

Hegedüs József:

Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai

Bevezetés

A lakáspolitikai fontos szerepet játszott a rendszerváltás előtt. A szocialista társadalmi berendezkedés legitimitását – az uralkodó elit felfogásában – a lakáspolitikai hivatott elősegíteni. A lakáspolitikai feladata jól körülhatárolható volt: elsősorban az iparosítás és az ezzel járó urbanizáció, valamint a háztartások számának növekedés miatt keletkezett lakásigényeket kellett kielégítenie. A 1990-es években a lakásprobléma természete megváltozott. Ez részben már korábban elkezdődött folyamatok beteljesülése volt (urbanizáció és demográfia), részben a rendszerváltás következménye. Ez utóbbi körön belül nevezetesen a lakásköltségek emelkedése, a jövedelemegyenlőtlenségek, az informális jövedelmek kiszámíthatatlansága, a lakásfinanszírozás összeomlása, a szociális lakásszektor lehetőségeinek beszűkülése.

A rendszerváltás után a lakáspolitikai háttérbe szorult (egészen 2000-ig), aminek az oka nemcsak az volt, hogy a lakáspolitikai célok alárendelődtek a költségvetési kiadások visszaszorítását célzó törekvéseknek, de a lakáspolitikával szembeni kihívások is megváltoztak. Az urbanizáció és a népességnövekedés lelassul (a 80-as évektől kezdődően), és legnagyobb gondot a rendszerváltás utáni gazdasági visszaesés okozta lakáspolitikai feszültségek kezelése jelentette. A lakáspolitikai nem volt felkészülve a paradigmaváltásra, és nemcsak a rosszul strukturált kormányzati munkamegosztás miatt, hanem a háttér tanácsadói, elemzői kör szakmai konfliktusai miatt is.

A lakáspolitikai kormányzati pozícióinak gyengülése még az 1980-as évek közepére vezethető vissza, amikor támogatási rendszer átalakulása (a szocpol egyedi lakásépítésre való kiterjesztése, és a kedvezményes lakáshitelek felső határának emelése) halálos dőfést jelentett az építőipar számára, és részben ennek következtében az építőipari minisztérium (az építőipari lobby kormányzati képviselője) 1988-ban megszűnik és beleolvad a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumba.

Jellemzően a rendszerváltás utáni kormányzati struktúrában a lakásproblémákra vonatkozó döntési kompetenciák nem összpontosultak egy szervezeti egységben, és a kormányzati területek alacsony kooperációja miatt a lakáspolitikai kihívásokra nem is születhetett átfogó válasz. A lakáspolitikai hatékonyságát tovább csökkentette a feladatok kormányzati szintek közötti megosztása is, nevezetesen a szakmailag átgondolatlan decentralizáció. Az önkormányzatok számos olyan lakásgazdálkodási és szociális feladatot kaptak meg, amelyek mögött hiányosak voltak a szakmai elképzelések, nem volt intézményi kontroll és ellentmondásos volt a pénzügyi ösztönző rendszer. A problémát nem a decentralizáció ténye jelentette, hanem a lakáspolitikai intézményi kereteinek a hiánya és a feladatok megosztásának módja.

A szakma is megosztott volt. A lakásprobléma természetének átalakulása és a gazdasági-politikai intézményi feltételek megváltozása az elemző, tanácsadói szervezetek is új feladatok elé állította. Jellemzően nem tudtak túllépni a szakmai korlátaikon, és nem voltak képesek vagy hajlandók feltárni a lakásrendszer, szociális jóléti rendszer és foglalkoztatáspolitikai (és oktatáspolitikai) kapcsolatrendszerét. Az elmúlt 20 év társadalmi átalakulásának veszteségei nemcsak amiatt sodródtak a perifériára (társadalmi kirekesztés) mert nem tudtak alkalmazkodni a piaci viszonyokhoz, hanem amiatt is, hogy az átalakulást „elősegítő” szabályozók rontották az alkalmazkodásuk esélyeit. A csapdát pontosan a több alrendszeren

belüli koordinálatlan beavatkozás vagy a beavatkozás korrekciójának hiánya jelentette, ahogy erre későbbiekben ki fogok térni.

A hozzászólásom alap gondolata pontosan az, hogy a mai lakásrendszerben a hagyományos lakáspolitikai beavatkozások (lakástámogatások) és szociális-jóléti támogatások értelmesen nem kezelhetők külön. Ezt a megállapítást jól illusztrálja, hogy a szakma milyen nehezen tud (ha egyáltalán) válaszolni arra a kérdésre, hogy mekkora a lakástámogatások aránya a gazdaság egészében. Az angol rendszerben a lakbértámogatás és lakásfenntartási támogatás az egyik legjelentősebb jövedelemhez kötött támogatás, azt is mondhatjuk, hogy a jövedelemkiegészítő támogatások jelentős részét lakástámogatásokon keresztül nyújtják. Angliában 2001-ben a lakásfenntartási támogatás (lényegében lakbértámogatás) a GDP 11,2 %-át tette ki. Más társadalmakban a jövedelemkiegészítés (időnként adókedvezmény – negatív adó) nincs kötve a lakáshoz, de alacsony jövedelmű háztartások esetében e támogatások jelentős részét szükségképpen lakásra kell költeni, azaz közvetve lakástámogatásként értelmezhető. Például az USA-ban az alacsony jövedelmű háztartások lakáskiadásait segíti a jövedelmi adókedvezmény (earned income tax credit - EITC), amely azokat támogatja, akiknek van keresetük, de az nagyon alacsony (negatív jövedelem adó). Az alacsony keresetűek adókedvezménye fontos szerepet játszik a lakások megfizethetőségében, hiszen a kedvezményezettek a többletjövedelem jelentős részét lakásra kell, hogy fordítsák. Az EITC-ben hatszor annyian „vesznek részt” mint a lakbérjegy programban. Az EITC költsége 2002-ben két és félszer volt nagyobb mint a lakbérjegy programé: 34 milliárd USD szemben a 13 milliárd USD-ral.

Az előadásban tömör áttekintést adok az elmúlt 20 év lakáspolitikai rezsimeiről, majd megkísérlem a lakásprogramokat átfogóan értékelni abból a szempontból, hogy milyen hatással voltak a társadalmi egyenlőtlenségekre és ezen keresztül az alacsonyabb jövedelmű, hátrányos helyzetű társadalmi csoportok perifériára szorulásában.

Lakásrezsimek 1990 után – áttekintés

A lakáspolitikának négy szakaszát különböztethetjük meg 1989 és 2008 között. Az első, 1990-1994 közötti időszakban a lakáspolitikát a rendszerváltás utáni „szanálás” feladatait hajtja végre, és az átállást igyekszik politikailag kezelhetővé tenni. Ekkor rendezik a csődbe ment OTP hitelállományt, valamint e kurzus keretei között indul meg a privatizáció, és ekkor számolják fel a szocialista lakásrendszer elosztási csatornáit. A második időszak az 1995-2000 közötti időszak, amikor kiépülnek a piaci lakásrendszer alapintézményei: a pénzügyi szektor nyit a lakásfinanszírozás felé (lakástakarék-pénztárak, jelzálogbankok, stb.), lezárul az építőanyag- és építőipar privatizációja, és kiépülnek az ingatlanpiac intézményei. A harmadik (2000 és 2004 közötti) időszakot aktív lakáspolitikát jellemez, a három kiemelt program közül a lakáshitelezési rendszer kiépítése lett sikeres (a költségvetési lakáskiadások szempontjából „túl sikeres”), a szociális bérlakás-építési program mérsékeltebb eredményeket ért el, a panelprogram pedig alig indult meg. Míg a 2004 utáni, negyedik időszakban a támogatási rendszer kiigazítása folyt: a lakáshitel támogatások visszafogása (kamattámogatás mérséklése, SZJA kedvezmény visszafogása, majd megszüntetése, az önkormányzati bérlakásprogram leállítás), a panelprogram felgyorsítása, és kevés sikerrel kísérlet indult a szociális bérlakás-politika korrekciójára. Ennek az időszaknak a betetőzése a lakástámogatási programok befagyasztása 2009-ben.

Kijelenthető, hogy nincs átfogó lakáspolitikát, többnyire rövidtávú politikai és lobby céloknak alárendelt programok vannak, amelyek nélkülözik a program szervezés minimális elemeit (nincs például monitoring), sikerük vagy kudarcuk a politika által átláthatatlan tényezők

függvénye. A főbb trendek azt mutatják, hogy a lakásrendszer egy új pályára állt, amelyben a piaci mechanizmusok dominálnak, és amelyben a lakáspolitikai programok egyedi feltételeitől függően, de a politikusok szándékaitól gyakran függetlenül a negatív folyamatok korrigáló vagy éppen azokat felerősítő szerepet játszik.

A lakásrendszer elmúlt két évtizedének folyamatait a következő „stilizált” tényekkel illusztrálhatjuk, négy problémakör köré szervezve: a lakásprivatizáció, a lakásfenntartási költségek és hátralékok, a lakáspiac működése (lakásárak, lakáshitelek) és végül a támogatási rendszer átalakulása.

1. Lakásprivatizáció és szociális lakásszektor „rezidualizációja”

A magyar lakásrendszerben a lakásprivatizáció 1986-ban megkezdődik, és hasonlóan a térség országainak többségéhez a lakásállomány többségét (84%-át) privatizálják, a megmaradt, viszonylag rosszabb minőségű állományban a hátrányos helyzetű családok koncentrálnak. A privatizációs törekvések (mind az önkormányzatok, mind a lakosság részéről) állandósultak, ami korlátozza a szociális bérlakásszektor tartós növekedését. A 2000-2004 közötti program ellenére a szociális bérlakásszektor alig bővült, az elmúlt közel húsz évben vásárolt vagy épített lakások a jelenlegi állomány 25 %-át teszik ki.

1. tábla Az önkormányzati tulajdonú lakásállomány változása a rendszerváltás óta

		Önkormányzati tulajdonú lakások, ezer lakás	Forrás:
Állomány 1990. elején		721,3	2001-es népszámlálás
Eladás	1990 - 2007	605,6	KSH folyamatos lakásstatisztika
Lakásépítés		12,7	
Megszűnés		10,8	
Vásárlás+otthonházi építés		23,8	Szakértői becslés
Állomány 2007 végén		140,9	KSH önkormányzati ingatlanvagyonstatisztika

Forrás: KSH, 2008

A bérlakásokban élők relatív jövedelmi pozíciója a 90-es években fokozatosan romlott, 1992 az átlagjövedelmek 14 %-kal maradtak el a saját tulajdonú lakásokban élők jövedelmétől, 2003-ban már 26 %-kal, és annak valószínűsége, hogy a családban valaki munkanélküli 3-4 szer nagyobb az önkormányzati lakások bérlői között. A bérlők között a közmű hátralékosság kockázata 3,5-szer magasabb, mint a saját lakásban élők között. Következésképpen a 1990 előtti „univerzális” (mindenki számára nyitott) bérlakásszektor átalakult reziduálissá, ahol a legelesettebbek vannak többségben. (Mivel a szektor kicsi, a legelesettebbek a magánlakás szektor perifériáján található rossz minőségű lakásokba szorulnak ki: városzéli családi házas területek, agglomeráció zártkertes területei, tanyák, zsákutcás falvak, stb.)

A szociális lakáspolitikai esélyei szempontjából nemcsak az a probléma, hogy az önkormányzati bérlakásszektor kicsi (4 % szemben az EU 15 %-os átlaggal) és hogy itt koncentrálnak a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, hanem az, hogy az önkormányzatok egyáltalán nem érdekeltek a szektor bővítésében, és általános az elképzelés, hogy a szegénység elleni harc hatékony eszköze az önkormányzati bérlakások eladása. A 2000 és 2004 közötti bérlakásprogram ideje alatt az önkormányzatok több lakást adtak el, mint amennyivel a szektor építés és vásárlás révén bővült.

2. Lakásfenntartási támogatás és hátralékosok: a lakhatás kockázatai

A rendszerváltás előtti lakásmodell egyik alapjellemezője, hogy a lakáskiadásokban (lakbérékben, közszolgáltatások díjaiban, hitelköltségek, lakásárak, stb.) nem jelennek meg a társadalmi költségek: széles, az árakat a valódi költségektől eltérítő átfogó támogatási rendszer érvényesül. Ennek ellenére a lakáskiadások, különösen a folyó lakáskiadások a háztartási jövedelmek viszonylag alacsony részét tették ki (13 %), amely a kiegyenlített (nem nagyon differenciált) jövedelemelosztás mellett a háztartások kis részének (1-2%) okozott szisztematikus megélhetési problémákat. Továbbá az intézményrendszerre nem nehezedett pénzügyi nyomás a hátralékok szigorú behajtására, ami tovább mérsékelte e probléma társadalmi jelentőségét. Mindez nem azt jelentette, hogy nem volt szegénység, hanem azt, hogy kialakulásában a lakhatási költségek viszonylag kis szerepet játszottak. (A lakáshoz jutás költségei azonban már komoly tényezője volt a szegénység kialakulásának.)

A rendszerváltás után a helyzet lényegesen megváltozott: a lakhatás költségeiből fokozatosan leépültek a támogatások, a lakással kapcsolatos szolgáltatásokat nyújtó, többnyire monopolhelyzetben lévő szervezetek (vállalatok, önkormányzatok, stb.) pénzügyi, költségvetés nyomás alatt költségeinek elismerésében érdekelt és a hátralékok behajtásában érdekelt. (Bár ez az érdekeltség területenként eltérő módon jelentkezik.) Következésképpen a lakhatás költségei a háztartások kiadásain belül növekszenek, 10-15 év alatt eléri a háztartási jövedelem 20 %-át. Ezzel párhuzamosan a jövedelemkülönbségek nagyon gyorsan növekszenek, a legalsó és legfelső jövedelem tízed közötti különbség 4,7-ről 7,5-re növekszik, míg a reáljövedelmek lényegében 2002-ig stagnálnak. Ebben a helyzetben a háztartások jövedelmei és lakáskiadásai közötti egyensúly felborul, és egyre nagyobb arányban jelennek meg azok a családok, akik nem képesek lakáskiadásukat fizetni, és hátralékokat halmoznak fel.

A jóléti rendszer nem volt képes kezelni ezt a problémát, aminek több oka volt. Egyrészt az informális jövedelmek miatt a háztartások mérhető jövedelme lényegesen elmaradt a tényleges jövedelemtől, ezért egy olyan rendszer, amely a mérhető jövedelemre építve egészíti ki a jövedelmeket egy minimális megélhetési szintre közgazdaságilag finanszírozhatatlan. Ez önmagában azt is jelentette, hogy a jóléti rendszer ad hoc módon, szisztematikusan a létminimum alatt finanszírozza az alacsony mérhető jövedelemmel rendelkező háztartásokat. Ezeknek a háztartásoknak egy jelentős része valóban nem rendelkezik a mérhető jövedelmen kívül egyéb forrással, következésképpen felborul az egyensúly a jövedelmek és a háztartási kiadások között, ami egyenesen vezetett a hátralékok felhalmozódásához.

Másrészt, a háztartások nagyon különbözően reagáltak erre a pénzügyi nyomásra, egyéni helyzetüktől, társadalmi háttértől, stb. függően eltérő túlélési stratégiákat követtek. Ezek a stratégiák különböztek a munkaerőpiaci viselkedésben (informális munka, korai nyugdíj, leszázalékolás, stb.), háztartáskiadások racionális visszafogása (kiadásokkal való „sakkozás”),

és a családi, rokon (baráti) tartalékok felhasználása. A szétaprózódott, ad hoc elemekre épülő jövedelem pótló támogatási rendszer pedig nem adott egyértelmű jelzéseket, iránymutatást a háztartásoknak a szisztematikus deficitből való kivezető útról.

Harmadrészt, a háztartások tartós pénzügyi nyomás alatt komoly egyéni problémákkal néztek szembe, ami a családi konfliktusokban (pl. válás), rokon kapcsolatok megromlásában és személyes problémákban, ezen belül is az egészségügyi és pszichikai állapot romlásában jelentkezett.

Ezeknek a problémáknak a kezelésre a jóléti rendszer nem volt felkészülve, bár erre több kísérlet is történt.

Az 1993-as Lakástörvényben bevezetett lakásfenntartási támogatás erőtlen kísérletnek bizonyult a szociális háló kiépítésére, évekig a támogatás 3 md Ft körüli összeg volt. A 2004-ben bevezetett normatív lakásfenntartási támogatás hatására a korábban elhanyagolható szerepet játszó helyi önkormányzati lakásfenntartási rendszer terjedelme és célzottsága megnőtt: a támogatottak száma (a helyi és normatív lakásfenntartási támogatásban együttesen) 3 év alatt 150 ezerről 305 ezerre nőtt, és a kiadások 3,5 milliárdról 16,5 milliárd Ft-ra emelkedtek.

A normatív lakásfenntartási támogatás egyik hátránya, hogy az alacsony jogosultsági jövedelemhatár miatt a szintén jövedelem-szegény csoportok egy része rosszabb helyzetbe kerül, mint a támogatottak a támogatás megszerzése után. A jelenlegi támogatási forma másik hiányossága, hogy nem veszi figyelembe a tényleges lakáshelyzetek miatti fajlagos lakhatási költség különbségeit. A fajlagos lakhatási költségeket („rezi”) három tényező befolyásolja lényegesen: (a) a lakás alapterületének nagysága, (b) lakástípus és (c) a fűtés módja.

A gáz ára 2005 és 2008 között közel a kétszeresére emelkedett. A kormány 2007-ben bevezetett egy célzott támogatási rendszert, amely azonban nagyon nagyvonalúan húzta meg a felső jogosultsági határt: a 2,2 millió háztartás gázár-támogatási igényének kielégítése a költségvetésnek 112 milliárd forintjába került. A gázár-támogatás célzottságát tovább csökkent, hogy 577 ezer, nem gázzal fűtő, tipikusan alacsony jövedelmi csoportba tartozó háztartás kimarad a támogatási rendszerből. További hátrányos eleme a jelenlegi rendszernek, hogy a támogatás a fogyasztással arányos, következésképpen a túlfogyasztást is támogatja. A program adminisztrációját a Magyar Államkincstár (központi és regionális szervei) kapta meg és látta el, amely tipikusan nem segélyezésre kialakított szervezet.

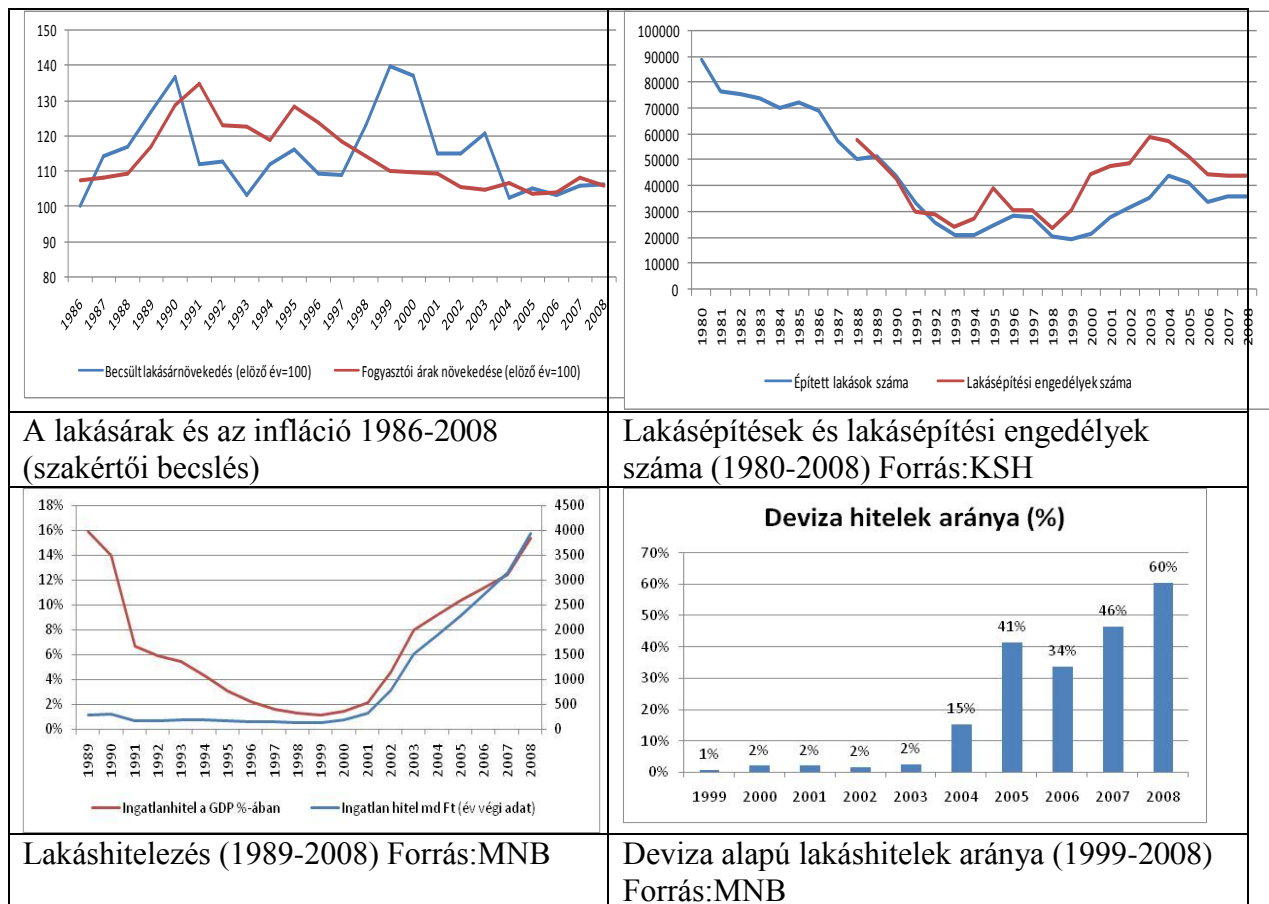
A lakhatási támogatások egy következő csoportját helyi önkormányzatok által működtetett programok alkotják, amelyek ártámogatás és/vagy fizetett díjak kompenzálása révén segítik, tipikusan nem célzottan, a háztartásokat. Továbbá az önkormányzatok saját hatáskörben üzemeltetnek speciális, méltányossági lakásfenntartási és adósságkezelési, krízishelyzetek megoldására irányuló támogatási konstrukciókat.

A szervezetenként és pénzügyileg szétaprózódott programok nem voltak képesek megakadályozni a hátralékosok arányának tartós növekedését, ami a hátralékkezelési programok ellenére is az egyik legjelentősebb társadalmi feszültség forrása.

3. Lakásárak, lakásberuházások, lakáshitelezés

Az elmúlt 20 év lakáspolitikai folyamatai alapvetően követték a makrogazdasági folyamatokat, de a lakáspolitikai beavatkozások a lakásrendszer makro folyamatait (lakásépítés, lakásárak, lakáshitelek dinamikája, stb.) eltérítették a főbb „fundamentumok” (gazdasági növekedés, infláció, kamatok, stb.) által meghatározott pályáról. A lakásépítések száma az 1980-as

évektől kezdve esik vissza, mélypontját 1998-ban éri el, majd 2004-ig emelkedik, amikor a lakáshitelek támogatásának megszorításai érzetetik hatásait. A lakáshitelezés szintén követi a gazdaság makro folyamatait: az 1990-es szintről gyakorlatilag nullára esik vissza a hitelezés, majd 2000 után nagyon gyorsan emelkedik. Érdeemes megjegyezni, hogy a rendszerváltás előtti lakáshitel a GDP 16 % volt, ami az 1980-as évek liberálisabb magánlakás támogatási rendszer következménye, és egyúttal oka is a „régik hitelek” (1989 előtti hosszú lejáratú, alacsony kamatozású hitelek) kamatemelésének. A 2004-es támogatási visszafogás nem állította le a lakáshitelek növekedését, bár a növekedés üteme (ami egyébként kimagaslóan magas volt Kelet-Európában) lassította. Az olcsó nyugat-európai források elhelyezésében megindult banki verseny (nem kis részben az agresszív ügynökhálózata révén) gyorsan kiszorította a támogatott lakáshiteleket, és beléptek az alacsony kamatozású (de magas kockázatú) deviza alapú kölcsönök, először, mint lakáshitelek, majd mint szabadfelhasználású ingatlanhitelek. És talán még egy dologra érdemes felfigyelni, a lakásárak változására: a 90-es években (1990 és 1998 között) a lakások reálértéke több mint 40 %-kal csökkent, majd – még a hitel „boom” beindulása előtt – egy nagyon gyors lakásár növekedés következett be 1998 és 2001 között, amit egy stabilabb, de mérsékelt növekedés követett.



1. ábra A lakásrendszer makró folyamatai az elmúlt 20 évben.

Megállapítható, hogy az elmúlt 20 évben kiépült egy piaci lakásfinanszírozási rendszer, aminek következtében a lakások a magasabb jövedelmű, kiegyensúlyozott családi háttérrel rendelkezők számára megfizethetővé tette. A lakások megfizethetősége jelentősen javult 2000

után (amit a lakáshitel feltételeket kifejező indexek egyértelműen jeleznek), de ennek ellenére a magyar megfizethetőségi mutatók elmaradnak a kiegyensúlyozott lakáspiacokra jellemző, fejlett gazdaságokra jellemző értékektől.¹

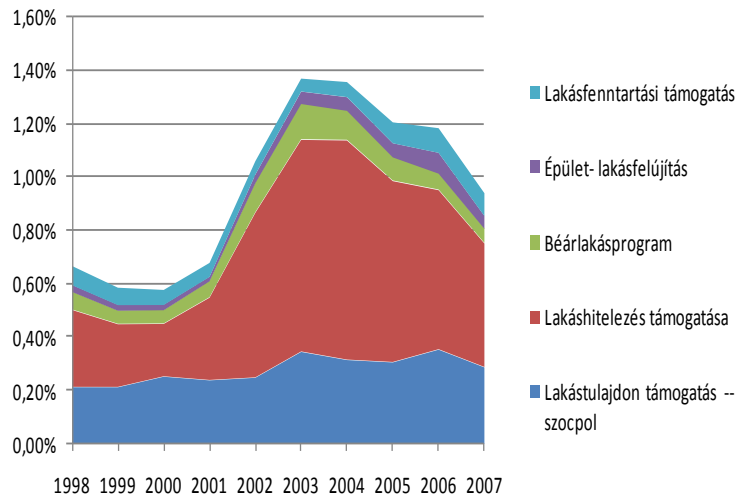
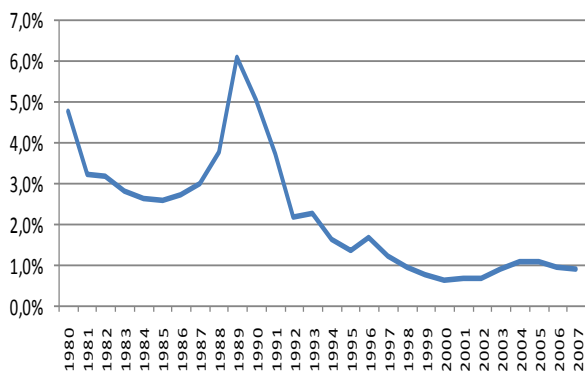
Fontos rámutatni, hogy modern társadalmakban nem képzelhető el szociális lakáspolitikai hatékony lakásfinanszírozási rendszer nélkül. A társadalom többsége számára biztosítani kell a piaci eszközöket, hogy a lakáskeresletüket és igényüket realizálni tudják komolyabb társadalmi költségek, tehát támogatások nélkül. Ha ez nem lenne így, akkor a középosztály sikeresen versenyezne a szociális lakásokért az arra rászoruló rétegekkel, és nagy valószínűséggel ki is szorítaná őket. Ugyanakkor nem mindegy, hogy a „hatékony finanszírozási rendszer” mekkora közösségi forrásokat köt le!

4. A lakástámogatási rendszer ellentmondásai

A rendszerváltás utáni első évtizedben a lakástámogatások radikálisan csökkennek, és 1998-ra eléri a GDP 0,6%-át. A támogatások jelentős része ekkor még a régi hitelekkel kapcsolatos kiadás. A makrogazdasági folyamatok javulása, és a régi hitelek rendezésével kapcsolatos terhek csökkenése ad mozgásteret a lakáspolitikának. 1993 és 2005 között a lakástámogatások megduplázódnak és GDP-n belüli arányuk meghaladja az 1,3 %-ot. De a támogatások többsége a lakáshitelezést segítette, elsősorban a 2002-2004 közötti időszakban. Ennek a három évnek a lakáshitelezéshez kapcsolódó támogatásai több százmilliárd Ft-jába került a költségvetésnek. Hatása egyértelműen regresszív, azaz a magasabb jövedelműek nagyobb valószínűséggel jutottak nagyobb összegű támogatáshoz, mint az alacsonyabb jövedelműek. Ezt jól bizonyítják a lakáshitel törlesztéshez járó SZJA kedvezmény megoszlása a különböző jövedelmi csoportok között: a jövedelem-eloszlás felső 20 % kapja a támogatások több mint 60 %-át. Az önkormányzati bérlakásprogram, a panelprogram és a lakás fenntartási támogatás – ahol az alsó jövedelmű csoportok támogatáshoz jutási esélyei nagyobbak – súlya alig éri el a teljes támogatás 20 %-át.

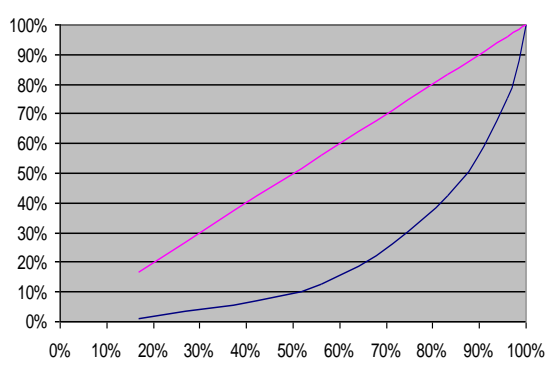
¹ Lásd erről Hegedüs József: Lakáspolitikai és a lakás piac – a közpolitika korlátai, Esély, 2006

Költségvetés lakáskiadása a GDP %-ában

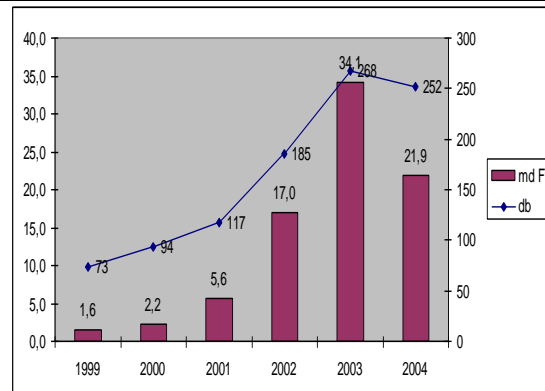


Költségvetés lakáskiadásai, 1990-2007 (Forrás: PM anyagok és saját számítások)

A lakástámogatás összetétele 1998-2007 (Forrás: Városkutatás saját számítások)



Forrás: APEH



Forrás: APEH

A lakástámogatások eloszlásának Lorenz görbéje (2003)

Az SZJA támogatást igénybevevők száma és a támogatás nagysága (1999-2004)

A rendszerváltás utáni lakáspolitikai és társadalmi kirekesztés

A lakásrendszer két mechanizmuson keresztül járul hozzá a kedvezőtlen helyzetű társadalmi csoportok hátrányainak növeléséhez: piaci mechanizmusokon keresztül és az intézményi beavatkozásokon keresztül, amelyek tudatosan vagy nem-tudatosan növelhetik és csökkenthetik az egyébként is sebezhető társadalmi csoportok hátrányait.

A rendszerváltás egyik, várható következménye volt a jövedelmkülönbségek növekedése és ezzel párhuzamosan a lakáskiadások növekedése a háztartáskiadásokon belül, ami egyúttal hozzájárult ahhoz, hogy nőtt azoknak a háztartásoknak az aránya, akik számára a

lakáskiadások megfizetése nagy nehézséget jelent. A legalsó és legfelső jövedelemtized közötti jövedelemkülönbség 4-szeresről 7-szeresre nőtt, a lakáskiadások pedig a háztartásjövedelem 13 %-áról 20 %-ára növekedtek.

1990 után röviddel megszűnt a többszoros lakáselosztási rendszer, amely bár számos ponton ellentmondásos és igazságtalan volt, elvileg nem tette reménytelenné az alacsonyabb jövedelműek lakáshoz jutását. A lakások árai 1998-ig reálértékben csökkentek, majd 1998 és 2002 között (még a lakáshitelek megjelenése előtt) 150-200 %-kal növekedtek. 2002 után a lakásárak stabilan tovább növekedtek, de sokkal kisebb ütemben. Fontos, hogy a lakások közötti árkülönbség növekedett, ami azt jelentette, hogy a jövedelem (és az anyagi háttér) különbséget a lakáspiaci szegregációt erősítette. A lakáshitelek megjelenése 2000 után mérsékelte a megfizethetőségi problémát, de fel nem oldotta.

Míg a lakástranzakciók alapvetően piaci feltételek között zajlottak, addig a lakhatási költségek kialakításában monopóliumok és a központi reguláció jelentős szerepet játszott. Az önkormányzatok nem mindig voltak képesek és érdekeltek az általuk ellenőrzött díjak (víz- és csatorna díjak, szemétszállítás és kezelés, távfűtés, lakbérek stb.) alacsony tartásában, de a háztartási szektorra a legnagyobb csapást az energiadíjak emelkedése jelentette, még akkor is, ha ennek teljes költségét a politika nem merete jó ideig a lakosságra ráengedni.

A lakáspolitikai felelőssége az elmúlt 20 évben pontosan az volt, hogy nem volt képes az alacsony jövedelmű csoportok hátrányait kompenzálni, sem a lakáshoz jutásban, sem pedig a lakáskiadásokban. A lakásfenntartási támogatás elhanyagolható szerepet játszott 2004-ig, amíg annak költségeit az önkormányzatok lényegében saját szabadon felhasználható forrásaikból finanszírozták. A normatív (90 %-ban központi költségvetésből finanszírozott) lakásfenntartási program sokkal népszerűbb lett, a kiadások 3 milliárdról 16 milliárdra növekedtek 2003 és 2008 között. Ennek ellenére a tartósan munkanélküliek, a gyerekeiket egyedül nevelő egyszülős családok jelentős része számára – beleszámolva más segélyeket is - - nem tette lehetővé, hogy egy társadalmilag elfogadható lakás költségeit megfizethessék. A 90-es évek második felétől megindult a szociális (lefelé) filtráció, ami azt jelentette, hogy az alacsony jövedelmű családok a relatív magasabb értékű lakásaikból elköltöztek, sokszor távolabb lévő vidéki falvakba rossz minőségű lakásokba vagy lakrészekbe. A bérlakáspolitikai hiánya itt mutatkozik meg leginkább, mivel az önkormányzatok nem tudták megakadályozni ezt a folyamatot. Ráadásul a mélyszegénységbe süllyedt családok az önkormányzati bérlakás rendszeren belül is a komfort nélküli, még megfizethető lakásokat keresik, mert bár ez nagyon alacsony szintű, mai társadalmi igényeknek nem megfelelő lakásfogyasztást biztosít, de megfizethető. A KSH 2003-as (legutolsó) lakásfelvétele szerint a lakásváltoztatások 25 %-ának az indoka a magas lakásköltség, ezzel a lefelé mobilitás (filtráció) a rendszerváltás utáni lakásrendszer tipikus jelenségévé vált.

1990 után lényegesen csökkennek a lakáshoz jutás támogatásai. A szociálpolitikai kedvezmény története jól mutatja, hogy a rosszul strukturált támogatás, mégha áttételeken keresztül az alacsonyabb jövedelmi rétegekhez jut is, hozzájárulhat a kirekesztéshez. Eredetileg a szociálpolitikai kedvezmény a gyerekes családok lakásszerzését segítette egy tőketámogatással, aminek a nagysága csak a gyerekek számától függött. A szociálpolitikai elem az volt, hogy a támogatás mértéke – amennyiben a család megfelelt a feltételeknek – csak a gyerekek számától függött (tehát jövedelemtől nem). A jogosultsági feltételek változása jól tükrözi a különböző rezsimok lakáspolitikai prioritásait. Kezdetben (1971 után) csak új telepszerű lakások vásárlása esetén voltak a családok jogosultak a támogatásra (házgyári lobby), majd 1986-tól az új egyedi lakások építői is jogosultak voltak. Fontos kritika volt a „szocpol”-lal szemben, hogy csak új lakásokhoz lehetett adni, ami azt jelentette,

hogy a szegényebb családok, akik nem voltak képesek új lakást építeni, régit vásároltak vagy a meglévőt bővítették elestek ettől a támogatástól. (A szocpol jó illusztrálja, hogy a közvetett célzás nem minden esetben hatékony.)

A szocpol történetében a 1994-es emelés hozott radikális változást, ami mögött az az elgondolás volt, hogy kompenzálja a lakásépítés sok visszaélésre alkalmas adó ÁFA kedvezményének eltörlését. A szocpol látványos megemelése, különösen a háromgyerekes családok esetében, hatékony politikai húzásnak tűnt, aminek költségvetési hatási elenyészőnek tűntek annak fényében, hogy a magyar háztartásoknak csak 5%-ában van három vagy több gyermek. A „piac” azonban sokkal rugalmasabban reagált, mint ahogy azt a lakáspolitikusok várták, aminek az oka a munkanélküliség, és az újonnan alakult vállalkozások támogatásokat maximalizáló kreativitása. Minderre rásegített a Horn kormány idején induló „olcsó lakásépítési program” is. A program célja, hogy „non-profit szervezetek” segítsék alacsony jövedelmű családok lakásépítését: telek előkészítés, saját erő kiegészítése, szervezés révén. Ezek a tényezők odavezettek, hogy a törvényhozók szándéka ellenére a rendszerváltás utáni legnagyobb „roma lakásépítési program” indult el.

A háromgyerekes családok esetében a támogatás nagysága 1994-ben elegendő volt arra, hogy ha a telek megvolt, akkor egy szerény, de elfogadható minőségű családi házat felépítsenek. Ahogy az évek során a támogatás vesztett értékéből (infláció miatt), úgy csak egyre rosszabb minőségű lakások építését tette lehetővé a támogatás nagysága. A szocpol tömeges felhasználásának alapmodellje arra a vállalkozóra épült, akinek a feladata az volt, hogy felkutassa a támogatásra jogosult három vagy több-gyermekes családokat, megszerezzen egy olcsó telket, és a lehető legolcsóbban felépítse a házat. Területenként ez az alapmodell módosult attól függően, hogy a különböző résztvevők, saját érdekeiket mennyire tudták érvényesíteni.

A szocpol alapproblémája az volt, hogy nem volt világos mögötte a támogatási cél, és nem volt végiggondolva, hogy milyen piaci és intézményi feltételek mellett lehet ezt a célt elérni. Érdekes módon 1994-ben a támogatás nevét megváltoztatták szociálpolitikai kedvezményről lakásépítési kedvezményre, ami a deklarált célok változását is jelentette: a szociálpolitikáról a hangsúly áttolódott az építéstámogatásra, de a piac résztvevőit ez a névváltozás nem nagyon érdekelte. A támogatás előnyeit elsősorban élvező vállalkozó haszna az olcsó telektől függött, és ez olyan településeken és településrészekben volt adott, ahol eladatlan, üres lakások álltak. A támogatás révén tehát ott épültek lakások, ahol eleve túlkínálat volt, következésképpen a költségvetési források hozzájárultak ahhoz, hogy a rosszabb és jobb lakások közötti értékkülönbség növekedjen.

2004 után a „félszocpol”, a fiatal családoknak nyújtott lakásvásárlási kedvezmény (aminek a nagysága a szocpol fele volt), hasonlóan torzításokhoz vezetett, hasonlóan a támogatásra ráépülő ügynöki hálózat érdekei miatt.

Intézményi beavatkozások és kitörési lehetőségek

A lakáspolitikai több módon is befolyásolta a társadalmi kirekesztés folyamatát. Egyrészt az újraelosztási mechanizmusba való regresszív beavatkozás tovább növelte a piaci különbségeket. Erre sajnos több példa is van az elmúlt 20 év lakáspolitikájában, mint a lakásprivatizáció, régi lakáshitelek kezelése, lakáshitelezés támogatása, stb. Másrészt kompenzálja a különbségeket, mint a lakásfenntartási támogatás, vagy kevésbé hatékonyan a gázártámogatás, az önkormányzatok által működtetett lakbértámogatás, stb. Végül pedig voltak olyan programok, amelyek közvetlenül a társadalmi különbségeket csökkentették, de közvetett módon olyan folyamatokat indítottak be, amelyek a társadalmi kirekesztés

folyamatát felerősítették. Ez utóbbiak közé lehet sorolni a „szocpol”, de a városrehabilitáció programok esetében a leromlott lakásokban élők pénzübeli kompenzálását.

A lakáspolitikai (támogatási rendszer) társadalmi hatásait a makrogazdasági, szociológiai és demográfiai folyamatokon és a konkrét lakásprogramok (ezeknek megfelelő jogszabályok, költségvetési előirányzatok, stb.) feltételein kívül a lakásrendszer intézményi felépítése befolyásolja. A lakáspiaci folyamatok közvetítő szervezeteken keresztül zajlanak le, amelyek az adott jogi, politikai, gazdasági keretek között elősegítik a lakáspolitikai tranzakciókat (lakások építése, finanszírozás biztosítása, adás-vétel, lakások üzemeltetése, stb.) és amelyek önmagukban is befolyásolják a társadalmi következményeket.

A lakáspolitikai hatékonysága jelentős mértékben függ ezektől a közvetítő mechanizmusoktól, attól tehát, hogy mennyire képesek a programcéloknak megfelelően a szereplőket összekapcsolni, a folyamatokat felgyorsítani anélkül, hogy túl sok torzítást vinnének be a rendszerbe (túl magas tranzakciós költségeket okoznának, vagy társadalmi konfliktusokat, „súrlódásokat”).