

DÁNIEL ZSUZSA

## Állam és piac – lakástámogatás, lakásfinanszírozás, reformok

Nemzetközi tapasztalatok

---

A lakáspolitikáé lényeges és gyors változáson ment keresztül Európában és fejlett világ más országaiban. A posztzocialista átmenet során Magyarországon is napirendre kerültek a lakásszektor átalakításának olyan alapvető kérdései, mint az állam és piac szerepének meghatározása vagy a támogatások mértékének és jellegének kialakítása. A cikk az elmúlt évtized külföldi tapasztalatait ismerteti, kiemelve és adatokkal szemléltetve azokat az elvi és gyakorlati problémákat, amelyeknek megoldása Magyarországon is a közeljövő feladatai közé tartozik.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: R21, H41.

---

Magyarországon már a rendszerváltás előtt reformok zajlottak le a lakásszektorban. A kormány a kínálat bővítésével, állami bérlakások tömeges építésével és a saját lakás építéséhez nyújtott támogatások növelésével a nyolcvanas évek végére jelentősen mérsékelte a „mennyiségi” lakáshiányt, azaz azt az eltérést, amely az összes lakásszámot tekintve mutatkozott a kereslet és a kínálat között. A lakással kapcsolatos költségvetési kiadások 1989-re elérték a GDP 6 százalékát.<sup>1</sup>

Az irreálisan alacsony lakbérszint, a torz árrendszer, valamint a bürokratikus szabályozás következtében azonban a minőségi-strukturális hiány mindvégig fennmaradt. A rendszerváltáskor a lakásállomány számottevő része leromlott állapotban volt.

Az elmúlt másfél évtizedben mélyreható átalakulás ment végbe a tulajdonviszonyokban (ennek keretében privatizálták a bérlakások túlnyomó részét), a lakásszektor finanszírozásában, a lakberekben és a lakásköltségekben. A lakások allokációját a piac vette át. A kínálati korlátokat fokozatosan keresleti korlátok váltották fel: a posztzocialista átmenet időszakában a háztartások immár a lakásár, a lakásfenntartási költségek, a fűtés és világítás költségének, a víz- és csatornadíj megfizethetőségének kérdésével szembesülnek. A kilencvenes évek második felében kialakult piaci intézményrendszer, új törvények és intézkedések sora (jelzáloghitel bevezetése, társasházi törvény stb.) segítette a legális és szervezett piac működési feltételeinek megteremtését. 1989 után jelentősen csökkentették a lakástámogatási kiadásokat, majd az évtized végén új támogatási rendszert fogadott el a parlament.

A változások kedvezően hatottak a lakáskínálatra, de néhány öröklött és korábban is megoldatlan probléma mellett új gondok is keletkeztek. A fejlemények értékeléséhez és a

---

\* A tanulmány a T29028 sz. OTKA kutatás keretében, az Ecostat támogatásával készült.

<sup>1</sup> 1989-ben a lakosság minden 100 forint jövedelme átlagosan 18 forint költségvetési és költségvetésen kívüli lakástámogatással egészült ki. Ez nem csak az ország teherbíró képességéhez mérve, de fejlett országokkal összehasonlítva is rendkívül magas arány (Dániel [1997]).

további teendők kijelöléséhez sok segítséget adhat a külföldi tapasztalatok elemzése. Cikemben – külföldi szerzők tanulmányait felhasználva – igyekszem kiemelni és adatokkal szemléltetni azokat a kérdéseket, amelyek Magyarországon is napirenden vannak, és amelyekben a hazai lakáspolitikának állást kell majd foglalnia.

### A lakáshoz való jog értelmezéséről

A lakáskérdésről szóló irodalomban elég széles konszenzus alakult ki abban, hogy a lakás nem közönséges piaci termék, hanem speciális szerepe van a szükségletek kielégítésében. A szükségleteken belül ki szokták emelni az úgynevezett *alapvető szükségleteket*, amelyek kielégítésének elsőbbséget kell kapniuk a társadalomban (például az élelem, a hajlék, az alapoktatás vagy az ivóvíz).

Amartya Sen a szegénység problémáját vizsgálva a következőket írja: „...az »alapvető szükségletek« filozófiája és ehhez kapcsolódva az »életminőséggel« foglalkozó irodalom mérhetetlenül hasznos feladatot látott el, amikor felhívta a figyelmet az alapvető javaktól és szolgáltatásoktól való megfosztottság következményeire”. Majd így folytatja: „... ez a megközelítés azt várja a társadalomtól, hogy *eszközöket biztosítson* és feltételeket teremtsen az alapvető emberi funkcióik gyakorlása érdekében” (Sen [1992]).

Az ember nem képes ellátni alapvető funkcióit, ha nincs fedél a feje felett. Valamilyen minimális minőségi követelményt kielégítő, megfelelő színvonalú hajlék iránti igény az alapszükségletek része, s ennek az igénynek a kielégítése nem tagadható meg senkitől. Az ENSZ Emberi jogok deklarációjának 45. cikkelye kimondja, hogy mindenkinek joga van önmaga és családja számára egészséges és elfogadható életszínvonalhoz, beleértve a lakáshoz való jogot is. Az Egyesült Államokban is, ahol pedig nagyobb a bizalom a piac iránt, mint a legtöbb európai országban, 1949-ben megfogalmazták azt a célt, hogy „minden amerikai családnak megfelelő környezetben, alkalmas otthona legyen” (*US Housing Act*). Ezt a követelményt 1990-ben újabb törvényben kiegészítették azzal a feltétellel, hogy az otthon „megfizethető” legyen (*National Affordable Housing Act*).

A *lakáshoz való jog* hivatalos elismerése nem foglal magában garanciát arra, hogy az állam lakást juttat azoknak, akik erre rászorulnak. Ám a követelmény több üres szólamnál. Kifejezésre juttatja, hogy az állam a lakáspolitikát a jóléti politika részének tekinti.<sup>2</sup> A többi alapvető szükséglet kielégítésére vonatkozó joghoz hasonlóan, ezt is nehéz pontosan definiálni. Mértéke szorosan kapcsolódik az adott ország gazdasági lehetőségeihez, valamint az adott társadalom által vállalt szociális elkötelezettséghez. Általában a nemzeti lakásprogramok tisztázzák az állam felelősség vállalásának mértékét, az állam, az állampolgár, a piac és a lakás kapcsolatának jellegét.<sup>3</sup>

A lakáspolitikával foglalkozó nyugati irodalom a lakást egyszerre tekinti piaci jószágnak és speciális értelemben vett „közjószágnak”.<sup>4</sup> A lakások allokációját a piac végzi el.

<sup>2</sup> A kérdés tárgyalásában B. Bengtsson A lakás mint társadalmi jog című tanulmányának gondolataira támaszkodom (Bengtsson [2001]).

<sup>3</sup> Kornai János a magyar egészségügy reformjáról irt tanulmányában az állam és az állampolgár közötti viszonyt tekintve, két etikai posztulátumot fogalmaz meg: 1. az *egyén szuverenitásának tiszteletben tartását*, vagyis növelni kívánja az egyén, és szűkebbre szorítani az állam döntési jogkörét a jóléti szférában. 2. a *szolidaritás elvének érvényesítését*, a bajban lévők, a hátrányos helyzetűek segítségét (Kornai [1998]). A posztulátumok a lakáspolitikára is érvényesnek tekinthetők, hozzájárulhatnak a támogatások jellegének át-gondolásához.

<sup>4</sup> Nem szeretnék belebonyolódni a közjavak (*public goods*) értelmezése körüli vitákba. Cikemben úgy értelmezem, ahogy azt számos lakáspolitikával foglalkozó kutató teszi: speciális termék, mert nincs helyettesítője, és mert költségeinek fedezése szükségessé tehet az adófizetők pénzéből állami segítséget (Oxley-Smith [1996]).

A lakás eladója és vevője, illetve a lakás tulajdonosa és bérlője között piaci szerződés jön létre. Ha azonban kizárólag piaci mechanizmus révén megy végbe az allokációs folyamat, akkor a lakosok egy része nem jut lakáshoz. A piac csak a fizetőképes keresletet ismeri el, márpedig van olyan ember, aki nem képes megfizetni a lakáshasználat árát.

A vélemények megoszlanak abban a tekintetben, mi legyen az állam szerepe a lakások allokációjában. Az egyik felfogás szerint az államnak biztosítania kell, hogy a rászoruló lakáshelyzete se legyen rosszabb egy meghatározott, még elfogadható minimumnál. A másik felfogás szerint az állam megfelelő szabályozással, beavatkozásokkal és támogatásokkal úgy korrigálja a lakáspiac működését, hogy a lakás – mégpedig a minimális minőségi szintnél magasabb színvonalú lakás – valamennyi állampolgár számára elérhető (megfizethető) legyen.

A megfizethetőség (*affordability*) értelmezése (a háztartás indokolt szüksége és fizetőképes kereslete közötti rés áthidalása) is a fenti logikát követi. A szűkebb megközelítés: az állam pénzbeli támogatással az alacsony jövedelmű és más hátrányos társadalmi helyzetű háztartások alapvető szükségletének szintjéig, megfizethetővé tesz egy minimális standardnak megfelelő lakást.<sup>5</sup> A tágabb megközelítés abból indul ki, hogy állam a piac korrekciójával és más támogatásokkal az alapvető szükségletknél magasabb szinten is segíti a lakás megfizethetőségét.

### Szelektív versus univerzális beavatkozás

Az állami beavatkozásnak két fő típusa különböztethető meg: a *szelektív* és az *univerzális*. Mindkét típus alkalmazásakor a lakáspiac jelenti a fő elosztási mechanizmust. A különbség az állami beavatkozás mértékében és módszereiben jut kifejezésre.<sup>6</sup>

A *szelektív* felfogásban a lakásellátás két elkülönült szférában történik, a „nyílt” lakáspiacon és a lakásszektor „védett” részében. A szabad piacba nem avatkozik be az állam, hanem a piacon kívül segíti a rászorulókat abban, hogy lakáshoz jussanak. A „védett” lakásszektor jól körülhatárolt szociális lakásállománnyal rendelkezik, amelynek az a hivatása, hogy egy minimális lakásstandardnak megfelelő otthon<sup>7</sup> biztosítson a hátrányos helyzetben lévő állampolgár számára. Általában a helyi önkormányzati szektor a szociális lakás fő gazdája, és finanszírozása állami közkiadásokból történik. A lakáshoz jutás egyéni jövedelem- és szükségletvizsgálattal, szoros szabályozással és szelektív támogatással megy végbe. (A szelektív megközelítés keretében ilyen duális bérlakásszektor alakult ki például Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban.)

<sup>5</sup> Ez a megközelítés nyitva hagy egy sor kérdést, amit a nemzeti lakáspolitikának már konkrétan kell meghatároznia: ki az, aki valóban nem képes megfizetni az alapvető szükségletet kielégítő lakást; milyen módon kell megszervezni az állami támogatás elosztását, amellyel megfizethetővé válik az alapvető szükségletet kielégítő lakás stb.

<sup>6</sup> A „szelektív” és „univerzális” közötti megkülönböztetésnek jelentős szerepe van az állam szerepének megértésében. Bo Rothstein, az ismert svéd szociológus szerint a „szelektív” és „univerzális” beavatkozás két ellentétes ideáltípusként értelmezhető. Az „univerzális” valamennyi állampolgárt segíti, anélkül hogy vizsgálnák a gazdasági rászorultságát. Ezzel szembeállítható a „szelektív” politika, amely célzott, a gazdaságilag leggyengébb népesség részére nyújtott segítség, és amely speciális vizsgálatokkal ellenőrzi (*means tested*), hogy valóban a gazdaságilag leggyengébbeknek jusson a támogatás (Rothstein [1998]).

Az univerzális rendszerben magától értetődik, hogy az állam széles körű redistribúciót hajt végre, és ennek keretében a lakosság egyik része – főleg a középrétegek – esetében az egyik kezével ad, a másikkal elvesz. E látszólagos inkonzisztencia ellenére az univerzális állami beavatkozás sokak szemében elfogadhatóbb, mivel nem stigmatizál, nem húz határvonalat azok között, akik „adnak”, illetve akik „kapnak” (Levi [1993]).

<sup>7</sup> Ez a forma megfelel James Tobin meghatározása szerinti „specifikus egyenlőség” kritériumának (Tobin [1970]).

A lakáshoz való jog érvényesülésének feltételét az *univerzális* felfogás abban látja, hogy az állam segíti megerősíteni a háztartás mint piaci szereplő pozícióját, pénzbeli támogatással lehetőséget nyújt ahhoz, hogy állampolgárai a szabad piacon kielégíthessék lakásszükségletüket (ez vonatkozik a hátrányos helyzetű háztartásokra is). Az állam lakásépítésben való részvétele szektorsemleges: független a tulajdonformától; a törvény azonos bérleti jogszabályokat alkalmaz a magán- és az önkormányzati tulajdonú bérlakáspiacon.

A svéd lakáspolitikát az 1930-as évek óta az univerzális beavatkozás jellemezte.<sup>8</sup> A nyolcvanas évek elején Nagy-Britanniában, a kilencvenes évek elején több más fejlett országban, így a hagyományosan jóléti államot megtestesítő Svédországban mélyreható reformokat vezettek be a lakáspolitikában.<sup>9</sup> Felülvizsgálták az állam szerepvállalására vonatkozó korábbi nézeteiket, a lakástámogatási rendszert. Mielőtt két jellegzetes ország példáján ismertetnék a konkrét reformintézkedéseket, ugorjunk előre az időben, és nézzük meg a már lezajlott reformok jellegének és hatásának utólagos értékelését, tanulságait!

### Reformok a visszapillantó tükörből

Az 1996-ban készült, 13 országra kiterjedő, közel másfél évtized tapasztalatait feldolgozó elemzésben<sup>10</sup> három, egymással összefüggő kérdést vizsgáltak meg.

1. Volt-e hasonlóság a 13 ország között az általános támogatási rendszerben?
2. Egyöntetűen csökkentették-e az általános támogatásokat?
3. A lecsökkent támogatásokon belül növekedett-e a célzott támogatások szerepe?

*Ad 1.* A vizsgált 13 országban az általános támogatáshoz való viszonyt tekintve két fő irányzatot lehetett megkülönböztetni. Az *egyik* csoportba tartoztak a skandináv országok és a kontinentális Európa nagy része, ahol tradicionálisan jelentős mértékű volt a lakástámogatás, mégpedig többnyire a fenn tárgyalt univerzális megközelítésben. Az országok egy része komplex adórendszert működtetett, amely a tulajdonformák szerinti semlegességen alapuló befizetésekre épült, azaz magában foglalta a tőkenyereségekre, az imputált jövedelmekre és a tulajdonra kivetett adókat. Az építési hitelek kamattámogatásán keresztül előnyben részesítették az új építést.

A *másik* csoporthoz tartoztak az angolszász, lényegében szelektív lakáspolitikát folytató országok (Nagy Britannia, Írország, Új-Zéland), ahol a támogatásokat a szociális lakásokra koncentrálták, a tulajdonos által lakott lakást kismértékű speciális finanszírozási támogatásban, némi adókedvezményben részesítették. A támogatás kevésbé irányult az új építésre. Ebben a csoportban a támogatásra fordított kiadás országonként különbözött, és a mindenkori makrogazdasági eredményektől függően változott.

*Ad 2.* Valamennyi vizsgált országban – vagyis a kiinduló irányzattól függetlenül – a reformot az általános támogatások és az adókedvezmények csökkentése, a pénzügyi és lakáspiac deregulációja jellemezte. Nem valamiféle speciális lakáspolitikai cél motiválta a végrehajtott folyamatokat, sokkal inkább a közkiadások csökkentése, a központi költségvetés deficitjének mérséklése. A közvetlen támogatások megvonása a lakásberuházás-

<sup>8</sup> Svédországban nincs törvénybe foglalva a lakáshoz való jog, szemben az oktatásra, a szociális és az egészségügyi ellátásra vonatkozó jogokkal, amelyeket törvények szabályoznak. Ugyanakkor társadalmi jog alapelvéként kezelték az állampolgárok lakáshoz jutásának gondolatát.

<sup>9</sup> A reformokat ismertető és értékelő gazdag irodalomból *Perry* [1995], *Whitehead* [1993], *Best* [1996], *Lomax* [1995], *Turner–Whitehead* [2002], *Turner* [1999], *Bengtsson* [2001] írásaira támaszkodtam.

<sup>10</sup> A megfigyelt országok három földrajzilag elkülönülő és egyúttal a jóléti államra vonatkozó filozófiájukban és támogatási rendszerükben is egymástól eltérő csoportból kerültek ki: *1.* az északi országok, *2.* Nyugat-Európa és *3.* az erősen liberalizált rendszerek (például Ausztrália, Új-Zéland).

ra gyakorolta a legnagyobb hatást, mindenhol csökkent az építőipari kibocsátás. Az állam szerepvállalásának csökkenése, a lakáspiac deregulálása növelte pénzügyi szektor, a beruházók és a fogyasztók kockázatát. A támogatások megvonása hatott a lakásárakra, különösen a 1990-es évek elején. Az építési szektor recessziója, a lakásárak csökkenése egyik oka volt a számos országot sújtó pénzügyi krízisnek.

Ad 3. A bizonytalanra vált helyzetben a háztartások egy részének túlélését közvetlenül a háztartásokra célzott, közvetlen támogatásokkal lehetett csak elérni. Valamennyi megfigyelt országban a jogosultság kritériuma az alacsony jövedelem, a gyermekek száma, illetve a nyugdíjas életkor lett. Az országok egy részében a segítség tulajdonsemleges volt, más országokban a tulajdonosoknak nyújtott támogatás szűkmarkúbb volt, mint a bérlők számára nyújtott. Több országban a támogatás kizárólag a bérlőkre, sőt volt, ahol kizárólag a szociális bérlakásban lakókra korlátozódott.

*Összefoglalva:* a változások nemzetközi trendje – a lényegesen eltérő kiinduló filozófia és gyakorlat ellenére – meglehetősen egyöntetű volt. Mindenhol jelentősen csökkent az állami támogatás, ezen belül is elsősorban az adókedvezmények mértéke, kisebb hangsúlyt kapott a szektorsemlegesség és nagyobbat a rászorultak közvetlen támogatása (ez családokra és régiókra is vonatkozott). A deregulációval együtt járt a kockázatok áthárítása az államról a tulajdonosra, a bérlőkre, a beruházókra és a pénzügyi intézményekre. A reform során gyakran éppen a váratlan nehézségeknek a leküzdése igényelt speciális állami segítséget.<sup>11</sup>

Az általános tendenciák után két ország lakásszektorának reform folyamatát mutatjuk be közelebbről.

### Konzervatív fordulat és korrekciók Nagy-Britanniában

A hetvenes évek végén a Thatcher-kormány konzervatív gazdasági programja privatizációt, deregulációt és versenyt hirdetett meg. A lakáspolitikában a köztulajdonnal szemben elsőbbséget kapott a magántulajdon; a szociális bérlakások közvetlen elosztásával szemben a szabadabb lakásválasztás lehetősége; a megfizethetőség érdekében korábban alkalmazott lakbérszabályzással szemben a család számára juttatott közvetlen, lakáscélú támogatás. A reformcélok között a lakástámogatásra fordított kiadások csökkentése is szerepelt.

A „vásárlási jog” kimondása lehetővé tette az addig köztulajdonban lévő lakások bérlői számára, hogy megvásárolhassák bérleményeiket.<sup>12</sup> A tulajdonviszonyok átalakításában a másik lépést a lakáshitelezési rendszer deregulációja hozta, azzal a kimondott politikai céllal, hogy ez segíti a „tulajdonosi demokrácia” kialakulását is.<sup>13</sup> A piacon könnyen elérhető építési és vásárlási hiteleket a háztartások igyekeztek igénybe venni. Megközelítően azonos mértékben nőtt az új lakástulajdonok és a felvett lakáshitelek száma. A

<sup>11</sup> Hasonló helyzet alakult ki Magyarországon 1989 után. A sajátlakás-építéshez felvett korábbi támogatott kölcsönök infláció hatására megemelkedett kamatterheit és az esedékes törlesztéseket a háztartások egy része nem tudta megfizetni. 1997-ben 10 ezer olyan háztartást tartottak nyilván, amelyek ellen a törvények szerint végrehajtási eljárás volt indítható. Napjainkban ismét napirendre került immár mintegy 150 ezer háztartás állami kisegítésének igénye. Ezek a családok – közöttük több nyugdíjas – az 1994 előtt felvett kölcsöneiket nem tudják visszafizetni.

<sup>12</sup> Az angol példa alapján javasolták egyes külföldi szakértők a fejlődő és a poszt szocialista országok kormányainak a privatizáció egy speciális formáját, a korábban állami tulajdonban volt bérlakásoknak a bérlők számára történő eladását.

<sup>13</sup> A Thatcher-kormány nemcsak az állam szerepének csökkenését várta ezektől a lépésektől, hanem a saját szavazóbázisának kiszélesítését is, főként olyan fiatal családokkal, akik számára először vált lehetővé, hogy saját tulajdonú lakáshoz jussanak (*Whitehead* [1993]).

## 1. táblázat

A tulajdonformák változása Nagy-Britanniában 1938–1993 között

Megnevezés	1938. március	1979. március	1993. március
Összes tulajdon (millió háztartás)	10,6	17,6	19,9
Lakásszervezetek (százalék)	0	2	3
Helyi önkormányzatok és új városok (százalék)	11	29	20
Magánbérlet (százalék)	57	12	8
Tulajdonosi lakás (százalék)	32	57	69

Forrás: Lomax [1995].

tulajdonosok által lakott lakások részaránya a lakásállományon belül az 1979-es 57 százalékról 1993-ra 69 százalékra emelkedett (1. táblázat).

A köztulajdonban lévő bérletások (*public housing*) egynegyedét a lakás bérlője vásárolta meg,<sup>14</sup> közöttük olyan alacsony jövedelmű háztartások is, amelyek egyébként nem törekedtek volna sajáttulajdon-szerzésre. A köztulajdonú lakások nagyobb része az újonnan létesített nonprofit szervezetek tulajdonába került, a bérlők számára a korábbinál nagyobb részvételt biztosítva a menedzsmentben. A liberalizált piacon – mind a szociális, mind pedig a profitorientált bérleti szektorban – feloldották a lakbér szabályozást, megszüntették a bérleti jog biztonságát, a bérbeadó és bérlő közötti aszimmetrikus jogokat, ezután a bérbeadó is felbonthatta a bérleti szerződést.

A deregulált és privatizált lakáspiacon számottevően nőttek a lakásköltségek: a jövedelem százalékában kifejezve, 10 év alatt mintegy 50 százalékkal emelkedtek (2. táblázat). A saját lakásban lakók 1990-ben jövedelmük 19 százalékát, a bérletben lakó háztartások pedig, a támogatást is figyelembe véve, átlagosan jövedelmük 15 százalékát fordították lakásra.

## 2. táblázat

Lakbérek és lakásárak

Megnevezés	1980	1985	1990
Lakásárak (1985 = 100)	70	100	199
Lakásköltség a jövedelem százalékában	12	16	19
Önkormányzati lakbérek (Anglia és Wales)			
Lakbérek (1985 = 100)	50	100	153
Támogatásban részesülő lakók százalékaránya	40	62	62
Lakásköltség a jövedelem százalékában	9	11	15
Fogyasztói árindex (1985 = 100)	72	100	142

Forrás: Whitehead [1993].

A piaci lakbérek emelkedését a rászorulóknak részére nyújtott, célzott támogatás ellensúlyozta. Ez gyakorlatilag csak az igazán alacsony jövedelmi és egyéb rászorultsági kritériumnak megfelelő háztartások számára jelentett megoldást. Az alacsonyra szabott támo-

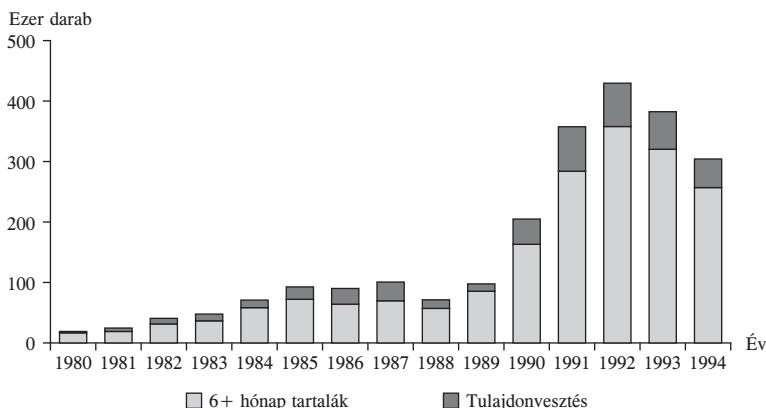
<sup>14</sup> A vételi ár a piaci árhoz képest 30–70 százalékos kedvezményt biztosított a háztartás részére. Az utólagos statisztikák szerint a kedvezmény az eladott állomány egészét tekintve 50 százalékot tett ki. Ugyan-ez a kedvezmény a magyar privatizációban lényegesen több, átlagosan 80 százalék volt. 2001-ig a magyar bérletlakásállomány mintegy 75 százalékát korábbi bérlőknek értékcsökkentették.



gatáshatár feletti, különösen az ahhoz közeli jövedelemszintű háztartások helyzete lényegesen romlott. A támogatásra nem jogosult háztartások körében nőtt a lakbérhátralekosok aránya.

A lakásfinanszírozás liberalizálása egyszerre növelte a kölcsönfelvétel lehetőségét és a fizetési képtelenség kockázatát. Sokan jutottak saját lakáshoz, de a lakáshitelek törlesztése, akár „túlállalás”, akár más előre nem látott gazdasági nehézség (a kamatlábak volatilitása, munkanélküliség) ugyancsak sokak számára okozott problémát (1. ábra). Míg éves szinten 1980-ban kevesebb mint ötezer esetben foglalta le a hitelező a jelzálogként bejegyzett tulajdont, 1991-re ez a szám meghaladta a 75 000-et, és további, mintegy 300 000 háztartásnak volt 6, illetve 12 havi törlesztési hátraleka. Mindez Angliában történt, olyan piaci gazdaságban, ahol nagy múltja van a hitelezésnek, ahol tehát az emberek hozzászoktak ahhoz, hogy a felvett hitelek és kamatainak visszafizetése olyan családi döntés, amelynek hosszú távú kockázata van. Ennek ellenére az újonnan meghirdetett csábító lehetőségekre sokan nem tudtak nemet mondani, és a háztartások tömegesen hitelörvénybe kerültek. Ez a veszély súlyos fenyegetettséget jelenthet a mai Magyarországon is.

1. ábra  
Törlesztéshátralek és tulajdonvesztés



Forrás: Best [1996].

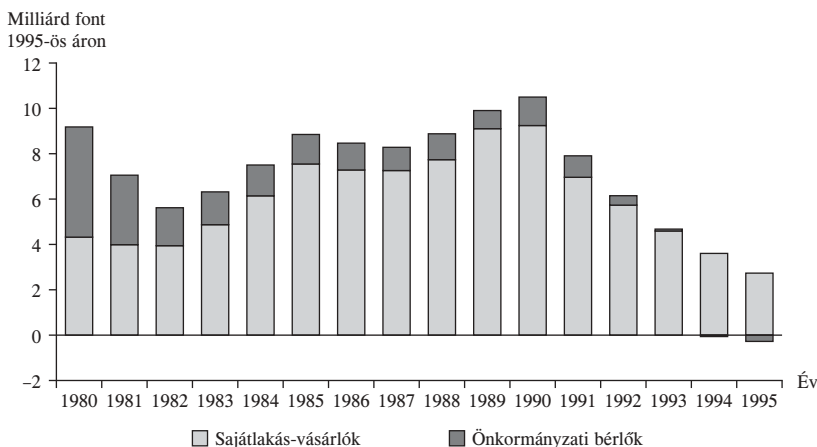
A felgyült tartozások mellett, a meglévő lakás árának kedvezőtlen alakulása miatt a kisebb és/vagy szerényebb minőségű saját tulajdonú lakásba való költözés sem kínált kiutat a fizetési képtelen háztartások számára. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy nem állt rendelkezésre más piaci lehetőség sem: bérlakásokból nem volt kínálat. A már említett privatizációs forma (a bérlőknek történt eladás) következtében, főként a keresett minőségi kategóriákban, nagyon csökkent a bérelhető lakások száma. (A privatizáció során a bérlők inkább a jobb lakásokat vásárolták meg.) Az új építésű magánbérlakás-kínálat is igen lassan – rövid távon egyáltalán nem – tudott alkalmazkodni a kereslethez.

Nőtt a sorban állás az erősen megcsappant számú szociális bérlakásokért. Azok a háztartások, amelyek anyagilag képtelenek voltak helyzetük konszolidálására, az átmenetileg „fedél nélküliek” és a hajléktalanok számát gyarapították. (1979 és 1991 között kétszeresére nőtt azoknak a háztartásoknak a száma, amelyeknek lakáshoz jutási elsőbbségét a helyi önkormányzati szervek mint törvényes kötelezettséget elismerték.)

A kilencvenes évek elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a magánlakásszféra ilyen mértékű

növekedésének a lakásszektor működésén túlmenő, a gazdaság egészét érintő negatív hatásai is vannak. Az eredeti szándékok ellenére csak átmenetileg és kismértékben csökkent az állami lakáskiadások összege. Noha egyre kevesebb támogatásban részesült a szociálisbérletlakás-szektor, az évek folyamán részarányában és abszolút értékben egyaránt növekedni kezdett a sajátlakás-támogatásokra kifizetett összeg. 1990–1991-re, a két tétel együttvéve (1995-ös áron számítva), nemcsak ismét elérte, de meghaladta a kiinduló, 1980–1981-es szintet (2. ábra).

2. ábra  
A támogatások alakulása Angliában



Forrás: Wilcox [1995].

Az évek során más negatív makroökonómiai hatások is nyilvánvalóvá váltak. A kormány felismerte, hogy a saját tulajdon gyors növekedése instabilitást és volatilitást okozhat, a lakásárak változása erős – és esetleg kedvezőtlen – hatást gyakorolhat a makroökonómiai helyzetre. A lakásárak növekedése esetén a háztartások többet költenek, és kevesebbet takarítanak meg, vagyis a lakossági összmegetakarítás csökken. A lakásárak esése – ez elérheti azt a szintet is, amely mellett egy-egy háztartás esetében a lakáshitel összege meghaladja a lakás piaci árát – hozzájárulhat ahhoz, hogy a gazdaság mély recesszióba sodródjék.

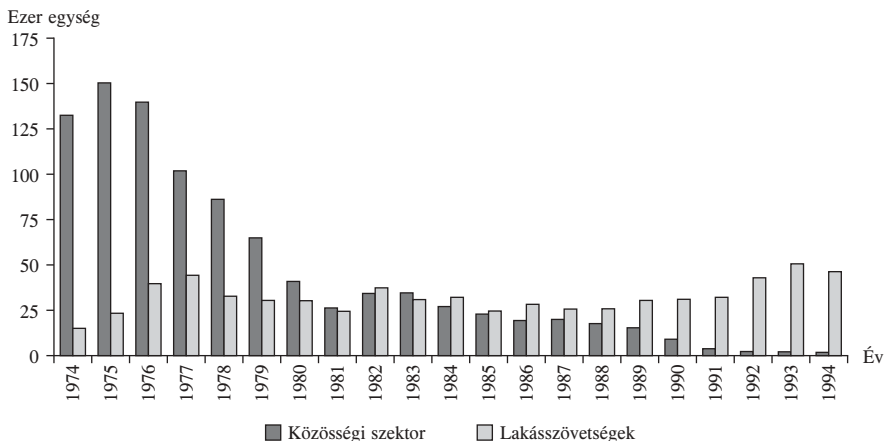
Thatcher távozása után, a „reform reformjának” keretében ismét módosultak a költségvetési lakástámogatások; drámai intézkedéseket hoztak a „drága” és hatékonytalanak bizonyult kamathitelek adókedvezményének visszafogására.<sup>15</sup> A saját lakás támogatásának csökkentésével a figyelem ismét a bérlakásállomány felé fordult. A szakértők több lábon álló bérlakásszektor kialakítását javasolták. A privát tulajdonú szegmens szerepe főként a középjövedelmű, fiatal és mobil háztartások részére jelenthet megoldást. Az alacsony jövedelmű, támogatást igénylő háztartások számára az önkormányzatok tulajdonában lévő csekély számú szociális lakás és az egyre nagyobb szerephez jutó lakásszövetségek új építésű és rehabilitált épületekben lévő bérlakásai kínáltak lakáshoz jutási lehetőséget<sup>16</sup> (3. ábra). A lakásszövetségek több száz éves múltra visszatekintő elődei

<sup>15</sup> A csökkenés mértékét érzékelteti, hogy 1995-ös árakon a támogatások összege az 1991-es csúcsev 8 milliárdos szintjéről 1995–1996-ra 3 milliárdra esett (Wilcox [1995]).

<sup>16</sup> A „többet, mint téglát és vakolatot” megközelítés azt a fontos igényt fogalmazta meg, hogy az új típusú



### 3. ábra Új építésű szociális lakások



Forrás: Best [1996].

jótékonyági egyesületek tulajdonát képező bérházak voltak. Mai formájukban ezek nonprofit alapon működő szervezetek, amelyeknek társadalmi munkában dolgozó vezetőtestületei valamelyik helyi közösség képviselőiből vagy az ügyért felelősséget érző állampolgárokból alakultak. Finanszírozásuk – az állami támogatáson felül egyre nagyobb szerepet vállaló magánalapítványi hozzájárulásból – kormányügynökségen keresztül (*Housing Corporation*) történik (Lomax [1995]).

### A svéd modell korrekciója

Svédország történelmileg a skála másik széltségét képviselte a lakáspolitikában. Kiemelten kezelte az állam szerepét a lakásépítésben, nagy kedvezményeket nyújtva a háztartások lakásberuházásához. A 3. táblázat nemzetközi összehasonlításban mutatja be a tulajdonos által lakott lakások hitelfelvételi feltételeit. A nagyvonalú általános támogatás mellett az állam rizikómentességet biztosított a bankoknak, a beruházóknak és háztartásoknak. Az állami szerepvállalás azonban nagyon költségesnek bizonyult, ráadásul olyanokat is állami támogatásban részesített, akik erre valójában nem is szorultak rá.

A kilencvenes évek elejétől több lépésben adó- és támogatási reformot vezettek be Svédországban. Liberalizálták a bankrendszert, csökkentették az állami támogatások korábbi mértékét és jellegét, felváltva azt egy jóval szerényebb, az alacsony jövedelmű háztartásokra és lassan fejlődő régiókra koncentrált támogatáspolitikával. A kamattámogatást egyszeri kifizetésű beruházási támogatással kívánták felváltani, amelynek összege az „elfogadható” előállítási költség mintegy 10 százalékának felelt meg.<sup>17</sup> A leromlott lakókörnyékek és a rászoruló háztartások részére közvetlen pénzügyi támogatást vezettek be.

lakásközösségek menedzsmentjének nemcsak fedelet kell nyújtania a háztartások számára, hanem meglévő erőforrásaik gondos felhasználásával ki kell elégítenie a tágabb értelemben vett városi regeneráció, az élehető környezet minőségi követelményeit is (Perry [1995]).

<sup>17</sup> Részletesen lásd Turner [1999].

3. táblázat  
Lakáshitel feltételek 1996-ban\*

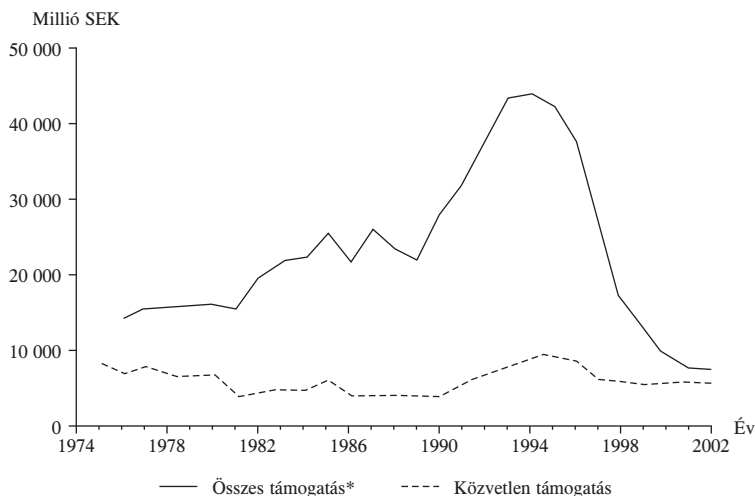
Ország	Szükséges készpénz (százalék)	Lejárati idő (év)	Kamatláb
Ausztrália	10–20	20–25	változó
Ausztria	20–40	25	változó/fix
Dánia	5	20–30	fix/változó
Finnország	30	7–15	változó
Franciaország	10	10–20	80 fix, 20 változó
Hollandia	25	30	fix 5-12, és más egyéb
Írország	10	20–30	változó, de növekvő fix
Izland	25	25	fix
Nagy-Britannia	5–25	20–25	változó, de növekvő fix
Németország	20	10–30	fix
Norvégia	30	20–30	fix 1-3
Svédország	5	20–50	fix/változó
Új-Zéland	10	15–25	változó

\* Tulajdonos által lakott lakás.

Forrás: Turner [1996].

4. ábra

A támogatások alakulása Svédországban, 1976–2002



\* Fő tétele a kamattámogatás. 1999–2002 közvetett becsléseken alapul, 1999-es áron

Forrás: Budgetpropositionen 1999–2002, Boverket and SCB.

A korrekciók előnyös és hátrányos következményekkel jártak. A 4. ábra a két legfontosabb támogatási forma, a kamattámogatások és a célzott, közvetlen lakástámogatás alakulását mutatja be 1974 és 2002 között. A kamattámogatásra fordított kiadások összegének kilencvenes évek közepétől megfigyelhető meredek csökkenését három tényező kombinációja idézte elő: a kamattámogatást érintő intézkedések, az alacsony piaci kamatlábak és az építőipari kibocsátás visszaesése. A feltételek szigorodása ellenére a ki-

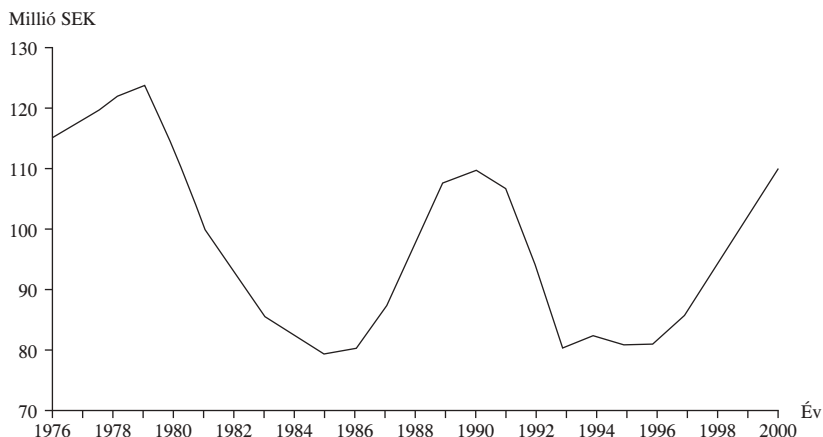
lencvenes években a gyakoribb, gyors segítség szükségessége miatt az egyedileg célzott támogatásokra fordított lakástámogatási kiadás nőtt.

A változtatások össz mérlege azonban egyértelműen kedvező eredményt hozott az állami költségvetés számára. A már korábban is meglévő és változatlan mértékű ingatlanadóból származó bevételek és a lakástámogatási kiadások egyenlege az előrebecslések szerint 2005-re már pozitív előjelűvé válik. Ezután a lakásszektor növekvő mértékű nettó többletet hoz majd a költségvetés számára.

A reform jelentős hatást gyakorolt a lakáspiacra. Az 5. ábra a tulajdonos által lakott lakások árának változását mutatja. Az áresést csak fele részben magyarázta a kamattámogatás és adókedvezmény megvonása miatti keresletcsökkenés, a többi a korábbi időszak lakástúltermelésével (egyések szerint buborékhatással) párosult gazdasági recesszió okozta.<sup>18</sup> 1996 után ismét emelkedni kezdtek a lakásárak, mégpedig az utolsó évtized legmagasabb szintjére, de nagy regionális eltérésekkel. A lakásárak leginkább Stockholmban és néhány egyetemi nagyvárosban emelkedtek.

### 5. ábra

A tulajdonos által lakott családi házak árváltozása\*



\*Reálindex, 1981 = 100.

Forrás: Turner-Whitehead [2002].

A kilencvenes évek közepétől a saját tulajdonú lakás iránti kereslet mérséklődése miatt a lakásépítés az 1990. évi mintegy 60 ezerről 1996-ra mintegy 20 ezerre csökkent. A szakértők szerint, a lakáspiaci szereplők új adó és támogatási rendszerhez történő alkalmazkodása még az évtized második felében sem fejeződött be.

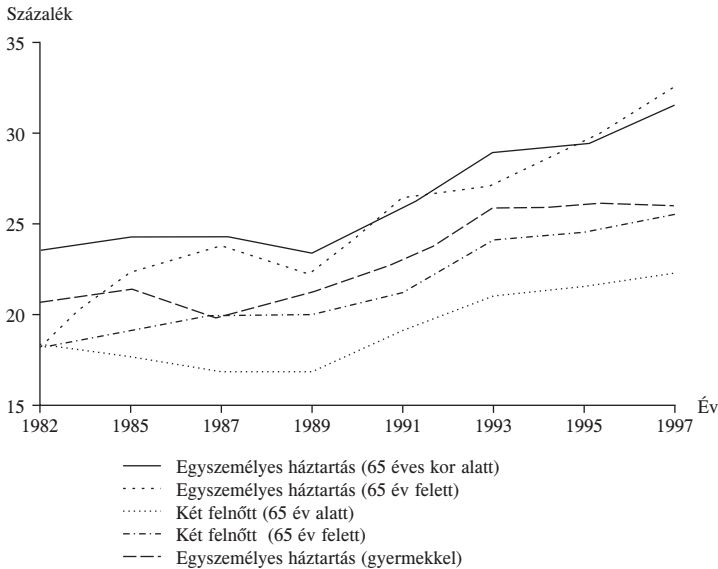
Az alacsonyabb szinten stabilizálódott újlakás-kínálat főként a magasabb jövedelmű háztartások igényeit igyekezett kielégíteni. Az újonnan létrejött, közepes vagy alacsonyabb jövedelmű háztartások és a lakást változtatni kívánók nehezen jutottak lakáshoz a saját tulajdonú lakások piacán.

<sup>18</sup> Buborék akkor áll elő, ha a lakosságnak a jövőbeli áremelkedésre irányuló várakozásai túlzottá válnak... Ha ez megtörténik, akkor sokan vásárolnak lakást befektetési céllal, hogy azt később kiadják bérlőnek, mások pedig saját használatra szóló beruházásnak tekintik. (...) A problémát az okozza, hogy a nagy adósságok felhalmozása után sok háztartás marad hoppon olyan tartozásállománnyal, amely jelentősen meghaladhatja a lakásuk értékét, ami előrevetíti a személyes csődök erős növekedését (Schiller [2003]). Egy ilyen buborékhatás veszélye a mai magyar lakáspiacon sem kizárható.

A „megfizethetőség” problémája a bérlakáspiacon is megmutatkozott. Az építési támogatások megvonása, az ingatlancégek megnövekedett adóterhe a (reál)laktörések mintegy 30 százalékos emelkedéséhez vezettek. A 6. ábra a különböző háztartástípusok támogatással csökkentett laktörékiadását mutatja be a rendelkezésükre álló jövedelem százalékában. Elemzések azt mutatták, hogy a háztartások több mint fele egyáltalán nem kaphatott támogatást, és csak 14 százaléka részesülhetett a létező legmagasabb, a költség-növekedés 75 százalékát elérő kompenzációban. A lakáspolitikusok ebből arra a következtetésre jutottak, hogy a laktörések emelkedését a célzott támogatások nem tudták ellensúlyozni, mivel azok belépése túl alacsony jövedelemhatárokhoz volt kötve. Úgy látják, ezen változtatni kell, a továbbiakban kellő mérlegeléssel jobb összhangot kell teremteni a „rászorultság” definíciója és a közvetlen támogatás mértéke között.

6. ábra

A támogatás utáni laktörések a rendelkezésre álló jövedelem százalékában



Forrás: Turner–Whitehead [2002].

A reform változást hozott az önkormányzati tulajdonú bérlakásszektorban is. A nonprofit lakásszervezeteknek tradicionálisan politikai és erkölcsi kötelezettségük volt bármilyen típusú lakó (társadalmilag marginalizálódott, alacsony vagy közepes jövedelmű háztartások) befogadására. 1990 után, a támogatások megszűnésével elvesztették védett pozíciójukat a hitelpiacon és egyre inkább piaci feltételek mellett kell működniük. Piaci helyzetüket alapjában két tényező befolyásolja: hitelképességük banki megítélése és az üresen álló lakások aránya. A metropoliszokban és egyetemi városokban működő szervezetek jól prosperálnak, míg a kevésbé fejlett régiókban, ahol csökken a népesség, és nő a munkanélküliség, a bankok kockázatot látnak a kölcsönzésben, kevesebb pénz jut felújításra, így fokozatosan romlik a nonprofit lakásszervezetek tulajdonában lévő lakások állapota.

Két lehetőség mutatkozik a lakásszervezetek problémájának jövőbeli kezelésére: a lakásállomány egy részének értékesítése vagy „piacibb” laktörések bevezetése.

Szörványosan már korábban is előfordult, hogy önkormányzatok szövetségi tulajdont létesítettek lakóépületeikből, most azonban a közösségi bérlakások magántulajdon-

ba kerülnének, vagyis a magán-bérlakáspiac állományát bővítenék. Az értékesítést egyes önkormányzatok esetében költségvetési okok motiválják, míg másutt politikai-ideológiai alapon arra hivatkoznak, hogy nem önkormányzati feladat ezeknek a lakóépületeknek a működtetése. Általában csak a jó minőségű lakóépületek értékesíthetők olyan áron, amely meghaladja a felhalmozott adóságot. A szakértők szerint az eladással az a veszély fenyeget, hogy a jól működő épületek értékesítése után megszűnik az önkormányzati tulajdonban maradó rosszul jövedelmező állomány „keresztfinanszírozása”, ami a közösségi lakásállomány további leromlásához vezethet.<sup>19</sup>

A másik lehetőséget a lakberek emelésében és egy szegmentált közösségi lakásállomány elfogadásában látják. Ez a megoldás (akárcsak a lakásállomány egy részének leromlása) a szegregáció veszélyét hordozza magában.

A nonprofit alapon működő cégek által számított bérek már a jelenlegi helyzetben is közelednek a piaci lakberekhez. A vonzóbb épületek lakói számára magasabb lakbéréket állapítanak meg annak érdekében, hogy a kevésbé jó minőségű lakásban lakók részére alacsonyabb, stabil lakbéréket rójanak ki (ez is egyfajta „keresztfinanszírozás”). A folyamat igen lassú, mivel a lakberek megállapítása a lakás „használati értékéből” kiindulva, a tulajdonos önkormányzat és a helyi lakásszervezetek képviselői közötti tárgyalásokon történik.<sup>20</sup>

Az utóbbi évek svédországi vitáiban a lakáshoz jutást továbbra is társadalmi jogként ismerik el. A svéd lakáspolitikát továbbra is szükségesnek tartja a piaci allokáció állami korrekcióját. A szakértők azonban egy „új, modernizált szelektív” lakáspolitikát irányába történő elmozdulást javasolnak, kijelölve azokat a feladatokat, melyek állami beavatkozást igényelnek és amelyeket a lakáspolitikának kell megoldania. Ezek a súlypontok a következőkben foglalhatók össze: a meglévő lakásállomány állapotának megőrzése; a fiatal háztartások megfelelő lakáshoz jutásának megkönnyítése; az alacsony jövedelmű családok számára megfelelő szintű lakásfogyasztás elérése; a lakásmobilitás segítése; a szegregáció negatív hatásának csökkentése. Mindezt úgy kell elérni, hogy a lakásrendszer hosszú távon is fenntartható és finanszírozható legyen.

\*

Cikkemben többször utaltam arra, hogy a nemzetközi tapasztalatokból fontos tanulságok adódnak a magyar lakáspolitikára. Ezeket a tanulságokat egy másik – a magyar helyzetet elemző – cikkben fogom részletesebben tárgyalni.

### *Hivatkozások*

- BENGTSSON, B. [2001]: Housing as a Social Right: Implications for Welfare Theory. Scandinavian Political Studies, No. 4.
- BEST, R. [1996]: Successes, Failures, and Prospects for Public Housing Policy in the United Kingdom. Housing Policy Debate, No. 3.
- DÁNIEL ZSUSZA [1997]: Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás. Közgazdasági Szemle, 10. sz.

<sup>19</sup> Svédországban korábban nem volt az angol vagy az amerikai értelemben vett szociális bérlakás. A magasabb minőségi szintet képviselő önkormányzati lakóépületek eladásával a „skandináv” lakáspiaci modell közelebb kerülhet a szociális bérlakásszektorttal rendelkező angolszász rendszerhez.

<sup>20</sup> A „puha lakbér kontrollnak” is nevezett tárgyalásos lakbér-megállapítás mind a közösségi, mind pedig a magánbérlakás-szférára érvényes. Először a önkormányzati szférában zárul le a felek közötti tárgyalás, és csak az itteni megállapodás után kerül sor a magánpiaci lakbér-meghatározásra. Az utóbbi számára a felső határt jelentik az önkormányzati lakberek.

- KORNAI JÁNOS [1998]: Az egészségügy reformjáról. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- LEVI, M. [1993]: The Construction of Consent. Australian National University, Canberra.
- LOMAX, G. [1995]: Financing Social Housing in the United Kingdom. Housing Policy Debate, No. 4.
- OXLEY, M.–SMITH, J. [1996]: Housing Policy and Rented Housing in Europe. E. F.N. Spon, London.
- PERRY, J. [1995]: More Bricks and Mortar? The Shape of Housing Management in Britain. Housing Policy Debate, No. 4.
- ROTHSTEIN, B. [1999]: Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. Cambridge University Press, Cambridge.
- SCHILLER RÓBERT [2003]: Kialakult-e árbuborék a lakóingatlanok piacán? Világgazdaság, 215. sz.
- SEN, A. [1992]: Inequality Reexamined. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- TOBIN, J. [1970]: On Limiting the Domain of Inequality. Journal of Law and Economics.
- TURNER, B. [1999]: Social Housing in Sweden. Urban Studies, No. 4.
- TURNER, B.–WHITEHEAD, CH. [2002]: Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context. Urban Studies, No. 2.
- WHITEHEAD, CH. [1993]: Privatizing Housing: An Assessment of U.K. Experience. Housing. Policy Debate, No. 1.
- WILCOX, S. (szerk.) [1995]: Housing Finance Review 1995/96. Joseph Rowntree, York, England.