



A nagyvárosi lakhatási válságra adható önkormányzati reakciók jogi keretei és realitások bemutatása Budapest VIII. kerületének példáján keresztül¹

Dombrovsky Borbála

DOMBROVSKY BORBÁLA: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
– dombrovsky.borbala@gmail.com

ABSZTRAKT A lakhatás alapvető szükséglet, a biztonság, egészség, a családi élet, jövedelemszerzés, az önkifejezés és a társadalmi integráció nélkülözhetetlen előfeltétele. Ez a szükséglet azonban hiába univerzális és általánosan elismert, a lakhatás súlyos egyenlőtlenségek, elosztási, mennyiségi és minőségi hiányosságok színtere világszerte és hazánkban is. A cikk a budapesti lakhatási válság kapcsán a megfizethetőség, illetve a helyi szintű, közigazgatási-köszolgáltatói eszköztárba tartozó megoldási lehetőségekre fókuszál. Arra keres választ, hogy az egyes budapesti önkormányzatoknak milyen lehetőségeik vannak a jelenlegi jogszabályi keretek, történelmi és gazdasági meghatározottságok között megfizethető lakhatást támogató megoldásokat érvényesíteni a helyi lakáspolitikában. Az elvi lehetőségek körét nemzetközi példák, civil szférából érkező szakpolitikai javaslatok és a vonatkozó magyar jog áttekintésével vázolom fel. A helyi lakhatási politika realitásait egy Budapest VIII. kerületéről készített esettanulmány illusztrálja. A jogszabályelemzés, illetve az esettanulmány alapján kijelenthető, hogy bár a lakhatásra és az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok kis döntési szabadságot hagynak, ezen korláton belül is tudnak érdemi intézkedéseket hozni. Korlátozhatják a rövid távú turisztikai célú bérbeadást, ösztönzőként alkalmazhatják az építményadót, nyújthatnak települési támogatást és az önkormányzati tulajdonú lakásokkal való körülmények közötti gazdálkodással támogatathatják a fenntartható lakhatást. Erejükhez mérten, vagy a magánszektorral együttműködve bővíthetik a nonprofit lakásszektor, valamint a piaci bérbeadás kiszámíthatóságát is javíthatják.

Kulcsszavak: lakhatás, önkormányzat, helyi lakáspolitikai, dekommodifikáció, piacorrekción

The legal framework and realities of municipal responses to the metropolitan housing crisis with the example of Budapest's District

ABSTRACT Housing is a basic human need, also a necessary prerequisite of safety, family life, income earning, self-expression, and social integration. While the need is universal and widely recognized, housing is filled with inequalities, as well as shortcomings in terms of quality, quantity, and distribution both in Hungary and worldwide. The following text focuses on affordability and local policy and public service solutions. It explores the potential options of Budapest district level local governments to create local housing policies promoting affordable housing in the given legal, economic, and historical context. The potential range of options are to be determined based on international examples, expert proposals, and Hungarian national regulations. The realities of these options are illustrated by the case study of District 8 of Budapest. Analysis of regulation and the case study show that despite their options being restricted by economic laws, local governments are able to make meaningful decisions. They can restrict

¹ Az alábbi cikk a 35. Országos Tudományos Diákköri Konferencián a Szociális munka, szociálpolitika 2. tagozatban helyezett dolgozat aktualizált változata, melynek konzulense Dr. Hoffman István egyetemi tanár (ELTE ÁJK) volt.



short-term touristic renting, incentivize by real-estate tax, offer social benefit, and enhance socially sustainable housing by managing their housing stock adequately. Depending on their means local governments can cooperate with the private sector to expand the non-profit rental sector or to increase security on the private rental market.

Keywords: housing, local government, local housing policy, decommodification, market correction

BEVEZETÉS

A lakhatás alapvető szükséglet, a biztonság, egészség, családi élet, jövedelemszerzés, művelődés, önkifejezés és a társadalmi integráció nélkülözhetetlen előfeltétele. A lakhatáshoz való jogot az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya rögzíti (ENSZ 1966, 11. cikk), amelybe a lakhatás jogi biztonsága, megfizethetősége, hozzáférhetősége, megfelelő fizikai állapota, felszereltsége, elhelyezkedése és kulturális alkalmassága is beletartozik (OHCHR 1991). A megfelelő lakóhely iránti szükséglet azonban hiába univerzális és általánosan elismert, a lakhatás súlyos egyenlőtlenségek, valamint elosztási, mennyiségi és minőségi hiányosságok színtere világszerte és hazánkban is. Ezen hiányosságok kiemelten sújtják az alacsony jövedelmű háztartásokat, sérülékeny csoportokat, de (egyre inkább) megta-
pasztalhatják a középrétegek is, különösen a fiatal korosztály.

A lakhatási válság fogalmi körébe sorolt számos, a lakhatáshoz való joggal nem összhangban lévő jelenség – pl. megfizethetetlen bérleti díjak, bedőlő jelzáloghitelek, dzsentifikáció, hajléktalanság stb. – középpontjában a lakhatás finanszírozása és megfizethetősége áll: az elmúlt évtizedekben (különösen a nagyvárosokban) a lakhatási költségek gyorsabban emelkedtek, mint a fizetések, és bár ebből egyes tulajdonosok, befektetők haszonra tettek szert, sokak számára a lakhatás költségének növekedése zsúfolt, rossz állapotú otthonokat, aránytalan anyagi áldozatot, vagy a biztonságos, munkalehetőséget kínáló környékekről való kizsorolást eredményezett (Wetzstein 2017). E jelenség okaként – a számszerű lakáshiányon túl – a legtöbb lakhatással foglalkozó szerző a finanszírozási jelenségét nevezi meg, azaz azt a jelenséget, hogy világszerte megerősödött a tőkepiac ráhatása a lakhatáshoz való hozzáférésre a jelzáloghitelezés liberalizációja folytán. Ennek eredményeként az ingatlan- és lakhatási piacokon inflációval, illetve olyan lakóingatlan-felhasználásokkal találkozhatunk, mint pl. a rövidtávú turisztikai célú lakáskiadás, magas jövedelmű bérlőket célzó ingatlanfejlesztések stb., amelyek mind a megfizethető lakhatással rivalizáló használatok az eleve szűkös (megfelelő minőségű) lakásállománnyal küzdő településeken, különösen a nagyvárosokban. Ilyen környezetben pedig a lakhatás kommodifikálódik, azaz nem mint alapvető szükséglet, hanem mint árucikk értelmeződik (Aalbers 2008, Wijburg – Aalbers – Heeg 2018, Dewilde – De Decker 2016, Madden – Marcuse 2016).

Budapesten – sok más fejlett nagyvároshoz hasonlóan, és egyebek mellett – megfizethetőségi válságot tapasztalhatunk a lakhatás terén. Magyarország országos szinten is élen jár az Európai Unióban ingatlan áremelkedés tekintetében,² a piaci alapú lakásbérletek esetén a fő-

² Az ingatlanárak 2019 második negyedévében a hazai lakásárak már a 170,48%-át, a bérleti díjak 2020 januárjában a 130,59%-át tették ki a 2015-ös áraknak, ezek az arányok jóval meghaladják az EU28 átlagát. (Eurostat, PRC_HPI_A, Eurostat, PRC_HICP_MIDX)



városban kiugróan magas, mintegy 60% azon háztartásoknak az aránya, ahol a jövedelem legalább 35%-át teszik ki a lakhatási kiadások (Molnár 2019), ezzel az EU28 országokon és Magyarországon belül is a budapesti az egyik legkevésbé megfizethető lakhatás (Eurostat, ILC_LVHO28). Széles szakirodalmi egyetértés szerint a megfelelő minőségű, megfizethető lakhatáshoz való hozzáférés tekintetében nem csökkennek (vagy akár nőnek is) a korábbi egyenlőtlenségek.

Jelenleg hazánkban nincsen önálló, tehát gazdaság-, népesedés- vagy családpolitikától független lakáspolitikai, nem létezik olyan országos szintű stratégiai dokumentum, amely a nagyvárosi lakhatási válság problémájának kezelését tűzi ki célul. Miközben jelentős centralizáció zajlott le, a szociális szolgáltatások jó része, így a lakhatással kapcsolatos feladatok is önkormányzati szinten maradtak, azonban 2015 után akár a költségvetési támogatások, akár az egységesítési szándék szempontjából az állami szint visszavonult ezen feladatokról (Hoffman – Szatmári 2019). Ebben a környezetben különösen aktuális azon helyi önkormányzatok szerepe, amelyek elkötelezettek a lakhatáshoz való jog érvényesülése és a megfizethető lakhatás elősegítése mellett. Az alábbi tanulmány így azt vizsgálja, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek és egyéb meghatározottságok között az egyes érintett budapesti önkormányzatoknak milyen lehetőségeik vannak a kommodifikáció mérséklésére (dekommodifikációs intézkedések), illetve egyéb, a megfelelő minőségű, elérhető lakhatást támogató megoldásokat (pl. piac-korrekciónak) érvényesíteni a helyi lakáspolitikában.

1. MÓDSZERTAN

A tanulmány célja azt megállapítani, hogy a nagyvárosi lakhatási válságra javasolt „bevett”, közigazgatási, közpolitikai megoldások³ jogilag lehetségesek-e, illetve milyen formában lehetségesek a magyarországi helyi önkormányzatok alkalmazásában. A jogilag lehetséges megoldások budapesti realitásának, értelmezhetőségének értékeléséhez a hazai lakhatással foglalkozó szakirodalmat és statisztikai adatokat veszem alapul, a konkrét megvalósulási módok, illetve az önkormányzati attitűd jelentőségét pedig Budapest VIII. kerületére vonatkozó eset-tanulmánnyal illusztrálom.

A tanulmány pusztán a közpolitikai opciók aktuális jogi kereteire és a kivitelezés realitásaira fókuszál, így a lakhatási válság kialakulásának körülményei, a helyi önkormányzatok szerepe a jelen politikai rendszerben, illetve a gazdasági, történelmi és társadalmi meghatározottságok külső tényezők a vizsgálat szempontjából. Ennek megfelelően adottnak veszem, hogy a megfizethetőséget, és azt, hogy a lakhatás szempontjából kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportok lakáshoz jutását elősegítő politika elsődleges szinterei hazánkban jelenleg a helyi önkormányzatok, egyrészt a bevezetőben is említett központi szinten található úr miatt, másrészt pedig a lakhatás helyi közügy volta miatt is. A helyi önkormányzatok feladatai közé tartozik ugyanis a helyi lakáspolitikai,⁴ ráadásul az önkormányzatok rendelkeznek a legnagyobb volumenű dekommodifikációs intézkedés, a köztulajdonú lakások bérbeadása előfeltételét jelentő

³ A „bevett” közpolitikai megoldás típusok listája és megalapozása a 3. fejezetben található.

⁴ L. 4. fejezet.

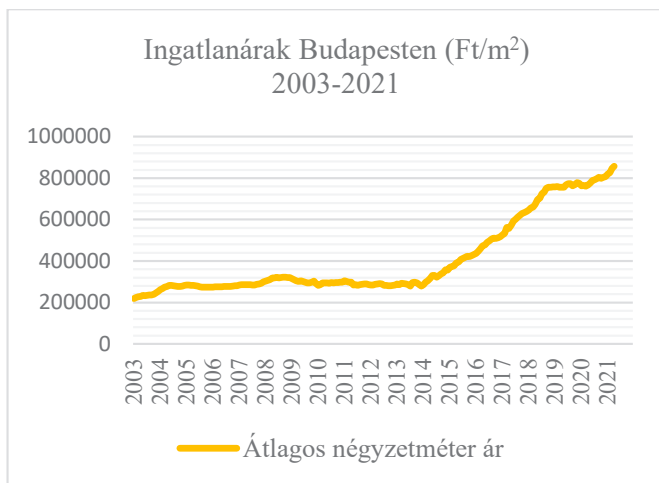


a köztulajdonú lakóingatlanokkal és törvény által delegált hatáskörrel hasznosításukra.⁵ A tulajdonosi és kezelői pozíció túl a lakhatás helyhez kötöttségéből és közösségi funkciójából adódóan is a helyi önkormányzat az a társadalmi intézmény, amelynek központi szerepet kell vállalnia a lakhatási válság kezelésében. Szintén adottnak tekintem a gazdasági, társadalmi és történelmi meghatározottságokat, különösen a hazai lakhatási rezsím olyan sajátosságait, mint a saját tulajdonú lakások nemzetközi összehasonlításban igen magas aránya. Az önkormányzati perspektívából következően – bár a saját tulajdonú ingatlant és bérlakást mint lakhatási formát egyaránt érinthetik a lakhatási válság jelenségei – a szöveg elsősorban, de nem kizárólag a lakásbérlet megfizethetőségének kereteit vizsgálja, ugyanis a tulajdonhoz kapcsolódó politikák jelentős része (tulajdonviszonyok, ingatlan-adásvétel, jelzáloghitelezés stb. szabályozása) tipikusan nem önkormányzati, hanem országos szinten kerül meghatározásra.

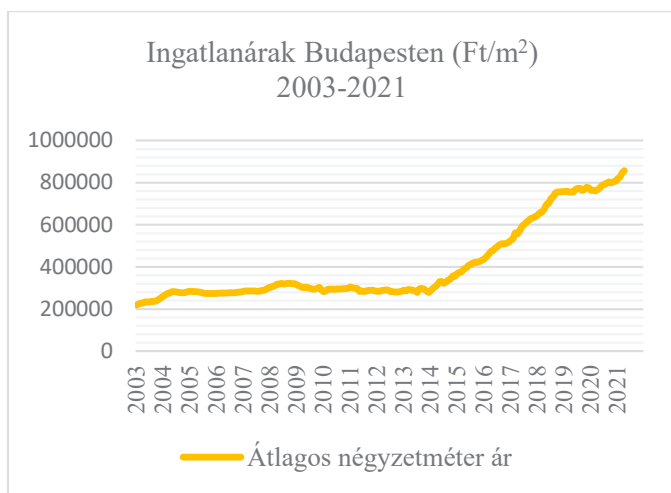
A következőkben a 2015-től a koronavírus-járvány kezdetéig tartó időszakot veszem alapul a lakhatási válság jelenségének vizsgálatakor, azonban az önkormányzati mozgástér szempontjából a járvány alatti fejleményeket, frissebb adatokat is figyelembe veszem. Bár a hazai irodalomban nem találunk olyan explicit kijelentést, amely a lakhatási válság jelenlegi formájának kezdetét 2015-re teszi, azonban hozzávetőlegesen 2014–2015-ben kezdtek meredeken emelkedni az ingatlanárak és alakulnak ki a magas bérleti díjak (ld. 1. és 2. ábra), valamint ekkor ugrott meg a befektetési célú lakásvásárlások aránya Budapesten (Gosztonyi et al. 2020), ami jelzi, hogy a budapesti helyzetre is jellemzővé vált a nyugati fejlett nagyvárosok esetében leírt, finanszírozás által meghatározott lakhatási válságnak megfeleltethetőség. 2015 fordulópont a magyar lakhatási politikában is, ugyanis ebben az évben szűnik meg a normatív lakásfenntartási támogatás, míg ugyanebben az évben jelenik meg a Családi Otthonteremtési Kedvezmény, amely legalább annyira népesedéspolitikai eszköz, mint lakhatási támogatás. A vizsgált időszak vége azért nem határozható meg egy időpontban, mert a járvány lakhatási helyzetre gyakorolt hatása még nem meghatározható pontosan, azonban a lakhatási válság későbbiekben tárgyalt okain a járványhelyzet csak részlegesen, átmenetileg változtat.⁶ Ezzel szemben a járványhelyzet alatt is történtek a lakhatási válság hosszútávú alakulása szempontjából releváns jogi-politikai események. (A kifejezetten a koronavírus-járványra vagy annak gazdasági következményeire reagáló intézkedések elemzésére terjedelmi okokból nem kerül sor.)

⁵ Az állami tulajdonú lakóingatlanok aránya elenyésző.

⁶ Ugyan a járvány gazdasági hatásainak megfelelően az ingatlanárak és bérleti díjak időszakosan csökkentek a járvány kezdetén, nem indokolt azt feltételezni, hogy az árak ingadozása érdemben javít a megfizethetőségen, pl. a járvány első hullámát követően a nyár folyamán az ingatlanárak és bérleti díjak ismét intenzív emelkedésnek indultak.

**1. ábra**Ingatlanárak alakulása Budapesten 2003–2021 (Ft/m²)

Forrás Saját szerkesztés, adatok forrása: Ingatlannet.hu

2. ábraBérleti díjak alakulása Budapesten 2003–2021 (Ft/m²)

Forrás: Saját szerkesztés, adatok forrása: Ingatlannet.hu



2. MEGOLDÁSI MEGKÖZELÍTÉSEK

A lakhatási válságra adható reakcióknak abból a speciális kettős tulajdonságból kell kiindulnia, hogy a lakhatás (illetve a lakóingatlan) egyszerre magán- és közjóság. Magánjóság abban a tekintetben, hogy rendszerint szerződési szabadságon alapuló piaci cseréken keresztül érvényesülnek leginkább az egyéni preferenciák. Azonban az ingatlanok azon jellegzetessége, hogy igen komplex, főszabály szerint oszthatatlan, heterogén, egyedi és helyhez kötött jóságok, olyan mértékű piaci erőt ad a tulajdonosok és bérbeadók kezébe, amely szükségessé teszi, hogy az elosztás védelme érdekében közjósággként (is) kezeljék (Bengtsson 2001). A lakhatási válság jelentette helyzetben azonban a fent említett egyensúlytalanság kérdésén kívül is indokolt az állami beavatkozás: az ingatlan piaca ugyanis a finanszírozás következtében piaci kudarcokkal terhelt, továbbá a lakhatás alapvető szükséglet mivoltából eredő alapjogi vetületei, nemzetközi jogi standardjai is emellett szólnak.⁷ Az állami szereplő, jelen esetben a helyi önkormányzat, amely jogalkotói, közszolgáltatói és hatósági funkcióin keresztül hozhat olyan intézkedéseket, amelyek elősegíthetik, hogy az egyének megfelelő minőségű, megfizethető, a városi élethez megfelelő elhelyezkedésű otthonokhoz jussanak.

A továbbiakban az alábbi leírt „bevett” közpolitikai megoldások jogi kereteit és realitását vizsgálja a tanulmány. Ezen megoldások közös vonása, hogy – mintegy reagálva a lakhatási válság jelenségeinek központjában lévő megfizethetőségi problémára – a megfelelő lakhatás megfizethetőségét és elérhetőségét célozzák. Míg egyes megoldások a piaci logika mentén orvosolnák a finanszírozás okozta piaci kudarcokat (piackorrekció), más megoldások a lakhatás kommodifikációját mérsékelik azzal, hogy a piaci logika alól vonják ki a lakhatás egyes szegmenseit (dekommodifikációs intézkedések). A „bevett” megoldások listája a nemzetközi és hazai szakirodalom,⁸ illetve a Habitat for Humanity Magyarország éves jelentései és javaslati alapján áll össze.

A lakhatáshoz való jog teljesítési kötelezettségének legközvetlenebb módon közszolgáltatással⁹ tud eleget tenni az állam, amelyek tipikusan az alábbi formákat ölthetik:

- *Köztulajdonú (vagy nonprofit) bérlakás biztosítása:* Ez egy kínálati oldali beavatkozás, amely során az állami szereplő közszolgáltatás jelleggel épít és/vagy tart fenn bérlakásokat, amelyeket nem piaci logika szerint, hanem adminisztratív úton oszt el, és jellemzően a (magán)piaci árnál alacsonyabban bocsát a háztartások rendelkezésére. Ezen lakások elsődleges célja a lakhatáshoz való jog érvényesítése, nem pedig a profitszerzés, ennek megfelelően használati érték a domináns az elosztásban, így a köztulajdonú ingatlanok bérbeadása direkt dekommodifikációs intézkedésnek tekinthető.
- *Pénzbeli ellátás:* Az állam (vagy önkormányzat) választhatja azt az utat is, hogy célzott anyagi támogatást nyújt a háztartások számára akár a lakbér, akár a lakhatás egyéb

⁷ Ld. Bevezető. A lakhatáshoz való jog tekintetében az ENSZ szakosított szerv álláspontja szerint az államot kötelezettségek terhelik. (UN Habitat 2008)

⁸ A hazánkban alkalmazható eszközök felsorolásáról ld. pl. Czirfusz: Lakhatási problémák és megoldások. Az önkormányzatok lehetőségei. (Czirfusz 2019)

⁹ Figyelembe véve, hogy értelmében a lakhatás egy (második generációs) alapvető jog, továbbá ez a piac kifejezetten alkalmas információs aszimmetria fenntartására, még a magánszektor közszolgáltató funkcióját üdvözlő osztályozások szerint is állami feladat, hogy ne csak szabályozás útján, de akár hagyományos közszolgáltatásokkal is gondoskodjanak az egyének megfelelő lakhatásáról. (Loughlin 2004)



költségeinek (pl. rezsi) megfizetéséhez. Ezek rövid távon érvényesülő, keresleti oldali korrekciós beavatkozások, azonban nem vonják ki a lakhatást a piaci hatások alól.

A lakhatáshoz való jog védelmét (és ezáltal közvetve teljesülését is) szolgálják a közszolgáltatások körén kívül eső eszközök is, a teljesség igénye nélkül, a közvetlen intervenciótól az indirekt ösztönzőkig terjedően jellemzően az alábbiakat alkalmazzák a döntéshozók:¹⁰

• **Közvetlen piacsabályozás**

- *Árszabályozás a bérleti piacon:* Az országos vagy helyi szintű szabályozó meghatározhatja a maximális bérleti díjat, valamint korlátozhatja a lakbér emelésének ütemét vagy mértékét is. Az árszabályozó intézkedés az egyes ingatlanokon realizálható bevételnek, így a profitnak is felső határt szab, a befektetési jelleg gyengítésével dekommodifikálja a szabályozással érintett lakásbérleti piacot.
- *Nem lakhatási célú lakóingatlan-használat szabályozása:* Az állami szereplő dönthet úgy, hogy (a már meglévő lakásállomány esetén) bizonyos, a lakhatási céllal versengő lakáshasználatokat megtilt vagy korlátoz. Tipikus példája a turisztikai célú rövidtávú bérbeadásra vonatkozó szabályozás. A cél, hogy a lakások hosszútávú lakhatás céljára legyenek hasznosítva, azonban ezek a megoldások nem feltétlenül vonják ki az ingatlanokat a piac alól.

• **Adóösztönzők**

- *Nem lakásként használt vagy üresen álló lakóingatlanra kivetett adó:* Ezzel a negatív ösztönzővel az állami szereplő ellensúlyozhatja azt, hogy az egyéb célokra bérbeadás általában profitábilisabb a lakáscélú bérbeadásnál. Az ingatlan hosszútávú lakáscélú hasznosítása válik a racionális döntéssé, ha a fizetendő adó eléri a hosszútávú lakáscélú bérbeadás és az egyéb „nem lakáscélú” használat által termelt bevétel közti különbséget, vagy a használaton kívüli (tehát feltehetőleg jövedelmet nem termelő) lakóingatlan üresen tartásától remélt haszon nagyságrendjét. Az adó a piaci logika mentén érvényesül.
- *Adókedvezmény lakhatási célra, megfizethető lakhatásra:* Az előbbi adópolitikai megközelítés „fordítottja” az adókedvezmény, amely szintén a lakás és nem lakás célú kiadás közötti megtérülésbeli különbséget hivatott kompenzálni.
- *Területfejlesztési szabályozás alakítása:*¹¹ Amennyiben ezen szabályok olyan specifikus tulajdonságokat vagy tiltásokat állapítanak meg egy adott területre nézve, amelyek tipikusan az ingatlanpiac drágább lakásaira jellemzőek, akkor az az adott terület hozzáférhetőségét rontja az alacsony (vagy akár közepes jövedelmű) háztartások

¹⁰ Az önkormányzatok szintjén elsősorban a bérleti piacra lehet hatni, hiszen a saját tulajdon támogatása (ld. fentebb) klasszikusan vagy a (jelzálog)hitelezés és a tulajdonszerzés szabályozásán keresztül tud megvalósulni, amelyek tipikusan kormányzati hatáskörök, vagy pedig a korábbi köztulajdonú lakások kedvezményes eladásával, amely viszont értelemszerűen az önkormányzat által nyújtott bérlakási szolgáltatás rovására tud csak megvalósulni.

¹¹ Az USA számos nagyvárosában került a lakhatási politikák (és általánosságban véve társadalompolitikák) középpontjába az építési szabályzatok körültekintő alakítása, ugyanis korábban gyakran ezen szabályozásokon keresztül, egyes területek (jómódúak számára megfizethető) „külvárosi arculatának” előírásával valósítottak meg szocio-ökonómiai és faji alapú szegregációt a korabeli városvezetések. Az anyagilag hozzáférhetőbb, többlakásos épületek engedélyezése a korábban szigorúbb szabályozás alá eső területeken a deszegregációs törekvéseken kívül a megfizethetőség célját is szolgálja. (Ikeda – Washington 2015)



számára. Ezzel szemben nagyobb, olcsóbb, több lakásos ingatlanok engedélyezése javíthat a megfizethetőségen. A cél általában a kínálat bővítése, az adott konstrukciótól függ, hogy inkább dekommodifikációnak vagy piackorrekciónak tekinthető az intézkedés.

- **Együtműködések a magánszektorral**

- A magánszektorral való együtműködés egyedi megoldásai számos formát ölthetnek, ám a két fő irány a magántőke bevonásával való megfizethető lakásépítés (szövetkezeti forma támogatásától kezdve szűken értelmezett PPP beruházásokig), illetve a magánszemélyek tulajdonában lévő ingatlanok bevonása a megfizethető lakásszektorba. A cél általában a kínálat bővítése, az adott konstrukciótól függ, hogy inkább dekommodifikációnak vagy piackorrekciónak tekinthető az intézkedés.

3. JOGSZABÁLYI HÁTTER

Míg az elmúlt évtizedek gazdasági, társadalmi folyamatai és lakáspolitikai intézkedései a helyi önkormányzatok egyes intézkedéseinek kereteit határozzák meg, addig az önkormányzatok elvi mozgásterét a hatályos jogszabályok jelölik ki. A vonatkozó joganyag szűkszavú, illetve nincsen átfogó, országos szintű stratégia sem, amely kijelölné az önkormányzati intézkedések irányát, így elviekben a meglévő kereteken belül az önkormányzatok relatíve nagy szabadsággal rendelkeznek a lakhatási politikáik alapvető céljainak megválasztására.

Hazánkban a lakhatáshoz való jog nem alapjog, az Alaptörvény XXII. cikk (1) – (2) bekezdése szerint „csak” alkotmányos államcél, így a megfelelő lakhatáshoz való jog kikényszeríthetőségének kérdése fel sem merül. Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban kimondta, hogy a lakhatáshoz való jog nem alkotmányos alapjog, ám mindeközben úgy ítélte, hogy például hajléktalanságból következő életveszély esetén van az államnak szállásadási kötelezettsége.¹² Kikényszeríthető jogokat és kötelezettségeket a lakhatáshoz való jog kérdésében elsősorban a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról 1993. évi LXXVIII. törvény (Lakástv.) tartalmaz, az önkormányzati lakhatáspolitikai kereteit ezen túl a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.), az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) és a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) határozza meg.

A lakhatási politika megfelel a helyi közügy fogalomnak – Mötv. példálózó felsorolásában a településfejlesztés, a szociális ellátás és a lakásgazdálkodás is szerepel (13. cikk [1] bek.) – azaz az önkormányzatok rendeletalkotási joggal rendelkeznek a kérdésben, amelyek azonban nem lehetnek ellentétesek magasabb rendű jogszabályokkal, (At., 32. cikk [1]–[2] bek.) tehát a helyi lakáspolitikának – amely kiterjed a lakhatás helyi kérdéseinek szabályozására, illetve a helyi lakáspolitikai gyakorlati feltételeinek megteremtésére, pl. bevételszerzés – az Alaptörvény, a Lakástv., az Étv. az Mötv. és a Htv., a Szoctv. (illetve mögöttes szabályként a Ptk.) keretein belül kell maradnia. Budapest, illetve kerületei esetén az előbbi kereteket egészítik ki a kétszintű önkormányzattal járó sajátosságok: kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkor-

¹² Az At. XXII. (2) – (3) ezt utóbb „törekedéssé” tompította, és összekötötte a „közterület védelmével”.



mányzat is rendelkezik rendeletalkotási jogkörrel és ingatlanvagyonnal, a Mötv. szerinti hatáskörmegosztásban a főváros és a kerületek feladatkörébe is beletartozik a lakhatás.

Az 1993-ban elfogadott Lakástv. szabályozza a bérleti piacot, függetlenül a bérbeadó személyétől: a lakás céljára szolgáló ingatlanok, helyiségek bérbeadását általános jelleggel, ezenkívül e törvény rendelkezik az önkormányzati lakásvagyon kezelésének, kiadásának és elidegenítésének feltételeiről is. A Lakástv.-t azonban a hazai szakértők és aktivisták gyakran kritizálják, amiért sem a bérbeadónak, sem a bérlőnek nem nyújt kellő védelmet, ráadásul a jogszabályszöveg szóhasználata, jogintézményei és átmeneti rendelkezései mind arra utalnak, hogy a rendelkezések a mára már letűnt, rendszerváltás utáni társadalmi-gazdasági helyzetre vonatkoznak, például részletekbe menően foglalkozik a lakásprivatizáció, illetve az államszocialista időszakban keletkezett társbérletek kérdéseivel.

3.1. Intervenció szabályozó és hatósági funkció keretein belül

Az önkormányzatok rendeletalkotással a közvetlen piacsabályozás, adópolitikai ösztönzés és területfejlesztési szabályozás eszközeit tudják alkalmazni.

Közvetlen piacsabályozásra főszabály szerint sem a fővárosi, sem a kerületi önkormányzatoknak nincsen lehetősége a jogforrási hierarchiából következően, hiszen az Alaptörvény utal a piacgazdaság alapelveire¹³ és kimondja a tulajdonhoz való jogot (At., XIII. cikk), amelynek a lakóingatlanok hasznosítási módjának vagy a bérleti díj maximumának rendeleti úton történő meghatározása súlyosan ellentmondana. A Lakástv. egyfelől szintén a piaci elvet rögzíti preambulumban, másrészt pedig átfogó szabályozást nyújt a lakóingatlanok bérbeadására anélkül, hogy – az önkormányzati tulajdonú ingatlanoktól eltekintve – felhatalmazást adna a helyi önkormányzatok számára további rendelkezések megalkotására, azaz árszabályozásra, vagy a lakhatási céltól eltérő használatok korlátozására nincsen mód.

A közvetlen piacsabályozás, azon belül a hasznosítási korlátozás egyetlen formája jelenleg a rövidtávú lakáskiadás korlátozása lehet, az „AirBnB-törvénymódosítás” óta a Kertv. 12. § (5a) bekezdése felhatalmazza az önkormányzatokat, hogy rendeletben állapítsák meg a „*magán-szálláshelyen és az egyéb szálláshelyen az egy naptári éven belül szálláshely-szolgáltatás céljára felhasználható napok számát*”, azaz korlátozzák, hogy évente maximum hány napra adható ki lakás AirBnB-jellegű szálláshelyként. Az önkormányzat a rendeletben az abban foglaltak megsértése esetére közigazgatási bírságot és tevékenység végzésétől történő eltiltást is megállapíthat (Kertv. 6/D. § [5] bekezdés). Budapest esetén a kerületek hatásköre ezen rendeletek megalkotása, a főváros csak az általa közvetlenül igazgatott területek esetén fogadhat el ilyen rendelkezést, azaz egységes fővárosi „Airbnb-szabályozást” formálisan nem ösztönöz a Kertv., azonban nyitva áll a kerületi önkormányzatok számára a lehetőség, hogy egymással együttműködve, közösen alakítsák ki a lakáspolitikai rövidtávú szálláshelyekre vonatkozó részét. Bár egyelőre még egy kerületi önkormányzat sem fogadott el ilyen rendeletet,¹⁴ megközelítőleg

¹³ Bár a korábbi Alkotmány rögzítette, hogy hazánk gazdasági rendszere piacgazdaság, az Alaptörvényben ilyen rendelkezés nem szerepel, ám az Alapvetés, illetve a Szabadság és felelősség részek egyes rendelkezései a piacgazdasági elvre utalnak.

¹⁴ Budapest VI. kerülete hozott eddig ilyen rendeletet.



15 000 lakást érinthet a szabályozás, elsősorban a belső, frekvenciáltabb kerületekben (Szalai 2020). A turisztikai hasznosítás korlátozására léteznek burkolt megoldások is, ilyen eszközökkel több kerület élt: például a magánszálláshely, illetve egyéb szálláshelyek településképi bejelentésre kötelezése, vagy a rövid távra kiadott ingatlanhoz kötelezően biztosítandó parkolóhelyek minimumának rögzítése mind emeli a belépési küszöböt a rövidtávú lakáskiadás terén, hiszen előbbi bürokratikus akadály, utóbbi pedig millió forintos nagyságrendű költséget jelent (Molnár et al. 2019).

Adópolitikai ösztönzők tekintetében valamivel nagyobb az önkormányzati mozgástér. A Htv. a zárt és a nyitott listás között elhelyezkedő helyi adórendszer konstituál (Kecső 2015), azaz felsorolja azokat az adótípusokat, amelyeket főszabály szerint kivethet az önkormányzat (helyi adók), ám ezek mellett lehetővé teszi, hogy a helyi közügy fogalmi körén belül kivessen olyan adót, amelyet más törvény nem tilt, illetve olyan adótárgyra vonatkozik, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya (települési adók) (Htv., 6. § a) pont, 1/A. §). A Htv. által nevesített helyi adófajták közül budapesti lakhatás szempontjából kínálati oldalon az építményadónak, keresleti oldalon pedig a kommunális adónak van jelentősége.

A Htv. szerint „*adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmények közül a lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész*” (Htv., 11. § (1) bekezdés). A Htv. említi az adómentesség kötelező eseteit, ezt azonban az önkormányzati adórendelet kiegészítheti további esetekkel, így a lakhatási cél ösztönzése érdekében az építményekre általánosan kivethet magas adókat, miközben mentesíti alóla, vagy kedvezményt biztosíthat azon tulajdonosok számára, akik életvitelszerűen az adóval érintett ingatlanban élnek, vagy hosszútávra (megfizethetően) bérbe adják azt. Építményadót főszabály szerint a kerületi önkormányzatok vethetnek ki, így az egységes fővárosi fellépés a kerületek együttműködésén múlik.

Az adó alanya a lakás tulajdonosa, az adómérték az önkormányzat választása szerint vagy a m²-ben számított hasznos alapterület, vagy az építmény forgalmi értéke (Htv., 12. §). Előbbi esetben az építményadó mértéke 1100 Ft/m², amely korrigálható a 2003. évhez képest vett árszínvonal-változással, így a 2020-as, illetve 2021-es adóévre 1898 Ft/m² és 1963 Ft/m² a maximálisan megállapítható adómérték, a forgalmi értéket alapul vevő esetben pedig a korrigált forgalmi érték 3,6% az adó éves maximális értéke (Htv., 15–16. §). Amennyiben az ingatlan 1 m²-re vetített korrigált forgalmi értékének 3,6%-a magasabb, mint pl. a 2020-as évre kiszabható 1898 Ft/m²-es mérték, az önkormányzatnak érdemes lenne az utóbbit alkalmaznia, hiszen így nagyobb adóbevételekre tehet szert, illetve a magasabb adó kilátásba helyezése nagyobb ösztönző hatást is eredményez. Tekintve, hogy a budapesti ingatlanok négyzetméterárai – különösen a lakhatási válság által leginkább érintett kerületekben – igen magasak (Ingatlanet.hu n.d.), az önkormányzatok fellépése eredményesebb lehetne a forgalmi érték százalékaként meghatározott építményadóval, hiszen a megállapított maximális vagy ahhoz közeli építményadó egy lakásra nézve akár évi több százezer forintos vagy akár milliós nagyságrendű tétel is lehet, amely egyes tulajdonosok számára – a kedvezmény vagy mentesség lehetősége által – megtérülőbbé teheti a lakóingatlan lakáscélú hasznosítását a lakás üresen tartásánál vagy egyéb célú használatoknál.¹⁵ Azonban a korrigált forgalmi értékek megfelelő nyilvántartása és az annak megfelelő adószedés jelentős adminisztratív terhet ró azon önkor-

¹⁵ Ez akkor teljesül, ha a négyzetméterár meghaladja a 105 444 Ft-ot, Budapesten viszont 2020 februárjában 788 474 Ft volt az átlagos négyzetméterár az Ingatlanet.hu adatai szerint.



mányzatokra, akik ezt a megközelítést választják, így nem meglepő, hogy hazánkban összesen három település alkalmaz forgalmi érték alapján meghatározott építményadót (Hoffman 2019).

Az előbbieknél jóval kisebb hatóképességű, ám egyes egyéni élethelyzetekben a megfizethetőséget támogató eszköz lehet a kommunális adó körütekintő meghatározása. A Htv. szerint az épülettulajdonosokat és az önkormányzat illetékességi területén – nem magánszemély tulajdonában álló – lakás bérleti jogával rendelkezik (Htv., 24. §). Az adó mértéke évente maximum 17 000 Ft lehet adótárgyanként (Htv., 26. §). Ez az adómérték kínálati oldali ösztönzőnek értelemszerűen nem elegendő, azonban a súlyos megfizethetőségi problémával küzdő háztartások számára adókedvezmény vagy -mentesség segítségét jelenthet.

További települési adót kifejezetten lakhatási célú hasznosítás vagy megfizethetőség ösztönzésére nem tud bevezetni az önkormányzat, mert bár a Htv. települési adók tekintetében szabad kezét ad az önkormányzatoknak, ez az adómegállapítási szabadság csak olyan adótárgyra vonatkozik, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya, az építményadó, illetve üzletszerű tevékenységek vagy magán- és egyéb szálláshely esetén alkalmazandó adófajták (helyi iparüzési adó, idegenforgalmi adó stb.) lényegében lefedik a lakhatással kapcsolatos adóösztönzők tárgykörét.

A településfejlesztésre, helyi építési szabályzat elfogadására vonatkozó jogkör általánosságban erős eszköz lehet a városvezetések kezében, azonban Budapest esetén kevésbé alkalmazható az az építési szabályzat lazítására fókuszáló recept, amelyet jellemzően észak-amerikai nagyvárosok esetén ír le a szakirodalom. Azokban a városokban, ahol az építési szabályzatok egyes területeket „jómódú, külvárosi arculatú” környéknek szántak, esetleg kifejezetten szocio-ökonomiai vagy faji alapú szegregáció elősegítését célozták, az építési szabályzat lazítása javíthat a helyzeten, ezzel szemben Budapest így is kifejezetten nagy népsűrűségű városnak számít, ráadásul a megfizethetőségi problémákkal leginkább érintett kerületekben a „külvárosi arculat”, illetve a szegregációnak pont ez az aspektusa eleve nem értelmezhető. Emellett, bár a szabályok lazítása a lakásépítések számának a növekedését szokta eredményezni, a nemzetközi tapasztalatok alapján önmagában ez nem mérsékli a lakhatási szegénységet, mert a beruházók tipikusan nem a lakásszegénységben élők számára megfizethető lakásokat építenek (Gosztonyi et al. 2020). A helyi építési szabályzat módosítása, egyes területfejlesztési, területrendezési programok természetesen lehetnek jelentős hatással a lakásállományra, annak állapotára és megfizethetőségére, azonban ezek vizsgálata szétfeszítené a jelen tanulmány kereteit.

Hatósági funkciójához kapcsolódóan nincsen olyan önkormányzati eszköz, amely képes lenne közvetlenül befolyásolni a lakhatás megfizethetőségét, azonban a fent említett szabályozási jogkörben születő intézkedések érvényesülését tudja támogatni hatósági eszközökkel. Az adóösztönzők esetén az eredményességét érdemben befolyásolja, hogy a kerületi önkormányzati adóhatóság milyen hatékonysággal dolgozik, a szálláshelyekre vonatkozó szabályozás érvényesítése pedig a kerületi jegyző mint helyi elsőfokú kereskedelmi hatóság feladata (239/2009. [X. 20.] Korm. Rendelet, 3. § [1] bekezdés). Igaz, a jegyző itt nem helyi közügyben jár el, hanem átruházott államigazgatási feladatot végez, ám ettől függetlenül alkalmas a helyi lakáspolitikára ezen elemének előmozdítására.



3.2. Önkormányzati lehetőségek közszolgáltatóként, vagyongazdaként és egyéb lehetőségek

Közszolgáltatóként az önkormányzatok vagy közvetlenül biztosítanak lakhatást, vagy pedig pénzbeli támogatást nyújtanak, vagyongazdaként pedig a rendelkezésükre álló ingatlanállomány hasznosításán keresztül tudják alakítani a lakhatási helyzetet, ezen lehetőségeiket pedig a magánszektorral való változatos együttműködések bővíthetik ki. (Technikailag szabályozóként, önkormányzati rendeletben határozzák meg a települési támogatás és az önkormányzati bérlakásokhoz való hozzáférés feltételeit.)

A lakhatás megfizethetőségét elősegítő pénzbeli ellátás főszabály szerint a Szocvtv. szerinti települési támogatás keretein belül valósulhat meg. A jogszabályszöveg úgy fogalmaz, hogy az önkormányzatok a Szocvtv. alapján nyújtott „pénzbeli és természetbeni ellátások kiegészítéseként, önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek alapján – pénzbeli vagy természetbeni formában – települési támogatást nyújtanak.” (Szocvtv., 45. § [1] bekezdés) A támogatási célok különös esetei között jelenik meg a lakhatáshoz fűződő rendszeres kiadások tétele. A (havi rendszerességgel nyújtott) támogatás – mint amilyen a lakhatáshoz fűződő rendszeres kiadások támogatása – nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, azaz 28 500 Ft-ot (168/1997. [X. 6.] Korm. Rendelet, 11. §) – ez az összeg 2008 óta változatlan. A Szocvtv. ezen túlmenően csak annyiban rögzíti az önkormányzat által nyújtott települési támogatás kereteit, hogy rászorultsághoz köti a jogosultságot, amelyet azonban a továbbiakban nem részletez, így az önkormányzatoknak széles szabadságuk van annak megállapítására, hogy nyújtanak-e lakhatási célból települési támogatást, és ha igen, milyen elvek mentén teszik ezt. Ezen tág kereteken belül azonban elviekben létrehozható olyan támogatási rendszer, amely valóban előmozdítja a lakhatás megfizethetőségét, elsősorban az alacsony jövedelmű háztartások számára, a 2004–2015 között működő lakásfenntartási támogatás (LFT) példája mutatja, hogy a pénzbeli támogatás eszközével lehetséges eredményeket elérni. A Szocvtv. akkor hatályos állapota szerint az önkormányzatok kötelezően és normatív jelleggel nyújtottak LFT-t, amelyet 90%-ban a központi költségvetés finanszírozott, a jogosultság jövedelmi feltételét és a támogatás – háztartás tagjainak száma és az elismert lakáskiadások szerint kalkulált – mértékét a Szocvtv. rögzítette, az így kapható összeg a lakáskiadások 15-30%-át fedezte. Az LFT kiegészítésére fakultatív vállalkásként helyi lakásfenntartási támogatást is nyújthattak az önkormányzatok. Bár a normatív LFT közel sem oldotta meg a lakhatási szegénység kérdését, annyiban mindenképpen sikeresnek mondható, hogy valóban a legalacsonyabb jövedelmű háztartások jutottak hozzá legnagyobb arányban és legnagyobb összegben, valamint számukra érdemben javította a lakáskiadás-jövedelem arányt (Hegedüs – Somogyi 2018, Misetics 2018, Czirfusz – Jelinek 2019). Mivel pedig a települési támogatás jogcímen nyújtott szolgáltatáshoz az állam csak feladatalapú támogatások között, adóerő-képesség számítás szerint ad forrást¹⁶, a nagyobb anyagi erővel rendelkező települések – köztük a főváros és a kerületek – ezen feladat tekintetében nem részesülnek központi támogatásban, hanem

¹⁶ Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény II. Melléklet III. Cím 1. Alcím „A támogatás a 35 000 Ft egy lakosra jutó adóerő-képességet meg nem haladó települési önkormányzatok egyes szociális jellegű feladataihoz járul hozzá.” A 2021-es költségvetés is ugyanezt a limitet állapítja meg.



csak iparűzési adóból szerzett bevételükből (Htv., 36/A. §), lényegében egyéb feladataik és kiadásainak terhére tudnak ezzel az eszközzel élni.

Az önkormányzatok települési támogatáson kívül további célzott lakhatási támogatás nyújtásának lehetősége kérdéses. Egyfelől az önkormányzatok a helyi közügyek tekintetében nagy szabadságot élveznek, azaz elviekben tetszőleges tartalommal hozhatnak létre helyi támogatási típusokat, amelynek korlátját csak anyagi lehetőségeik és a jogszabályi hierarchia jelentené. A Szocvtv. azonban a települési támogatások különös esetei között említi a lakhatást, amit lehet úgy értelmezni, hogy a lakhatási támogatás kérdését törvény rendezi, így helyi önkormányzat rendeletében nem alkothat attól eltérő, bármilyen egyéb szabályozást.

Az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok kiadásával az önkormányzat szintén tud közszolgáltatás jellegű tevékenységet végezni. A Lakástv. szabályozza az önkormányzatok lakáskezelését, és ugyan nem teszi kötelezővé számukra, hogy ezen ingatlanokat lakáscélra hasznosítsák, lehetővé teszi számukra, hogy szociális alapon, költséghelyen vagy piaci alapon bérbeadják azokat (Lakástv., 34. § [1] bekezdés). A bérbeadást végezheti közvetlenül az önkormányzat szerve, de végezheti külső vagyongazdálkodó is. A Lakástv. szerint az önkormányzatoknak rendeletben kell meghatározniuk az ingatlanok bérbeadásának feltételeit (Lakástv., 3. § [1] bekezdés), ám a magánszemély bérbeadókhöz képest korlátozottabb rendelkezési jogot biztosít az önkormányzatok számára, amelyek a bérlő számára előnyös eltérést jelentenek a főszabálytól, az önkormányzati lakás bérlői pl. a lakásban lakó, bérleti joggal nem rendelkező személyek, a bérleti jog folytatása, lakás renoválásával – kapcsolatos költségek megtérítése stb. szempontjából – az önkormányzati lakásrendeleteknek a Lakástv. szerinti kedvezőbb feltételeket kell alkalmazniuk. (A bérbeadó és a bérlő között a Lakástv. szóhasználat alapján magánjogi jogviszony jön létre, igaz, e törvény nem tiltja kifejezetten, hogy az önkormányzati lakásrendelet olyan feltételeket is megállapítson, amelyeknek már közjogi vonatkozásai is vannak. Amennyiben az önkormányzatnak a lakhatáshoz való hozzáférést kívánja bővíteni, támogatni, célszerű tartózkodni a hozzáféréstől kizárásra alkalmas, lakhatáshoz közvetlenül nem kapcsolódó pluszfeltételek megállapításától.¹⁷⁾

A három önkormányzati bérbeadási típus közül – kedvezményes díja és (a hazai jog szerint is) alapjogérvényesítő jellegéből adódóan – a szociális alapú tekinthető leginkább tisztán közszolgáltatásnak, míg a piaci alapú, tehát nyereséget is tartalmazó bérbeadás inkább vagyongazdálkodási – igaz, az alapvető szükséglet szempontot is érvényesítő – tevékenységnek tekinthető, a költség alapú bérbeadás pedig a két előbbi modell között helyezkedik el. A szociális helyzet alapján kiadott lakások esetén a bérleti díjat a lakás fizikai tulajdonságai, állapota, komfortfokozata szerint kell meghatározni, a díjba a bérlő javára beleszámítandó a bérlőre telepített javítások költsége is, valamint az önkormányzati lakásrendeletnek a szociális bérlőkben élő háztartás számára esetlegesen juttatandó lakbértámogatásról is rendelkezni kell. „A szociális helyzet alapján bérbe adott önkormányzati lakás esetén a felmondásra csak az épület (a benne lévő lakás) átalakítása, korszerűsítése, lebontása vagy társbérlet megszüntetése céljából kerülhet sor” (Lakástv., 26. § [7] bekezdés). A rászorultság feltételeit az önkormányzat rendelete határozza meg.

¹⁷⁾ Pl. közbiztonsággal, közrenddel indokolt, a bérlők magaviseletével, büntetett előéletével, életstílusával kapcsolatos rendelkezések (Molnár et al. 2019).



A költségelven kiadott önkormányzati lakáshoz nem kapcsolódnak azok a bérlet védő korlátozások, mint a szociális helyzet alapján kiadott lakásokhoz, azonban a bérleti díjnak csak az épülettel, a lakással, illetve berendezéssel kapcsolatos költségek megtérülését kell biztosítania, a piaci alapon kiadott lakások bérleti díja már nyereséggel is kalkulál (Lakástv., 34. § [4]–[5] bekezdés). A Lakástv. nem írja elő a bérleti díj maximális értékét, sem a piaci árakhoz képesti elhelyezkedést, sem pedig a bérleti díjakból származó haszon felhasználásának módját, azonban ha az önkormányzat ezen forrást kifejezetten a lakhatással kapcsolatos célokra használja fel, a piaci alapon kiadott lakásállomány is fontos lába lehet a lakhatás megfizethetővé tételét célzó lakásgazdálkodásnak.¹⁸

Önkormányzati lakások privatizációjáról is szól a Lakástörvény.¹⁹ A szociális helyzet alapján bérbeadott lakások esetén a bérleti jog felmondásának korlátozása akadályozza az értékesítést, így ez főleg a költségelven, illetve piaci alapon bérbeadott lakásokat érinti. Bár a megmaradt önkormányzati ingatlanok eladása önmagában ellentétes a dekommodifikáció és a megfizethetőség céljával, egyes konkrét ingatlanok eladása esetén e cél megvalósulását segítheti az a rendelkezés, amely szerint az önkormányzat a lakóingatlan elidegenítéséből befolyó bevételt köteles lakáscélra, vagy ahhoz kapcsolódó infrastruktúrafejlesztésre felhasználni (Lakástv., 62. § [3] bekezdés).

A jelenleg elégtelen mennyiségű, elégtelen állapotú önkormányzati lakásállomány bővítése, illetve a lakhatatlan állapotú ingatlanok felújítása – megfelelő léptékben – nagyban segítené az elfogadható minőségű és megfizethető ingatlanokhoz való hozzáférést, ám az önkormányzati gazdálkodás keretei kevés teret hagynak nagyléptékű beruházásoknak. Az önkormányzatok költségvetésükben nem tervezhetnek hiányt (Mötv., 111. § [4] bekezdés), továbbá, ha kölcsönből szeretnének felújítást vagy lakásépítési beruházást finanszírozni, akkor ahhoz, mint adósságkeletkeztető ügyletkezhez főszabály szerint – az Alaptörvény és a Stabilitási törvény értelmében – kormányzati hozzájárulásra van szükségük (At., 34. cikk [5] bekezdés, Stabilitási tv., 10. § [1]–[3] bekezdés). Nincsen erre szükség, ha a főváros esetében 100 millió, a kerületek esetén 10 millió Ft-ot nem meghaladó összegről van szó, ám ezen tételek inkább csak renoválásokat tudnak fedezni.²⁰ Amennyiben az önkormányzatok nem tudnak nagy volumenű anyagi forrást bevonni, illetve bővíteni az önkormányzati lakásállományt, akkor a helyi ingatlangazdálkodási, lakáspolitikai célok lényegében csak egymás rovására valósíthatók meg. Az önkormányzati tulajdonú ingatlanok eladásából lehet lakhatási célra fordítható bevételt szerezni, igaz, ezzel szűkül a lakásállomány. Ugyanezen cél érdekében lehet a rendelkezésre álló ingatlanok közül többet piaci alapon, magasabb áron bérbe adni, ez viszont a szociális szempont érvényesíthetőségét szűkíti. Ilyen és ehhez hasonló dilemmák között is létezhet természetesen olyan konstrukció, amely a korlátozott lehetőségekhez mérten eredményesen javítja a megfizethető lakhatáshoz való hozzáférést.

¹⁸ Amennyiben a piaci alapon kiadott lakóingatlanok bérleti díja ésszerű határokon belül marad.

¹⁹ Az elidegenítéssel, bérlet elővásárlási jogával és a számukra biztosítandó – kedvezményes – vételárral kapcsolatos rendelkezések lényegében az 1990-es évek óta változatlanok voltak. A 2021 májusában benyújtott, privatizációs lehetőségek kiterjesztését tartalmazó törvénymódosító javaslatot az Alkotmánybíróság részlegesen Alaptörvény-ellenesnek találta, alkotmányos követelményeket állapított meg, ennek megfelelő törvénymódosítás elfogadása híján egyelőre továbbra is változatlanok az önkormányzati tulajdonú lakások elidegenítési szabályai.

²⁰ Szintén nincsen szükség kormányzati hozzájárulásra, ha EU-s, vagy költségvetési támogatásból finanszírozott projekt önrészéhez van szükség hitelfelvételre.



Az önkormányzatoknak – vagyongazdálkodási funkciójukból, illetve szervezetalakítási szabadságukból, valamint az általánosságban vett társadalmi szerepükből adódóan – a magánszektoralal együttműködve további lehetőségeik is vannak. Az esetleges forráshiányra megoldást jelenthet a magántőke bevonása PPP konstrukciók keretében. Ezen beruházások számos formát ölthetnek, például az önkormányzat biztosít telket vagy már megépült lakóingatlan olyan magánberuházó számára, aki vállalja, hogy megfizethető lakásokat létesít. Az önkormányzat és a magánszektor együttműködésének másik terepe lehet a bérbeadók és a bérlők egymásra találását és kielégítő viszonyát segítő lakásügynökségek és kapcsolódó szolgáltatások létrehozása. Ilyenkor az önkormányzat, vagy általa létrehozott, vagy vele együttműködő szerv közvetíti a bérbe adni szándékozó szereplőhöz a potenciális bérlőt, akár segítheti is a mindkét fél számára megfelelő szerződési feltételek kialakítását, vagy pedig lehet maga az önkormányzat az a köztes szereplő, akivel mind a lakástulajdonos, mind a bérlő szerződik. A lakásügynökségen vagy hasonló intézményen keresztül olyan egyéb, a piac kiszámíthatóságát előmozdító szolgáltatásokat is nyújthat az önkormányzat, mint például kaucióvédelem, vitarendezési lehetőség. Ilyen megoldások tekintetében az önkormányzatok nagy szabadságot élveznek (Büttl – Szabó 2020, Czirfusz – Jelinek 2019).

4. ESETTANULMÁNY – JÓZSEFVÁROS

Az alábbi esettanulmány célja azt illusztrálni, hogy a fent bemutatott egyes eszközök miképp tudnak megjeleníteni egy konkrét terület jogalkotásában és gazdálkodásában, továbbá, hogy valójában mekkora a jelentősége az önkormányzat elképzeléseinek, és mennyiben pedig külső körülmények által meghatározott a helyi lakhatási politika. Budapest VIII. kerülete jó példa lehet, hiszen ez a terület az egyik legsúlyosabban érintett területe a fővárosnak (Kasnyik – Hajdu 2019), amely helyzet kialakulásában a finanszírozás következményei és a budapesti lakhatás meghatározottságai szinte mind szerepet játszottak, továbbá hagyományosan itt az egyik a legmagasabb az önkormányzati bérlakások aránya (KSH, Budapest kerületeinek adatai). Ráadásul a rendszerváltás óta igen különböző lakhatási politikával és ideológiai háttérrel rendelkező vezetések váltották egymást, így a Józsefváros közelebbi vizsgálata jól illusztrálhatja, hogy mekkora szabadsága van a kerületi önkormányzatnak a lakhatási politikájuk tartalmának meghatározásában. Jogi szempontból a legutóbbi két „irányváltás” új, az éppen aktuális városvezetés szemléletét tükröző lakásrendelet elfogadásában (és továbbfejlesztésében) csúcspontot ki, jelenleg Budapest legfrissebb lakásrendelete a 2021 nyarán elfogadott lakhatást alapvető jogként elfogadó és dekommodifikációs elemeket is tartalmazó új józsefvárosi lakásrendelet. Az elemzés elsősorban nyilvánosan elérhető dokumentumokra, a kerületi joganyagra, költségvetési adatokra és gazdasági programokra támaszkodik (Gazdasági Program 2014–2019, Gazdasági Program 2019–2024).

4.1. Józsefvárosi lakhatási válság

Bár a lakhatási válság bizonyos tüneteire, illetve magára a megfizethetőségi problémára nincsen kerületi bontású adat, a hazai (és globális) finanszírozás eredményeképpen jelentkező áremelkedés jól dokumentált. A VIII. kerületben a még a budapesti szintet is meghaladóan



nőttek a m²-re vetített ingatlanárak és bérleti díjak, mintegy 225%-kal. A bérleti díjak szintén nagy ütemben növekedtek, 2020 elején a 2015. januári összegnek 149%-a volt, de még inflációval korrigálva is a harmadával nőttek a bérleti díjak, igaz, ez budapesti szinten nem számít kiemelkedőnek. A finanszírozással megjelenő egyéb jelenségek is beazonosíthatók: a Budapesten turisztikai céllal hasznosított lakások között felülreprezentáltak a józsefvárosi lakóingatlanok,²¹ illetve a kerület egyes – beruházásokkal érintett – részein dzsentrifkáció és a lakosság kicserélődése tapasztalható (Czirfusz, Horváth et al. 2015, Horváth 2019). A Ferencvárost követően ebből a kerületből költöznek leginkább más kerületekbe, 2019-ben –1354 fő volt a kerület „költözési mérlege” (Forbes 2020), amit Józsefváros „ugródeszka” jellege – azaz, hogy a Budapesten kívülről beköltözők számára gyakran a VIII. kerület az első állomás – mellett a dzsentrifkáció és az alacsony jövedelmű csoportok kiszorulása is magyarázhat.

A lakhatás megfizethetőségére vonatkozó adatok hiányában a kerületi lakásállomány és népesség tulajdonságai is képet adhatnak a VIII. kerületi lakhatási szegénységről. A kerületben található lakások 8,7%-a alacsony komfortfokozatú, az épületek 72%-a 1946 előtt épült, és az egyszobás lakások is felülreprezentáltak²² a fővárosi viszonyokhoz képest (KSH 2011), valamint a kerületben magasabb a munkanélküliség, mint a budapesti átlag, és a jövedelmi viszonyok is kedvezőtlenebbek (Gazdasági Program 2019–2024). Józsefváros területén továbbá megfigyelhető a lakhatási szegregáció: míg egyes környékeken (pl. Palotanegyed, Corvin sétány) a magasabb jövedelmű háztartások koncentrálódnak, addig más részeket (ilyen pl. Magdolna negyed, Orczy negyed) jellemzően alacsony jövedelmű háztartások lakják – ennek az elkülönülésnek nem csak szocio-ökonómiai vonzata van, ugyanis hagyományosan az utóbbi városrészekben összpontosul a kerület roma nemzetiségű lakossága (Horváth 2019).

4.2. Közpolitikai eszközök alkalmazása

A lakhatási helyzet javítását, a lakásállomány fejlesztését és az alacsony jövedelmű háztartások megfelelő lakhatását az elmúlt években elfogadott gazdasági programok mind célul tűzték ki, igaz különböző elképzelésekkel rendelkeznek általánosságban a lakhatás kérdéséről.

Az **ösztönző adópolitikát** nagyrészt megvalósítja a kerület építményadóra vonatkozó rendelete. Egy 2018-as rendeletmódosításnak megfelelően a 2019-es adóévtől kezdődően (33/2018. (XII. 6.) önkormányzati rendelet, 3. §) a turisztikai céllal hasznosított lakóingatlanokra a Htv. szerinti maximumot²³ – 1898 Ft/m²/év – veti ki, az életvitelszerű lakhatásra használt ingatlanokat pedig mentesíti az adófizetési kötelezettség alól (38/2014. [XI.13.] önkormányzati rendelet, 7. § [3] bekezdés), (Igaz, az életvitelszerű lakhatás körében nem tesz különbséget

²¹ Csak AirBnB szolgáltatás keretében 1250 lakást hasznosítottak a járvány előtt (Szalai 2020), ami a kerületben található lakások 2,7%-át teszi ki, míg a fővárosban 2% alatti az AirBnB lakások aránya.

²² A legfrissebb adatok 2011-ből származnak, azóta feltehetőleg fiatalodott és korszerűsödött a kerületi lakásállomány.

²³ A 2019-es adóévre vonatkozik ez a maximum, 2020-ban már 1951 Ft/m²/év a kivethető legnagyobb adómérték. A Htv. szerinti korlát az inflációnak megfelelően változik (általában növekszik), azonban mivel – a Htv.-nek és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 48. § (1) bekezdésének megfelelően – az építményadót kivétéssel, határozatban állapítja meg az önkormányzati adóhatóság, továbbá évről évre csak minimálisan emelkedik a kiszabható legnagyobb mérték, az adminisztratív költségeket figyelembe véve célszerűbb az évesnél ritkábban igazítani az adómértéket.



bérlakások esetére a „megfizethető” és a piacon meghirdethető maximális áron kiadott lakások között, így csak általánosságban a lakhatási célú hasznosítást ösztönzi, nem kifejezetten a megfizethető lakhatás biztosítását.) Építményadóból évente nagyjából 2,4 milliárd forint bevételt szerez az önkormányzat (Gazdasági Program 2019–2024), 2019-ben, a járvány előtti utolsó évben az összes bevétel 11%-át tette ki az építményadó,²⁴ igaz, ebben nemcsak a lakóingatlanok utáni, hanem az egyéb építmények után fizetett építményadó is szerepel. Az egyéb használatoktól azonban valószínűleg a maximális adótétel sem térít el, hiszen pl. egy 50 m²-es lakás turisztikai hasznosítása esetén az adó 91 900 Ft évente, ezt az összeget 15 000 Ft/nap bevétellel számolva mindössze 7 vendégéjszaka is ki tud termelni (Tunkli 2018). (Kommunális adó alól mentesek azon magánszemély tulajdonosok, akik építményadó fizetésére kötelezettek, illetve az önkormányzati tulajdonú lakások bérlői, amely mentességek kedveznek a megfizethetőségi problémákkal küzdő háztartásoknak, lakhatás szempontjából egyebekben pedig nincs jelentősége ennek az adónak.) A lakások magán- vagy egyéb szálláshelyként való hasznosításának időbeli korlátozására vonatkozó lehetőséggel egyelőre nem élt a VIII. kerület, a kerületi honlapon olvasható tájékoztatás szerint társadalmi egyeztetést követően, más kerületekkel egyetértésben tervez ilyen rendeletet hozni a képviselő-testület (Ádám 2020).

A közszolgáltatások közül a pénzbeli támogatásokra nincs adat. Mivel a lakhatási célú támogatás nem önálló jogcím, hanem a rendszeres települési támogatás alosztályai közé tartozik, az önkormányzatoknak nem kötelességük, hogy az utóbbi nyilvántartása során külön számontartsák a lakhatási célból megállapított települési támogatásokat. A kerület szociális ellátásokról szóló helyi rendeletében – egyebek mellett – a lakhatással kapcsolatos hátralék szerepel a rendszeres települési támogatás esetei között (10/2015. [III. 1.] önkormányzati rendelet, 6. § [2] bekezdés a) pont). 2019-ben 56 millió forintot fordított az önkormányzat (az összes rendeletben foglalt támogatási cél esetén nyújtott) települési támogatásra, amelyre összesen 1558-an voltak jogosultak (KSH, Települési támogatás). Összehasonlításképp, 2010-től a normatív lakásfenntartási támogatás eltörléséig csak lakhatási célra évente átlagosan 1675 jogosult számára, átlagosan 55 millió forint támogatást tudott nyújtani az önkormányzat, amely kiadás 90%-át a központi költségvetés állta (KSH, Budapest kerületeinek adatai). A 2016–2021-es önkormányzati zárszámadások alapján az önkormányzat nem kap központi költségvetési támogatást települési támogatás nyújtására.

A jelenlegi pénzbeli támogatásoknál nagyobb jelentősége lehet a lakásgazdálkodásnak, amit egy 100%-os önkormányzati tulajdonú cég, a Józsefvárosi Gazdálkodási Központ Zrt. végez. 2020-ban a józsefvárosi 46 242 lakásból (KSH, Budapest kerületeinek adatai) 4260 volt önkormányzati tulajdonú,²⁵ megközelítőleg 10%, amely már érdemi önkormányzati jelenlétnek tekinthető, azonban e lakásállomány jelentős részét alacsony komfortfokozatú, illetve lakás céljára alig alkalmas szükséglakások teszik ki, számos lakásnak nem kielégítő az állapota. Részben ebből kifolyólag magas a lakatlan önkormányzati ingatlanok aránya, 2019-ben, illetve 2020-ban is a lakások 20%-a üresen állt. A 2022 elején társadalmi egyeztetésre bocsátott Vagyongazdálkodási Terv már csak 4128 lakást említ, a kihasználatlanság aránya továbbra is 20%, több mint fele a lakásoknak a felújítandó kategóriában szerepel (Józsefváros közép- és hosszú

²⁴ Saját számítás a Gazdasági Program és a 2019. évre vonatkozó zárszámadás alapján.

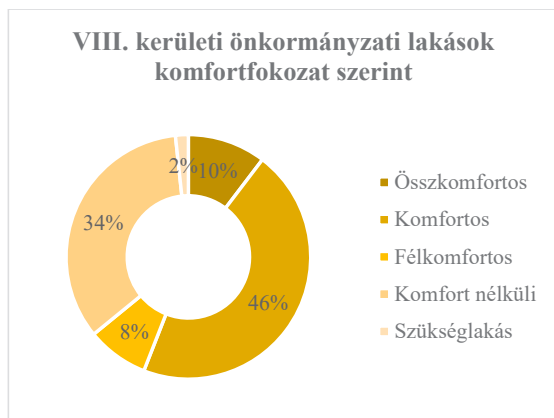
²⁵ A KSH és a Józsefvárosi Gazdálkodási Központ Zrt. számomra rendelkezésre bocsátott adatai eltérnek egymástól, az utóbbit veszem alapul.



távú vagyongazdálkodási terve 2022–2029). Szintén komoly hiányosságokra utal, hogy csak a 2019-es évben 644 millió Ft-os veszteséget termelt ki a kerületi tulajdonában álló lakásállomány.

3. ábra

Budapest VIII. kerületének önkormányzati lakásállománya komfortfokozat szerint 2019-ben (%)



Forrás: Sajtó szerkesztés, adatok forrása: Józsefvárosi Gazdálkodási Központ Zrt.

A szakpolitikai dokumentumok visszatérő eleme, hogy az önkormányzatok lakásfenntartással kapcsolatos veszteségeit csökkenteni kellene, amelyre megoldás lehet az ingatlanok nagyobb arányú bérbeadása, a magasabb bérleti díj vagy a veszteségek keresztfinanszírozással történő kompenzációja.²⁶ A veszteségminimalizálás kérdése azonban rámutat az önkormányzati ingatlanfenntartás talán legnagyobb konfliktusára: ha sok lakást adnak bérbe szociális alapon, kedvezményes áron, az a rászoruló háztartások számára megkönnyíti a lakhatáshoz való hozzáférést, azonban veszteségeket termel, míg ha magasabb bérleti díj mellett adja bérbe az ingatlanokat az önkormányzat, azzal bár gazdálkodási szempontból fenntarthatóbb rendszert teremt, a legalacsonyabb jövedelműek számára rontja a megfelelő lakásokhoz való hozzáférést. Ezen dilemmából jelent kiutat – akár az önkormányzati lakásállományon belül, akár a teljes önkormányzati ingatlangazdálkodáson belül – a keresztfinanszírozás.

Az új Lakásrendeletben megjelenik a keresztfinanszírozás, az önkormányzat már deklarálta szegmentálja a lakásokat (és ezáltal a potenciális bérlőket is), a közalkalmazottak számára elérhető szolgálati, valamint házfelügyelői lakásokon túl piaci, ideiglenes elhelyezésre szolgáló, illetve krízislakásokat különböztet meg (25/2021. [VII. 22.] önkormányzati rendelet, 5. §). A magasabb jövedelműek számára piaci alapú bérletet szán, tipikusan felújítási kötelezettség mellett.²⁷ Jelenleg a piaci alapon kiadott, magasabb komfortfokozatú lakások havi bérleti díja

²⁶ A jelenlegi Gazdasági Program szerint még a bérbeadást végző entitásnál sem áll rendelkezésre elegendő adat arról, hogy a veszteséget mennyiben az alacsony bérleti díj és mennyiben az üresen álló lakások magas aránya okozza.

²⁷ Ez a gyakorlat már az új lakásrendelet elfogadása előtt, a 2020-as év folyamán megkezdődött.



2200 Ft/m², (25/2021. [VII. 22.] önkormányzati rendelet, I. melléklet, 4. pont), amely elvben már tartalmazza az önkormányzat nyereségét is, azonban érdemben kedvezőbb a koronavírus járványt közvetlenül megelőzően, 2020 februárjában fennálló 3512 Ft/m²-es magánpiaci árnál, ami vonzó megoldássá teheti a középosztály számára. A piaci bérleti díjon realizált nyereség hozzájárul az alacsony jövedelmű, rászoruló háztartások számára biztosított lakások fenntartásának, esetleges felújításának költségeihez, felújítási kötelezettség esetén pedig az ingatlan-állomány általános színvonala is javul. A piaci alapú, ám magánpiaci árnál olcsóbb önkormányzati lakások általános árfekező hatást is kifejtene, hiszen alternatívát jelentenek az egyre dráguló magánpiaci lehetőségekkel szemben. (A szociális alapon, illetve költségelven bérbeadott magas komfortfokozatú lakások esetén ennek töredéke, 368–493 Ft/m² a bérleti díj.) A hatályos gazdasági program megemlíti a keresztfinanszírozás tágabb formáját is, amely során az (üzleti célú) egyéb helyiségek bérletének nyeresége járul hozzá a lakáskiadás költségeihez (Gazdasági Program 2019–2024).

Ezen bevételek azonban feltehetően nem elegendőek arra, hogy a lakásállomány korszerűsítését, megfelelő állapotban tartását és esetleges bővítését finanszírozzák, így szükségessé válik központi költségvetési forrás bevonása, illetve egyes önkormányzati vagyonelemek (ingatlanok) értékesítése. Utóbbi ugyan ellentmondhat a lakhatási célnak, a gazdasági program ezért úgy fogalmaz, hogy körületekintően megválasztott ingatlanok esetén merülhet föl az értékesítés, illetve kizárja ezt a lehetőséget azon lakásokra, amelyek teljes egészében önkormányzati tulajdonú épületben találhatóak. 2020–2021 folyamán összesen 83 önkormányzati tulajdonú lakás került elidegenítésre, összesen 932,6 millió Ft értékben (Józsefvárosi Önkormányzat). Nagyléptékű beruházásokra azonban ez önmagában még nem feltétlenül teremtené lehetőséget, ahhoz központi forrásokra is szükség lenne. Az önkormányzat korábban kapott is központi költségvetési forrást, azonban a koronavírus járvány folyamán a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet felhatalmazása alapján a pénzügyminiszter a központi költségvetésben foglalt, Budapest Főváros VIII. kerülete számára „önkormányzati bérlakásfejlesztés támogatása” jogcímen biztosított 620 millió forintos összeg átcsoportosításáról rendelkezett, így a kerület elesett ettől a forrástól (92/2020. [IV. 6.] Korm. Rendelet n.d., 6. §, Költségvetési tv. 2020, IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet, 3. melléklet II.).

A megfizethető lakhatás szempontjából az önkormányzati tulajdonú lakások meglétén túl a hozzáférés szabályai, a lakásrendelet milyensége is lényeges. A jogosultság feltételei az elmúlt években mind a Régi Lakásrendelet (6/2010. [III. 8.] önkormányzati rendelet), mind az (új) Lakásrendelet szerint észszerűek az önkormányzati tulajdonú lakások bérlésére: pl. a rendelet nem vár el irreálisan alacsony jövedelmet a pályázótól, nem zárja ki az ingatlan jellegére való tekintet nélkül a valamilyen ingatlantulajdonnal rendelkezőket, mint egyes fővárosi kerületek (Molnár et al. 2019), azonban a Józsefváros példája megmutatja, hogy az aktuálisan meglévő lakásállomány bérbeadásakor igen sokat számít az önkormányzat hozzáállása, különösen a szociálisan rászoruló lakosok helyzete szempontjából. Önmagában az is beszédes, hogy az előző lakásrendeletet fennállása során 32 módosító rendelettel, összesen 280 ponton módosították.²⁸ A 2014–2019 közötti – a lakhatáshoz való jogot alapjogként nem elismerő, kormánypár-

²⁸ Nemzeti Jogszabálytár lábjegyzetei alapján.



ti többségű – városvezetést számos kritika érte amiatt, hogy ritkán és rosszul hozzáférhető módon tették közzé a lakáspályázatokat, és túl sok a kiadatlan, üres ingatlan, illetve amiért nem kellő mértékben érvényesítenek szociális szempontokat a közszolgáltatások nyújtása során. Ugyanebben az időszakban a pályázaton kívüli, méltányossági jogcímen²⁹ történő lakáskiadásban, illetve a lakhatáshoz is kapcsolódó települési támogatásoknál kifejezetten rendpárti szemlélet jelent meg: a rendelet kizárta a jogosultak köréből azokat, akik előzetes letartóztatásban vannak, elzárás vagy szabadságvesztés büntetésüket töltik, valamint azokat, akik „nem működnek együtt” az állami foglalkoztatási szervvel, a települési támogatás esetén pedig a további – az AB egy korábbi döntése szellemében feltehetőleg alaptörvényellenes³⁰ – életvitelbeli elvárásokat is támasztott. (16/2010. [III. 8.] önkormányzati rendelet, 8. § [8] bekezdés, 10/2015. [III. 1.] önkormányzati rendelet, 5. § [3]–[4] bekezdés, 30/2017. [XI. 14.] AB határozat, [29] bekezdés, Molnár, et al. 2019, A Város Mindenkié 2018). Ezen rendelkezéseket eleinte a következő, a lakhatáshoz való jogot elismerő városvezetés sem helyezte hatályon kívül, igaz, a települési támogatás esetén jelentősen szűkítette a kizáró rendelkezések körét, továbbá a járványügyi veszélyhelyzet kapcsán beemelte a lakhatási krízishelyzet esetére vonatkozó lakásbérleti lehetőséget (39/2020. [VII. 16.] önkormányzati rendelet, 7–8. §, 16/2010. [III. 8.] önkormányzati rendelet, 16/A. §). Az új lakásrendelet 2021-es életbelépésével végül a rendpárti szemlélet maradványai is hatályukat veszítették. Szigorú szankció jelenleg az önkormányzati lakás rendeltetésszerű használatához, különösen a lakhatási cél megőrzéséhez kapcsolódik, egyes esetekben a jogkövetkezmény az önkormányzati lakhatásban bérloklenti részvételből való kizárás 5, illetve 10 évre (25/2021. [VII. 22.] önkormányzati rendelet, 9. §).

Az új Lakásrendelet szemléletváltása már abból is kitűnik, hogy rögtön a normaszöveg elején rendelkezik olyan alapelvekről (25/2021. [VII. 22.] önkormányzati rendelet, 2. §), mint a pályázati jogcím elsődlegessége, a sérülékeny csoportok védelme, a lakások kihasználtságának javítása, a zsúfoltság csökkentése, a bérleti jogviszony fenntartása, és kizárólag a lakás megfelelő hasznosulásával összefüggő felülvizsgálata – mind olyan elvek, amelyek a lakhatási célt helyezik előtérbe. A lakásállomány lehetőségeinek kiaknázását segítik azok az előírások, amelyek a lakásgazdálkodás irányelveinek, konkrét éves terveinek elkészítésére és a lakásállomány monitorozására és átláthatóvá tételére vonatkozó lépéseket állapítanak meg (25/2021. [VII. 22.] önkormányzati rendelet, 4. §). Ezekhez képest meglepő módon két ponton akár erősen piacpártiként vagy túlzottan nyereségorientáltként is értelmezhető rendelkezéseket is találhatunk. A bérleti szerződésre végrehajtási záradékkal ellátott közjegyzői okirati formát ír elő a Lakásrendelet, amely azonnali végrehajthatóságot biztosít (A bírósági végrehajtásról szóló

²⁹ A pályázaton kívüli méltányossági jogcímnek különösen nagy a jelentősége, ha ritkán írnak ki pályázatot, vagy ha a pályázatok olyan lakhatáshoz, illetve a lakás fenntartásához közvetlenül nem kapcsolódó, potenciálisan diszkriminatív feltételeket tartalmaz, mint pl. az a 2016-os pályázat, amely középiskolai végzettséget írt elő.

³⁰ A Szocvtv. egy korábbi időállapotának egyes rendelkezéseit vizsgálva mondta ki az Alkotmánybíróság (AB) döntése indokolásában, hogy nem „lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék,” valamint hogy „a lakókörnyezet rendezettsége biztosításaként a magán- és családi élet belső színterének, azaz az intim szféra vizsgálata az Alaptörvény[ben]... lehetővé tett közösség számára hasznos tevékenység előírásaként nem értelmezhető.” Bár a Szocvtv. kifogásolt rendelkezései az AB döntésekor már nem voltak hatályban, a döntés indoklása jelzi az AB álláspontját a lakhatáshoz, illetve szociális ellátáshoz állított pluszfeltételek alkotmányosságáról.



1994. évi LIII. törvény, 10. § b) pont), azaz szerződésszegés esetén külön bírósági döntés nélkül is végrehajtásnak (akár kilakoltatásnak) teszi ki a bérlet (25/2021. [VII. 22.] önkormányzati rendelet, 33. § [2] bekezdés). A másik ilyen rendelkezés háromhavi kauciót ír elő a piaci alapú bérletekre (25/2021. [VII. 22.] önkormányzati rendelet, 41. § (1) bekezdés 40. pont), amely szokatlan, tekintve, hogy számos magánbérbeadó is csak egy- vagy kéthavi díjnak megfelelő kauciót kér, ráadásul a Ptk. 6:343 § szerint a havi bérleti díj háromszorosa a kérhető kaució felső határa, afölött már a „*túlzott mértékű biztosíték*” mérséklését kérheti a bérbeadó (igaz, a szociális lakások esetén nem kell kauciót fizetni).

A magánszektorral való együttműködésre alapozó megoldások közül a nonprofit lakás-közvetítő megvalósítása fővárosi szinten megkezdődött.³¹ A legutóbbi három gazdasági program mind tervezett olyan városrehabilitációt, városfejlesztést, amelyben magánberuházók vesznek részt. Ezen nagyobb léptékű beruházások azonban az eddigiekben vegyes eredményekkel jártak. Míg a Magdolna negyedben zajló rehabilitáció egyes fázisait sikerült a helyi lakosság megőrzésével lebonyolítani (Czirfusz – Horváth et al. 2015), addig a Corvin sétány projekt leginkább az ún. finanszírozás 2.0 jelenséget valósította meg (Wijburg – Aalbers – Heeg 2018): magasabb jövedelműek számára elérhető lakások, irodaházak és egy bevásárlóközpont épült a területen, miközben az alacsony jövedelmű háztartások kiszorultak a környékről (Czirfusz – Horváth et al. 2015, Horváth 2019).

4.3. Józsefváros – összegzés

Budapest főváros VIII. kerülete esetében a mostani lakhatási válság a lakhatási szegénység hagyományos formáival együtt van jelen, így a helyi lakhatási politikának a rossz lakáskörülményekre, a rászoruló elhelyezésére, illetve az alacsony és közepes jövedelemmel rendelkezők, valamint a fiatalok megfizethetőségi problémáira is reflektálnia kell. Az ideológiai különbségek ellenére az elmúlt évek gazdasági programjai mind célul tűzték ki a lakáskörülmények javítását és a megfizethetőség elősegítését, ennek megfelelően az összes közpolitikai eszköz alkalmazására látunk valamilyen példát, igaz, a magánszektorral való együttműködés, illetve a rövidtávú turisztikai célú kiadás szabályozása egyelőre kezdeti fázisban, illetve csak tervek szintjén szerepel.

A kerület alkalmaz adóösztönzött, rendszeres települési támogatás elérhető azok számára, akiknek lakhatással kapcsolatos hátráléka van, igaz ezen eszközök hatékonysága kérdéses. A lakhatási politika legfajslúlyosabb eleme az önkormányzati tulajdonú lakások bérbeadása, azonban a lakásállomány állapota, korszerűsége nem kielégítő, és komoly veszteségeket termel. Az aktuálisan kiadható állapotú lakások hozzáférhetősége szempontjából számít a kerületi önkormányzat hozzáállása, az új Lakásrendelet alapelvei és rendelkezései várhatóan pozitív hatással lesznek a VIII. kerületben önkormányzati lakásban élők, vagy élni kívánók esélyeire. Azonban tudatos lakásgazdálkodás mellett is központi forrásokra szorul az önkormányzati tulajdonú bérlakásrendszer, így kiszolgáltatottá válik az országos szintű politikának.

³¹ A cselekvési terv 2021 őszén került bemutatásra (Budapest Főváros Önkormányzatának Hivatalos Lapja 2021).



5. KONKLÚZIÓ

Bár a lakhatási kérdésre, illetve az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok nem hagynak nagy döntési szabadságot az önkormányzatoknak, ezen korlátokon belül is tudnak dekommodifikációs és piackorrekciós intézkedéseket hozni. Szabályozói funkciójukban – közvetlen piacsabályozó intézkedésként – korlátozhatják a lakhatási céllal versengő használatok közül azt a rövid távú turisztikai célú bérbeadást, illetve adóössztönzőként alkalmazhatják az építményadót, illetve az ahhoz kapcsolt mentességeket, kedvezményeket a lakások valóban lakhatási célú használatának elősegítésére. Közzolgáltatásként települési támogatással és szociális alapon kiadott önkormányzati bérlakásokkal segíthetik a rászorulókat, alacsony jövedelműek lakhatáshoz való hozzáférését. Bár az önkormányzatok gazdasági lehetőségei feltehetőleg nem engedik meg, hogy az önkormányzati bérlakásszektort nagymértékben bővítsék, a meglévő ingatlanok megfelelő állapotban tartása, szükség esetén felújítása és akár piaci elvű bérbeadása szintén hozzájárulhat a lakhatási válság elleni küzdelemhez. A megfizethető bérbeadásban azonban nemcsak az önkormányzat vehet részt, PPP konstrukciókon keresztül bevonható magántőke is a nonprofit lakásszektor növelésébe, továbbá szintén a magánszektorral együttműködve lakásügynökségeken, a magánbérleti szektor kiszámíthatóságát segítő szolgáltatásokon keresztül javíthatják a lakhatáshoz való hozzáférést meghatározó mechanizmusok hatékonyságát.

A józsefvárosi példa tanulságai azonban azt mutatják, hogy a legtöbb „klasszikus” (szabályozói és közzolgáltatói) eszköz tekintetében még a lakhatási cél mellett elkötelezett önkormányzatok is csak korlátozottan tudnak fellépni a lakhatási válság ellen. A nagyvolumenű dekommodifikációs jellegű közzolgáltatások tekintetében igen kiszolgáltatottak az országos politikának, így célszerű lehet a központi költségvetéstől függetlenebb, magánszektorral együttműködő megoldásokat alkalmazni. Azonban a már rendelkezésre álló infrastruktúrával is képesek javítani, igaz – a szelektív jóléti rendszer logikájának megfelelően – „csak” a leginkább rászoruló háztartások lakhatáshoz való hozzáférésén.

IRODALOM

- A Város Mindenkié (2018): *Budapesti lakáshelyzet az adatok tükrében*. https://avarosmindenkie.blog.hu/2018/09/29/budapesti_lakashelyzet_az_adatok_tukreben (Utolsó letöltés: 2022. 03. 30.)
- Aalbers, M. B. (2008): The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. *Competition & Change* 12(2): 148–166. <https://doi.org/10.1179/102452908X289802>
- Ádám J. (2020): *Küzdjünk az Airbnb ellen, vagy vége lesz magától is?* Józsefváros.hu <https://jozsefvaros.hu/hir/75510/kuzdjunk-az-airbnb-ellen-vagy-vege-lesz-magatol-is> (Utolsó letöltés: 2022. 03. 30.)
- Bengtsson, B. (2001): Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4): 255–275. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00056>
- Budapest Főváros Önkormányzatának Hivatalos Lapja, 2021: *Bemutatták a Fővárosi Lakásügynökség cselekvési tervét*, Budapest.hu <https://budapest.hu/Lapok/2021/bemutattak-a-fovarosi-lakasugynokseg-cselekvesi-tervet.aspx> (Utolsó letöltés: 2022. 03. 30.)



- Büttl F. – Szabó N. (2020): *Feketelakás 3.0*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország. https://habitat.hu/sites/feketelakas/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/Feketelakas_3.0_Kiadvany.pdf. (Utolsó letöltés: 2022. 03. 30.)
- Czifrusz M. (2019): *Lakhatási problémák és megoldások. Az önkormányzatok lehetőségei*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung; Megújuló Magyarorszáért Alapítvány; Periféria Közpolitikai és Kutatóközpont.
- Czifrusz M. – Jelinek Cs. (2019): Az önkormányzatok mozgástere a lakhatási szegénység enyhítésében. In: Jelinek Cs. (szerk.): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2019*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország, 77–93.
- Czifrusz M. – Horváth V. – Jelinek Cs. – Pósfai Zs. – Szabó L. (2015): Gentrification and Rescaling Urban Governance in Budapest-Józsefváros. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 1(4): 55–77. <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v1i4.104>
- Dewilde, C. – De Decker, P. (2016): Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society*, 33(2): 121–161. <https://doi.org/10.1080/14036096.2015.1109545>
- Forbes (2020): *Tavaly fékezett az áremelkedés: 40 ezren költöztek el Budapestről*, Forbes.hu <https://forbes.hu/uzlet/tavaly-fekezett-az-aremelkedes-40-ezren-koltoztek-el-budapestrol/> (Utolsó letöltés: 2022. 03. 30.)
- Gosztonyi Á. – Czifrusz M. – Pósfai Zs. – Tóth K. – Feldmár N. – Kovács V. (2020): *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2020*. Budapest: Habitat for Humanity Magyarország.
- Hegedüs J. – Somogyi E. (2018): A lakások megfizethetősége és a társadalmi egyenlőtlenségek – a KSH 2015-ös lakásfelvétele alapján. In: Dóra I. – Hegedüs J. – Horváth Á. – Sági Z. – Somogyi E. – Székely G.-né: *Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés részletes eredményei*. Budapest: KSH, 6–25.
- Hoffman I. (2019): Only a Theoretical Possibility of the Ad Valorem Property Tax System – the Regulation on Immovable Property Taxes in Hungary. *Analyses and Studies* 2(8): 63–74.
- Hoffman I. – Szatmári A. (2019): The Transformation of the Municipal Social Benefit System in Hungary in the Last Decade. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 18(4): 535–559. [https://doi.org/10.4335/18.3.691-712\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.691-712(2020))
- Horváth D. (2019): A városrehabilitáció társadalmi sokszínűsége gyakorolt hatásainak térbeli-társadalmi vizsgálata Józsefvárosban. *Területi Statisztika*, 59(6): 606–643. <https://doi.org/10.15196/TS590602>
- Ikeda, S. – Washington, E. (2015): *How Land-Use Regulation Undermines Affordable Housing*. Arlington: Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University.
- Kasnyik M. – Hajdu M. (2019): *A budapesti lakásár-robbanás, ahogy még sosem lát-tad*. G7.hu <https://g7.hu/adat/20190312/a-budapesti-lakasar-robbanas-ahogy-meg-sosem-lattad/> (Utolsó letöltés: 2022. 09. 09.)
- Kecső G. (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *MTA Law Working Papers* 2015/2.



- Loughlin, J. (2004): The „Transformation” of Governance, *Australian Journal of Politics and History*, 50(1): 8–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8497.2004.00317.x>
- Madden, D. – Marcuse, P. (2016): *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. London: Verso.
- Misetics B. (2018): Sosem volt elég: Lakásfenntartási támogatás 2015 előtt. *Esély*, 29(6): 3–44.
- Molnár L. (2019): *A budapesti lakáspiac helyzete: Kialakulhat-e lakhatási válság?* Budapest: GKI Gazdaságkutató Zrt.
- Molnár N. – Szatmári A. – Tóth F. – Vági R. (2019): *Büntető önkormányzatok. Fővárosi körkép a szabályozó hatalom természetéről*. Budapest: Utcajogász Egyesület.
- OHCHR (1991): *General Comment No. 4. The right to adequate housing*. OHCHR.
- Szalai A. (2020): *Nem kapkodják el az Airbnb-zés szabályozását*. Népszava.hu https://nepszava.hu/3090612_nem-kapkodjak-el-az-airbnb-zes-szabalyozasat (Utolsó letöltés: 2022. 03. 30.)
- Tunkli D. (2018): *Az Airbnb vagy a lakáskiadás hoz több pénzt? Itt a képlet, ami megmutatja a valóságot*, Forbes.hu <https://forbes.hu/uzlet/az-airbnb-vagy-a-lakaskiadas-hoz-tobb-penzt-itt-a-keplet-ami-megmutatja-a-valosagot/> (Utolsó letöltés: 2022. 03. 30.)
- UN Habitat (2008): *Right to Adequate Housing. UN Fact Sheets* 21.
- Wetzstein, S. (2017): The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54(14): 1–19. <https://doi.org/10.1177/0042098017711649>
- Wijburg, G. – Aalbers, M. B. – Heeg, S. (2018): *The Financialisation of Rental Housing 2.0: Releasing Housing into the Privatised Mainstream of Capital Accumulation*, Heverlee: Antipode. <https://doi.org/10.1111/anti.12382>

Jogszabályok

Alaptörvény

- ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 1966. 12. 16.
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról
1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról
2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről
- 30/2017. (XI. 14.) AB határozat
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet



- a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet
- Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2015. (III. 1.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetbeni, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátások helyi szabályairól
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 16/2010. (III.08.) önkormányzati rendelete a Budapest Józsefvárosi Önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásának feltételeiről, valamint a lakbér mértékéről
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 25/2021. (VII. 22.) számú önkormányzati rendelete az önkormányzat tulajdonában álló lakások bérbeadásáról
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 33/2018. (XII. 6.) önkormányzati rendelete az építményadóról szóló 38/2014. (XI. 13.) önkormányzati rendelet módosításáról
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 38/2014. (XI. 13.) önkormányzati rendelete az építményadóról
- Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének 39/2020. (VII. 16.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetbeni, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátások helyi szabályairól szóló 10/2015. (III. 01.) önkormányzati rendelet módosításáról
- 104/ 2015. (IV. 16.) képviselő-testületi határozat I. Melléklet Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzat 2014-2019. évi gazdasági programjáról
- 182/2020. (V. 7.) számú határozat az önkormányzat 2019–2024. évre szóló gazdasági programjának elfogadásáról
- 105/2022. (V. 05.) KT határozat Józsefváros 2022-2029-re vonatkozó közép-és hosszú távú vagyongazdálkodási tervéről <https://jozsefvaros.hu/otthon/onkormanyzat/strategiak/2022/05/jozsefvaros-kozep-es-hosszu-tavu-vagyongazdalkodasi-terve-2022-2029/>.

Statisztikai adatok

- Eurostat: Distribution of population by housing cost burden and tenure status. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO28__custom_3050154/default/table?lang=en.
- Eurostat: HICP – monthly data (index). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HICP_MIDX__custom_1130265/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=f8359514-4a31-45ea-94d9-71c2618b29ff.
- Eurostat: House price index (2015 = 100) – annual data. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hpi_a/default/table?lang=en.



Ingatlannet.hu: Lakóingatlan négyzetméter árának alakulása. <https://www.ingatlannet.hu/statisztika/Magyarorsz%C3%A1g>.

Józsefvárosi Önkormányzat: Józsefvárosi Önkormányzat Ingatlanértékesítései 2020–2022. <https://jozsefvaros.hu/atlathatosag/2022/05/ingatlanertekesites/>.

KSH. 2011. A lakott lakások szobaszám, tulajdonjelleg és használati jogcím szerint.

KSH. Budapest kerületeinek adatai.

KSH. Települési támogatás. Önkormányzatok által nyújtott eseti támogatások.