

HEGEDÜS JÓZSEF

Lakáspolitikai és a lakás piac – a közpolitika korlátai

Ebben az írásban a 2000 utáni lakáspolitikai programokat szeretném elemezni, részben, amennyire ez lehetséges, rámutatva a programok mögötti érdekekre, részben pedig a programok lakáspolitikai következményeire. Természetesen a történet 1990-ben, sőt, az azt megelőző években kezdődik, érdemes tehát ezekre az előzményekre is röviden kitérni. Ezeket az első részben tekinti át ez az írás, három kiemelt lakáspolitikai esemény elemzésével illusztrálva a lakáspolitikai, a lakás piac és az érdekcsoportok közötti kapcsolatot. A tanulmány második részében összefoglalom a lakásrendszer kritikus elemeit, amelyek a 2000 utáni lakáspolitikai kiindulópontjául szolgáltak. A tanulmány harmadik része röviden összefoglalja a 2000 utáni lakáspolitikai főbb elemeit, és azok változásait. A negyedik részben nyolc pontban értékelem a lakáspolitikai következményeit, végül pedig az összefoglaló részben a magyar lakáspolitikai előtt álló alternatívákat vázolom fel, figyelembe véve a többi kelet-európai ország lakáspolitikájának tapasztalatait.

A lakáspolitikusok – hasonlóan a gazdaságpolitikusok jelentős részéhez – hajlamosak saját szerepüket túlértékelni, és azt gondolni, hogy a lakás piacot a lakáspolitikai irányítja, a lakásrendszer szereplőit kizárólag a támogatások mozgatják. Ennek az álláspontnak talán egy szélsőséges formája, amikor a politikusok a „megfelelő” lakáspolitikától támogató választói magatartást remélnék, jöhetnek az egyes szektorpolitikai kurzusok és a választói magatartás összefüggéseinek tudományos megalapozottsága több mint megkérdőjelezhető. Igaz-e az, hogy aki lakáshitelt vesz fel, az szavazatát annak adja, aki a legnagyobb hiteltámogatást adta, illetve ígérte? Ha ez az összefüggés létezne, akkor azt is ki lehetne számítani, hogy 1 százalékpontnyi népszerűség növekedéshez (vagy X szavazathoz) mennyivel kell megemelni a lakástámogatásokat, és a politikai küzdelem sokkal kiszámíthatóbb lenne. Ez (szerencsére) nincs így, még ha sokan ebben a sémában is gondolkodnak. A lakáspolitikai elsősorban nem a konkrét programokon keresztül hat a választói magatartásra, hanem a programok kommunikációján keresztül. És ezen a ponton válnak az elemzők fontos szereplőkké, hiszen ők értelmezik a programokat – de itt is a kommunikáció szabályai a döntőek, és kevésbé a tudományos elemzés megalapozottsága. Világos, közérthető üzeneteket kell küldeni:

a „Medgyessy–Gyurcsány-kormány tönkretette az Orbán-kormány sikeres »otthonteremtési programját«; az „Orbán-kormány lakásprogramja csak a gazdagokkal törődött, és nem segítette a rászorulókat, panellakásokban élőket stb.”, és illik ezeket az állításokat „tudományosan”, legalábbis számokkal alátámasztani. Ez nem ritkán komikus számháborúhoz vezet, amikor a mögöttes tartalom már semmit sem számít. A 2006-os választási küzdelemben például a résztvevők azon vitakoztak, hogy melyik kormányzat érdeme volt a költségvetés lakáskiadásainak növekedése, elhanyagolva azt a mellékes problémát, hogy vajon mi volt ezeknek a programoknak az eredménye, és hogy mennyivel járult ez hozzá a költségvetési hiány növekedéséhez.

Ez az írás nem kíván bekapcsolódni a kommunikációs háborúba, legalábbis nem közvetlenül. Bár magam társadalomtudományokkal foglalkozom, de inkább laikus szemlélője vagyok a politikai vitáknak, így a politikai szakértőkre hagyom annak elemzését, hogy egy-egy konkrét lakáspolitikai intézkedés vagy átfogó kurzus hogyan járult hozzá a politikai pártok sikeréhez vagy kudarcához. Ugyanakkor, mint a lakásrendszer elemzője, alapvetően érdekeltem abban, hogy a lakáspolitikai viták mögötti tények és összefüggések ismertek legyenek.

Számos lakáspolitikai dokumentumot írtam,¹ készítettem elő, és lévén az 1996-tól különböző neven futó lakáspolitikai tanács tagja, jogosan érezhetném úgy, hogy komoly befolyást gyakorolhattam a lakáspolitikákra. Ám szociológusként, látom, hogy ez illúzió, hogy a legtöbb konkrét lakáspolitikai lépés mögött megfogható politikai és gazdasági érdek húzódik meg, és hogy az elemzők, szakértők szerepe korlátozott. Nem koncepciók és elvek csapnak össze, hanem gazdasági és politikai érdekcsoportok, amivel nincs is semmi baj, amennyiben ezek az érdekkonfliktusok a nyilvánosság előtt zajlanak, és a szereplők nyíltan lépnek fel, lehetőleg nem a közérdek álarca mögé rejtőzve.

1. Előzmények – a kilencvenes évek lakáspolitikai „sodródása”

A kilencvenes évek lakáspolitikájának megértéséhez legalább 1988-ig vissza kell menni, amikor az Építésügyi Minisztérium megszüntetése és beolvasztása a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumba jelezte a lakáspolitikai paradigmaváltást. Ez a lépés az építőipari lobby visszاسzorítását jelentette, és egyúttal arra kényszeríthette az építőipari vállalatokat, hogy a szerkezetváltást már 1990 előtt megkezdjék. A rendszerváltás után szinte valamennyi kelet-európai ország a befejezetlen lakótelepek problémá-

¹ Az 1980-as évek végén (Pártos Gyulával és Tosics Ivánnal) közösen készítettünk egy lakáspolitikai javaslatot, majd a kilencvenes évek elején számos program előkészítésében dolgoztunk közösen Tosics Ivánnal, és a kilencvenes évek közepétől a Városkutatás Kft. jelenlegi és volt munkatársaival (ifj. Erdősi Sándor, Gerőházi Éva, Kovács Róbert, Sárkány Csilla, Somogyi Eszter, Szemző Hanna és Teller Nóra) végeztünk kutatásokat és készítettünk lakáspolitikai megalapozó tanulmányokat. Ez az írás természetesen nagyban támaszkodik ezekre a közös tapasztalatokra, de különösen Hegedüs-Somogyi (2005), Hegedüs-Teller (2004) és Hegedüs (2005a, 2005b) írásokra.

jával küzdött – több tízezer lakótelepi lakás állt félkészben, mert a támogatások megszűntek.² Ez a probléma nem jelentkezett Magyarországon, mivel az átállás már a nyolcvanas évek második felében (amikor a „szocpolt” – amit korábban csak az állami építésű lakótelepi lakásokra lehetett igénybe venni – kiterjesztették a családi és társasház-építésre is) megkezdődött. A nyolcvanas évek végének másik paradigmaváltó lépése volt a hosszú lejáratú, fix és alacsony kamatozású hitelek megszüntetése és a törlesztési támogatás bevezetése. Mindez már nem tudta megakadályozni a lakásfinanszírozási rendszer összeomlását. 1990-ben a lakáshitelek támogatása a GDP 8 százalékába került. (Világbank, 1991)

1990 után a lakáspolitikának három szakaszát különböztethetjük meg. Az első: az 1990–1994 közötti időszakban a lakáspolitikai 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 lakásprivatizáció, és ekkor számolják fel a szocialista lakásrendszer elosztási csatornáit. (Teljesen beszűkül, gyakorlatilag megszűnik a tanácsokon [önkormányzatokon] keresztül realizált állami lakáselosztás és állami lakásépítés). A második időszak az 1995–2000 közötti időszak, amikor kiépülnek a piaci lakásrendszer alapintézményei: a pénzügyi szektorban új intézmények jelennek meg (lakástakarék-pénztárak, jelzálogbankok stb.), lezárul az építőanyag és építőipar privatizációja, és kiépülnek az ingatlanpiac intézményei.

A harmadik időszak a 2000 utáni lakáspolitikai, amikor a kormányzat újra aktív lakáspolitikát folytat, és ennek az időszaknak az elemzésével fogunk részletesebben foglalkozni.

Az első két időszak közös jellemzője, hogy a politika szereplői nem tekintik a lakáskérdést fontos társadalmi problémának, és a lakáspolitikai döntéseket a tehetetlenség, sodródás, a közvetlen nyomásnak való engedelmesség, máskor pedig az improvizálás jellemzi, ami teljeséggel nélkülözi a hosszabb távú elgondolásokat. Talán az egyedüli konzisztens kritérium a közvetlen költségvetési kiadások mérséklése. Érdemes ilusztrálni ezt az állítást.

A bérlakás-privatizáció meghatározó, a mai szociális lakáspolitikai kereteit is kijelölő lépés volt, és egyszerűen nem volt politikai erő, amely megakadályozhatta volna az akkori jogi, gazdasági és politikai környezetben. (Hegedüs, Mark, Struyk, Tosics, 1993) Csak naiv szemlélők gondolhatják komolyan, hogy volt más politikai alternatíva, és valószínű, hogy néhány, az eltérő lakásprivatizációs módszere alapján kivételnek számító kelet-európai ország (Csehország, Oroszország, Lettország és Lengyelország) is – bár lassabban – de ugyanazon modell felé tart. (Hegedüs, 2005a) Világos volt mindenki számára, hogy a lakásprivatizáció a magasabb jövedelmű, politikai befolyással rendelkező középosztályt hozza helyzetbe (Hegedüs–Tosics (1991); Dániel (1996); Székely (2001)), és a legszegényebbek számára a tulajdon könnyen kikerülhetetlen adósságcsapdához vezet (Hegedüs–Teller, 2005). A lakások megvásárlása

² Romániában 2003-ban is volt támogatás a befejezetlen lakásokra, 1994-től küszködnek ezzel a problémával.

iránti általános törekvés tette politikailag lehetővé a vagyoneelosztás igazságtalanságának eltakarását, ami jól mutatja, hogy a szakmai kritika milyen erőtlen, ha nem rendelkezik politikai-intézményi támogatottsággal. A kilencvenes évek elején nem volt politikai erő, amely kockáztatta volna a középosztállyal való konfliktust. (És – ahogy ezt igyekszem később bemutatni – nagyon hasonló logika működött a lakáshitel-támogatások esetében is 2000 után.)

A lakáspolitikai és az intézményi érdekek kapcsolatát illusztráló példa a lakástakarék-pénztárak megjelenése 1996-ban (egy évvel a „Bokros-csomag” után!), ami a közvetlen érdekelteket képviselő szakmai közvélemény ellenállása ellenére valósult meg. A lakástakarék-pénztárakkal szembeni érvek nevetséges akadályokat jelentettek a cseh és a szlovák piacon edződött lobbynak (ott vezették be legelőször a kelet-közép-európai országokban). A döntéshozók számára világos volt, hogy a lakástakarék-pénztárak azért veszélyesek, mert önmagát bebetonozó intézményrendszert hoznak létre, amely mögött gyorsan ott lesz közel egy millió (2004) lakáspénztári szerződés. A lakástakarék-pénztárak mai működésére utaló adatok visszaigazolják az akkori kritikák több pontját: elsősorban a középosztály tagjai élnek a lehetőséggel; a támogatást különböző pénzügyi áthidaló technikákkal azonnal igénybe veszik (hiányzik az előtakarékosagra való ösztönzés), a hitelfelvételi elem gyenge (a bankok olcsóbban kínálnak hiteleket); a szerződések magas száma jelentős költségvetési kiadáshoz vezet stb.³ A kilencvenes évek nemzetközi jelensége, hogy a lakás-takarékpénztárak pozíciója (természetesen ott, ahol egyáltalán léteztek) megrendül a lakásfinanszírozási rendszeren belül, a bankrendszer liberalizációja és deregulációja következtében csak az állami támogatás és a hagyomány tartja fenn ezeket a konstrukciókat. A lakás-takarékpénztárak mögötti lobbyk rendkívül aktívak mind a nemzetközi területen (szakmai konferenciák, nemzetközi szervezetek háttér-tanulmányainak készítése), mind a hazai területen. Ennek egyik érdekes következménye, hogy a lakás-takarékpénztárak keresik a helyüket a finanszírozási rendszerben, és nem kis részben az „innovatív könyvelési technikák” révén nagyon aktív szerepet játszanak a vidéki települések vízügyi beruházásainak finanszírozásában. Ennek lényege, hogy egy speciális pénzügyi konstrukció segítségével előre lehívhatóvá teszik a támogatásokat, amit az állam elvileg a megtakarítások ösztönzésére szán. (ÁSZ, 2005)

A harmadik, szociológiailag talán legérdekesebb eset volt a „szocpol” (a korábban szociálpolitikai kedvezménynek nevezett, gyermekek számától függő, új lakásépítéshez nyújtott támogatás) megemelésének lakáspiaci következménye. (Hegedüs, 2003, 84–85. o.) A kormányzat (ekkor a PM volt felelős a lakáspolitikáért) megemelte a „szocpolt”, hogy az kom-

³ A Magyarországon működő két lakás-takarékpénztár (Fundamenta-Lakáskassa és az OTP Lakástakarékpénztár) (2005. június 30-án) több mint 950 ezer szerződést kezel, közel 1000 Mrd Ft szerződéses összegben, a lakáskölcsön-állománya 17,5 Mrd Ft volt, amit 250 ezer ügyfélnek folyósítottak. 2005-ben a lakástakarékok közel 10 Mrd Ft támogatást kaptak, ami 10–15 százaléka a lakáshitelek kamattámogatásának, úgy, hogy az általuk generált hitelállomány 1–2 százaléka a támogatott hiteleknek. Ez az összehasonlítás sejteti, hogy a lakástakarékok szerepe a hitelezés megindításában minimális volt.

penzálja az első lakásépítéshez kapcsolódó áfa-kedvezmény eltörlését. Sőt, a támogatás nevét is megváltoztatta, mégpedig szociálpolitikai támogatásról lakásépítési kedvezménnyé, hogy elejét vegye a korábbi bírálatoknak, amelyek rámutattak arra, hogy egy kizárólag új lakás építéséhez kapcsolódó támogatás nem lehet nagyon szociális, hiszen az alacsony jövedelműek elsősorban a másodlagos lakás piacon keresnek lakásmegoldást. Az elgondolás az volt, hogy ha a háromgyerekesek esetében jelentősebb emelést hajtanak végre, akkor ez politikailag jól mutat, de nem okozhat nagy többletkiadást a költségvetésnek a háromgyermekes családok alacsony aránya miatt. Ez az elgondolás tévedés volt, mivel részben intézményes rásegítéssel (Szociális Lakásépítő Kht.), részben a magánszektor (építési vállalkozók) aktív közreműködésével a szocpolos lakásépítések megnövekedtek. A költségvetésben 1996-ra 12 Mrd Ft volt a tervezett összeg, a tény 31 Mrd Ft, 1997-ben 16 Mrd Ft volt a terv és 30 Mrd Ft a tény, ami jól mutatja, hogy a döntéshozók mennyire nem látták előre a felhasználás mértékét. Becslések szerint legalább 10 ezer „szocpolos” lakás épült fel 1995 és 1998 között. Ennek az volt az oka, hogy a támogatás/lakásár (lakásépítési költség) arány az elmaradottabb területen sokkal kedvezőbb volt. Külön program erősített rá erre a hatásra,⁴ amelynek következtében 2–3 évig sok nagycsaládos háztartás saját erő nélkül jutott új, de sokszor színvonalatlanul megépített, rossz telken lévő lakáshoz.⁵ (Zolnay, 2000) Pozitív vonása volt ennek a programnak, hogy – ha nem is szándékosan – valóban jelentős mértékben élvezhették az előnyeiket a nagycsaládos, alacsony jövedelmű (jelentős létszámban roma) háztartások. Területi hatása azonban ellentmondásos volt, hiszen azokon a területeken épültek a lakások, ahol a relatív munkanélküliség magasabb volt, a kereseti lehetőségek meg rosszabbak. Az elmélet szerint hanyatló térségekben a bontásokkal (kínálat csökkentése) kell elérni, hogy a relatív árkülönbségek ne növekedjenek.

Ezekkel a példákkal csupán azt szerettem volna illusztrálni, hogy a lakáspolitikai döntések mögött tipikusan rövid távú, közvetlen intézményi érdekek húzódtak meg. A döntések következményeivel – még ha előrejelezhetőek is – tipikusan nem néznek szembe, ugyanakkor a lakáspolitikai intézményesülése (azaz egy adott támogatási program alkalmazása) során a különböző szereplők lakáspiaci viselkedése – előre nehezen kiszámítható módon – módosíthatja a kiinduló konstrukciót.

4 Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat, illetve az általa létrehozott Szociális Építő Kht. 1996-ban 20 M Ft-ot, 1997-ben újabb 20 M Ft-ot, 2001-ben pedig 300 M Ft-t kapott azzal a céllal, hogy segítse a – szükséges önrészt előteremténi képtelen – sokgyermekes roma családokat abban, hogy a támogatás segítségével építkezzenek. A projekt alapvető célkitűzése: a rászorultsági elv fokozott érvényesítése a szociálpolitikai kedvezménnyel történő lakásépítés során, illetve a kedvezmény felhasználásának áttekinthetővé tétele és a forráshiányos építkezéseket kísérő visszaélések korlátozása volt.

5 A támogatási rendszer ellentmondásait jól illusztrálja az a tény, hogy sokszor olyan településeken épültek ezek a lakások, ahol üresen álltak a támogatási összeg 50-60 százalékaért kínált lakások.

2. A lakáspolitikai kihívások a kilencvenes években

A kilencvenes évekre megváltozik a lakásprobléma természete, és új lakáspolitikai kihívásokkal kell szembenézni. A lakáspolitikai dilemmákat három kérdés köré csoportosítva elemzem: 1. lakástámogatások és a lakásberuházások, 2. a lakások megfizethetősége és a hitelek, és végül 3. a bérlakás-szektor és a szociális lakásprobléma.

2.1. A lakástámogatások és beruházások – lehet-e gazdasági növekedést generálni lakástámogatásokkal?

A hazai lakáspolitikai viták egyik kiindulópontja, hogy a lakáspolitikát milyen tágon értelmezzük. Leegyszerűsítve: a konzervatív kormányzatok a lakáspolitikát – legalábbis a retorika szintjén – tágon értelmezték, a társadalompolitika részeként. Ez azt jelenti, hogy az átfogó lakáspolitikát (szabályozás, támogatások és a közvetlen részvétel a lakáskínálat biztosításában) általában a kritikus lakáshelyzet indokolja, azaz a társadalmat külön ösztönözni kell arra, hogy a lakásfogyasztás elérje a társadalmi optimumot. A szocialista (és szabaddemokrata) kormányzatok szerint a lakás lényegében piaci áru, amelyről alapvetően a piaci mechanizmusoknak kell gondoskodniuk; az állam feladata, hogy a hátrányos helyzetű háztartásokat támogassa, akik a piaci körülmények között nem képesek a társadalmi minimumnak megfelelő szintű lakásfogyasztásra.

A lakáshelyzet megítélése természetesen befolyásolja a választást: nagy lakáshiány esetében a társadalomnak (kormányzatnak) érdemes többet fordítani a lakáspiacra, mint amennyit a piaci körülmények mellett megengedhet; ha pedig a lakáshiány nem nyomasztó, akkor csak célszerűt indokolt a lakáspiacba beavatkozni.

Az elemzők többsége (Farkas, 1995; Dániel 2004)) amellett érvelt, hogy a mennyiségi lakáshiány nem probléma, elsősorban a lakásállomány minőségét, összetételét kell javítani, ami természetesen részben új lakások építése révén történhet meg, de ebben a megközelítésben semmiképpen sem prioritás az új lakás.⁶ Ezzel szemben áll a lakásépítési „lobby”, amely nem fogadta el ezt az érvelést, és követelte a lakásállomány minimum 1 százalékát kitevő (40 000 lakás) lakásépítési cél kitűzését. Egészen 2000-ig a lakáspolitiká ellenállt ennek a követelésnek. A lakásépítés 1990 után visszaesett, és a „szocpol” által is generált 1995–98-as átmeneti „boom” után 2000-re érte el a mélypontját. Az építés csökkenésének dacára a kilencvenes években a lakásállomány átlagos minősége a korszerűsítések következtében lényegesen javult, úgy, hogy mindeközben a több lakásos

⁶ Nem könnyű azonban eldönteni, hogy mekkora a lakáshiány. A mennyiségi lakáshiány (a lakásegységek száma és a családegységek száma közötti különbség) sem könnyen definiálható fogalom, mégis azért vitathatatlan nagyságrendi különbség van a hetvenes évek és a kilencvenes évek lakáshiánya között. Ugyanakkor a lakáshiány számítás „sok sebből vérzik”: (1) a hiány térben jelentkezik, és nincs megegyezés, hogy a területi (régiók, településtípusok) hiányt hogy számítsuk; illetve nem tisztázott, hogy (2) mi a családegység – tényleges családokkal számoljunk, vagy az esetleges mérhető szándékokkal.

házak esetében a tömeges felújítást és rehabilitációt intézményi, jogi korlátok nehezítik (társasházak, önkormányzatok stb.)

Statisztikailag nem nagyon lehet bebizonyítani, hogy ma Magyarországon elsősorban új lakásokra van szükség. Nincs demográfiai nyomás, az urbanizáció lelassult, és az üres lakások száma elérte a 341 ezret, a lakásállomány 8 százalékát. Ezért a széles körű lakástámogatások indoklására egy új érv jelent meg: a lakásberuházások és a gazdasági növekedés közötti pozitív kapcsolat. E logika alapján nem az általános rossz lakáshelyzet indokolja a lakástámogatásokat, hanem az, hogy a lakásberuházások élénkítése hozzájárul a gazdasági növekedéshez, sőt elvadultabb változatában a lakástámogatás bőven megtérül az államnak, mivel a kiadásnál is több állami bevételt generál.

A hazai irodalomban a Növekedéskutató Intézet 1999-es anyagában azt állította, hogy ha az 1999. évi várható, mintegy 25 ezer új lakáshoz képest 15 ezerrel több otthon épül Magyarországon, akkor a GDP és GNP növekedése 1,2 százalékkal lesz magasabb, a költségvetés évi 90 Mrd Ft-tal több bevételhez jut és mintegy 75 ezer új munkahely jön létre. Majd később a GKI (2003) vonta le azokat a következtetéseket, hogy „100 Mrd Ft költségvetési lakás-beruházási támogatás 110 Mrd Ft bevételt eredményez a költségvetésnek”. E tanulmányok jellegzetessége a megkérdőjelezhetetlen lakáspolitikai üzenet (több támogatás, több lakás), és az, hogy gyakran a következtetésekhez való eljutás gondolatmenete (a levezetés) nem nyilvános, ami egyértelművé teszi, hogy kutatásba bújtatott lobby anyagokról van szó.⁷

Nemzetközi tapasztalatok alapján a lakástámogatások a GDP 0,5–1,5 százalékát teszik ki, ami egyrészt nagy teher lehet a költségvetés számára (maastrichti kritériumok szerint a maximum megengedett hiány a GDP 3 százaléka lehet), másrészt pedig kevés ahhoz, hogy a makrogazdasági feltételeket befolyásolja.

A lakáspolitikai irodalom a hetvenes évek óta elméleti alapon a keresleti támogatásokat előnyben részesítő támogatási politikát támogatja (eltekintve a természeti katasztrófa, háború okozta kirívó lakáshiányhelyzetektől). Ez azonban nem jelenti azt, hogy bárki is kétségbe vonná a lakásszektor makrogazdasági szerepét: a lakásberuházások a GDP 4–5 százalékát teszik ki, a lakással kapcsolatos szolgáltatások pedig a GDP 12–14 százalékát is elérik, azaz összesen 16–19 százalékot. Ennek ellenére vannak megfontolások, amelyek kínálati típusú támogatásokat, vagy a támogatások bővítését, alsó-közép vagy középrétegekre való kiterjesztését indokolják. Az első esetre példa a városfelújításra való ösztönzés, a másodikra pedig a vegyes összetételű lakóterületek létrehozásának támogatása, a szegregált városrészek kialakulásának megakadályozása, vagy

⁷ A tanulmányok megrendelői a Téglás Szövetség; illetve a Társaság a Lakásépítésért egyesület, ami sejteti, hogy lobby anyagokról van szó. „Ma Magyarországon négy gazdaságkutató intézet foglalkozik a lakásépítés kérdéskörével, és mind a négy igazolja azt az állítást, hogy az állam által a lakásépítésre fordított támogatásoknál legalább 10 százalékkal nagyobb összeg folyik vissza a költségvetésbe »egyenes ágon«, tehát: áfa-növekedés, egyéb adók, többletfogyasztás stb. révén közvetlenül” állítja Péter Gyula, aki 2000 és 2004 között a Lakáspolitikai Tanács és egyúttal a Téglás Szövetség elnöke volt. (Péter, 2005, 15.)

az állami és önkormányzati kulcsszektorokban alkalmazottak lakástámogatása.

2.2. A lakások megfizethetősége – lehetséges-e hatékony lakáspolitikai működő lakásfinanszírozási rendszer nélkül

A második problémakör a lakások megfizethetősége és a lakásfinanszírozás kérdése. A kelet-európai lakásmodell felbomlása után szinte minden kelet-európai országban visszaesett a lakásépítés, és a lakások finanszírozásából eltűnt a hitel (onnan, ahol volt). A kilencvenes évek végén kibontakozó stabilizáció fokozatosan megerősítette a háztartásokat, és a privatizált bankszektor fokozatosan nyitni kezdett a háztartási szektor felé. A lakáspolitikai alapkérdése az volt, hogy vajon milyen lakásfinanszírozási intézményrendszerrel lehet a legjobb eredményt elérni, és vajon milyen szerepet kell vállalnia ebben az államnak. A kelet-európai országok nagyon eltérő intézményi modelleket alkalmaztak. (Hegedüs–Struyk, 2005)

A rendszerváltás előtti magyar lakáspiacot kettős lakáspiac jellemezte, ahol a „szabad piacon” alapvetően készpénzért, hitel nélkül jöttek létre a tranzakciók, míg az állami kontroll alatt lévő lakáspiacon (ez 75 százalékban tulajdoni lakásokat jelentett) a hitel nagyon fontos szerepet játszott. Az állami lakásszektor leépülése után (bankszektor privatizálása, állami lakásépítő vállalatok megszűnése, piaci hitelkamatok emelkedése, állami lakások privatizálása stb.) a „szocialista lakásrendszert” jellemző lakásfinanszírozási rendszer összeomlott, a lakáshitelezés gyakorlatilag megszűnt. Bár a lakásárak 1990 és 1998 között csökkentek, a lakások megfizethetőségi indexei romlottak, mivel a hitelek felvétele költségesebbé vált. (Hegedüs–Várhegyi, 1999) A kormányzat tett ugyan néhány halvány kísérletet a lakáshitelezés megindítására, elsősorban a jogi feltételek javítása és a jelzálog érvényesítés gyorsaságának elősegítésével, de nem sok eredménnyel. 1994-ben a korábbi törlesztési támogatást – miután kiderült, hogy hosszabb távon ez a támogatási forma is nagyon megterheli a költségvetést – felváltotta az új lakásokhoz felvett hitelekhez nyújtott kamatkedvezmény, de ez nem tudta kompenzálni a kamatemelkedés miatti hitelköltségeket és a makrogazdasági bizonytalanság miatti keresletcsökkenést. 1996-ban egy amerikai technikai segítségnyújtási program keretében az OTP beindította a halasztott törlesztésű hitelkonstrukciót, amelynek minimális hatása volt a piacra; és ahogy a kamatok elkezdtek csökkenni, a konstrukció elfelejtődött.

A lakás megfizethetőségének alakulását két típusú mutatóval illusztrálhatjuk: az egyik indikátor⁸ a lakásárak és a jövedelmek kapcsolatát bemutató index, a lakásár-jövedelem (LÁ/J) arány, ami azt fejezi ki, hogy az átlagos jövedelmű háztartás hány évnyi éves jövedelme szükséges ahhoz, hogy egy átlagos lakást megvásároljon. Magyarországon a kilencvenes években ez az arány 4,5–6,5 között ingadozott, ami lényegesen magasabb szám, mint a nyugat-európai és észak-amerikai országok ha-

⁸ Lásd az indikátorok részletes meghatározását a Függelékben.

sonló indikátoraié. A lakások megfizethetőségének másik típusú indikátora figyelembe veszi a lakáshitelezés feltételeit, és azt nézi, hogy egy átlagos jövedelmű háztartás milyen értékű lakáshoz tud hozzájutni, átlagos hitelfeltételek mellett. Az egyik index (Lakásár Megfizethetőségi Index – LMI) azt nézi, hogy az átlagos lakásértékhez képest mekkora fizetőképes keresletet képvisel a család, a másik index (Megfizethető Lakások Aránya – MLA) pedig azt nézi, hogy a lakáspiaci hierarchia mely szintjére tud belépni egy átlagos háztartás. A kilencvenes években (Hegedüs–Somogyi, 2005) az LMI jóval alatta volt az európai szintnek, ami arra utalt, hogy a hazai lakáspiacnak mind a keresleti, mind a kínálati oldalán fellépő tényezők torzították a piacot. A keresleti oldalon például a magas jövedelem/lakásár hányados oka és következménye, hogy a legalább átlagos értéket képviselő lakáspiacra csak több generáció megtakarításának felhasználásával lehetett belépni. A lakások megfizethetőségi elemzése rámutatott arra, hogy a lakáshoz jutási esély leginkább az első lakást vásárlók körében a legkisebb, és itt az intergenerációs transzferek szerepe a meghatározó. A KSH 2003-as lakásfelvételéből tudjuk, hogy a megkérdezett 50 évnél idősebb szülők valamivel több mint 50 százaléka segített valamilyen módon a gyermeke lakáshoz jutásában. Ez azt jelenti, hogy az első lakást vásárlók 50 százaléka esetében a megtakarítások (és a jövedelem is) kiegészülnek a szülői támogatásokkal (Hegedüs–Somogyi, 2005, 215. o.) Ebben a helyzetben világos volt, hogy a lakások megfizethetősége csak a lakáshitelekhez való hozzájutás feltételeinek javulásával, és a lakáspiaci verseny javulásával, a lakáskínálat növelésével volt elérhető.

A megfizethetőségi indikátorok alkalmazásának azonban korlátai is vannak azokban az országokban, ahol a lakásfinanszírozási intézmények még nem épültek ki. Az országos 6–7-es értékű LÁ/J olló, és a tranzakciókon belül az alacsony átlagos lakáshitel/lakásérték hányados értelmezhetetlen, mivel normális, kiépített piaci intézmények esetén ez nem fordulhatna elő. Gyakorlatilag ezek a paraméterek azt jelentik, hogy a családok megtakarításokból és családok közötti (inter- és intra) generációs transzferek révén finanszírozták lakásvásárlásaikat. Ezek a viszonyok súlyos társadalmi egyenlőtlenségekkel járnak, különösen azokra a családokra nézve, amelyek nem rendelkeznek megtakarítási tartalékokkal bíró családi kapcsolatokkal. Továbbá ez azt is valószínűsíti, hogy a tranzakciók száma és a mobilitás jóval alacsonyabb, mint azokban a hasonló fejlettségű országokban, ahol a lakásfinanszírozás intézményei kiépültek.

A kelet-európai országokban az alapkérdés a lakásfinanszírozás fenntartható (biztonságos és támogatások esetében megfizethető) intézményrendszerének kiépítése volt, majd mind a háztartások, mind pedig a pénzintézetek oldalán a megfelelő ösztönzők kialakítása. A lakáshitelezési rendszer jelentősége pontosan az, hogy a háztartások legfontosabb tartós fogyasztási cikkének tekintett lakásberuházás költségei ne a korábbi generációt, azaz a szülőket terhelje, hanem a lakás költségeit a jelen nemzedék a lakás használata során térítse meg. Ez a rendszer nemcsak gazdaságilag hatékony, hanem társadalmilag is igazságosabb, hiszen

gyengíti a mai nemzedék függését a korábbi nemzedéktől, és a társadalmi különbségek reprodukcióját is enyhíti.

A megfizethetőségi mutatók javulása éppen a lakásfinanszírozási intézményrendszer kiépülésének és a lakáshitel-termékek folyamatos bővülésének eredménye. A lakáshitelezés megindulásában a gazdaság stabilizációjának, a háztartások optimista várakozásainak és a lakásárak stabilizációjának volt fontos szerepe. Kérdéses ugyanakkor, hogy a lakáshitelek támogatása mekkora szerepet játszott a hitelkínálat javításában.

2.3. *A szociális lakásprobléma – lehetséges-e szociális lakáspolitikai önkormányzati bérlakások nélkül?*

A lakáspolitikai viták harmadik nagy kérdésköre a szociális lakásprobléma, ezen belül is elsősorban a marginalizálódó vagy marginalizált csoportok egyre rosszabb helyzete.

A kilencvenes évek első felének gazdasági válsága (munkanélküliség megjelenése), és az ebből való kibontakozás társadalmi következménye a jövedelemkülönbségek jelentős mértékű növekedése. A lakással kapcsolatos szolgáltatások (energia, víz, szemétszállítás, szennyvíz, lakásfenntartás stb.) árainak liberalizálása szükségképpen maga után vonta a lakásköltségek megfizethetőségi problémájának növekedését az alsó, illetve alsó-közép osztályba tartozók körében. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy megfelelő segélyek és lakásfenntartási támogatás hiányában egyre többen szorulnak ki a társadalmilag elfogadható minőségű lakások piacáról – megjelenik a lefelé mobilitás. Természetesen itt térbeli elhelyezkedés és társadalmi hovatartozás szempontjából egy nagyon heterogén jelenségről van szó – városi szegénytelepek, leromló lakótelepek, városkörnyéki volt üdülőterületek, zártkertek, elszegényedő falvak súlya növekedett meg a lakáspiac legalsó szegmensében. (Virág, 2006)

A lakásprivatizáció következtében az önkormányzati lakások száma 750 ezerről 120 ezerre csökkent. Hangsúlyozni kell, hogy az önkormányzati lakásokban élő családok jelentős tulajdonosi jogosítványokkal rendelkeztek (öröklés, magántulajdonú lakásra történő csere, rokonok befogadás, stb.) és a bérlők jelentős része (az 1980-as években kb. 30 százaléka) piaci (magánszemélyek közötti) tranzakció révén jutott lakásához. Következésképpen ez a lakásállomány csak a megüresedett állomány újraelosztása és az újonnan épített bérlakások révén tölthetett be szociális szerepet. A megüresedés a lakásállomány 1–2 százalékára tehető, ami kb. 1–2 ezer szociális alapon bérbé adható lakást jelent, az összes lakáspiaci tranzakció kb. 1–1,5 százalékát.⁹ Ha azt is beszámítjuk, hogy az önkormányzatoknak más feladataik is vannak, amelyek nem feltétlenül a szociálisan hátrányos helyzetű rétegekkel kapcsolatosak, akkor világos, hogy az önkormányzatok nagyon szűk körben képesek ellátni a szociális lakásról való gondoskodást. Következésképpen beszűkült az önkormányzatok lehetősége, de az önkormányzatok többsége igyekezett szabadulni

⁹ 1980-ban 24 ezer, 1988-ban 21 ezer megüresedett bérlakást utaltak ki a tanácsok, a lakásállomány 2,5–3 százalékát. 1992-re a megüresedett lakások száma 9 ezerre csökkent.

a szociális problémákkal terhelt bérlakásoktól. A közbeszéd olyan változatos megoldásokról számol be, mint a szegénység exportja a más településeken, kerületben vásárolt lakások révén, a problémás lakások lakottan történő eladása a „tisztogatást” elvállaló magánszervezetnek vagy magánszemélynek, a magas telekértékű leromlott, problémás területek szanálása a lakások megváltásán keresztül stb.

A lakásprobléma egy további szociális vetületét a magas lakásköltségek okozta fizetési nehézségek adják. A lakásköltségek megfizethetősége¹⁰ komoly gondot okoz az alacsony jövedelmű társadalmi csoportoknak, és nemcsak az alacsony jövedelemmel függ össze (munkanélküliség, egyéni hátrányos helyzetek), hanem az általuk lakott lakásállomány eltérő költségeivel (pl. a lakótelepi távfűtéses lakások költségei). Nem alult ki egy átfogó, a lakhatás biztonságát garantáló, a szociális és lakáspolitikai elemeket egységesen kezelő rendszer. A nemzetközi gyakorlat szerint 30 százalék feletti lakáskiadás már megfizethetőségi problémát jelent – a magyar háztartások több mint 20 százaléka fizet ennél többet. 2003-ban kb. 500 ezer háztartás rendelkezett a lakhatás biztonságát veszélyeztető hátrálékkal, míg lakásfenntartási támogatásban csak mintegy 180–200 ezer háztartás részesült. A központi kormányzati szinten egymástól elválasztott lakásfenntartási támogatás és lakbértámogatások helyi önkormányzatok szintjén sem integrálódnak, jelentőségük egyelőre marginális. (A lakáskiadások támogatása 2 százalék körüli összeg, míg a nyugat-európai országokban 30–50 százalék.)

A lakásfenntartási támogatás tehát nem volt hatékony megoldás, aminek egyik oka az önkormányzatok pénzügyi ellenérdekeltségében keresendő. (Hegedüs–Teller, 2005) A 2004-es változtatás – melynek bevezetése óta a támogatás normatív módon jár, és a költségek 90 százaléka lehívható a központi költségvetéstől – javította a helyzetet.

3. Lakáspolitikai 2000 után: a „nagy ugrás” és a szelektív visszafogás

A Fidesz deklarált lakáspolitikai céljainak ellenére a lakáspolitikában 1998 és 2000 között szinte semmi nem történt. Az új lakáspolitikai 2000 után indult el, amikor a lakáspolitikai irányításában is változás következett be. Az időzítés kedvező volt, részben mert a támogatások radikálisan csökkentek a kilencvenes években (míg a régi hitelekkel kapcsolatos kiadások 1998-ban a lakástámogatások 44 százalékát jelentették, addig 2000-ben már csak 22 százalékot), részben pedig a Bokros-csomag és azt követő privatizáció gazdasági változásai ekkora érték be.

A lakáspolitikában a 2000-dik év jelentette a fordulatot, amikor a kormány meghirdette a lakáspolitikai új elemeit. Két nagyobb területen indultak meg programok: egyrészt a kormányzat az önkormányzati bérla-

¹⁰ Magyarországon is – hasonlóan a korszerű piacgazdaságokhoz – a legfontosabb lakásprobléma a megfizethetőség, amely két – egymástól teljesen nem elválasztható – tényezőtől áll: részben a megfelelő színvonalú lakás költségeinek a megfizetését jelenti, részben pedig a megfelelő lakáshoz jutás (lakásépítés, vásárlás) megfizethetőségét, amit az előző pontban érintettünk.

kásépítést segítette elő, másrészt pedig a lakáshitelezés területén kezdődtek meg új programok. 2000 után a költségvetés lakáskiadásai növekedtek, de 2002-re még így is a GDP 1 százaléka alatt maradtak, mivel a programok jelentős része elsősorban a jövőbeni elkötelezettséget növelte és nem a folyó kiadásokat (pl. kamattámogatás, szja-kedvezmény stb.). A támogatási rendszer változásai (lakáshitelekkel kapcsolatos támogatások) a költségvetési kiadások jövőbeni emelkedését jelezték és jelzik ma is előre.

2000-ben két lakáshitelezést elősegítő „program” indult el: az egyik a jelzáloglevéllel finanszírozott hitelek kamattámogatása (forrásoldali kamattámogatás), a másik a kiegészítő kamattámogatás (eszközoldali kamattámogatás). 2002 után az eszközoldali támogatás tipikusan „dupla” támogatási konstrukciót jelentett. A támogatási programok alap gondolata az volt, hogy arra az átmeneti időszakra is szélesebb rétegek számára elérhetővé tegyék a lakáshiteleket, amíg az infláció csökkenésével a hitelkamatok megfizethetővé válnak. Ezért olyan támogatási konstrukciókat alakítottak ki, melyekben az infláció csökkenésével a támogatás mértéke is csökken. A kezdeti feltételekkel működő támogatások azonban nem hozták meg a várt eredményt, legalábbis nem indult meg rögtön jelentősebb lakáshitel-kiáramlás, ezért fokozatosan növelték, fokozatosan növelték a támogatásokat és szélesítették a jogosultsági kritériumokat. A választások előtt, 2002 tavaszán a kormányzat tovább növelte a támogatások mértékét, és kiterjesztette a jogosultságokat, így egy gyakorlatilag finanszírozhatatlan és sok szempontból ellentmondásos támogatási rendszer lépett érvénybe.

A 2000 utáni lakáspolitikai másik fontos programja az önkormányzati bérlakásépítés volt.¹¹ Ennek keretében az önkormányzatok a kimutatott (pályázott) beruházási költség mintegy 75 százalékát állami támogatásként kapták meg. A szociális elhelyezéssel alapuló bérbeadás mellett lehetőség nyílt költségalapú bérlakások építésére is, aminek lényege, hogy az így épült lakások üzemeltetése ne legyen veszteséges, de ugyanakkor nem szükséges, hogy a megállapított lakbér elérje a piaci lakbér szintjét. A pályázati kiírás e lakások minimális lakbérét a kivitelezési költség 2 százalékában állapította meg. A bérlakásépítési program népszerű volt, a pályázatok értéke meghaladta a rendelkezésre álló forrásokat. Az elutasított pályázatok többsége a szociális bérlakásépítési pályázatokat érintette. 2000-ben minden pályázat nyert, míg 2002-re az összes elutasítási arány 52 százalékra nőtt a szociális bérlakásépítési, és 83 százalékra a költségalapú bérlakásépítési pályázatok körében. Az önkormányzati bérlakásépítési program egy további tapasztalata, hogy az önkormányzatokra nehezedő privatizációs nyomás hatására elidegenített lakások száma meghaladja az épített lakások számát. Éppen ezért a programnak fontos eleme, hogy egy 15 éves elidegenítési (illetve a lakások hasznosítási céljának átsorolását tekintve tilalmi) időszakot határoztak meg.

¹¹ Érdemes megjegyezni, hogy 1994-ben is tett a szocialista-szabaddemokrata kormány egy tétova lépést a szociális lakásépítés előmozdítására, amikor javasolta, hogy a céltámogatások közé beveggyék a szociális lakásépítést. De forrás már nem jutott rá, így ki is került a támogatott körből.

Hangsúlyozni kell, hogy a bérlakásprogram jóval célzottabb volt, mint bármelyik más program – ellentétben a kamattámogatásokkal, a támogatás valóban az alsó és alsó-közép jövedelmű rétegekhez jutott és jut el. Az is világos azonban, hogy a program hosszú távon nem oldja meg a bérlakáshiány problémáit, és ezen a területen új megoldásokat kell keresni.

2002 májusa után az új kormányzat komoly dilemmába került a lakáspolitikai területén. Egyrészt a választási kampány során megígérte, hogy a lakáspolitikai támogatási rendszert érintetlenül hagyja, másrészt azonban 2002 őszére kiderült, hogy a kamattámogatásos rendszer gyakorlatilag finanszírozhatatlan¹² és szociálisan igazságtalan¹³. 2003 júniusában erőtlenebb, 2003 decemberében lényegesebb megszorítások léptek érvénybe, amelyek a támogatott hitelek iránti keresletet visszaszorították.

A 2002 tavaszán elszűrt támogatási kondíciókat lényegében nagyobb megrázkódtatások nélkül sikerült korrigálni, amihez hozzájárult, hogy a megszorításokat a kormányzat számos ponton ellentételezte (pl. lakástakarékok támogatása, az új lakásépítés preferálása, „szocpol” emelése). A 2005 februárjában bevezetett Fészekrakó Program a 2000-ben indított lakásprogram keretein belüli korrekciók folytatása, nem egy alternatív program. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy szűkült a kormány mozgásteret: amíg 2000-ben a lakáskiadások 60 százaléka az adott évi programokra volt költhető, 2004-ben már csak 40 százaléka, és ez tovább romlott 2005-re.

A Fészekrakó Program három területen akart korrekciós hatást elérni, ebből két területen működött a program, egy területen pedig egyértelműen sikertelennek tekinthető. A program első feléve után közel 4500 hitelhez nyújtottak garanciát, és 7500–8000 fiatal házaspár kapott otthonteremtési támogatást (a félszocpol kiterjesztése használt-lakás vásárlásra). Ez azt jelenti, hogy a hitelfelvevők 15–20 százaléka vette igénybe a garanciatámogatást, illetve a lakásvásárlóknak 4–5 százaléka kapott a fiatalok otthonteremtési támogatásból (félszocpol) 2005 végéig. Ezek az adatok egyértelműen bizonyítják, hogy a Fészekrakó Program két eleme működik. A harmadik, a lakbér-támogatási program iránt azonban nem mutatkozott számottevő érdeklődés, ami valószínűleg összefüggésben állt a támogatáshoz kapcsolódó adószabályozással, hiszen a magánbérleti feketepiac egy szegmensét emelte volna be az átlátható és adózó bérlakáspiacra, adót fizettetve a bérbeadóval a támogatás fejében.

A korrekciók céljai világosak voltak. Az első program azokat a stabil jövedelemmel rendelkező háztartásokat célozta meg, amelyek mögött nincs szülői támogatás, és amelyek tagjainak problémát okoz a lakás ér-

¹² „Finanszírozhatatlan” azt jelenti, hogy komoly költségvetési átcsoportosításokat (más indokolt kiadások leállítását) kell végrehajtani ahhoz, hogy finanszírozható legyen a program.

¹³ Csabai Lászlóné (lakásügyi kormánybiztos) interjújában kijelentette: „Hibát követtünk el akkor, amikor a 2002-es kormányváltást követően a szakemberek figyelmeztetése ellenére, már 2003. január 1-jétől nem hoztuk meg azokat az intézkedéseket, amelyek egy igazságosabb lakásfinanszírozást szolgálták volna.” (Otthonteremtési Támogatás a Vélemények Tükrében, 2000–2005, 5. o.)

tékének 30–40 százalékát kitevő készpénz megszerzése. A második program azoknak a gyerekes családoknak kíván segíteni, amelyek jövedelemi helyzetük vagy elvárásaik miatt nem új lakás révén kívánják lakásgondjaikat megoldani.¹⁴ A harmadik program pedig arra irányult, hogy a magántulajdonú bérlakások – ahogyan ez a fejlettebb társadalmakban szokás – betölthessenek szociális feladatokat. A bérlakásprogram minden kezdeménye azonban a 2000 utáni teljes időszakban a lakásprogramok gyenge pontja. Ennek az az oka, hogy a lakáspolitikusok és a szakértők alulbecsülik a bérlakásprogram költségeit, és a megoldandó intézményi, jogi nehézségeket.

4. Értékelés

4.1. A költségvetés kiadásai: kinek az érdeme?

A 2006-os választási küzdelemben a lakáspolitikai alárendelt szerepet játszott, aminek az elsődleges oka, hogy az ismert tényeket nem lehetett világos üzenettké lefordítani. A költségvetés lakáskiadásainak alakulása a legjobb példa erre.

1. ábra A költségvetés lakáskiadásai 1998–2005 között¹⁵

Forrás: Városkutatás Kft., becslés

1998 és 2002 között a költségvetés lakáskiadásai nominálisan 59 Mrd Ft-ról 100 Mrd Ft-ra emelkedtek, ami azonban csak az 1998-as szint

14 Csak érdekességképpen: 1994-ben javasoltuk (Tosics Ivánnal) a „félszocpol” bevezetését, elsősorban amiatt, mert az új lakások piacából a nem-magas jövedelmű gyerekes háztartások ki voltak zárva.

15 Talán semmi sem bizonyítja jobban a lakáspolitikai viták terméketlenségét, mint a lakástámogatási kiadásokra vonatkozó információk megbízhatatlansága. A kormányzat nem tartotta fontosnak, hogy kidolgozzon egy olyan módszert, amely révén a lakástámogatások összehasonlíthatóak lennének. Az alábbi ábra „egy olvasata” a lakástámogatásokkal kapcsolatos információknak, meggyőződésünk szerint természetesen a legautentikusabb. (Hegedüs–Teller, 2004.)

tartását jelentette, mert az árszínvonal 2002-re a 98-as szintet 60 százalékkal haladta meg. 2002 és 2005 között a lakástámogatások az addigiak 2,5-szeresére emelkedtek, ami látszólag azt az álláspontot támasztja alá, hogy a Fidesz ideje alatt a támogatásokat visszafogták, az MSZP-SZDSZ-kormány pedig bőkezűen bánt a támogatásokkal. Pedig, ahogy a lakáspolitikai szabályok időbeni változásait elemezzük, ennek a fordítottja játszódott le.

Ahogy arra már utaltam, a Fidesz 2000 utáni lakáspolitikáját nagyban segítette, hogy 2000-re jelentős mértékben csökkentek a régi lakáshitelekkel kapcsolatos kiadások, és ez lehetővé tette, hogy a lakástámogatások reálszinten tartása mellett új, látványos programokat indítson be a kormány, amilyen például a bérlakásprogram is volt. 2000 és 2002 között lényegében a bérlakásprogram kiadásai megegyeztek a kifutó régi lakáshitel-támogatás nagyságrendjével.

1. táblázat A lakástámogatások összetétele – százalékban 1998–2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lakásépítési kedvezmény	35	36	34	21	19	16	17	17
Bérlakás és panelprogram	0	0	15	32	14	9	1	2
Adóvisszatérítési támogatás	0	37	6	6	5	5	3	
Kiegészítő kamattámogatás	0	0	2	5	15	1317	19	
Jelzálog kamattámogatás	0	0	1	1	7	31	45	44
Lakástakarékok támogatás	5	8	7	7	6	34	4	
Törlesztési támogatás	14	138	6	4	1	0	0	
Régi hitelek	44	37	22	15	13	5	0	0
Szja-kedvezmény	2	336	17	17	10	10		
Illeték-kedvezmény	2	5	8	12	18	15	9	8
Összesen	100	100	100	100	100	100	100	100
(Mrd Ft)	58,9	55,4	71,2	92,2	100,3182,5	214,5	233	

Forrás: Városkutatás Kft., becslés

A költségvetés lakáskiadásai oldaláról a bérlakásprogram egy jelentős tétel volt, 2000 és 2003 között az összes lakáskiadás 16 százalékát fordították bérlakásra (és az ehhez kapcsolódó alprogramokra mint garzonházak, nyugdíjas otthonok létesítése stb.). A lakástámogatások lényeges növekedését azonban a lakáshitelekkel kapcsolatos támogatások bevezetése, és ezek 2002 tavaszán véghezvitt megemlése jelentette. Míg 2001-ben a lakáshitelekkel kapcsolatos kedvezmények a teljes kiadás 12 százalékát jelentették, addig 2004-ben és 2005-ben már 73 százalékát, annak ellenére, hogy a MSZP-SZDSZ-kormány 2004 után megszorításokat al-

kalmazott. A kormány „korrekciós” intézkedéseinek (szocpol megemelés, lakástakarékoknak nyújtott kedvezmény feltételeinek javítása, panel-program és Fészekrakó program) költségvetési kiadásait mind abszolút értékben, mind arányaiban elnyomta a hitelprogram. Ha a kormánynak 2004-ben nem lett volna bátorsága az szja-kedvezmény csökkentésére, akkor a hitelekkel kapcsolatos támogatások 2005-re a teljes támogatási összeg 80 százalékát is elvitték volna. A hiteltámogatások exponenciális növekedésének a bérlakásprogram vált az áldozatává.

Ha igazságot akarunk tenni, akkor nem kétséges, hogy a Fidesz „érdeme” volt a támogatások növekedése, az MSZP-SZDSZ-kormány új, lényeges költségeket jelentő programokat nem indított, és politikai kockázatvállalásának mértékéig próbálta visszafogni a kiadásokat. A 2004-ig tartó késlekedés nagyon sokba került, egyedül az szja megvágása tekinthető sikeresnek, elsősorban nem a nagyságrendje, hanem annak a jövedelem újraelosztásra gyakorolt pozitív korrekciója miatt.

A Fidesz lakáspolitikusai természetesen tisztában voltak ezekkel a tényekkel, de mégsem érezték úgy, hogy előnyös lenne bevallani, hogy 2002-ben elindított programjuk több évre beszűkíti a kormány mozgásterét, ráadásul egy olyan programmal, amelynek szociális hatásai több mint kérdésesek. Az MSZP lakáspolitikusai pedig a megnövekedett költségvetési kiadásokkal cáfolták a vádakat, hogy tönkretették a Fidesz kiválónak tartott otthonteremtési programját.

Aligha vethető fel értelmesen az a kérdés, hogy a 2002-es lakáshitel támogatási rendszer fenntartható volt-e. Természetesen, ha a kamatok 2–3 százalékra estek volna vissza, és az eurót is bevezették volna 2004-ben, akkor nem lett volna szükség korrekcióra. Gyakorlatilag sikerült újra előállítani a kilencvenes évek eleji helyzetet, amikor a lakáskiadások 75 százalékát a korábbi programok kiadásai vitték el. Az igazi kérdés itt az, hogy vajon megérte-e elvállalni ezt a költségvetési áldozatot, és vajon a költségvetési támogatás valóban a lakásszektorba került-e, azaz milyen mértékben „szivárgott” ki a lakásokra szánt költségvetési támogatás a szektorból.

4.2. A lakáspolitikai hatékonysága – az „elszivárgás” problémája

A lakástámogatások hatékonyságának egyik legfontosabb kritériuma, hogy a támogatások a megcélzott csoportokhoz kerüljenek. A közgazdasági szakirodalom támogatásokkal, és ezen belül lakástámogatásokkal foglalkozó írásai gyakran felvetik, hogy a támogatások hatékonyságát (egyáltalán a gyakorlati hasznát) megkérdőjelezi az a tény, hogy a támogatások beépülnek az árakba, és így nem a célzott csoport helyzetét javítják, hanem pl. a bérlakástámogatás esetén a bérbeadó lakástulajdonosokét, vagy a lakásépítési kedvezmény és az áfa támogatásán keresztül a lakásépítők és kivitelezők helyzetét. A támogatások tehát könnyen „elszivároghatnak”.

A lakáshitelek támogatása esetén két ilyen, az elszivárgást segítő elemet is megemlíthetünk: a bankrendszer rugalmatlanságát és a háztartások preferenciáit. Az világos, hogy a lakáshitelek támogatása a bankokat

(és a lakáshitelezéshez kapcsolódó intézményeket – ingatlanközvetítők, ingatlanértékelők, ügyvédek, közjegyzők, földhivatal stb.) előnyösebb piaci helyzetbe hozta. Hasonlóképpen, a lakásépítési lobby (építőanyagok, lakáskivitelezők, fejlesztők stb.) is jól járt, bár sokkal kevésbé. Ez azonban önmagában nem probléma, hiszen pontosan az volt a lakáspolitikai célja, hogy a lakáshitelezés a lakásfinanszírozási rendszer meghatározó eleme legyen, és természetes, hogy ez csak úgy történhet meg, ha az „iparág” résztvevői érdekeltek ebben.

Az igazi kérdés, hogy létrejött-e a lakásszektor intézményi rendszerén keresztül az elszivárgás, azaz a lakáshitel-támogatások, legalábbis részben, a bankrendszer profitját növelték-e, miközben a támogatások egy jelentős része nem jutott el a hitelfelvevőkhöz. Nagyon nehéz bizonyítani ezt az – elemzők között többé-kevésbé elfogadott – állítást. Az elszivárgás mechanizmusa – feltehetően – az, hogy a legnagyobb bank(ok) képes(ek) a hitelköltségeket a tényleges költségekhez és kockázatokhoz képest magasan tartani, mert ő(k) az ármeghatározó(k), és a tipikusan magasabb költséggel dolgozó versenytársak nem kockáztatják az árversenyt, és megelégszenek a kisebb piaci részesedéssel.

Bár ezt az állítást nehéz bizonyítani, közvetett bizonyíték, hogy a költségvetési nehézségek jelentkezőkor a politika evidensnek vette, hogy a bankszektorban keletkezett extra-profit, amely speciális adókon keresztül lecsapolható.¹⁶

A támogatások elszivárgásának másik esete az, amikor a potenciális lakásvásárlók a támogatások miatt megnövekedett forrásaikat nem lakáscélra használják fel. Az angol lakáspolitikában a nyolcvanas években nagyvonalú lakáshitelhez kapcsolódó adókedvezmény működött, melynek hatása az volt, hogy a háztartások jelentős számban vettek fel jelzáloghitelket, amit nem lakásra, hanem tipikusan a gyerekek oktatására költöttek. Ehhez a jelenséghez hasonlóan a magyar adatok közvetetten megerősítik azt a hipotézist, hogy sokan nem lakásra költöttek a megnövekedett forrásokat. Ennek több mechanizmusa is van. Az egyik, hogy a lakáshitelek kamattámogatása miatt azok is igénybe vették a hitelket, akiknek volt megtakarításuk. A háztartások dönthettek, hogy a megnövekedett forrásokat a lakásszektorban tartják, más fogyasztási célra használják, vagy megtakarítják. A másik lehetséges elem a lakástranzakciók számának növekedése (a mobilitási index 3 százalékról 6 százalékra nőtt), ami növeli annak lehetőségét, hogy a tranzakciós láncolatban a többletkereslet más szektorokba áramlik ki. (Érdemes megfigyelni, hogy a gépkocsik kereslete hogyan alakult a „hitelboom” alatt.)

A megtakarítások átcsoportosításának egy másik módja (egyfajta portfóliódöntés) az, hogy a háztartások ne értékpapírokban és tartós betétekben, hanem ingatlanban tartsák a megtakarításukat. Az elmúlt években bekövetkezett megtakarítás-csökkenés, amit a szakma már tavasszal jelzett (Palócz, 2003), nyilvánvalóan összefüggött a lakáshitel-állomány növekedésével. A konkrét hitelezési gyakorlatból azonban anekdotikus in-

¹⁶ A 2005-ben és 2006-ban speciális, bankadó megfizetésére kötelezték a bankokat, amit részben a lakáshitelek miatti többletnyereséggel indokoltak. Hasonlóan érveltek a 2006-os járadék bevételekor. (Várhegyi, 2006)

MAGYAR VALÓSÁG

formációkon kívül semmi sem jelezte a portfólió-arbitrázs nagyságrendjét. A megtakarítások nyilván csak közvetve utalnak erre, hiszen nem tudjuk, hogy e mögött valós lakáspolitikai célok vannak-e, vagy sem.

4.3. A lakáshitelezés – a támogatások konjunkturális hatása vagy hosszabb távú elmozdulás?

A lakásprogram kétségtelen és látványos sikere a lakáshitelek növekedése (aminek természetesen megvolt az ára).

A lakáshitelezés dinamikusan nőtt: 2000 és 2005 között a lakáshitel-állomány 200 Mrd Ft-ról 2000 Mrd Ft-ra növekedett, és mára meghaladta a GDP 10 százalékát. S bár a növekedés nem volt egyenletes, a lakáshitelezés a lakásfinanszírozás meghatározó elemévé vált. 2004-ben a lakást építő/vásárló családok 40–50 százaléka vett igénybe lakáshitelt, míg 2000-ben kevesebb, mint 10 százalékuk. A lakáshitelek célok szerinti megoszlásában az új lakás építés szerepe 2001 és 2005 között 49 százalékról 32 százalékra csökkent, amíg a volumen a 2003-as kiugró év után stabilizálódni látszik. Jól látható, hogy a hitelezés zömét, több mint 50 százalékát, a használt lakás vásárlások teszik ki.

2. ábra A lakáshitel-állomány alakulása (1990–2005)

Forrás: MNB

3. ábra A kibocsátott lakáshitelek száma és összege havonta (2000–2006)

Forrás: DEM Monitor

4. ábra A lakáshitelek állományának változása – teljes (forint és deviza) és deviza alapú hitelek (2003–2006)

Forrás: MNB

5. ábra A lakáshitelek célok szerinti megoszlása (2001–2005)

Forrás: KSH

A lakáshitelezés 2002-es felfutása jelentős ingadozásokkal, de úgy tűnik, havi 40 Mrd Ft körüli nagyságrendben stabilizálódott. Ez évente 480 Mrd Ft körüli kibocsátást jelent, ami nettó havi 35 Mrd Ft növekményt jelent. Ha a lakáshitelek ebben az ütemben növekednek, akkor 10 éven belül a lakáshitelek aránya a GDP-n belül megduplázódik, 10 százalékról 20 százalékra nő.

Tény azonban, hogy ez az eredmény komoly költségvetési forrásokat kötött le, és a program előnyei a különböző jövedelmi csoportok között igazságtanul oszlottak meg. A probléma nemcsak az volt, hogy a lakáshitelek kamattámogatása gyakorlatilag finanszírozhatatlan volt, hanem az is, hogy a támogatások megszerzése érdekében a lakosság felhasználta a tartalékait, ezáltal csökkentek a megtakarítások. A megtakarítások csökkenése viszont hozzájárult a kamatok emeléséhez, ami pedig növelte a támogatásokat és ezáltal a deficitet stb. A 2004 elején bevezetett „megszorítások” későn jöttek, ám ennek ellenére nem vezettek válsághoz. 2004-ben a lakásépítési engedélyek kirívóan magas, 60 ezer körüli száma, 4 százalékkal csökkent. A lakáshitelezés visszaesett, de korántsem akkora mértékben, mint azt a „szakértők” előre jelezték. A visszaesés értékelésekor figyelembe kell venni, hogy a viszonyítási év (2003) adatain érezhetőek voltak a megszorítások „lebegtetése” miatt előrehozott lakásvásárlási döntések. A 2003. év végi megszorítások miatt visszaesett a lakáspiaci forgalom, de a lakásárak – bár mérséklődtek – nem jelezték a piac összeomlását. A deviza alapú hitelek megjelenése és azoknak a támogatott hitelekkel való versenyképessége egyértelműen bizonyítja, hogy a bank-szektor „túlárazta” az állami támogatású kölcsönök kockázatát. 2004 áprilisa után egyre inkább növekedett a devizahitelek aránya, és 2005-ben a hitelnövekmény 90 százalékát már a devizahitelek teszik ki.

4.4. Lakáspolitikai és társadalmi egyenlőség: kit segített a 2000 utáni lakáspolitikai?

A lakáspolitikai vita másik érzékeny eleme annak kérdése, hogy vajon ki járt jól a 2000 utáni lakáspolitikával. Érdekes módon a lakáspolitikai viták résztvevői nem nagyon bírálták a támogatások szociális hatásait. Ennek több oka is lehet: egyrészt talán az, hogy a politikai osztály volt az első, amely kihasználta a kedvező támogatási konstrukciót, másrészt pedig az, hogy a támogatások feltételezett haszonélvezői a középosztályba tartoznak, és elsősorban az ő kegyeikért folyik a politikai küzdelem. Bármilyen volt is az ok, kevesen vetették fel komolyan, hogy milyen társadalmi csoportok jártak jól a kamattámogatási rendszerrel.

Függetlenül attól, hogy egy lakáskonceptiónak mi a retorikai háttere, a lakástámogatási rendszer legfontosabb jellemzője az, hogy a különböző társadalmi-jövedelmi csoportok milyen valószínűséggel jutnak a támogatásokhoz. Ennek egy eszköze az életkor, jövedelemcsoport és település alapján képzett csoportok támogatásokhoz való hozzáféréseinek elemzése, az egyéni szja¹⁷-bevallások alapján. Bár ez az egyik legmegbízhatóbb adatforrás, de itt is számolnunk kell torzításokkal. (Pl. egyéni bevallásokról van szó, és ismeretlen számú esetben előfordulhat, hogy egy családon belül többen is igénybe veszik, megosztják a kedvezményt, amíg azt a támogatási konstrukció lehetővé tette.)

Az szja-kedvezményt igénybevevők 55–60 százaléka 35 év alatti (míg az összes adózókon belüli arányuk 33 százalék), és 76 százaléka városi lakos (míg a városi lakosság aránya országosan 64,5 százalék).

2. táblázat A hitelek kamattámogatásának megoszlása, 2003

Összes jövedelem	A jövedelemcsoporton belül adókedvezményben részesültek aránya (%)	Egy főre jutó kedvezmény (E Ft/év)
1 – 40 0000	0,6	56,8
40 0001 – 100 0000	3,0	75,6
100 0001 – 200 0000	8,0	101,3
200 0001 – 400 0000	14,4	132,5
4 000 000 – felett	27,5	165,0
Összesen	6,4	115,8

(Forrás: APEH)

17 A lakáshitelezés törlesztéséhez kapcsolódó szja-kedvezmény 1994-től létezik. Ekkor az összevont adóalap adóját csökkentette a lakáshitel törlesztésére fordított összeg 20 százaléka, de maximum 35 E Ft. A lakáscélú felhasználásba csak az új lakások tartoztak bele, nem tartozott e körbe a lakásfelújítás és a korszerűsítés. 2001-ben az új lakások esetében felvett hitelek törlesztése utáni adókedvezményt a tőke- és a kamattörlesztés 40 százalékára (maximum 240 E Ft-ra) növelték. 2002-ben a kedvezményt kiterjesztették a használt lakásokra is. Az egy évben fizetett lakáshitel törlesztések után járó adókedvezményt 2002-ben 20 százalékról 40 százalékra emelték és 34 E Ft helyett 240 E Ft-ban maximalizálták az adóból levonható összeget. 2003-ban az adóból leírható összeg a felére csökkent, differenciálttá vált a kamatrészlet-arány mint a támogatás maximuma, és azóta csak adott jövedelemhatár alatt lehet igénybe venni.

MAGYAR VALÓSÁG

6. ábra A lakástámogatások eloszlásának Lorenz-görbéje (2003)

Forrás: APEH

7. ábra Az szja-támogatást igénybevevők száma és a támogatás nagysága (1999–2004)

Forrás: APEH

2003-ban 268 ezren használták ki a lakáshitelekhez kapcsolódó adókedvezményüket, melynek összege 34,1 Mrd Ft volt. A 2 és 4 M Ft közötti éves jövedelemmel rendelkezők 14,4 százaléka kapott kedvezményt, átlagosan 132 E Ft-ot, és a 4 M Ft jövedelem felettiék 27,5 százaléka átlagosan 165 E Ft-ot – míg átlagosan a lakosság 6,4 százaléka részesült adókedvezményben, átlagosan 115,8 E Ft nagyságban. Ezek az adatok azt

bizonyítják, hogy a program elsősorban a magasabb jövedelműeket részesítette előnyben, mivel a magasabb jövedelműek nagyobb eséllyel jutottak sokkal nagyobb támogatásokhoz: ennek következménye, hogy a lakosság felső jövedelmi ötöde a támogatásoknak több mint 60 százalékát kapta meg.

2004-re kiestek a kedvezményből a 4 M Ft jövedelem feletti, ami becsléseim szerint¹⁸ legalább 10 Mrd Ft megtakarítást jelentett a költségvetés szempontjából.

A kamattámogatások is – feltevéseink szerint – hasonlóan oszlanak meg a jövedelemcsoportok között. De ebben semmi meglepő nincsen – a szakirodalom a személyi jövedelem adókedvezményt egyértelműen a regresszív támogatási formák közé sorolja. (Diamond, 2005) Annál megkérdőjelezhetőbb, hogy komoly szakemberek – kétséges reprezentativitású felvételekre hivatkozva – megkérdőjelezzék a jövedelem és a támogatás közötti korrelációt.¹⁹ Kétségtelen, hogy sokan az alacsonyabb jövedelműek közül is hozzájutottak a támogatáshoz, és sokuk számára csak ezzel a segítséggel vált megfizethetővé a lakásvásárlás. Ez azonban nem cáfolja korábbi állításunkat. Nagyon hasonlít ez a helyzet a lakásprivatizációhoz, melynek során az alacsony jövedelműek is meg tudták vásárolni a lakásaikat, de a privatizációs nyereség igazán a nagy értékű lakások esetében volt, ahol inkább a magasabb jövedelműek laktak. (Hegedüs et al (1993), Dániel (1996), Székely (2001)). Varga Dénes²⁰ ugyanakkor azzal érvelt, hogy 2004-ben igazságtalan volt megszüntetni a kamattámogatási rendszert, mert igaz, hogy először a magasabb jövedelműek ismerik fel a lehetőségeket, de az első két év után már az alacsonyabb jövedelműek is belépnek, és éppen őket fosztjuk meg attól a lehetőségtől, hogy támogatáshoz jussanak. Ez kicsit hasonló ahhoz a kilencvenes évek eleji érveléshez, hogy a lakásprivatizációt azért kell folytatni, mert eddig csak a befolyásosok tudták megvenni a lakásaikat.

4.5. Lakásberuházások növekedése – átmeneti vagy tartós növekedés?

A lakásépítések száma és az adott évben kiadott engedélyek száma alátámasztani látszik azt a véleményt, hogy a 2000 utáni Fidesz-lakáspolitikai következménye a lakásépítések számának emelkedése, ami a korrekciók után visszaesik, hasonlóan ahhoz, ahogy ez az 1994-es szocpol emelés után is történt. A kettő azonban lényegesen különbözik egymástól: az 1994-es fellendülés rövidebb ideig tartott és kisebb mértékű volt, mint a 2000 utáni fellendülés; továbbá az 1994-es szocpolra épített „boom” csak

18 2004-ben 61 200 főnek volt 4 M Ft-nál magasabb jövedelme, ha átlagosan csak a 2003-as szintű támogatást kapják, akkor az közel 10 Mrd Ft-ot jelent.

19 A GKI elemzője Pichovszky Kristóf nyilatkozta: „A kutatásunkban a különböző jövedelmi csoportok között csak egészen kis eltérés tapasztalható a lakáshitel felvételében, tehát nem igaz az a sokak által hangzottatott vélekedés, miszerint a hitelfelvevők általában a legmagasabb jövedelmű rétegekből kerülnek ki.” Otthonteremtési Támogatás a Vélemények Tükrében, 2000–2005, 17. o. A kérdőíves vizsgálatok jövedelmi adatai közismerten problematikus, amit érdemes óvatosan kezelni, különösen akkor, ha az elméletnek ellentmondó állítások igazolására akarjuk használni.

20 Interjú, Otthonteremtési Támogatás a Vélemények Tükrében, 2000–2005, 16. o.

az új lakás építésre korlátozódott, míg 2000 után a használt lakások forgalma és megfizethetősége javult elsősorban.

Az újonnan épített lakások száma megduplázódott, és 2004-ben meghaladta a régóta követelt 40 ezres küszöböt, majd 2005-ben már a III. negyedévben elérte ezt a számot. Ez a teljesítmény lényegesen felülmúlta a várakozásokat: egy 2003-as GKI előrejelzés 34 ezerre becsülte a lakásépítések várható nagyságát 2004-re és 2005-re.²¹ A lakásépítési engedélyek száma is dinamikusan növekedett, és a KSH 150 ezer engedélyezett, de még nem befejezett lakást regisztrált 2004 végén.

A lakásberuházások szakszerűbbé válása ellenére (a lakások 50 százalékát vállalkozások építik) a feketegazdaság szerepe továbbra is jelentős. (A lakásépítésben az összbevétel 44 százalék számla nélkül kifizetett összeg, a feketén foglalkoztatottak száma meghaladja a százezer főt.) Bár ez látszólag olcsóbbá teszi a beruházásokat az egyes vállalkozók számára, az egész szektor számára azonban többletköltséget jelent a piac kiszámíthatatlansága és torzításai miatt. A feketegazdaság felszámolása csak párhuzamosan a gazdaság kifehéritésével együtt, fokozatosan valósulhat meg, és nem szorítkozhat kizárólag a lakásszektorra.

8. ábra *A lakásépítések és a lakásépítési engedélyek száma 1988–2006*

Forrás: KSH, 2006. évi adatbecslés az első féléves adatok alapján²²

Az adatok értelmezésénél figyelembe kell venni a lakásépítési szándékok megvalósításának időzítését: a támogatások egyik hatása, hogy a háztartások időben előrehozzák az építési szándék megvalósítását, ami önmagában erősíti az építések ciklikus hatását. Ebből az következik, hogy a 2000 utáni boom egy része átmeneti növekedés volt, és inkább kárt okozott, mint előnyt, hiszen ismert, hogy a lakásépítési boom együtt járt

21 A lakásépítésből származó állami bevételek és a kapcsolódó hitelek kamattámogatásának költségei (<http://www.lakasepitesert.hu/tanulmanyok/03-05.pdf>)

22 Az építések számában 20 százalékos, az építési engedélyek számában pedig 25 százalékos csökkenést tapasztalunk.

a szervezett – vállalkozói-fejlesztői – lakásépítés térnyerésével, és szükségszerűen a lakáskivitelezés alacsonyabb színvonalával.²³ A 2004 utáni (valójában nem megerősített) hírek az eladhatatlan lakások tízezreiről részben a minőséggel, részben az új lakások iránti kereslet visszaesésével magyarázhatók.

Az új lakások építésének egyoldalú kiemelése a programok eredményességének tárgyalásakor egy hibás lakáspolitikai megközelítés következménye. A lakásberuházások nemcsak új lakás építést jelentik, hanem a lakásfelújításokat, korszerűsítést, bővítést, tetőtér beépítést stb. Ezeknek azért nem szabad alábecsülni a jelentőségét, mert pl. a másodlagos lakás piacon lakást vásárlók mintegy 50 százaléka a beköltözés előtt felújítja, korszerűsíti lakását. A Farkas-Székely (2001) tanulmány kimutatta, hogy a nem új lakásépítésben megjelenő lakásberuházások esetében nemcsak arról van szó, hogy ezek makrogazdasági mértékben is számottevő nagyságúak, hanem arról, hogy nagyon nagy mértékben hozzájárultak a lakásviszonyok javulásához.

Nehéz az adatokból következtetni a hosszabb távú trendekre, de úgy tűnik, hogy a piac éves eloszlásban 30–35 ezres szinten fog stabilizálódni, amit részben a demográfiai és az urbanizációs nyomás hiánya támaszt alá.

4.6. A lakásmegfizethetőségi mutatók alakulása (1992–2005)

1999 és 2003 között Magyarországon a lakásár/jövedelem hányados (LÁ/J) romlott a kilencvenes évek elejére jellemző adatokhoz képest, 2003 és 2005 között lényegében alig változott, azaz 6–7 (év) körüli értéken van.²⁴ A tendenciákat jól követhetjük négy időpont összehasonlításával: 1992 (Magyar Háztartás Panel – MHP), 1999 (KSH), 2003 (KSH), 2005 (Szonda Ipsos) évekből származó adatok segítségével. Látható, hogy a LÁ/J index értéke a kilencvenes években javul, azaz a lakásárak kisebb mértékben növekszenek, mint a jövedelmek, majd a kilencvenes évek végén – az 1–2 év alatt hirtelen bekövetkezett „árrobbanás” miatt – az index értéke 4,1-ről 6,2-re növekedett, aminek az oka, hogy a lakásárak gyorsabban növekedtek, mint a jövedelmek. 2003 és 2005 között az elmozdulás bizonytalan, becsléseink szerint a jövedelmek 20 százalékkal, a lakásárak pedig 13 százalékkal növekedtek.

²³ Ez egy fontos vizsgálendő kérdés, ami nemcsak az épületek minőségével függ össze, hanem a környezettel (intézményi ellátottság, közlekedés stb.). A lakásfejlesztések és a városfejlesztés közötti kooperáció hiányára a piac előbb-utóbb alacsonyabb fizetőképes kereslettel reagál.

²⁴ A fejezetben előforduló mutatók alakulását és tartalmát ld. még a 2.2. fejezetben, és részletesen a Függelékben.

3. táblázat A lakásár/jövedelem (LÁ/J) olló alakulása 1992–2003

	1992	1999	2003	2005
Átlagos lakásár (M Ft)	1,8	3,7	9,3	10,5
Átlagos háztartásjövedelem (E Ft/év)	375	900	1500	1800
Lakásár/jövedelem olló (LÁ/J)	4,8	4,1	6,2	5,84

Forrás: MHP, 1992; KSH, 1999, 2003; Szonda 2005

Az MHP 1992 vizsgálata alapján az átlagos lakásárát 1,8 M Ft-ra, az átlagos háztartás jövedelmet 375 E Ft-ra becsültük, a LÁ/J index 4,8, ami jelentős csökkenést jelentett 1990-hez képest. Az infláció ezekben az években 30 százaléknál felett volt, amivel a lakáspiaci árak sokkal kevésbé tudták a lépést tartani, mint a jövedelmek. A KSH 1999-es és 2003-as Lakásvizsgálat vizsgálat alapján az átlagos lakás ára 3,7 M Ft-ról 9,3 M Ft-ra növekedett, míg az átlagos háztartásjövedelmek évi 900 E Ft-ról 1,5 M Ft-ra. 2003 és 2005 között a háztartásjövedelmek gyorsabban növekedtek, mint a lakásárak, ami miatt a LÁ/J hányados – becslésünk szerint – 5,8-ra csökkent. Ugyanakkor ez a LÁ/J hányados még mindig nagyon magas, kb. kétszerese a nyugat-európai országokénak.

4. táblázat A Lakásár Megfizethetőségi Index (LMI) Magyarországon (1992, 1999, 2003, 2005) és Ausztráliában (2002)

	1992	Magyarország		2005	Ausztrália ²⁵
		1999	2003		2002
Kamat (%)	32	23	7	6	6,55
Átlagos lakásár (M Ft)	1,81	3,66	9,30	10,5	3,81
Lakásár 80 százaléka (M Ft)	1,45	2,937,44	8,41	,05	3
Szükséges törlesztés (M Ft/év)	0,46	0,68	0,630,72	0,25	
Szükséges jövedelem (M Ft/év)	1,55	2,25	2,10	2,41	0,83
Tényleges jövedelem (M Ft/év)	0,375	0,90	1,50	1,8	1,13
LMI	24	40	71	75	137

Forrás: MHP, 1992; KSH 1999, 2003; Szonda 2005; Commonwealth Bank Housing Report September QTR 2002, Australia

Összehasonlításként kiszámoltuk az LMI értékét 1992-re, 1999-re, 2003-ra és 2005-re Magyarországon, és összevetettük ezt egy külföldi ország adataival. Magyarországon 1992-ben az átlagos háztartásjövedelemből egy átlagos lakás árának 24 százaléka volt finanszírozható, ami jól jelzi az akkori lakásfinanszírozási rendszer válságát. (Hegedüs-Várhegyi, 1999) Ez az arány 1999-re javul, mivel a jövedelmek 2,4-szeresére, a la-

25 Az ausztrál dollárt 100 AUD = 15,57 HUF átváltási arány alapján számoltuk ki.

kásarak pedig csak (!) kétszeresükre növekszenek. 1999 és 2003 között az átlagos lakásárak 2,5-szeresükre emelkedtek, a jövedelmek pedig 1,6-szorosukra, de a kamatok csökkenése és a kamattámogatások következtében az LMI 71 százalékra nőtt, ami által a hitelek elérhetőbbé váltak.²⁶ 2003 és 2005 között az LMI tovább javult kissé, és most 75 százalék. Ugyanakkor az LMI-nek ez az értéke jóval elmarad a nyugat-európai és a fejlett országokétól. Ausztráliában pl. az index értéke 137, ami azt jelenti, hogy egy átlagos ausztrál család az átlaglakás értékénél 37 százalékkal magasabb értékű lakást tud finanszírozni.

A harmadik mutató, az MLA értéke 1992-ben kb. 5 százalék, azaz egy átlagos helyzetű háztartás a maximum a lakás piac alsó 5 százalékgig elhelyezkedő lakásokat volt képes megvásárolni. 1992-ben átlagos jövedelmi feltételek estén 440 E Ft-os lakást lehetett megvásárolni, és – becsléseink szerint – a lakások 5 százaléka volt 1992-ben 440 E Ft alatt. A KSH 1999-es felvétele alapján az MLA értéke 15 százalékra nő, ami részben a hitelfeltételek javulásának, részben a lakásár/jövedelem (LÁ/J) index kedvezőbbé válásának következménye. A 2003 Lakásviszonyok felvétele alapján egy átlagos jövedelmű háztartás már 5,6 M Ft-os lakást képes megvásárolni (6 százalékos kamatok mellett), az MLA értéke tehát 43 százalék. Ez azt jelenti, hogy a lakások 43 százalékának értéke kisebb a megvásárolható lakás értékénél. A Szonda 2005-ös vizsgálata alapján kiszámított eloszlás kiegyenlítettebb eloszlást mutat, a 7,85 M Ft-os lakás az eloszlás medián értéke alatt valamivel helyezkedik el (46 %).

9. ábra *A Megfizethető Lakások Aránya (MLA) mutató értéke 1992-ben, 1999-ben, 2003-ban és 2005-ben*

Forrás: MHP 1992; KSH 1999, 2003; Szonda 2005

²⁶ A valóságban nem következett ilyen mértékű javulás a lakások megfizethetőségben. Ennek oka, hogy példánkban a fejlett országokban általános 80 százalékos lakáshitel/lakásérték aránnyal számoltunk (vagyis a lakás értékének 80 százaléka finanszírozható hiteltől), a magyar gyakorlatban azonban csak 50 százalékos lakáshitel/lakásérték arány az általános.

A leírt folyamatok előzménye még a kilencvenes évek elejének időszakában keresendő. A rendszerváltás előtti időszakban, amikor az állam közvetlen szerepvállalása jellemezte a lakásrendszert, a lakáshoz jutási esélyek fogalmát alkalmaztuk a különböző társadalmi csoportok helyzetének jellemzésére.²⁷ A szocialista lakásrendszert kettős piac jellemezte. Egyrészt a piaci szektort magas lakásár/jövedelem (LÁ/J) olló és tipikusan a készpénz alapú lakástranzakciók jellemezték, míg az állami (kontrollált) szektorban „mély” támogatások (köztük egyre inkább kiteljesedő államilag garantált hitel) és sorbanállás volt jellemző. A rendszerváltás után 8 évvel a korábbi értelemben vett állami szektor eltűnt, de ezzel együtt megszűnt a lakásfinanszírozás is. (A magas lakásár/jövedelem olló mérséklődött, de továbbra is jóval magasabb maradt, mint a nyugat-európai országokban.)

A hazai (és általában a kelet-európai országok) lakásfinanszírozásnak ez a jellemzője sok elemzőnek okozott fejtörést. Hogyan tudják a magyar háztartások finanszírozni a lakásvásárlást és -építést, hitel nélkül? És miért teszik? A magyarázatok egy része a háztartásoknak a hitelekkel szembeni averziójával érvelt, és azzal, hogy a magyar háztartások nem hajlandóak magas lakásköltség/jövedelem hányadot elfogadni. (Diamond (1999), Struyk (2000)) Valószínűbbnek tűnik azonban, hogy részben a háztartások lakáskeresletének visszaesése, részben pedig a kedvezőtlen lakáspiaci feltételek (magas infláció, lakásárak reálértékének csökkenése stb.) okozták, hogy a hitelezés nem játszott szerepet a lakáspiacon. A reál lakásárak csökkenő tendenciája, a magas reálkamatok még támogatott hitelek esetében sem biztosították a megtérülést. Általában a lakáskereslet szorult vissza, amit jól mutat a lakásépítések visszaesése. A magyar háztartások, amikor számukra megérte, vettek fel hiteleket (1970 és 1990 között), és az elmúlt három év is azt mutatja, hogy nincs komoly ellenérzés a hitelekkel szemben, különösen, ha azok komoly állami támogatást is tartalmaznak.

A mutatók csak a hitelkamatok csökkenésének, a jövedelmek stabilizálódásának, valamint a lakásárak csökkenésének hatására javultak. Míg a kilencvenes évek elején csak a lakások alsó 5 százaléknyi szegmense volt elérhető egy átlagos jövedelmű család számára, addig ez a mutató (MLA) 1999-ben már 15 százalék volt. A lakáshitelezés beindulása tovább javította a helyzetet: az évtized végére a mutató értéke eléri a 45 százalékot. Ezzel párhuzamosan az átlagos lakások árának a kilencvenes évek elején egy átlagos jövedelmű háztartás csak a 24 százalékát, míg az évtized végén már a 71 százalékát tudta megfizetni.

A jelentős javulás ellenére a magyar megfizethetőségi mutatók elmaradnak a kiegyensúlyozott lakáspiacokra jellemző adatoktól. Ez azt jelzi, hogy a társadalmi szelekció még ma is erősen érvényesül a lakáshitelezésen keresztül: a magasabb háztartásjövedelemmel rendelkező családok nagyobb eséllyel tudnak hitelt felvenni, így a lakáshitelezés támogatásával javuló indexek alakulása is elsősorban ennek a társadalmi csoportnak a kedvezőbb pozícióba jutását mutatják ki. Meg kell jegyeznünk, hogy a

²⁷ A lakáshoz jutási esélyek mind az állami szektoron, mind pedig a piaci szektoron belül a lakások „elosztására” vonatkoztak.

mutatók nem képesek rávilágítani a megtakarítások (és családi transzferek) szerepére, de ismerve a lakásvásárlás forrásait, kijelenthetjük, hogy azok a háztartások, melyek nem rendelkeznek sem transzferekkel, sem megtakarításokkal, nem kerültek kedvezőbb helyzetbe.

4.7. Lakásárak – lakáspiaci árbuborék veszélye?

A lakásárakban 1998-ban következett be fordulat. Bár nem rendelkezünk megbízható lakásingatlan-ár statisztikával, különböző adatforrásokból szakértői becslések alapján összeállítottunk egy adatsort 2003-ban, amely véleményünk szerint jól követi a trendeket. A trendekben az elemzők lényegében megegyeznek, bár a magyarázatok eltérőek. Pl. Kiss (2002) és Zsoldos (1997) a lakásárak csökkenését kínálati tényezőkkel magyarázza, elsősorban a lakásprivatizáció miatt feltételesen fellépő többletkínálattal. Ezzel szemben a mi empirikus adatfelvételeink nem igazolják, hogy a privatizáció tömeges lakáseladáshoz vezetett volna.

10. ábra *A lakásárak és a fogyasztói árak változása 1988–2002 között*

Forrás: Városkutatás becslés

A lakásárak mindenesetre elég változékonyaknak bizonyultak az elmúlt másfél évtizedben. A kilencvenes évek elején 35–45 százalékos reálár csökkenés következett be, ami egyébként nem ritka a piacgazdaságokban. 1998 és 2001 között 100–150 százalékos lakásár-növekedés zajlott le, és azóta lényegében az inflációt követő lakásár-növekedést tapasztalhatunk. Ezt az elemzők az orosz tőkepiac összeomlásával, a hazai részvénytőkepiacok visszaesésével, a betéti kamatok csökkenésével, és a külföldi lakásvásárlók számának növekedésével magyarázzák (Kiss, 2002).²⁸ Fontos azonban látni, hogy a lakásárak növekedése megelőzte a lakáshitele-

²⁸ A külföldi lakásvásárlók száma nem meghatározó a piacon, ez a tényező aligha játszott meghatározó szerepet.

zés felgyorsulását. Valkovszky (2000) a lakáshiteleket támogató programok beindulásakor figyelmeztetett a „lakásár-buborék” veszélyére, hiszen feltételezhető volt, hogy a lakáskínálat nem tud rugalmasan reagálni a többlethitelek okozta növekvő keresletre.

A lakásárak 2002 és 2005 közötti változásáról sem rendelkezünk megbízható információkkal. Lényegében a különböző források (lakáskínálati elemzés, illetékhivatali adatok, egyéb források) összegzése arra enged következtetni, hogy a lakásárak néhány százalékkal meghaladták az inflációt. Még 2002 és 2004 között sem történt árrobbanás, pedig ekkor nagyszámú 1000 Mrd Ft hitelkereslet került ki a piacra. Megfigyelhetjük, hogy ahogyan a lakásárak elkezdtek nőni, úgy növekedett a kereslet a lakások iránt, és megindult az új lakásépítkezések növekedése is. A lakásárak növekedését valószínűleg két tényező indítja meg: egyrészt a makrogazdasági változások (háztartások jövedelmeinek stabilizálódása egy szélesebb körben), másrészt pedig a megtakarítások átcsoportosítása a részvény és valutapiacról az ingatlanok felé (ellenkező irányuló portfóliódöntés, mint a kilencvenes évek elején), és ez generálja a hitelek iránti keresletet is, amit viszont a 2000-ben induló támogatások kezdetben mérsékelten, de később (2002 tavaszától) radikálisan megnövelnek.

A megnövekedett kereslet nem vezetett árrobbanáshoz. Elemzők úgy érvelnek, hogy az új lakás építésének növekedése, azaz a kínálat rugalmas növekedése vetett gátat az árnövekedésnek. Valójában a lakásépítés növekménye, kb. 10–15 Erel több lakás, a teljes lakásforgalomnak maximum 5–10 százaléka, ami nem lehetett döntő az (évi 400–500 Mrd Ft) többletkereslet elszívásában. Az egyik magyarázat az, hogy az 1998–2001 közötti – még a hitelkiáramlást megelőző – árnövekedést nem indokolták a makro-változások (demográfia, jövedelem, lakásigény stb.), és a többletkereslet azt akadályozta meg, hogy az árbuborék kipukkadjon. A másik, véleményünk szerint erősebb magyarázat a kereslet elszívárgása (ld. még a 4.2. pontot a probléma tárgyalásáról).

4.8. Szociális lakásprobléma – szociális bérlakásprogram kudarca

Az önkormányzatokat érintő lakáspolitikai intézkedéseket még az Orbán-kormány idejében hozták meg (12/2001 kormányrendelet, illetve ezt követő kiegészítések). Ekkor az önkormányzati bérlakásépítés mellett támogatandó területként határozták meg az energiatakarékos felújítást, az építési telkek kialakítását és a termofor kémények felújítását. Mindezen területeken az önkormányzat részvétele kívánatos a költségek – támogatási cél függvényében eltérően támogatott – viselésével. A támogatandó területek sorába beemelték az egyházi ingatlanok felújítását is (itt értelemszerűen az egyházak lakásberuházási költségeit csökkentik).

A támogatási programok közül a legjelentősebb a bérlakásépítési program volt, amelynek keretében az önkormányzatok a kimutatott (pályázott) beruházási költség mintegy 75 százalékát állami támogatásként kapták meg. Az épült bérlakások különböző hasznosítás céljából épültek: költségalapú, szociális lakbérű bérlakásként, fecskesházként, idősek otthonaként vagy nyugdíjasházként. A programban több száz önkormány-

zat vett részt, és kb. 63 Mrd Ft-nyi beruházás eredményeként több mint 12 500 lakás épült.

5. táblázat A program keretén belül megépítendő bérlakások a hasznosítás típusa szerint, 2000–2005

	Pályázatok száma db	Lakások száma db	Összes támogatás M Ft
Szociális	313	5 729	26 093,4
Költségalapú	228	3188	16 361,1
Fecskeház	44	909	369,2
Idősek otthona	100	2 287	13410,9
Nyugdíjasház	27	710	3799,2
Összesen	288	3 12 82363	

Forrás: OLÉH

A szociális elhelyezésen alapuló bérbeadás mellett lehetőség nyílt költségalapú bérlakások építésére is, melynek lényege, hogy az így épült lakások üzemeltetése ne legyen veszteséges, de ugyanakkor nem szükséges, hogy a megállapított lakbér elérje a piaci lakbér szintjét. A pályázati kiírás e lakások éves minimális lakbérét a kivitelezési költség 2 százalékában állapította meg. A 2000-ben indított bérlakásprogrammal kapcsolatban érdemes megfogalmazni néhány megjegyzést: 1. az önkormányzati érdekeltség komplex tényezők eredőjeként alakul ki a bérlakásállomány növelésére, 2. az új lakások működtetésére vonatkozó szabályok teljes hiánya megkérdőjelezi az ilyen típusú programok hatékonyságát.

A 2005 elején elindított Fészekrakó Program egyik új eleme a központi lakbértámogatás volt, amit az önkormányzatok igényelhetek a rászoruló családok számára, akik magánbérleti lakásokban vagy hitelből létesített önkormányzati tulajdonú lakásokban élnek. Hozzávetőlegesen 1,5–2 éves előkészítő munka előzte meg ezt a programelemet. A hosszú előkészítési periódus oka az volt, hogy a lakáspolitikai mindenképpen azt szeretne volna elérni: az alsó-közép jövedelmi csoport számára a lakbértámogatások segítségével megfizethetőek legyenek a magánbérlakás-szektorba irányuló befektetésekkel kialakított bérlakások. A megtérülési számítások viszont olyan lakbérszintet indukáltak volna, amelyek messze felette voltak a piaci lakbérének. Itt meg kell jegyezni, hogy a magas költséglakbér-szint oka nem csupán, és nem is elsősorban az volt, hogy a „beruházók ceruzája” vastagon fogott, hanem az is, hogy a lakásszektor adó- és támogatási rendszerében a bérlakások hátrányos helyzetben vannak. Végül a kormány elvetette ezt a megoldást, és ehelyett egy nagyon óvatos lépésre szánta el magát: a magánbérleti szerződésekhez szigorúan behatárolt²⁹ feltételek mellett kiegészítő támogatást ad. Az a feltétel, hogy „a

29 A lakás nagysága a méltányolható lakásigényt nem haladja meg; a háztartás egy főre jutó jövedelme nem több a nyugdíjminimum 150 százalékánál; a háztartás nem rendelkezhet vagyonnal; és csak gyerekes családok vehetnek részt a programban. A támogatás mértéke maximum a lakbér 30 százaléka és 7000 Ft/hó lehet; a helyi önkormányzat a központi kormányzattal azonos mértékű támogatást nyújt.

bérleti szerződés és a bérbeadó írásbeli hozzájárulása alapján tájékoztatja az állami adóhatóság területileg illetékes igazgatóságát a bérbeadó adóazonosító adatairól” meg is ölte a programot.

5. Következtetések: lakáspolitikai szociális lakások nélkül?

Mielőtt összefoglalnánk az elemzés következtetéseit, érdemes egy eddig elhanyagolt szempontot felvetni: mi történt a hasonló problémákkal küszködő országokban, képesek voltak-e elindítani a lakáshitelezést, a lakásépítések megindultak-e ilyen mértékű, regresszív hatású támogatások nélkül? Válaszom az, hogy a lakásrendszer stabilizálódása elsősorban nem a támogatási rendszertől, hanem elsősorban a gazdaság stabilizációjától függ, bár ennek bizonyítása meghaladja e dolgozat kereteit.

A lakásfinanszírozási rendszer stabilizációja alapvető elem ebben a folyamatban. Nem kérdéses, hogy amíg a lakásfinanszírozási rendszer nem épül ki, azaz a középosztály számára a lakások nem válnak megfizethetőkké, addig a lakáspolitikai lényegében tehetetlen. A kelet-európai országok lakásrendszerei rendszerváltás utáni fejlődésének eddigi története bizonyította, hogy addig nem születhetnek hatékony programok, amíg a lakásfinanszírozási rendszer nem épül ki. (Hegedüs–Struyk, 2005) Ennek az az oka, hogy az átalakulás pénzügyi nyomása miatt a költségvetés nem képes (és belátható ideig nem is lesz képes) átfogó, a középosztályt is magába foglaló programokat indítani. Egy működőképes lakásfinanszírozási rendszer kialakítása azonban elsősorban makrogazdasági kérdés: az infláció, a kamatok, a háztartásjövendelmek, a stabilitás stb. határozzák meg a kereteit. Ez a feltétele annak, hogy a bankrendszer nyisson a háztartási szektor felé, és a háztartások is merjenek hosszabb távra elkötelezettséget vállalni. A makrogazdasági feltételeken túl nagyon fontosak a jogi és intézményi feltételek, mint a jogszabályi környezet, jelzálogrendszer, jelzálogérvényesítés, információ (lakásárakról, jövendelmekről stb.), banki intézmények (jelzálogbankok) stb. A csatlakozó országok többségében 2000-re lényegében stabilizálódott a gazdaság, és az állam különböző fokú részvételével a lakásfinanszírozás alapintézményei is kiépültek. Érdekes, hogy a lakásfinanszírozási intézmények országoként eltérőek: a lengyelek elsősorban a kereskedelmi bankok révén szerzett forrásokat használják, a szlovéneknél az állami kontroll alatt működő jelzálogrendszer intézményei, a magyar rendszerben és a csehéknél is a jelzálogbankok játszanak nagyobb szerepet; a lakástakarékok majdnem mindenhol ott vannak, de nem sok szerepet játszanak a lakásfinanszírozásban.

Nem tekinthetünk el attól, hogy a korszerű gazdaságokban a lakás-szektor működését alapvetően a piaci viszonyok határozzák meg, így a lakáspolitikai lehetőségei szükségképpen korlátozottak: egyrészt feladata lehet a piaci mechanizmusok hatékony működését biztosító feltételek megteremtése és garantálása, másrészt pedig a hátrányos lakáshelyzetű csoportok segítése, melyek gondjai nem kis részben pontosan piaci mechanizmusok miatt jönnek létre.

A 2000 utáni lakáspolitikai értékelése nem könnyű feladat. Nyilván-

való, hogy egészében véve pozitív elem a lakások megfizethetőségének javulása, a lakásberuházások növekedése, a lakáshitelezés megindulása, ugyanakkor negatív eleme a lakásfenntartási kiadások növekedése, azok igazságtalan elosztása, és a rendszer feltételeinek gyakori változtatása, a támogatási rendszer kiszámíthatatlansága. Egyértelmű, hogy a rendszer a hitelfeltételek 2002 tavaszi, egyértelműen a választások által motivált megváltoztatása miatt vált fenntarthatatlanná. Ettől kezdve csapdahelyzet alakult ki. A Fidesz szakértőinek védeniük kellett az elhibázott rendszert, az MSZP–SZDSZ-kormány képviselői pedig nem merték vállalni ígéreteik megszegését. Nyugodtan állíthatjuk, hogy a lakáspolitikai nagyban hozzájárult a jelenlegi költségvetési deficithez. Mindezeket túl azonban a legnagyobb veszteség a szociális lakáspolitikai visszaszorulása, a bérlakásprogram leállítása, és az alternatív programok (magánbérlakás-szektor bekapcsolása a szociális lakásellátásba) kudarca.

A mai lakásrendszer egyik legfontosabb ellentmondása a hatékony bérlakásszektor hiánya, és ezen belül is a szociális bérlakásállomány korlátozott jelenléte. A szociális lakás-szektor a nyugat-európai országokban is átalakulóban van, de szinte valamennyi országban a lakásállomány 15–25 százalékát képviseli. A most csatlakozó országok lakáspolitikája számára az a legnagyobb kérdés, hogy milyen megoldást találnak azoknak a társadalmi csoportoknak a számára, melyek nem képesek lakásköltségeiket kifizetni, és nem képesek belépni a lakáspiacra. Az eddigi, a megfizethető (szociális) bérlakásszektor növelését célzó programok nem hoztak komoly eredményeket, valójában nincs is elfogadott reális elképzelés arról, hogy milyen módon lehetne kiépíteni a szociális lakáspolitikai intézményrendszerét – szociális lakás-szektor nélkül pedig nincs európai lakáspolitikai.

Függelék: A lakás megfizethetőségének mutatói

A megfizethetőség mérésére több jelzőszámot (indexet) alkalmaznak. Az alábbiakban három, a nemzetközi gyakorlatban is gyakran használt megfizethetőségi indexet mutatunk be.

7.1. Lakásár/jövedelem olló (LÁ/J)

A lakásár/jövedelem hányados a leggyakrabban alkalmazott mérőszám, amely egy meghatározott lakás (átlagos vagy median) árát veti össze egy meghatározott (átlagos vagy median) háztartás jövedelmével. Előnye, hogy egyszerű, könnyen értelmezhető (hány év háztartás jövedelem szükséges egy átlagos lakás megvásárlásához), de ugyanakkor nem veszi figyelembe a lakáspiaci fontos elemeit, mint pl. a hitellehetőségeket, a jövedelem-eloszlás jellegét és a lakáspiaci szerkezetét.

7.2. Lakásár Megfizethetőségi Index (LMI)

A megfizethető lakásár/átlag lakásár hányados azt méri, hogy az átlagos jövedelem mellett felvehető hitel segítségével megfizethető lakás értéke hány százaléka az átlagos (átlag vagy median) lakás értékének. Az index az átlagos háztartásjövedelem arányát méri ahhoz az „ideális jövedelemhez”, amely elegendő egy átlagos lakás megvásárlásához. A hitel feltételei általában: 20 százalék készpénz arány, 30 százalékos törlesztés/jövedelem arány, 25 éves hitel. (Indexenként és országoként ezektől a feltételektől eltérhetnek.) Ha az index értéke 100-nál kisebb, akkor egy átlagos helyzetű család nem tudja megvenni az átlagos lakást. A magasabb indexérték kedvezőbb megfizethetőségi feltételeket jelez, így ha az index értéke nagyobb mint 100, akkor az azt jelzi, hogy az átlagos jövedelem több, mint amennyi egy átlagos lakás megvásárláshoz szükséges.

7.3. Megfizethető Lakások Aránya (MLA)

A helyi viszonyokat jobban kifejező index a Megfizethető Lakások Piaci Aránya, amely azt vizsgálja, hogy egy átlagos háztartás egy adott piacon a lakások hány százalékát képes megfizetni. Az index kiszámításakor ismerni kell a piacra került lakások érték szerinti megoszlását. (Ez az index tartalmilag azonos lesz az LMI-vel, ha a lakások egyenletesen oszlanak meg az érték kategóriák szerint.)

A hagyományos lakásmegfizethetőségi indexeket sok elemző bírálja, mert nem képesek figyelembe venni a háztartások jellemzőinek eltéréseit. Az indexek tipikusan az első vásárlók helyzetét mutatják be. Az indexek kiszámításánál például időnként ki is emelik, hogy első lakást vásárlókról van szó: azoknak a helyzetét, akik a lakáspiacon mozognak, az indexek nem írják le pontosan, hiszen ez utóbbi esetben a lakásérték különbözetet kell finanszírozni, amire vonatkozóan nehezebb adatot gyűjteni.

A másik tipikus bírálati pont a saját erő szerepe. Különösen a magyar esetben jogosan vetődhet fel, hogy a bankok valójában nem finanszírozzák a lakásérték 80 százalékát, tipikusan vagy átlagosan az 50 százalék mondható. Következésképpen, akik nem rendelkeznek saját erővel, megtakarításokkal, azokra nézve az index félrevezető információt nyújt. A nemzetközi irodalomban nem ritka az a kritika, hogy a 80 százalék lakáshitel/lakásérték (LH/LÉ) arány is túl alacsony, sokan a 20 százalék saját erőt sem tudják finanszírozni.

A megfizethetőségi indexek másik problémája, hogy nem választják szét a hitelek és a lakások megfizethetőségét. A lakás megfizethetősége lényegében azt jelenti, hogy adott jövedelmű háztartás képes-e megfizetni a lakás árát, függetlenül attól, hogy milyen hitelezési, lakásfinanszírozási feltételek vannak. A magas lakásár/jövedelem olló arra utal, hogy az alacsony jövedelmi csoportok esetében a lakásvásárlás finanszírozhatatlan. A megfizethetőségi mutatók alacsony értékei pedig arra utalnak, hogy magas kamatok esetében a tipikus lakások árát nem lehet megfizetni. Innovatív hiteltermékek részben képesek kezelni ezt a problémát (pl. indexált konstrukciók stb.).

Irodalom

- APEH: A 2000–2004. évi szja-lakáshitel kedvezményének legyűjtése összjövedelem, életkor és településtípus szerinti sávzásban. APEH, Budapest
- ÁSZ (2005): Jelentés az önkormányzatok által államháztartáson kívülre átadott pénzeszközök felhasználásával megvalósuló víziközmű beruházások finanszírozási rendszerének célszerűségéről. Sz:0538. 2005. augusztus
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/C720DF63D48B4354C12570670048E82E/\\$FILE/0538J000.PDF](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/C720DF63D48B4354C12570670048E82E/$FILE/0538J000.PDF)
- Commonwealth Bank (2002): Housing Report. September QTR 2002, Australia
- Dániel Zs. (1996): A bérlakásprivatizáció paradoxona. Nemzeti ajándék vagy ráfizetés? In: Közgazdasági Szemle, XLIII. Évf. március, 204–230. o.
- Dániel Zs. (2004): Állam és piac – lakástámogatás, lakásfinanszírozás, reformok, In: Közgazdasági Szemle LI. évf., február (139–152. o.)
- DEM Információs és Gazdaságkutató Iroda (2006): Lakáshitel Monitor. Budapest
- Diamond, D. (1999): The Evolution of the Housing Finance Policy in Hungary: 1993–1999, Raport for the US Agency for International Development, East-European Regional Housing Sector Assistance Project 180-0034 (11p.)
- Diamond, D. (2005): Thinking about Subsidies to Housing Finance. In: in Housing Finance: New and Old Models in Central Europe, Russia and Kazakhstan (edited by J. Hegedüs and R. J. Struyk) OSI/LGI, 2005, 3–41. o.
- ifj Erdősi, S. – Pintér L. – Somogyi E. – Vereska Zs. – Vida J. (2005): „Szabad a vásár!” Az ingatlanokkal és a hitelezéssel kapcsolatos csalások empirikus vizsgálata Józsefvárosban. Kutatási jelentés. Készült az Igazságügyi Minisztérium és a Józsefvárosi Önkormányzat támogatásával. Budapest, 2005. november.
- Farkas J. (1995): A lakásellátottság a kilencvenes évek közepén, KSH, 1995
- Farkas J. – Székely G. (2001): A lakosság lakásépítési és -korszerűsítési tevékenysége In: Statisztikai Szemle, 2001/12
- GKI (2003): A lakásépítés makrogazdasági hatásai. GKI, 2003. május
- Hegedüs J. (1993): Megüresedési láncok vizsgálata, kézirat, Városkutatás Kft.
- Hegedüs J. (2003): A lakás piac és hatása a települések közötti lakásmobilitásra a kilencvenes években In: Munkaerőpiaci Tükör, 79–88. o.
- Hegedüs J. (2005a): A lakáspolitikai alternatívái. Városkutatás Kft., kézirat 2005. december
www.magyarorszag2015.hu/tanulmanyok/Hegedus_jozsef_a_lakaspolitika_alternativai.pdf
- Hegedüs J. (2005b): Bérlakások Kelet-Európában, „2000” folyóirat, április
http://www.ketezer.hu/menu4/2005_04/hegedus.html
- Hegedüs, J. – Mark, K. – Struyk, R. – Tosics, I. (1993): Privatizációs dilemma a budapesti bérlakásszektorban. In: Szociológiai Szemle, 2, 45–69. o.
- Hegedüs J. – Pártos Gy. (1988): A bérlakásrendszer (A lakásreform előkészítő anyagának összefoglalója), kézirat
- Hegedüs, J. – E. Somogyi (2005): Evaluation of the Hungarian Mortgage Program 2000–2004, in Housing Finance: New and Old Models in Central Europe, Russia and Kazakhstan (edited by J. Hegedüs and R. J. Struyk) OSI/LGI, 177–208. o.
- Hegedüs J. – R. Struyk (2005): Divergences and Convergences in Restructuring Housing Finance in Transition Countries; in Housing Finance: New and Old Models in Central Europe, Russia and Kazakhstan (edited by J. Hegedüs and R. J. Struyk) OSI/LGI, 3–41. o.
- Hegedüs József – Teller N. (2004): Támogatások a magyar lakásrendszerben (Javaslat a lakástámogatások mérésére), Városkutatás Kft., kézirat
- Hegedüs, J. – Teller, N. (2005): „Development of housing allowance programmes in

MAGYAR VALÓSÁG

- Hungary in the context of CEE transitional countries." In: European Journal of Housing Policy, Vol. 5, No. 2, 187–209, August
- Hegedüs J. – Tosics I. (1991): Privatizáció a lakásrendszerben, *Esély*, 3, 60–67. o.
- Hegedüs J. – Várhegyi É. (1999): A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években, *Közgazdasági Szemle*, 2.
- Kiss G. (2002): Lakáspiac és pénzügyi stabilitás – az EU csatlakozás fényében in: Jelentés a pénzügyi stabilitásról (MNB) 2002. december 62–70. o.
- KSH (2000): Lakásviszonyok 1999 I. Társadalomstatisztikai füzetek 27. szám. KSH, Budapest 2000.
- KSH (2000): Lakásviszonyok 1999 II. Társadalomstatisztikai füzetek 28. szám. KSH, Budapest 2000.
- KSH (2001): Lakásviszonyok 1999 III. Társadalomstatisztikai füzetek 31. szám. KSH, Budapest 2001.
- KSH (2002): Népszámlálás 2001. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 2002
- KSH (2004): Lakásviszonyok 2003. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2004
- KSH (2005): Lakásstatisztikai Évkönyv, Központi Statisztikai Évkönyv, Budapest, 2005
- KSH (2006): Lakossági lakáshitelezés 2005. I–II. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2006
- MNB (2006): Közlemény az MNB statisztikai mérlegéről a 2006. májusi előzetes adatok alapján, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2006
http://www.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile&resourcename=0708_monstatpubl_huxls%20
- MNB (2006): Statisztikai adatok, idősorok. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2006
http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_statisztikai_idosorok
- Növekedéskutató Intézet (1999): Reális Lakáspolitiká. <http://www.lakasepitesert.net/tanulmanyok/99-04.pdf>
- Palócz É. (2003): A lakáshitelek hatása a lakossági megtakarításokra. In: Kopint-Datorg: A lakástámogatási rendszer közelmúltja és jelene. Készült a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából.
- Péter Gy. (2005): Otthonteremtés, lakásépítés, gazdaság. *Polgári Szemle*, december, 1. évf. 11. szám, 15–25.
- Struyk, R. (ed) (2000): Homeownership and Housing Finance Policy in the Former Soviet Bloc: Costly Populism. Washington D.C: Urban Institute Press.
- Székely G. (2001): Az önkormányzati bérlakások privatizációja. In: Lakásviszonyok III. Társadalomstatisztikai Füzetek. 31. kötet KSH 2001, 32–51. o.
- Szonda Ipsos: SZONDABUSZ/CAPIBUSZ
- Tárki: Magyar Háztartás Panel, Tárki, Budapest
- Valkovszky S. (2000): A magyar lakáspiac helyzete, MNB Füzetek 2000/3
- Várhegyi É. (2006): Kinek a bőre? Magyar Narancs
- Világbank (1991): Housing Reform in Hungary. Report No. 9031-HU, Infrastructure Operations Department
- Virág T.: A gettósodó térség. *Szociológia Szemle*, 2006/1, 66–76 o.
- Zolnay J.: Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat által létrehozott Szociális Építő KHT lakás-programja,
<http://www.romaweb.hu/romaweb/index.jsp?p=szociologia>
- Zsoldos I. (1997): A lakosság megtakarítási és portfólió-döntései 1980–1996, *Bankszemle*, 3–4. sz. 48–61. o.