás-állományba történő bevonásának** is szerepet kell szánni. Egy ilyen bérlakás szektor működtetésében a központi kormányzat, az önkormányzatok, bérlői csoportok, lakásvállalatok és lakástulajdonosok **kölcsönös érdekeltségen alapuló együttműködésére** van szükség. A működtetés modelljeire vonatkozóan a **nemzetközi gyakorlatban számos jó példa** található, amelyek hasznosak lehetnek a bérlakás szektor menedzsmintjére vonatkozó koncepció megalkotásakor, ezek áttekintése és adaptálása szükséges.
2. Azon stabil, de alacsony jövedelmű háztartások számára, akik számára a bérlakás-kínálat területileg nem elérhető, vagy mégis a lakástulajdon-szerzés mellett döntenek, meg kell vizsgálni, miként lehetséges **olcsó lakások** kínálatának megteremtése.
3. A lakhatás megfizethetőségének javítása érdekében a **lakhatási támogatások integrált, a tulajdoni formát illetően neutrális** (így a bérlakásokra és lakástulajdonra egyforma feltételekkel vonatkozó) **rendszerének** kialakítása szükséges.
4. Az **energiaszegénység csökkentésére komplex szemléletű programot** kell kialakítani, amelyben a támogatási rendszer átalakítása mellett az energiafelhasználás hatékonyságát javító beavatkozások, és az energiafelhasználás mennyiségét csökkentő intézkedések is szerepet kell, hogy kapjanak (energia-megtakarítást célzó felújítások, energiatudatosságot növelő képzések). Az **energia-megtakarítást célzó felújításokat elérhetővé kell tenni az alacsony jövedelmű háztartások számára**: szociális bónuszrendszerrel, az alacsony jövedelmű háztartások lehetőségeihez igazított finanszírozási megoldásokkal (pl. mikrohitel). A felújítási munkákhoz az érintett háztartások számára **műszaki tanácsadás** biztosítása szükséges annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló, a

háztartás jövedelmi helyzete révén korlátozott anyagi forrásokat a leghatékonyabban használják fel.

5. Magyarország nem engedheti meg magának azt az anyagi és társadalmi veszteséget, amelyet a szegénység területi koncentrációja okoz, ezért **a szegénység területi koncentrációjának oldása szükséges: mobilizálással, a leszakadó területekre célzott, az ott élő alacsony státuszú lakosság problémáit feltáró, ezekre szabott beavatkozásokat tartalmazó programokkal.** Az alacsony státuszúak lakhatási helyzetének javítását célzó programoknak csak akkor van esélye a fenntarthatóságra, ha **komplexen közelítik meg és kezelik** az érintett háztartások problémáit, ezért ezeknek a programoknak a lakhatási elemek mellett oktatási, képzési, foglalkoztatási, közösségfejlesztési stb. elemeket is tartalmazniuk kell.

Kulcskifejezések

Megfelelő lakás: az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága szerint a megfelelő lakás fogalma a következőket foglalja magában: a lakhatás jogi biztonsága, azaz védelem az erőszakos kilakoltatás ellen; alapszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való hozzáférés (ivóvíz, energia, szennyvízcsatorna fűtés, világítás); megfizethetőség (a lakhatással kapcsolatos költségeknek olyan szinten kell lennie, hogy más alapvető szükséglet kielégítését vagy megszerzését ne veszélyeztesse); lakás alapvető minőségi és mennyiségi elemei (alapterület, fűtés, stb.); elhelyezkedés (a megfelelő lakásnak olyan helyen kell lennie, amely lehetővé teszi a munkába járást, valamint egészségügyi szolgáltatás, iskola, és egyéb szociális szolgáltatások igénybe vételét); kulturális megfelelés (a lakás megépítési módjának és az építéshez használt anyagoknak alkalmasnak kell lennie a kulturális identitás és különbözőség kifejezésére); emellett az országok lakáspolitikájában figyelmet kell fordítani arra, hogy az biztosítsa az elesett csoportok lakáshasználatának lehetőségét (pl. idősek, gyerekek, mozgáskorlátozottak, természeti katasztrófák áldozatai)

Lakhatási szegénység: olyan lakáskörülmények, amelyek között nem teljesülnek a megfelelő lakás kritériumai, így pl. megfizethetőségi problémák, alapszolgáltatásokhoz és infrastruktúrához való hozzáférés hiánya, minőségi vagy mennyiségi értelemben nem kielégítő lakás (kis alapterület, megfelelő fűtés hiánya, elmaradt felújítások stb.), rossz elhelyezkedésű lakás (pl. szolgáltatásokhoz, infrastruktúrához való rossz hozzáférés, rossz szociális környezet).

Megfizethetőségi probléma: olyan helyzet, amelyben a háztartások nem képesek megfizetni egy társadalmilag elfogadható lakás költségeit, és/vagy a lakásköltségek olyan terhet jelentenek, ami kockáztatja a családok mindennapi megélhetését. A nemzetközi gyakorlat szerint a háztartásjövedelem 30 %-a feletti lakáskiadás már megfizethetőségi problémát jelent.

Energiaszegénység: olyan helyzet, amelyben a háztartás nem képes megfizetni azt, hogy megfelelő mennyiségű energiához jusson.

Lakástámogatási rendszer: azon kormányzati beavatkozások rendszere, amelynek célja, hogy a háztartások lakásköltségei (lakások ára, lakások fenntartási költsége, lakbérek, a lakáshitelek költségei, stb.) csökkenjenek, a lakhatás megfizethetősége javuljon.

Neutrális lakástámogatási rendszer: olyan lakástámogatási rendszer, amely nem tesz különbséget a lakhatás jogviszonya alapján, így pl. a bérlakás és lakástulajdon között.

A lakhatási támogatások integrált rendszere: a több párhuzamos rendszerben futó, részben egymást átfedő lakhatási támogatási elemek helyett (pl. normatív és helyi lakásfenntartási támogatás) a jogosultsági feltételeket, adminisztrációt, finanszírozást tekintve integrált támogatási rendszer.

Tulajdonra orientált lakáspolitikai: olyan lakáspolitikai, amely támogatási eszközeiben a lakástulajdont preferálja.

Szegregáció: különféle helyzetű (pl. alacsonyabb és magasabb jövedelmű, eltérő etnikai háttérű) társadalmi csoportok térbeli elkülönülése. A kedvező helyzetű társadalmi csoportoknak jellemzően nagyobb a mozgástere lakóhelyük megválasztásában, a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok számára ez sokszor inkább kényszer eredménye.

Felhasznált források

Hegedűs József-Eszenyi Orsolya-Somogyi Eszter-Teller Nóra (2009) Lakhatási szükségletek Magyarországon. Tanulmány, készült a Habitat for Humanity felkérésére (kézirat)

Hegedűs József-Somogyi Eszter-Teller Nóra (2008) Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitikai kialakítására 2008 április www.mri.hu/downloads/publications/tan_rovid_2008.pdf

Herrero, S.T., Ürge-Vorsatz, D (2010) Energiaszegénység Magyarországon

<http://www.vedegylet.hu/doc/20100221esztanulmany.pdf>

Váradai Monika Mária (szerk) (2008) Kistelepülések lépéskényszerben. Új Mandátum Kiadó Budapest

Kertesi Gábor (2005) Ingázás a falusi Magyarországon. Egy megoldatlan probléma, in: Közgazdasági Szemle 2000 október pp. 775–798., <http://www.epa.oszk.hu/00000/00017/00064/pdf/kertesi.pdf>

Ladányi János-Virág Tünde: A szociális és etnikai alapú lakóhelyi szegregáció változó formái

Magyarországon a piacgazdaság átmeneti időszakában, in: Kritika 2009 július-augusztus

http://www.kritikaonline.hu/kritika_09julius-aug_ladanyi.html