

DR. MÁLOVICS JÁNOS:

A LAKÁSTERMELÉS ÉS- ELOSZTÁS GAZDASÁGTANÁRÓL

A magyarországi lakáskérdés (s egyáltalán a lakáskérdés) igen szerteágazó társadalmi-gazdasági vonatkozásokat magába foglaló probléma. Jelenlegi lakásproblémáink kialakulásában alapvetően három tényezőnek van jelentős szerepe.

1. *Történelmileg* kialakult — gazdasági fejlődésük lassú periférikus helyzetének megfelelően — elmaradott, mennyiségileg és minőségileg is elégtelen lakásellátottságunk;

2. A második világháborút követő *gazdaságpolitikánk*, mely igen célraorientáltan nem fordított kellő figyelmet, következőképpen nem biztosított elegendő erőforrást (sőt, túl keveset) általában az infrastruktúra, benne a lakásszféra fejlesztésére;

3. *Lakásgazdálkodási rendszerünk*, mely kezdetben a lakásgazdálkodást pusztán elosztásként kezelte, később már mint állami lakásépítést is, de igen sokáig nem fordított kellő figyelmet a lakáshiány magán szféra általi finanszírozására. Erre csak akkor került sor, amikor már — állami erőforrások hiányában — a magánszektor a gazdasági folyamatok, fejlődésünk spontán eredményeként egyébként is erre kényszerült, s a lakásszektorban egyre jelentősebb szerephez jutott. További problémája lakásgazdálkodásunknak jelenleg az építések finanszírozási rendje, valamint az elosztás, annak formai és tartalmi vonatkozásaiban egyaránt találhatók gazdaságilag-társadalmilag kifogásolható mozzanatok.

A következőkben a magyarországi lakástermelés és -elosztás tárgyalásánál a fő hangsúly a magánlakás építések forrásképződésén és egyéb befolyásoló feltételein lesz, valamint lakáselosztásunk néhány ellentmondásán, főként amelyek a társadalmi redisztribúcióhoz kapcsolódnak. Közben — remélhetőleg — arra is sikerül rámutatni, hogy lakásgazdálkodási politikánk (s annak centrumában a lakbér) igen elmarasztalható a társadalomban létező — a lakásszférához kötődő — problémákkal kapcsolatban.

A cikk a lakásgazdálkodásban 1983-ban bekövetkezett változások előtti állapotokat elemzi, mivel az új jogszabályok még ismeretlenek voltak a megírás idején. Mindez azonban—véleményem szerint—csak tompítja, de nem szünteti meg a következőkben tárgyalandó ellentmondásokat, problémákat.

1. A magánlakás építés forrásai és feltételei

A magánlakás építés képviseli az összlakás termelés *nagyobb hányadát*. Várhatóan nem is csökken — a közeljövőben legalábbis — részaránya. Igen fontos feladat tehát a magánlakás építés feltételeinek alakítása a helyes formáktól egészen a források biztosításáig. A magánlakás építés állami támogatása meglehetősen *bonyo-*

lult, differenciált. E differenciáltság elvileg nagy lehetőséget ad a választásra — az egyének a nekik leginkább megfelelőt választhatják. Már itt meg kell említeni, hogy igen sok esetben eleve nem lakásépítési szándékkal kezdenek hozzá az állampolgárok a lakásgondjaik megoldásához. A magánlakás építést igen erősen „ösztönző” tényező az állami lakások szűkös mennyisége (a magánlakást építők között sok jogosult lenne állami lakásra is) és minősége (alapterület, szobaszám, lakótelepi, vagy sem, stb.) is.

A magánlakás építési politika kialakításánál (is) egyik fő rendező elv az optimális laksűrűség biztosítása — a gazdaságos telekkihhasználás és közművesítés érdekében. Ennek értelmében (az előírások szerint) a *családiház építés* hagyományos (szabadon álló) formája *gazdaságtalannak* minősül. A beépítési sorrend e szempont szerint többszintes — többlakásos, emeletes sorházas; kistársasházas; földszintes sorházas; szabadonálló családiházas. E sorrendnek megfelelően részesülnek, vagy nem részesülnek a magánlakás építők az állam támogatásából (természetesen mindenütt van támogatás, csak a mértékben vannak — nem kicsi — különbségek).

A másik alapvető szempont az állami támogatás differenciálásánál a *települések jellege*. Itt következő a rangsor: nagyvárosok, az előbbieket vonzáskörzete, a településhálózat-fejlesztés szempontjából szerepkörrel rendelkező fontosabb települések, országos jelentőségű, egyes üdülőterületi települések, központok, egyéb települések.

A lakásterhek tehát *egyenetlenül* oszlanak meg a lakosság egyes csoportjai között. A kedvezmények elsősorban *lakásépítési formához és településtípusokhoz* kötődnek.

Természetesen a magánlakás építési formáknál figyelemmel kell lenni magára az építettői igényekre is. Az állam az adott lehetőségekhez mérten csupán a lakosság egy részének lakásellátását tudja magára vállalni, a többit, a magánlakás építést, csak több-kevesebb összeggel támogatja.

A magánlakás építés pénzügyi pillérei tehát:

- az állami költségvetés
- a hitelek
- a lakosság megtakarított pénze.

E pénzügyi források a mi szempontunkból most úgy fontosak, hogy mennyiben segítik, ösztönzik a lakásépítési kedv növekedését, van-e és milyen az összefüggés a források, pénzügyi kedvezmények változása és a lakásépítési kedv, a magánlakás építések volumenének növekedése között.

Az *állami támogatások* szerepe az összes lakásépítések finanszírozásában igen nagy, mintegy 50%-ot tesz ki, melynek 80 %-a az állami lakásépítés, 20%-a a magánlakás építések finanszírozását szolgálja.¹ Látható, hogy ezen állami támogatás az összes magánlakás építések forrásainak viszonylag kis hányadát jelenti, így gyakorlatilag változásának ösztönző motivációja sem lehet olyan hatású, mint a másik két forrás növelésének, a hozzájárulás feltételeinek változása. A közvetlen állami támogatás a magánlakás építésnél gyakorlatilag csak a *szociálpolitikai kedvezményeket* (gyermekek, eltartottak után) és bizonyos *közvetlen állami dotációkat* (például a munkások lakásépítésénél) tartalmaz. Ezzel kapcsolatban a következő problémák merülnek fel:

A szociálpolitikai kedvezmény mértéke az állami lakáshoz jutók esetében ugyanakkora, mint a magánlakás építés egyik, az összes magánlakás építésnek viszonylag kis hányadát kitevő teleszerű többszintes vásárlók esetében: eltartott gyermekek után 30-30 ezer Ft., egyéb eltartott családtag után 20 ezer Ft., az egyedi többszintes lakások esetében az eltartott gyermek és egyéb eltartott családtagok után 20-20 ezer

¹ Breitner Miklós: Pénz a középpontban. Figyelő, 1976. május 5.

Ft. Ezen szociálpolitikai állami támogatások nyilvánvalóan nem bontakoztatnak ki még minimális értékű építési kedvet sem. Sokkal inkább elosztási probléma, melyről később még szó lesz. Sommásan itt is megjegyzendő viszont, hogy a szociálpolitikai támogatás azokat részesíti előnyben (ha tetszik jutalmazza) elsősorban, akik a lakáshelyzetük javítását, megoldását vagy az államtól várják és kapják, illetve megfizetik ugyan a lakást, de nem magánlakás építők, hanem a számukra kiutalt lakást megvásárolják. Ezzel szemben nem, vagy *kevesebb támogatásban részesül* az, aki kisebb, vagy nagyjából *saját munkáját* is beleadja a lakás nemzeti vagyon gyarapításába.

A szociálpolitikai támogatás célja persze elsődlegesen a fiatal házások és a nagy-családosok támogatása. Tehát tőle összefonó funkció elvárása indokolatlan. Meggondolandó azonban, hogy például az állami és a telepszerű többszintes lakáselosztásból kiszorult fiatal házaspár, vagy többgyermekes család, aki maga próbálja megoldani más formában lakásgondját, miért kerüljön hátrányba azokkal szemben, akiket amúgy is „megjutalmaztak” (a lakáselosztásnál erről még szó lesz). A kiutalt lakások, az állami lakások amúgy is „mélyen dotáltak” mintegy ajándékként azoknak, akik bennük élnek, növelve ezáltal az — általában amúgy sem feltétlenül a legalacsonyabb — jövedelmüket.²

A magánlakás építés *hitelezési rendszere* igen differenciált. (Lásd az 1. táblázatot.)

1. táblázat

A MAGÁN-LAKÁS ÉPÍTÉS HITELEKONDÍCIÓI ÉS TÁMOGATÁSI RENDSZERE AZ EGYES LAKÁSÉPÍTÉSI FORMÁKRA

Építési forma	A folyósított hitel lejárata /év/	Készpénzes előtörlesztés /az építési költség %-ában/	A hitel összege /az építési költség %-ában/	Kamat /%/	Szociálpolitikai kedvezmény	
					gyermek után eFt	egyéb el-tartott után eFt
Telepszerű többszintes	35	25	75	2	30	20
Egyedi többszintes	30	30	70	3	20	20
Csoportos családi (társas) ház	30	30	70	3	3 v több gyermek után kamatkedvezmény	
Hagyományos családi ház	25	50	50	3,5		

Megjegyzés: az építési telek biztosítása nem értendő bele az építési költségbe. Ez a készpénzes előtörlesztést terheli, kivétel a telepszerű többszintes építési forma.

Forrás: Jákfalvy—Rozgonyi: Hogyan juthatunk lakáshoz Bp. 1977.

A különbség az előzőekben már ismertetett egyes lakásépítési formák hitelezési kondíciójában van.

A telepszerű többszintes lakások pénzügyi feltételrendszere a legkedvezőbb a vásárlók számára. Itt tehát vásárlóról van szó, nem pedig építetőről, mivel vevőki-

² Ezzel kapcsolatban az utóbbi időben több tanulmány is megjelent. Ferge Zsuzsa: Társadalompolitika, szociálpolitika és a központosított újraelosztás. Közgazdasági Szemle, 1975/6. Dániel Zsuzsa: „igazságos” és „igazságtalan” lakáselosztás. Valóság, 1980/4. Jövedelemeloszlás, lakáseloszlás, társadalmi egyenlőtlenség. Valóság, 1981/2.

jelölés történik. Ezek a lakások OTP beruházásban készülnek el, melynek 90 %-ára a tanácsok jelölnek ki vevőket, s csak mintegy 10%-a szabad OTP értékesítésű. A legkedvezőbbek a hitel-kondíciók mind a lejárat (35 év), mind a kötelező készpénz előtörlesztés (25%), mind a kamat (2%) vonatkozásában.

A táblázatban — függőlegesen lefelé haladva — látható, hogy a hitelkondíciók romlanak, de tulajdonképpen nem rosszak. Illetve nem voltak rosszak addig, amíg az induló „pénztőke” nem volt túl nagy. Ma már azonban ahhoz, hogy valaki belekezdhessen valamilyen magánépítkezésbe, minimálisan is 300 000 (falun, ahol a kalákában építés jelentős költségsökkentő tényező), de városokban, ahol főleg a társasházi építési forma a jellemző, ez az összeg már 500 000 Ft körül van.

Bizonyítja ezt az is, hogy a készpénzes előtörlesztés valóban előtörlesztés, mivel az OTP csak azután folyósítja a kölcsönt, miután az építkező az építési költség ráeső hányadát már beépítette az épületbe. Így az *induló tőke* — ezen intézkedés előttihez képest — *szükséges nagysága megtöbbszöröződött*, mivel a jövedelemszerzés nem kapcsolható össze az építkezéssel, az építkezés megkezdése előtt rendelkezni kell a szükséges pénzüsszeggel (esetleg az építkezés közbeni áremelkedéseket lehet fedezni — s ez sem semmi — a folyamatosan képződő jövedelemből).

A hitelek folyósításának van még egy felső — előírt — korlátja, amely nem szokott problémát okozni, mivel az OTP nem folyósítja a hitelpolitikai irányelvekben meghatározott folyósítható hitelmaximumot. Ez azt is jelenti, hogy bár — folyamatosan tekintve — a 70-es években egyre többször (1971—73—76—79—81) javították a hitelkondíciókat, melynek következtében az erősen emelkedő lakásépítési költségek mind nagyobb részét vállalta magára a hitelszféra, kevés volt a készpénzes előtörlesztés a hitelkeret maximális kihasználásához. Ezen túlmenően jelezheti — és jelzi — azt is, hogy az építési *lehetőségek* sem a legkedvezőbbben alakultak az elmúlt időszakban. Nem volt a magánszféra számára elegendő építőanyag, megfelelő kivitelező, hiányoznak még ma is a korszerű családiház építő technológiák. Valószínűleg tehát az építési lehetőségek is elmaradnak a megtakarított pénzekről (ezt mutatja a takarékbetét-állomány állandó folyamatos növekedése). Bár újabban mutatkoznak jelei a magánlakás építési kapacitások növekedésének, valószínűleg azonban még mindíg alatta marad a keresletnek.

Úgy tűnik tehát, hogy a hitelkondíciók a 70-es évek közepéig ösztönzőleg hatottak a magánlakás építkezésekre, a 70-es évek közepétől azonban csökkenő tendenciát mutatnak a magánérs lakásépítések, különösen a nem OTP beruházásban megvalósult lakásépítések.³

A hitelek nem jelentéktelen szerepét ugyanakkor az mutatja, hogy a hitelek nélkül megvalósuló lakásépítések 1975 és 1979 között közel 50%-kal csökkentek. Minden valószínűség szerint itt is az igen gyorsan emelkedő *lakásépítési költségeknek* van nagy szerepük. Mindezek szerint tehát a hitelezési rendszer — bár kondícióit tekintve nemzetközi viszonylatban sem rossz — újabb *korrigálásra*, újabb ösztönző stimulátorok beépítésére szorul. Így egy olyan hitelrendszer, mely kondícióit tekintve nemzetközi viszonylatban sem rossz, úgy látszik a magyar fogyasztóknak (lakásépítőknek) mégsem elég jó.

A magánlakás építések *saját forrását* vizsgálva már az előzőekből is kiderül, hogy relative (az építési költség százalékában) nem túl nagy, de absolute ma már igen magas, s a legtöbb ember, család számára, aki jelenlegi lakásviszonyaival nincs megelégedve (vagy mert nincs lakása, vagy mert nincs számára megfelelő lakása), nem összegyűjthető.

³ Beruházsi, építőipari, lakásépítési zsebkönyv 1981. KSH., 1981.

Ennek oka több tényezőben keresendő: a lakosság jövedelmének növekedési üteme; a lakásépítési költségek növekedési üteme és az árszínvonal növekedése mind igen erősen befolyásoló tényezői a lakosság lakásépítési forrásai felhalmozódásának. Ha a reáljövedelmek nem nőnek (vagy nem nőnek eléggé), akkor nem növekszik vagy nem növekszik eléggé a lakosság jövedelmének diszkrpcionális hányada sem, mely a magánlakás építés finanszírozásának (is) forrása.

Az 1970-es évek közepétől a reáljövedelmek növekedési üteme erősen lecsökkent. Csökkenő reáljövedelemből nyilvánvalóan kevesebb jut lakásépítésre is — bár az építési költségek a legutóbbi évben nem emelkedtek, de előtte meglehetősen sokat. Nem véletlen tehát, hogy a magánlakás építés lecsökkent, s főleg ezen belül is az OTP hitel nélküli finanszírozás.

Mindezek azonban nem jelentik azt, hogy ne képződnének újabb magánforrások lakásépítésre. Csak arról van szó, hogy tovább — hosszabb ideig — kell takarékoskodni a szükséges induló készpénzösszeg összegyűjtéséhez. Ez egyúttal azt is jelenti tehát, hogy a takarékbetét-állomány növekszik ugyan, de csökkenő mértékben, s az OTP-nak növelnie kell a lakásépítésekre folyósított hiteleit. Ezt alátámasztják a statisztikai adatok is.

Megállapítható tehát, hogy a saját források képződése az utóbbi időben kissé elmarad az előző időszakokhoz képest. Ez is azt jelzi, aminél már a hitelek vizsgálatánál is utaltam: a magánlakás építés terheinek egyre nagyobb részét kell megelőlegezni — hitelekkel — a lakosság részére. Ez a hitelkondíciók átalakítását kívánja. Erre annál is inkább szükség van, mivel a magánforrások növekedésében (növekedési ütemében) nem várható változás az elkövetkezendő években a magyar gazdaság jelenlegi helyzetében, mely a lakosság jövedelmének növekedését nem tervezi sokra, s ennek már „jelei” is vannak (s ez nemhogy növekedést, de csökkenést mutat).

Nemcsak a lakások termelésének, hanem elosztásának átfogó szabályozása is részét kell képezze a lakásgazdálkodásnak. A kettő nem megfelelő összhangját jellemzi például napjainkban, hogy a tanácsi bérlakásra jogosultak (jövedelmük alapján) nagy hányada nem juthat hozzá ilyen lakáshoz, kénytelen magára vállalni — családi, vagy társasház formájában — lakásgondjának megoldását. Ezen a piacon ő ugyanolyan résztvevő, mint akinek a jövedelme esetleg az övének többszöröse, ugyanolyan feltételekkel „állíthat elő” egy lakást. A lakáselosztási rendszerben elfoglalt előnyös hely, melyet ő önkéntesen felad, s így magára vállal terheket, ugyanakkor az állam terheit csökkenti, hátrányos helyre váltódik át, holott a társadalom számára (is) végzett hasznos szolgáltatást: tevékenységével állami lakáshoz juttathatta a társadalom más tagjait (akiknek jövedelmei esetleg az övénél magasabbak voltak).

A lakáselosztáson általában csak a tanácsok által (tehát központilag) elosztott lakáshányad szétosztását, elosztását értik. Ez — végül is — szűk értelemben vett elosztás, mivel a lakások egy része már eleve elosztódik azok megépítésével: a magánlakásépítések azok tulajdonába (és használatába) kerülnek, akik építik, építtetik azt.

A lakáshányad fennmaradó része (kisebb hányada) kerül csak a központi elosztás körébe, mely elosztást nevezik adminisztratív lakáselosztásnak, amely tehát nem teljes egészében a lakáselosztás, de amelyről a következőkben szó lesz.

2. Az adminisztratív lakáselosztás

A magyar lakásgazdálkodási rendszer lakáselosztási rendszerének kialakításakor meghatározó szempont volt, hogy megfelelő „szocialista” elvet találjanak olyan jószágfajta elosztására a társadalom tagjai között, amely igen szűkösen áll rendelkezésre.

kezésre. A választási lehetőségeket illetően három megoldás jöhet — elvileg — számításba: a munka szerinti, a szükséglet szerinti és az egyenlő elosztás elve. Mivel a lakás helyhez kötött, minőségileg különböző és főleg mert szűkösen áll rendelkezésre, az egyenlő elosztás elve szóba sem jöhetett (jöhet). A munka szerinti lakáselosztás szintén tartalmaz egyenlőségi elvet, de lényege éppen a jövedelemkülönbségek kialakítása (az ösztönzés céljából) a társadalom egyes tagjai között. Ez tehát nyilvánvalóan vezetett volna oda, hogy a magas jövedelműek — az elsősorban nekik kiutalt lakások következményeként — még jobb anyagi életfeltételeket realizálnak az alacsonyabb jövedelműekkel szemben — maga után vonva ennek minden szociológiai problémáját. Marad tehát a *szükséglet szerinti elv*, amely egyenlőségi elvet szintén tartalmaz, s differenciált is, mivel a szükségletek eleve differenciáltak.

A szükségletek szerinti lakáselosztás — hiány esetén — *illúzió*, az elvben objektíve létező egyenlőségi elv érvényesítése *lehetetlen*. Elvileg érvényesíthető azonban annyi, hogy a szűkösen rendelkezésre álló lakásokból az kapjon hamarabb, akinek rászorultsága (szükséglete) nagyobb. Így keletkezik egy — *a jövedelmek alapján differenciált* — sor, amelyben a magasabb jövedelműek, szociális helyzetüket illetően az átlagtól felfelé eltérők, helyezkednek el a sor végén, jutnak legkésőbb lakáshoz, vagy építenek maguknak lakást. A lakások ilyen értelmű szükséglet szerinti elosztási elvét a társadalom etikailag bizonyára elfogadja, hiszen a redisztribúció indokolt, s hatása társadalmilag igazságosnak minősíthető. Probléma ezzel kapcsolatban, hogy „mivel a szükségletek ily mértékben meghaladják a lehetőségeket, nincs mód arra sem, hogy valami sorbanállási rendszerrel biztosítsák az elosztás pártatlanságát, hiszen ... az igénylőnek ma van lakásra szüksége és nem 10 év múlva. A lakáselosztással megbízott hatóság tehát egyszerűen nem tehetett mást, minthogy valami kiegészítő értéket keressen a szükséglet mellé: ez pedig az érdem lett.”⁴

Elvileg még az érdem, mint kiegészítő kiválasztási ismérv viszonylag elfogadható, s mindenképpen jobb például a származás, politikai magatartás, korrupciós kapcsolatok, stb.-nél.⁵

Az érdem mint kiegészítő ismérv alkalmazása a lakások kiutalásánál, egy alapvetően szociális típusú lakáselosztási rendszerben eleve problematikus, eredményei előre megjósolhatók. Arról van szó, hogy az érdem elismerése a társadalomban tulajdonképpen magától adódik — a társadalmi élet egyes, különböző területein — s eredményét tekintve mindenütt azonos: aki érdemeket szerzett valamilyen tevékenységben, vezetővé válik, magasabb munkabért kap, könnyebben hozzájut üdülési bérutalóhoz — jutalom gyanánt, — stb. Mindezek tehát olyan következmények, amelyek természetesen, még csak adminisztratív módon sem kell őket kikényszeríteni. Ha ugyanakkor még a lakásokat is érdem szerint (vagy aszerint is) osztják el, nyilvánvaló az eredmény: az eredeti, szociális célkitűzések nem valósulhatnak meg, mivel lakáshoz azok jutnak elsősorban, akik „érdem”-mel rendelkeznek, vezetőállásúak, magas jövedelemmel rendelkezők, stb. A szociális cél *félig-meddig antiszociális eredményt* hozott: „az átlagosnál magasabb jövedelműek és jobban kvalifikáltak, elsősorban az egyes és a hármas lakásosztályba (új állami bérlakás bérlői; öröklakás tulajdonosok) méghozzá főként a második és hatodik lakásosztályból (régii állami bérlakás bérlői; önálló lakással nem rendelkezők), a hatodik lakásosztály alacsonyabb jöve-

⁴ Szelényi Iván: Lakásrendszer és társadalmi struktúra. Szociológia, 1972. 1. sz.

⁵ A kiutalásos elosztási séma kiválasztási ismerveiről — lásd Kornai János: A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.

delmű és alacsonyán kvalifikált tagjai pedig leginkább a négyes lakásosztályba (új családlínház tulajdonos) tudtak átkerülni.”⁶

Mindez azért probléma, mert az olcsó és jó lakások a leginkább, a drága és a 60-as években még általában nem összkomfortos lakások a legkevésbé szubvencionáltak, ugyanakkor az előbbieket lakják a magas jövedelműek, az utóbbiakat az átlagosnál alacsonyabb jövedelműek. Ehhez járul még a *lakbér-szubvencionálás rendszere*: az eleve *alacsony* lakbér megállapítás célja, hogy az alacsony jövedelműek számára is hozzáférhető legyen, hogy a munka szerinti elosztás következményeként létrejövő különbségek az egyes társadalmi csoportok között mérséklődjenek. A lakáselosztás fenti alakulása azonban éppen ellenkező hatást eredményezett: nem csökkentek, sőt növekedtek ily módon a már amúgy is meglévő életszínvonalbeli különbségek.

Ez a következmény, bár várhatóan nem tűnt, törvényszerű volt, mint azt már korábban is jeleztem. A szűkös javak elosztásánál mindig probléma a kiválasztási ismérv megkeresése, mely értékrendül szolgál a differenciáláshoz. Mivel egy szükséglet kielégítésénél „kénytelen-kelletlen” a szükségleteken túli értékeket is figyelembe kellett (kell) venni, az eredetileg egyenlőségi elvekre épített rendszerbe óhatatlanul egyenlőtlenségi lehetőség kerül.

Mi is történt tehát a lakáselosztási elveket illetően. Vitathatatlan, hogy a szükségletek szerinti elosztás nem (vagy nem egészen) érvényesült, ugyanakkor az „érdem” szerephez juttatásával tulajdonképpen a munka szerinti elosztás elve is hatott. (S ha szociológiai szempontból vizsgálódnánk tovább, talán azt is lehetne mondani, hogy „a munkamegosztásban elfoglalt hely” elvét is sikerült behozni a rendszerbe, hiszen az érdem nemcsak a végzett munka mennyiségétől és minőségétől függ, hanem a munkamegosztásban elfoglalt helytől is. Csak ezen utóbbi kategória alapján egy csoportba (tudatosan nem „rétegbe”) kerülteken belül lehet objektív mércéket alkalmazva érdemeket összehasonlítani.) A fenti két elv mellett még egyenlősítő törekvések is léteztek a lakáselosztásban.

Megállapítható tehát, hogy *mindhárom* — említett — *elosztási elv érvényre jutott* valamennyire a lakáselosztási elvekben is. S ez nem feltétlenül jelent negatívumot. Hiszen miért kellene a munka szerinti elosztás alapján keletkezett jövedelmkülönbségeket feltétlenül egalizálni? Vagy miért ne az kapjon először lakást, akinek — jövedelmi viszonyai alapján — legnagyobb a rászorultsága? Ugyanakkor azonban meg kell jegyezni azt is, hogy nem szabad a lakáselosztáson keresztül felerősíteni a különbségképző folyamatokat. Illetve, ha ez megtörténik, akkor a lakáselosztás szociálpolitikai elvei nem érvényesülnek kellően.

1970-ben, s azt követően többször sor került a lakáselosztási rendszer változtatására. Igen lényeges, hogy az 1970-ig fennállott — s az előbbieket szerint rosszul funkcionáló — lakbér-szubvencionálást megszüntetni szándékozik az 1970-es lakás-gazdálkodási reform. Természetesen fokozatosan, azzal a céllal, hogy a lakbérek tükrözzék a lakások „társadalmi értékítéletét”.

A lakáshoz jutásban szerepet játszó fő kategória a jövedelem (vevőkijelölés, vagy lakáskiutalás szempontjából). Az egyes kategória-határok alatt elhelyezkedők kaphatnak a jövedelem-kategóriának megfelelő lakást. Így a legalacsonyabb kategóriák juthatnak a legkedvezőbb — tanácsi bérlakásos — lakásformához, a legmagasabb kategóriák esetében legfeljebb csak vevőkijelölésre pályázhatnak az igénylők. Ez a

⁶ Szelényi Iván: I. m. A lakásosztályokról bővebben: Szelényi Iván: Településrendszer és társadalmi struktúra. (Kandidátusi disszertáció, 1972.), valamint Konrád-Szelényi: A lakáselosztás szociológiai kérdései. Valóság, 1969/8.

sorrend egyúttal a legmagasabb állami dotációk nagyságát is jelenti azok számára, akiknek jövedelem-kategóriája a legalacsonyabb, s felfelé haladva a dotáció csökken, majd megszűnik.

A jelenlegi lakáshoz jutási esélyeket leginkább az éppen aktuális *lakáspolitikai irányelvek* szabják meg: a lakások x százalékát fiatal házások, sokgyermekesek, munkások, stb. kapják. A fennmaradóval aztán azt csinálhat a tanács, amit, s ahogyan jónak látja: adhat belőle x százaléknyit a kétgyerekeseknek, y százaléknyit a gyermekteleneknek, az ifjúsági takarékbetéttel rendelkezőknek, a szanáltaknak, stb. Mivel meglehetősen nagy a tanácsok szabadsága az arányok meghatározását illetően, két család teljesen azonos jövedelmi, szociális, foglalkozási stb. viszonyokkal teljesen változó esélyekkel indul két helységben — még akkor is, ha a lakásépítések száma, megoszlása azonos. Ez igazán csak Budapesten okoz problémát, ahol az ilyen jellegű esélykülönbség már kerületenként is nagy lehet — s az is.

A lakásigénylések rangsorolása — a számítógépes feldolgozás eredményeként — a *lakásépítési pontszám* kialakításának következménye.⁷

Mivel a gyerekszám gyakorolja a legnagyobb hatást a pontszám alakulására, s a pontszám elsődleges szerepe a lakáspolitikai irányelvek érvényesülésének biztosítása, a *lakáselosztás szociálpolitikája* így leginkább a *népesedéspolitikai célkitűzésekhez kapcsolódik*. Ez azt is jelenti, hogy az egyéb — általános — társadalompolitikai szempontú szociálpolitika kisebb mértékben érvényesül a lakáselosztás szociálpolitikájában, mint a népesedéspolitikai célkitűzések.

3. Az adminisztratív lakáselosztásban megvalósuló redisztribúció

A társadalmi juttatásoknak alapvetően két formája (pénzbeni és természetbeni) a lakásokhoz kapcsolódó társadalmi juttatásokat is jellemzi. A társadalmi juttatások célja a jövedelemkülönbségek csökkentése az egyes társadalmi rétegek között. A pénzbeni társadalmi juttatások pozitív redisztributív hatása általában egyértelmű, míg a természetbeni juttatásokkal igen sok probléma merül fel redisztributív hatásukat illetően. Egyrészt kevésbé mérséklik a jövedelemelosztás során létrejött differenciákat a pénzbeni juttatásoknál, másrészt igen sok esetben még egyenlőtlenebbül oszlanak meg az egyes társadalmi csoportok között, mint a munkajövedelmek, s ennek következtében a munkajövedelmek által keletkezett differenciák még nagyobbakká válnak. Így a természetbeni juttatások igen sok esetben a szándékolttal szemben éppen ellentétes hatást eredményeznek.⁸

Mindezekről a problémáktól nem mentes a lakásgazdálkodás sem, a lakáselosztáson keresztül megvalósuló redisztribúció révén. Probléma itt is elsősorban a közvetett — természetbeni — juttatásokkal van, a deklarált célok itt nem mindig válnak valósággá.

A lakásgazdálkodásban pénzbeni társadalmi juttatásoknak minősülnek a szociálpolitikai kedvezmények és a hitelkondíciók — ezen utóbbiak hatása, mivel a jogsultság is, csak a magánlakás építőknél elemezhető.

A *szociálpolitikai kedvezményekkel* mint pénzbeni juttatással nincs probléma:

⁷ Bővebben erről: Tosics Iván: Lakásigénylések és lakáselosztás Budapesten. Szociológia, 1980/1.

⁸ Az élelmiszerek ártámogatásán keresztül ezt igen érzékelhetően mutatja be Ladányi János: Fogyasztói árak és szociálpolitika. Valóság, 1975/12., valamint Ferge Zsuzsa: Társadalompolitika szociálpolitika és központosított újraelosztás. Közgazdasági Szemle, 1975/6.

azok kapják, akiknek szánják, tehát itt a deklarált társadalmi *céltől nem eredményez ellentétes hatást* (nem készpénz formában való folyósítás a szociálpolitikai kedvezmény, hanem elengedett készpénz befizetés, ami tulajdonképpen ugyanaz). Mégsem mehetünk el szó nélkül emellett sem. Itt talán a társadalmi célon lehetne vitatkozni. E kedvezmény bár nevében szociálpolitikai, nem egyértelműen az. Már szó volt arról, hogy kik jogosultak ilyenre, s ennek megállapításában igen jelentős szerepe van *településpolitikai* (telekkihhasználás, optimális laksűrűség biztosítása, stb.) tényezőknél, sőt ez az elsődleges kiutalási kritérium, nem pedig a gyerek és eltartottak száma.

Ebből következően a lakáshoz kapcsolódó, szociálpolitikai pénzbéli juttatás indokolatlan *különbségeket* is eredményez éppen a család szociális helyzete miatt (keresők és eltartottak aránya) a lakáshoz jutási esélyekben. Ez azért van így, mert általában a lakásproblémákat magánúton megoldók kevésbé, vagy egyáltalán nem is jogosultak szociálpolitikai kedvezményre, nem vehetik azt igénybe, mivel a településpolitikai célkitűzéseknek nem tesznek eleget, ez megnöveli azt a pénzüsszeget és időt, mely a lakásprobléma megoldásának elkezdéséhez (az induló összeg összegyűjtéséhez) kell. Ez nem okozna problémát, ha a magánlakás építés egyúttal bizonyosan a legmagasabb jövedelmű társadalmi csoportokat jellemezné. Már szó volt róla, hogy ez nem általános.

Meggondolandó tehát, hogy a szociálpolitikai kedvezményt célszerű-e összekapcsolni településpolitikai célkitűzésekkel, hiszen ezen utóbbiakra épülnek a hitel-felvételi kondíciók is, s így attól nem is lehet számonkérni a szociálpolitikai célokkal ellentétes hatást, mivel alapvetően nem a szociálpolitika vezérli.

Van még egy probléma a szociálpolitikai kedvezményekkel kapcsolatban, amely összefüggésben van a hitelkondíciókkal is. A lakásgazdálkodás hatékony funkcionálása szempontjából nem elhanyagolható az sem, hogy lehetővé teszi-e az egészséges életmódot — általában az emberek —, de különösen a gyermekek számára. A társadalom jövője, a felnövekvő generáció fejlődése szempontjából nagyon lényeges, hogy a lakás jó feltételeket adjon a gyermekneveléshez.⁹ E — nem elhanyagolható — szempontot nem veszi figyelembe sem a lakásmegoldáshoz hozzájáruló szociálpolitikai kedvezmények igénybevételi lehetősége, sem a hitelkondíciók, mivel ott kedvezőtlenebbek, ahol e szempontból kedvezőbbek a lehetőségek. Vagyis mind a szociálpolitikai támogatások, mind a hitelkondíciók az arra legalkalmasabb lakásépítési formát preferálják legkevésbé.

A természetbeni társadalmi juttatások hatása a lakáelosztásban már több és társadalmilag súlyos problémákat vet fel. Ez az állami lakások dotált voltának és elosztásának következménye.

Az állami lakások elosztását illetően elsősorban a tanácsi bérlakásokról van szó jelenleg, de mivel a tanácsi értékesítésű és az OTP beruházásban épülő lakások esetében is általában a tanács a kiutaló, vevőkijelölő, így e két utóbbi lakástípussal kapcsolatban is felmerülnek hasonló problémák. E lakások elosztásánál — a jövedelem-kategóriáknak megfelelően igényelhető lakástípusra — elsődlegesen az előbbiekben már elemzett pontszámrendszer, mely alapvetően szociális szempontokat vesz figyelembe, a mérvadó. E redisztributív mechanizmust *torzítják* bizonyos tényezők, melynek oka az, hogy az ilyen jellegű lakások korlátozottan állnak rendelkezésre, s így e társadalmi juttatás elosztásánál érvényesülnek olyan szempontok, amelyek

⁹ Ezzel minden említésre méltó lakásszociológiai mű, tanulmány foglalkozik, főként Musil, J.: Lakásszociológia. Kossuth K. 1974., valamint Molnárné Venyige Júlia: Gondolatok a lakáskérdés társadalmi-gazdsági összefüggéseiről. Valóság, 1980/10.

szociálisan nem indokoltak még akkor sem, ha racionalitásukat 100%-ig nem lehet kétségbe vonni. Itt *egyrészt* olyan jelenségről van szó, mint a protekció, az összekötetések szerepe a lakáshoz jutásban. Valószínűleg nem jellemző és nem is túl nagyarányú az így kiutalt lakások száma, de létezik a jelenség, s minden bizonnyal a társadalmilag átlagosan elfogadható fölötti arányban. *Másrészt* azokról a jelenségekről van szó, amikor a jövedelem-kategóriájuk alapján csak magánlakás építési formát választhatók jutnak — igen előnyösen — állami bér, vagy tanácsi értékesítésű lakáshoz — kizorítva ezáltal nyilvánvalóan egy e kategóriába „befelefőt”, s torzítva a redisztribúciós mechanizmus eredményét. (Ilyen esetek: vállalatok, intézmények munkaerő gondja megoldásának speciális — nem ritkán előforduló — esete a soronkívüli olcsó lakáshoz juttatás). Ezt igen meggyőzően bizonyítja az, hogy a tanácsí elosztású lakásoknak egyes években alig több mint 50 %-át osztják szét azok között, akik ilyen igénnyel rendelkeztek — hivatalosan benyújtva azt a lakáshivatalba.¹⁰

Társadalmilag *indokoltabb* az utóbbi módon szerzett előny, hiszen az a társadalmi-gazdasági *funkció fontossága* révén keletkezett, annak esetleg szándékolt kihasználása nélkül.

Mindezek mellett a lakások esetében még két olyan nem elhanyagolandó összegű juttatásról van szó, melyek redisztributív hatása szintén torzítottan jut érvényre. E két juttatási forma a lakás árának *dotációja* és a *laktbérek*.

Az egyes (állami) lakásformák *különböző mértékben dotáltak*. A bérlakások teljes mértékben, itt csak lakás-használatbavételi díjat kell fizetni, amely egészen 1981 közepéig igen alacsony, szinte jelképesnek mondható összeg, de ma sem túl magas. A tanácsí értékesítésű lakások esetében már kevesebb a dotáció, de még van. Azok tehát, akik ilyen lakásokhoz hozzájutnak, dotációhoz is jutnak. Ez problémát azért okoz, s azért nem egyértelműen pozitív e redisztribúció, mivel a dotált lakást sok esetben éppen az kapja, akitől elvonni igyekeznek, de semmiképpen sem adni, hogy előnyös jövedelmi helyzete még javuljon is. (E dotáció összege ma már több száz-ezer forint egy lakást illetően.) Mivel a lakások kiutalásában — a kiutalás ilyen rendszerében — viszonylag nehéz biztosítani, hogy csak a szociálisan arra rászorulókat kapják, meggondolandó e dotáció nyújtásának más lehetősége, formája.

A *laktbérekkel* kapcsolatos torzult redisztribúció szinte minden, a lakásgazdálkodás bármelyik aspektusával foglalkozó tanulmány témája. Ez nyilván a probléma társadalmi súlyával magyarázható.

Az új forint bevezetésekor (1946-ban) a laktbéreket is hozzá kellett igazítani a kereslethez, s ez igen *alacsony laktbér-színvonalat* eredményezett. Az alacsony laktbér-színvonal természetesen később is igen alacsony maradt, s ennek több oka is volt: a lakás nem áru a szocializmusban, az idősebb korosztály még élénken emlékszik az 50-es évekbeni ideológiai „ráhatásra”, melynek része volt többek között az is, hogy viszonylag gyorsan megoldódnak a társadalmi, gazdasági problémák, köztük a lakásprobléma is megszűnik az állami lakások építésével, nincs szükség itt sem az áru- pénzkapcsolatokra, a lakás is társadalmi juttatás lesz — esetleg ingyenes. Így az alacsony laktbérek elvi szempontok miatt sem emelkedhettek egy ideig. Ennek következménye — a már elemzett lakáskiutalási rendszernek betudhatóan — az lett, hogy az alacsony laktbéreken keresztül „dotálták” a magas jövedelműek fogyasztását (is), növelve ezzel azt az *életszínelvonalbeli különbséget*, amely a munkamegosztás, s a munka szerinti elosztás rendszeréből adódó jövedelem-differenciák miatt amúgy is létezett, de a laktbéreken keresztül megvalósuló újraelosztásban mérséklődni kel-

¹⁰ Életszínelvonal 1960-80. KSH. 1981.

lett volna. Így a dotáció egy főre jutó évi összege 1967-ben például 560 Ft volt a vezetőknél, értelmiségieknél, s a segédmunkásoknál csupán 70 Ft.¹¹

Az 1971-ben bekövetkezett lakbéremelés az addigi aránytalanságokat enyhítette, de nem szüntette meg. Ennek oka, hogy a különbségek előtte olyan nagymértékűek voltak, hogy a teljes kiegyenlítés igen erőteljes lakbéremelést eredményezett volna.

Az 1971-es lakbéremelés — összhangban az 1970-es lakástörvénnyel — a lakberek olyan mértékű emelését előirányzó program kezdete volt (lett volna), amelynek célja, hogy biztosítsa végül is a lakások fenntartási, kezelési költségeinek fedezését, megszünteti a lakásfenntartás dotálását, s így azok fogyasztásának a dotálását is akik benne laknak. A lakberek azonban még 1981-ben sem érik el ezt a színvonalat, *jelenleg is erősen dotáltak*. Sokak szerint pedig a lakásprobléma alfája és omegája lenne egy piaci értéktétel alapján kialakított, a jelenleginél lényegesen magasabb lakbérszínvonal.

Így elmondható, hogy az, aki jelenleg (jó minőségű) állami lakáshoz jut (vagy már ilyenben lakik), nem kevés anyagi előnyhöz is jut egyben azzal szemben, aki magánlakás építés (vagy vásárlás) keretében igyekszik megoldani lakásproblémáját. (Ez természetesen nem egyértelműen negatív jelenség.) Hiszen az utóbbi társadalmi csoport jövedelme nagy hányadát kénytelen megtakarítani lakásra, vagyis fogyasztását visszaszorítani, mivel diszkrecionális jövedelmét teljesen, s esetleg még az egyéb fogyasztásából is visz el a lakásra való takarékoskodás. Ugyanakkor azonban az állami lakáshoz jutók — az alacsony lakberek következményeként — *diszkrecionális jövedelmei* ezzel tulajdonképpen *megnöttek*.¹² Természetesen nem minden állami lakást bérlő esetében van ez így, mivel az 1970-es új lakástörvény óta tanácsi bérlakást elsősorban az arra szociálisan rászorulóknak kapnak, de — ha nem is nagy részarányban — kapnak még arra rá nem szorulóknak is, s az 50—60-as években nem első sorban az alacsony jövedelmű, sokgyerekes családok jutottak (új) állami lakáshoz. Adotáció mértékét csökkentette az 1981-es lakásigénybevételi díj igen jelentős mértékű megemlése is).

Mindezek arra engednek következtetni, hogy a lakások állami dotációja révén megvalósuló redisztribúció *deklarált céljával szemben igen sokszor ellentétes hatást* vált ki, vagy legalábbis nem egyértelműen pozitív ez a hatás. Következésképpen meggondolandó, hogy a redisztribúció további formája is ez maradjon-e, vagy sem. A probléma megoldásának alfája és omegája ma — szerintem is — a lakbér, amely igen alacsony. *De nemcsak alacsony lakberekkel lehet szociálisan segíteni a rászorulókon*. Egyébként is törvényszerű az alacsony lakberek torz redisztributív hatása, ha az elsősorban a lakástól (nagyság, minőség, stb.) függ ugyan, de nem túlságosan differenciált. Csak másodsorban függ a benne lakók szociális helyzetétől. Sokkal inkább célszerű lenne a lakásra kivetett, de a lakás piaci értékének megfelelő lakbér, amelyet mindenkinek fizetni kellene, s az arra rászorulóknak lakbér-pótlékot kapnának. Bár a lakberek tervezett módosítása jelent bizonyos előrelépést e téren, korántsem annyit, hogy az előbbieket elvesztenék érvényüket, pusztán némileg „szépíti” a képet.

¹¹ A családi jövedelmek színvonala és szóródása. KSH, 1975.

¹² Érdekes számítást végez erre Molnárné Venyige Júlia: I. M-ben: ez kb. 1000 Ft különbséget jelent 10 éven keresztül az államilakásban lakók számára.

Янош Малович

ОБ ЭКОНОМИКЕ ПРОИЗВОДСТВА И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ КВАРТИР

(Резюме)

В первой части работы автор анализирует источники, условия индивидуального жилищного строительства, поскольку эта форма как в формировании «квартирной проблемы», так и в её последующем — и, к сожалению, ожидаемом не в ближайшем будущем — решении играет существенную роль. Конглозия исследования — индивидуальное жилищное строительство не поддерживалось в достаточной мере; отдельные средства поддержки (кредит, социально-политические льготы и т. д.) в наименьшей степени направлены на помощь именно тем формам, которые в перспективном решении жилищной проблемы призваны сыграть большую роль. Это означает одновременно односторонний количественный стимул жилищного строительства, что, в свою очередь, представляет собой почву постоянного «воспроизводства» жилищной проблемы.

При исследовании проблемы распределения квартир основное внимание сосредотачивается на принципах и практике решения данной проблемы. Как показывает практика, осуществляемая в распределении квартир редистрибуция противоречит исходному стремлению (декларируемому «принципу» распределения квартир) или, по крайней мере, сопровождается несовместимыми с этим принципом результатами. Это объясняется в первую очередь низкими вот уже в течение продолжительного времени квартирными платами, которые в современной системе распределения квартир не всегда приводят к обеспечению дотацией тех, которые в социальном отношении более нуждаются в ней. Планируемым повышением квартирной платы эта проблема будет, естественно, не решена, а лишь до некоторой степени сглажена.

By: J. Malovics

ON THE ECONOMICS OF HOUSE CONSTRUCTION — AND DISTRIBUTION

(Summary)

The first part of the article deals with the investigation of preconditions for sources of private house construction, since it plays an important role in both the development of „housing problem” and in the solution too. (Unfortunately not in the near future.)

The author concludes, that the private house construction is not sufficiently supported. Some elements of supports; credit conditions, social policy allotments etc. provide much less help just to those forms of constructions, which would have the greatest role in the long term solution of the housing problem. This means that the house construction is one-sidedly quantitatively stimulated, which is the basis of re-occurrence of the housing problem.

In investigating the house distribution, the author concentrates on its principles and practices. The practice shows, that the re-distribution in the house distribution, contradicts to the originally declared objectives, or at least, the practice shows that the income redistributive principle embodied in the present house distribution is not in compliance with it.

This is so, mainly because of the low house rents, which gives the subsidy not always to those mostly in needs. The planned rent increase, can not solve this problem, only moderate to some extent.