

BUDAPESTI VÁROSEPÍTÉSI
TERVEZŐ VÁLLALAT
MŰSZAKI KÖNYVTÁR

Valóság

A TARTALOMBÓL

Hajdú Tibor:
Az értelmiség
számszerű gyarapodása...

Ludassy Mária:
Változatok a neoliberalizmusra

Erdélyi Sándor:
A vezető felelőssége

Rédei Jenő:
A vezető biztonságérzete

Forgács T. Katalin:
Tisztviselők vagy menedzserek?

Varga Károly:
Szervezetfejlesztési
kísérletek

Hégedűs József – Tócsics Iván:
Lakáspolitikai és lakáspraxis

Sándor Pál:
A fővárosi lakásépítés
hatékonysága

Hozzászólás

Könyvekről

Külföldi folyóiratokból

81

7

Lakáspolitikai és lakáspiaci

A mindennapi tapasztalatok és a kutatási eredmények egyaránt arról tanúskodnak, hogy az utóbbi években növekedtek a lakáspiaci feszültségek. Húsz évvel ezelőtt egy átlagos család hatévi jövedelmét tette ki egy kétszobás lakás építési költsége, mára (az életszínvonal növekedése ellenére) ez az arány romlott: a mostani éves jövedelmek hétszeresére becsülhető;¹ a lakásigénylők száma Budapesten a hetvenes évek folyamán megduplázódott; az új lakótelepekre költözők jelentős hányada elégedetlen a körülményekkel; a belső városrészek felújítása gyakorlatilag már 50 éve napirenden van, de a megvalósítás ideje még mindig tisztázatlan. A feszültségek növekedése annak ellenére következett be, hogy az elmúlt évtizedben jelentősen emelkedtek a lakáságazatra fordított költségvetési kiadások, és a lakásépítés volumene is nagymértékben nőtt. Ezek az egymásnak látszólag ellentmondó tények kihívást jelentenek a lakáspolitikai kutatások (és természetesen még inkább a lakáspolitikai irányítása) számára: újra vizsgálat tárgyává kell tenni a lakáspolitikai belső ellentmondásait; olyan elméleti hipotéziseket kell a tények elemzése alapján felállítani és amennyire lehetséges, empirikusan is bizonyítani, amelyek a lakásprobléma kezelésére irányuló hosszabb távú törekvések elméleti hátteréül szolgálhatnak.

1. Alapfogalmak, elméleti összefüggések

(*A lakásprobléma, lakáspiaci feszültségek*) A lakásprobléma értelmezéséhez bevezetjük a *lakásosztályok*² fogalmát, amely az adott lakásállományra vonatkozik, és a lakásrendszeren belül elfoglalt tipikus pozíciókat jelöli meg. Nagyjából hasonló lakáspiaci pozícióban (lakásosztályban) azok vannak, akik lakásuk tulajdonviszonyát, városszerkezeti elhelyezkedését, minőségét (nagyságát, komfortját), valamint a lakóház típusát (családi ház, társasház, bérház, lakótelepi magasház) tekintve keveset különböznek egymástól. Speciális lakásosztályba (a lakástalanok osztályába) soroljuk azokat, akik családtagként, albérlőként, munkásszálláson stb. élnek, vagyis nem rendelkeznek önálló lakással. A lakástalanokat tehát kiemeljük a lakások fizikai struktúrájából, mivel az ebbe a csoportba tartozó családok esetében nem annyira a konkrétan használt lakás típusa a döntő, hanem az a tény, hogy e felett nincs önálló rendelkezési joguk.

A lakásosztályok fogalma segítségével nem pusztán a szokásos értelemben vett lakáshelyzetet tudjuk értelmezni, hanem bizonyos érdekes csoportokat is. A lakásosztályok a lakásrendszeren belüli tipikus pozíciókat jelölik ki, amelyek a városfejlesztéssel (vagy általában a területfejlesztéssel) és a lakáságazat irányításával kapcsolatban azonos vagy közel azonos érdekekkel rendelkeznek. Ezek az érdekes csoportok — amelyek társadalmi tartalma nem feltétlenül esik egybe más strukturáló dimenziók (például a munkaerőpiaci helyzet) mentén kialakítandó csoportokkal — csak bizonyos helyzetekben és feltételek mellett tudják, illetve kívánják érdekeiket kifejezésre juttatni.

A lakásmobilitást a lakásosztályok közötti mozgásként értelmezzük, és a *lakásmobilitási esély* fogalmát használjuk annak a valószínűségnek a jelzésére, amellyel egy adott család az egyik lakásosztályból egy másikba tér át. A lakásmobilitási esélyek alapvetően különböznek a magánjellegű (piaci vagy kvázi-piaci³) és azokban a tranzakciókban, amelyekben valamilyen intézmény (tanács, vállalat stb.) döntő szerepet játszik. Az első esetben az elosztás piaci elve dominál, a tranzakciókat a keresleti—kínálati feltételek határozzák meg; az utóbbi esetben pedig az esély-

különbözőségeket a pozicionális előnyök vagy hátrányok alakítják ki. A hatóságok vagy intézmények által kontrollált folyamatokban a pozicionális előnyök lényegében két altípusba sorolhatóak: szociális jellegűek, illetve „érdem” szerintiek.⁴ E kettő aránya, belső struktúrája nem rögzített előre, gyakorlatilag társadalmi csoportok és intézmények közötti látens vagy explicit létező konfliktusok következménye.

Lakásproblémákról (lakáspiaci feszültségekről) olyan társadalmi csoportok esetében beszélhetünk, akik (1) *bennszorulnak* bizonyos lakásosztályokban⁵, mivel mobilitási esélyeik a lakásrendszer strukturális sajátosságai, ill. egyéni jövedelmi helyzetük miatt alacsonyak, és ez mozdulatlanúságra készíti őket, vagy (2) akik a városfejlesztési politika, illetve jövedelmi helyzetük alakulása miatt *kiszorulnak* a számukra elfogadható lakásosztályokból. A mai helyzetet inkább az első típusú feszültség jellemzi, bár — különösen Budapesten — a rekonstrukciós várospolitikai előtérbe kerülésével egyre inkább számolhatunk az utóbbi típussal is.

Tanulmányunkban annak vizsgálatát tűzzük ki célul, hogy az *előbbieken definiált lakáspiaci feszültségeket hogyan befolyásolhatja a lakásrendszer központi irányítása* (a költségvetési eszközök, illetve az elkészült lakások elosztása, a jogi-adminisztratív szabályozás stb.); milyen módon törekszik az irányítás a lakáspiaci feszültségek enyhítésére, illetve milyen mértékben tehető felelőssé azok kialakulásáért, súlyosbodásáért.

(*A lakásrendszer irányításának két stratégiája*) A lakáságazat a modern társadalmakban szubvencionált, részben gazdasági, részben szociális-politikai okokból. A mai lakásrendszerek szinte mindegyike „többszatornás”, és a csatornák egyben különböző szintű szubvenciókat jelentenek; azaz az állam a költségvetésből (tehát a jövedelmek, adók stb. *újraelosztásával*) meghatározott feltételek esetén hozzájárul az új lakások építéséhez, illetve a meglévők fenntartásához. A hozzájárulás formája, kiterjedtsége alapján a lakásrendszer egészére nézve megkülönböztethetünk mély- és nem mély szubvenciók rendszereket.⁶ *Mélyszubvenciósnak* azokat nevezzük, amelyekben az állami pénzeszközöket a lakások egy nem kis hányadának jelentős mértékű támogatására koncentrálják (másképpen fogalmazva: jelentős az olyan konstrukciókban épült lakások aránya, amelyekben a költségvetési hozzájárulás nagyon magas). A *nem mély szubvenciók* rendszerekben a lakáságazat támogatására fordított eszközök elosztása egyenletesebb. A megkülönböztetés tehát (amelyet később még egy tartalmi kritériummal is kiegészítünk) a lakásrendszer egészére vonatkozik, így a nem mély szubvenciók rendszerekben is találhatóak jelentős támogatást élvező lakás-konstrukciókat, de ezek aránya kicsi.

A mélyszubvenciók lakásrendszerek általában súlyos lakásszituációra való politikai, illetve gazdaságpolitikai reagálásként jönnek létre. A háború, gazdasági válság vagy például az erőltetett iparosítás politikája a lakásállomány abszolút csökkenéséhez vagy stagnálásához vezet, s központi beavatkozásra van szükség ahhoz, hogy jelentős társadalmi csoportok életkörülményei ne romoljanak. Szabadpiaci feltételek mellett ugyanis a lakbérszint gyors emelkedése következne be, és ezzel párhuzamosan a dinamikusabb rétegek lakáshelyzete gyorsan javulna, a stagnáló jövedelműeké pedig drasztikusan romlana, ami komoly politikai feszültségekhez vezetne. A központi beavatkozás első lépése általában a lakbérkorlátozás, ami logikusan vezet a lakáspiacba való állami beavatkozások további gyors fokozódásához: a korlátozott lakbérek ugyanis akadályozzák a szükséges tőke ideáramlását. A válság utáni időszak problémája a legtöbb országban az, hogy miként lehet a lakáspiaci egyensúlyt visszaállítani anélkül, hogy lényegesebb politikai-szociális feszültségeket idéznének elő. A gazdaság termelő szférájában a helyreállítási periódus gyorsabban zajlik le, mint a lakásszektorban, és ez a lakbérstop következtében beálló feszültségeket tovább növeli. A kiáramló jövedelmek — és lényegében az életszínvonal — növekedése és a lakástermelés (a jelentős mértékű költségvetési támogatások ellenére kialakuló) kezdeti stagnálása következtében ugyanis kialakul a kettős lakáspiac: a hatósági és a piaci lakások ára tartósan és egyre nagyobb mértékben eltér egymástól.

A mélyszubvenciók rendszereket — ahol tartósan fennmaradnak — szociálpolitikai elvekkel szokás igazolni; erős érvek és tények szólnak azonban emellett, hogy a lakáságazat irányításának ez a stratégiája nemcsak gazdasági, hanem szociálpolitikai szempontból sem hatékony. Alapvető problémája az, hogy leblokkolja a magánkezdeményezést, és a magánszféra megtakarításainak jelentős részét nem vonja be a lakásépítésbe. Az olcsó, erősen támogatott lakásépítési konstrukciók iránti igény („fizetőképes kereslet”) gyakorlatilag korlátlan,⁷ és ha valakinek esélye van ezek megszerzésére, nem törekszik megtakarításainak növelésére. Más építési formák pedig (a költségvetési eszközök és hitelek mélyszubvenciók konstrukciókra való koncentrálása miatt) támogatás hiányában olyan költségesek lesznek, hogy a népesség jelentős hányada részére nagyfokú megtakarítási hajlandóság esetén sem jelennek reális perspektívát. Következésképpen a lakásépítés volumene alatta marad a gazdaság teherbíró képességének; a mélyszubvenció végső soron fékezi a gazdaság (és társadalom) dinamizmusát — mivel a megtakarítások bevonása a lakásépítésbe nem pusztán passzív eszköz, hanem nagyon erősen befolyásolhatja a háztartások gazdálkodási eljárásait, munkaerőpiaci viselkedését.⁸ Mindez a lakáspiaci feszültségek növekedésének irányába hat, amelynek nyilvánvaló szimptomája a kettős lakáspiac polarizálódásának folyamata.⁹ Az államra a szabadpiaci lakásárak gyors növekedése miatt egyre erősebb nyomás nehezedik a költségvetést jobban igénybe vevő (a kiutalásban részesülők számára azonban jóval olcsóbb) mélyszubvenciók konstrukciók bővítése érdekében. A lakásépítésre fordítható erőforrásokat e nyomásnak engedve még inkább a mélyszubvenciók formák felé koncentrálnak, mindaddig, amíg a költségvetés elbírja a lakáságazat részesedésének növekedését. Hatékony szociálpolitikai gyakorlat alkalmazását ezzel párhuzamosan szinte teljesen lehetetlenné teszi az elosztható támogatások (olcsó lakások) és az előbb említett folyamatok következtében bővülő számú igénylők közötti rés növekedése, ami szükségképpen vezet az adminisztratív elosztás szokásos anomáliáihoz.

A mélyszubvenciók lakásrendszerek belső ellentmondásai gazdasági válság időszakában válnak nyilvánvalóvá. Ekkor már a költségvetés lakáságazatra fordítható része nem növelhető, a gazdasági növekedés üteme lelassul, és természetes mutatókkal (épített lakások száma) sem legitimálható a lakásgazdálkodásnak ez a modellje. A lakáságazaton kívül eső tényezők következtében megindul a szubvenciók mélységének csökkentése.

A mélyszubvenciók lakásrendszer belső logikája tehát olyan ellentmondások, feszültségek kialakulásához vezet, amelyek a rendszert a szubvenciók mélyítésének irányába viszik tovább; s „külső” beavatkozás szükséges ahhoz, hogy ellenkező irányú mozgás jöjjön létre. (Ennek analógiájára a nem mély szubvenciók rendszerek esetében a „külső” beavatkozás pontosan a szubvenciók mélyítésére — a szociálpolitika erősítésére — irányul, mert a rendszer belső ellentmondásai a szubvenciók csökkentése irányába hatnak.) A szubvenciók rendszerek külső beavatkozás hiányában olyan állapot felé tartanak, amelyben a szubvenciók elosztása egyre inkább a két véglet valamelyikéhez közelít — ez a tétel adja meg az irányítási stratégiák definíciójának tartalmi kritériumát.

A kérdés ezek után az, hogy a lakáságazat makroszintű összefüggései milyen módon befolyásolják a lakáspiaci folyamatokat. A lakáspiaci folyamatok — mint azt már említettük — a lakásosztályok struktúrájától, ennek változási irányától és a lakásosztályok közötti mobilitás lehetőségeitől függenek.

(Szubvencionálási rendszer és lakáspiac) A lakásosztályok rendszere időben változó struktúrájú, azaz a lakásosztályok egymáshoz viszonyított használati és piaci értéke állandóan módosul — ezt a folyamatot nevezzük *filtrációnak*. A lakásosztályok használati és piaci értékük szerint hierarchiába rendezhetők, és a lakásmobilitási esélyek szempontjából ennek a hierarchiának alapvető a jelentősége. Ha a hierarchia egyes lépcsőfokai közötti távolság nagy, azaz a munkabérekhez viszonyítva jelentős összeg szükséges ahhoz, hogy egy szinttel jobb lakásosztályba juthassunk, akkor ez fékezi

a mobilitást; és fordítva, minél kisebb ez a távolság, annál nagyobb lehetőség van a lakásosztályok közötti mozgásra. (Ez az összefüggés egyben rámutat azoknak az elképzeléseknek a felszínességére, amelyek a lakásmobilitás meggyorsításának útját pusztán az adminisztratív nehézségek megszüntetésében látják.) A mélyszubvenciók támogatási rendszer által kiváltott filtrációs folyamatokat a lakásosztályok hierarchiájának széthúzódása, a lakásosztályok egymástól való távolodása jellemzi, ami jelentős mértékben csökkenti a lakásmobilitási esélyeket, különösen a hatóság által közvetlenül nem kontrollált lakáspiaci tranzakciókban.

A lakásmobilitási esély egyben *szubvencióhoz való hozzájutási esélyt is* jelent olyan lakáspiaci tranzakciókban, amelyeket a hatóság valamilyen módon befolyásol. Ez a tény a lakásmobilitási utak fontos motivációjává válik. Itt azonban egy lényeges különbségtételt kell tennünk: a költségvetés számára a *kiadás* nagysága a mérlegelési szempont, ami például egy új állami lakás esetében az építési költség és az eladási ár (régii tanácsi bérlakás esetében pedig a fenntartási költség és a bérbevétel) különbözete. Ezt az összeget a továbbiakban *dotációnak* nevezzük. A háztartások számára a tényleges (vagy potenciális) *bevétel* a lényeges, azaz a lakás forgalmi, piaci értéke (vagy egyensúlyi lakbére) és a megszerzéséhez szükséges készpénzmenyiség (előretörlesztés vagy használatbavételi díj) különbözete.¹⁰ Ezt az összeget szűkebb értelemben vett *szubvenciónak* nevezzük.

Ez a különbségtétel azért fontos, mert a költségvetési eszközök allokációja nem közvetlenül, hanem az adott város lakásépítési politikáján és intézményrendszerén keresztül befolyásolja a mobilitási esélyeket és utakat. Semmi sem biztosítja azt, hogy a jelentős dotációkat felemésztő konstrukciók (Budapest külső területén épülő paneles lakótelepek) egyben magas szubvenciótartalmúak is legyenek,¹¹ és könnyen lehetséges, hogy kisebb dotációt lekötő konstrukciók (budai társasházak) nagyobb szubvenciót tartalmazzanak. Az egyes háztartások tehát *lakáspiaci stratégiájukat* életmód-elvárásaikon kívül az egyes lakások szubvenciótartalmára, illetve annak jövőbeli alakulására — tehát a filtrációs folyamatokra — vonatkozó várakozásaik függvényében alakítják ki.

Ezzel lényegében röviden ismertettük azokat a fogalmakat és elméleti összefüggéseket, amelyek segítségével a tényleges lakáspiaci folyamatokat és a lakáspiaci feszültségek megoldására irányuló javaslatokat — ha korlátozott szempontok alapján is — értelmezni tudjuk. Ezek a fogalmak a következők voltak: a lakásosztályok; a mobilitás mint a lakásosztályok közötti mozgás; a filtráció mint a lakásosztályok struktúrájának változása, a mélyszubvenciók irányítási stratégia, ennek belső ellentmondásai és hatása a filtrációs folyamatokra, azon keresztül pedig a mobilitási esélyekre; a lakáspiaci törekvések elemzéséhez a szubvenció és a dotáció megkülönböztetése; a lakáspiaci feszültségek mint bizonyos lakásosztályokban való bennszorulás, illetve lakásosztályokból való kiszorulás.

2. Adatok a magyar lakásrendszerről és a budapesti lakáspiacról

(*A magyarországi lakásrendszer irányítása a hetvenes években*) A ma létező lakásépítési és -vásárlási konstrukciókat az állami támogatás nagysága szerint három típusba sorolhatjuk: *mélyszubvenciójúnak* azokat a konstrukciókat tekintjük, amelyeknél a lakossági készpénzterhelés minimális, az állami dotáció¹² pedig felülmúlja a hiteleket (ide tartoznak a tanácsi bérlakások, a tanácsi értékesítésű lakások és a munkáslakások); *közepes* szubvenciójúak azok a lakások, amelyeknél az állami pénzeszközök aránya már kisebb, de a hitelek felülmúlják a lakossági terheket (ezek a több szintes lakásépítési formák a munkáslakások és a szabad értékesítésű OTP-lakások kivételével); *alacsony* a szubvenció azoknál a formáknál (szabad értékesítésű OTP-lakások, családi házak, kölcsön nélküli építkezések), ahol a lakossági előtörlesztés összege jóval nagyobb, mint a kapható hitelek, az állami dotáció pedig minimális.

Az 1973-as országos adataink¹³ szerint a mélyen szubvencionált lakások az összes új építésű lakások 36%-át tették ki, és ezekben koncentráldott az állami dotációk 89%-a, a hitelek 32%-a. Alacsony szubvenció típusba 48%-uk tartozott, és ezekre a dotációk 1%-a, a hitelek 32%-a jutott. A hetvenes évek elején tehát a magyar lakásrendszer rendelkezett azokkal az alapvető tulajdonságokkal, amelyek a mélyszubvenció rendszereket jellemzik: az erősen támogatott lakások aránya több mint egyharmad, és ezek a lakások valóban mélyen szubvencionáltak, minimális készpénzigényűek. A lakásépítés állami támogatásának hetvenes évekbeli strukturális változásai pedig az eredeti intenciók (1971-es lakásreform) ellenére a támogatási rendszer mélyszubvenció jellegének erősödéséhez vezettek: *1979-re (1973-hoz képest) tovább mélyültek az állami szubvenciók*.¹⁴ A szubvencionálási rendszernek ez a változása részben a különböző konstrukciók pénzügyi feltételeinek módosulásában jelentkezett, melynek során a mély- és nem mély szubvenció konstrukciók közötti távolság nőtt (a kettős lakás piac polarizálódása az újonnan épített lakások piacán); részben pedig a költségvetési eszközöknek a mélyszubvenció konstrukciók irányába mutató átcsoportosításában jutott érvényre.

A *pénzügyi feltételek* módosulása szorosan összefüggött a hetvenes évek második felében bekövetkezett gazdasági változásokkal és különösen azzal az inflációs tendenciával, amely az építőipar és építőanyagipar közvetítésével a lakásépítési költségek gyors emelkedésében jelentkezett. Ennek hatását a lakáspolitikai szabályozás leginkább a kibocsátott hitelekre „terhelte rá”; a költségvetési kiadások és a lakossági terhek kisebb ütemben növekedtek. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy az állam magára (illetve a lakossági takaréket-állományra) vállalta volna az infláció következményeit, ugyanis a lakosság terheinek növekedése jóval felülmúlta a lakosság bevételeinek emelkedését. Az állami beavatkozás hatása inkább a *lakossági terhek differenciálódásában* jelentkezett: a közepes és az alacsony szubvenciójú lakások készpénzterhei aránytalanul gyorsabban (123,6%-kal, illetve 95%-kal) emelkedtek, mint a mélyszubvenció lakásoké (az emelkedés 29,1%). Az új lakások piacának nagy ütemű polarizálódását, az ollók kinyílását a következő adatok érzékeltetik (100-nak véve az adott évben a mélyszubvenció kategória belépési összegét):

Szubvenció
kategóriák

	1973	1979
mély	100	100
közepes	319	552
alacsony	777	1133

Ugyanezt a tendenciát erősítette a lakáságazatra fordított költségvetési eszközök *allokációjának* módosulása is. A lakásépítésen belül 1979-re (1973-hoz képest) növekedett a mélyszubvenció konstrukciók aránya: a felépült lakásoknak már 46%-a tartozott a mélyen szubvencionált típusok közé, és ezek az állami dotációkból 94%-kal részesedtek. Azoknak a lakásépítési konstrukcióknak nőtt meg tehát a súlyuk, amelyek a legkevesebb lakossági hozzájárulást tartalmazták, és szinte kivétel nélkül állami elhatározásból épültek, az állami építőipar kivitelezésében.

A szubvenciók koncentrált elosztása és a koncentrálttság mértékének fokozódása nemcsak az új lakásoknál figyelhető meg, hanem a *már meglevő állomány fenntartásánál is*. Közismert, hogy a tanácsi lakások lakbérére még a fenntartási költségeket sem fedezi, az állam a lakások 20,7%-át kitevő bérlakások fenntartásához évente mintegy 4 milliárd forinttal járul hozzá,¹⁵ míg a magántulajdonú lakások fenntartásához csak OTP-hitelek vehetőek fel, amelyek évente kb. 1,7 milliárd forintot tesznek ki.¹⁶ A különböző fajta lakások folyamatos havi terheiben kb. négyszeres differenciálódás mutatható ki (az új építésű lakások adatai¹⁷), és az állami építésű lakások tartoznak ebből a szempontból is a mélyen szubvencionált kategóriába.¹⁸

A tények tehát azt mutatják, hogy az 1971-es lakásreform után (amely a szubvenciók egyenlőtlen elosztásának mérséklését tűzte ki célul) a lakáságazat irányításában bekövetkezett változások újra a mélyszubvenció lakásrendszer irányába mutatnak. A kérdés most már az, hogy ezek a változások és maga a szubvenció politika milyen módon befolyásolja a lokális szinten jelentkező lakáspiaci folyamatokat.

(A budapesti lakáspiac szerkezete) A lakáspolitikai szabályozás mélyszubvenciók jellege Budapesten fokozottan érvényesül: itt az új építésű lakások között az országosnál lényegesen nagyobb a mélyen szubvencionáltak aránya (76,9%, szemben az országos 36,2%-os aránnyal); az építési költségek nagyobbak, és ezért a dotációk is szükségképpen jelentősebbek — ez elsősorban a belépési összegek nagy polarizáltságában jelentkezik (az állami lakások hozzájutási ára itt is relatíve alacsony, míg a magán-erős konstrukciónál a magas telekár erősen megnöveli a költségeket); végül pedig a meglévő lakásállományon belül Budapesten kiugróan magas a mélyen szubvencionált állami bérlakások aránya: 57,2%, míg országosan csak 20,7%.

A fővárosi lakáspiacot uralja tehát leginkább a mélyszubvenciók támogatási szisztéma, és köztudott, hogy itt a legélesebbek a lakáspiaci feszültségek. Kissé sarkítva a dolgot, azt mondhatjuk, hogy a két „jelenségcsoport” között oksági összefüggés van, a kérdés csak az, hogy milyen irányú. Az eddigiekben elméleti érvekkel próbáltuk bizonyítani, hogy jelentős részben a mélyszubvenciók politikája váltotta ki a lakáspiaci feszültségek növekedését, a következőkben a tényleges lakáspiaci folyamatokra vonatkozó adatok segítségével igyekszünk ezt alátámasztani.

A lakáspiac legfontosabb csatornáit tartalmazó táblázatunk¹⁹ a következő képet mutatja az 1977—79-es időszakban egy évre jutó lakáspiaci mozgásokról:

A budapesti lakáspiac		1977—79. évek átlaga	
		szám	%
Szociális elosztás	Lakástalanok	5 713	18,2
	Lakáscsere-igénylőknek + lépcsős csere	3 331	10,6
„Félig szociális” elosztás	Szanáltak + jogcím nélküliek + társbérletek felszabadítása	6 494	20,7
Nem szociális szempontú elosztás	Tanácsok által egyéb jogcímen	1 183	3,8
	Közületeknek	559	1,8
	Nem tanácsi elosztású állami lakások	1 807	5,7
Vállalati kijelölés	OTP-beruházású, tanácsi vevőkijelölésű, de nem szerepel a tanácsi statisztikában	720	2,3
Piaci lakásépítési és -vásárlási lehetőségek	Társasház	2 063	6,6
	Családi ház	1 891	6,0
	Kölcsön nélküli építés	134	0,4
Új építéssel nem járó magánpiaci lakástranzakciók	Cserék a tanácsi bérlakások állományában	3 339	10,6
	Ajándékozás, adásvétel magántulajdonú lakásoknál	4 189	13,3
Összesen		31 423	100,0

A vizsgált három év átlagában Budapesten 17 402 új lakás épült,²⁰ s ez csupán 14 021 további lakástranzakciót idézett elő; azaz *egy új lakás csak további 0,81 mozgást váltott ki*. A fejlett tőkés országokban az újonnan épített lakások által generált további mozgások (láncok) átlagos hosszát 1,5 és 2,4 közöttire becsülték.²¹ Ez a mutató a lakásgazdálkodás hatékonysága egyik fontos jelzőszáma, bár növekedése nem jelenti automatikusan a lakáspiaci feszültségek csökkenését. Az a tény, hogy a budapesti lakáspiacon ez a mutató igen alacsony, azt jelenti, hogy a lakásmobilitás kicsi. A következőkben azt kíséreljük meg bizonyítani, hogy a *lakásmobilitás alacsony szintje (amelyet a lakáspiaci feszültségek egyik fontos szimptomájának tartunk) szükségszerűen következik az új lakások elosztási stratégiájából, a lakáságazat állami támogatásának mélyszubvenciók jellegéből, az adott városfejlesztési politikából és a meglévő lakásállományra vonatkozó pénzügyi (és jogi) szabályozókból*.

3. Szubvenciórendszer és mobilitás

(Az intézményi elosztás) Az összlakáspiaci forgalom több mint 60%-a a mélyen szubvencionált lakások elosztásához kapcsolódik, és ezeket a lakáspiaci csatornákat (táblázatunk első három kategóriája) közvetlenül intézmények — tanács, egyéb államigazgatási és államhatalmi szervek, OTP, vállalatok — befolyásolják, irányítják. Az intézmények irányító szerepét mindenképpen indokolt részletesebben is megvizsgálunk, mivel ez nemcsak kiterjedtsége miatt döntő fontosságú, hanem azért is, mert a mélyszubvenciók elosztása alapvető kérdése a lakáspolitikai hatékonyságának.

Az intézményi elosztás egy jelentős része — közel 1/5-e — nem szociális szempontok alapján és *nem nyilvános* csatornákon történik. Ez a nem tanácsos elosztású állami lakások esetében a legnyilvánvalóbb, melyekkel a központi állami intézmények rendelkeznek. E lakások elosztásáról, lakáspiacra gyakorolt hatásáról nincs információnk. Az intézményi elosztás legjelentősebb tétele a *szociális elosztás*. A lakástalanok kapják a tanácsok által elosztott — új és megüresedő — lakások 1/3-át, míg a lakással már rendelkezők tanácson keresztüli cserelhetőségei ennél jóval kisebbek. A lakásügyi hatóságok tehát a rendelkezési körükbe eső, a szanáltak kielégítése után fennmaradó mélyen szubvencionált lakások elosztásánál a lakástalanokat részesítik előnyben. Nyilvánvaló, hogy a szociális elosztás körébe került új lakások révén lényegesen több család helyzete lenne javítható, ha ezeket a lakásokat nem közvetlenül a lakástalanok kapnák, hanem lépcsőzetes cserékkel kerülőnek elosztásra. Elterjedt (és a publicisztika által sokat hangoztatott) nézet az, hogy ez a tanácsos apparátus tehetetlenségén múlik. Sokkal valószínűbb azonban az, hogy jelenleg egy racionális elveken alapuló lépcsőzetes lakáselosztás bevezetésének több feltétele hiányzik. Nem köztudott, illetve nehezen állapítható meg a lakások piaci értéke, amely alapján egy lakásért a hatóság olyan másik lakást adhatna, amelynek értéke magasabb, de a szubvenció növekedése nem ugrásszerű (mert ha egy cserénél nagy támogatást adnak, akkor csak kevés csere bonyolítható le). Jelenleg a minőségi cserét igénylők közül a sorra kerülők több olyan lakás közül választhatnak, amelyek piaci értéke lényegesen eltérő lehet. Az igénylők nagy része nyilván a legnagyobb nyereségre törekszik, míg a racionális lépcsős elosztás a plusz szubvenciók minél szélesebb terítését kívánná meg. Így a tanácsos apparátusra hárul az az egyáltalán nem irigylésre méltó feladat, hogy ezeket a — jogi rendelkezések által biztosított igényeket visszaszorítsa, mert csak így tud eleget tenni a lépcsőzetes cserék meggyorsítására irányuló követelményeknek. A mai gyakorlat szerint mindenestre a lakással már rendelkezőknek kicsi az esélyük a tanácson keresztül helyzetükön javítani, ezért jelentős részük a bérlakások „magánpiacán” (vagy a tulajdoni lakások piacán) kényszerül megoldást keresni. Ez a lehetőség azonban szintén korlátozott — ezzel később még foglalkozunk —, amit az is mutat, hogy évente kb. ugyanannyi magánkezdeményezésű csere van, mint ahányan minőségi cserét kaphatnak.

A mélyszubvenció lakáselosztás elméleti igazolására a mennyiségi—minőségi lakáshiány koncepciója szolgál. Ennek lényege az, hogy amíg a lakások száma nem haladja meg a családok számát, addig a lakáspolitikának a lakásszám növelésére és a lakástalanok igénykielégítésére kell koncentrálnia, és majd ha a családok és lakások száma egyensúlyba kerül, akkor lehet a minőségi (nagyobb szobaszámú és komfortosabb lakások iránti) igényeket kielégíteni. E — hivatalosan is elfogadott — koncepció figyelmen kívül hagyja azt, hogy a lakáságazat konstrukciók szerinti és területileg differenciált támogatása maga is befolyásolja a lakáshiányt: olyan vándorlási és demográfiai folyamatokat erősít fel, amelyek lényegesen növelhetik a lokális szinten jelentkező lakásszükségleteket. Budapesten a vándorlási nyereség az utóbbi években ugyan állandóan csökken, a családok szétaprózódása azonban változatlanul jelentős.²² A családok számának növekedése (ami tehát főleg átlagos létszámuk csökkenéséből adódik) törvényszerű következménye annak a lakáspolitikának, amely a mennyiségi lakáshiány mihamarabbi megszüntetése érdekében viszonylag kicsi lakások tömeg-

termelésére törekszik, és azt sem veszi tekintetbe, hogy a lakásigénylők többsége, mintegy 3/4-e rokonaikkal együttélő család. E családok speciális helyzetben vannak: esetükben egy lakás kiutalása nemcsak azt a családot hozza jobb helyzetbe, amelyik az új lakást megkapta, hanem azt is, amelyik a régiben maradt. Az új lakások lakástalan igénylők közötti elosztásánál egyébként is nagyon nehéz az összes tényezőt (anyagilag helyzet, családi háttér, együttélőknél a kiinduló lakásosztály értéke) figyelembe venni, és adott számú lakást húszannyi igénylő között „igazságosan” elosztani. Jelenleg szinte törvényszerűen fordulnak elő olyan esetek, amikor a bérlakást kiutalása után pár héttel már kiadják IBUSZ-lakásnak, vagy egyszerűen eladják. A szükségletek valóban szociális jellegét nehéz ellenőrizni, és ezen erősebb adminisztratív kontroll bevezetése — erre számos történelmi tapasztalat van — sem segíthet. (Ez egyébként olyan adminisztrációs költségnövekedéssel járna, amely önmagában megkérdőjelezi a javaslat ésszerűségét.) A szociális elosztás hatékonyságát az is rontja, hogy tulajdonképpen tisztázatlan ennek célja: a lakástalanokat lakáshasználathoz vagy magas piaci értékhez kell-e juttatni? A lakásigénylők között nyilván sokan vannak, akik (mivel lakáselvárásaik nem egyeztethetőek össze az építőipar által nyújtott kínálattal) elsősorban az utóbbi megszerzésére törekednek: erre utal, hogy (1979-ben) a tanácsai értékesítésű lakást igénylők több mint 70%-a jogosult lett volna tanácsai bérlakásra is.²³ Nyilvánvaló, hogy a legtöbben nem azt mérlegelik, hogy a bérlakás több dotációt tartalmaz, hanem azt, hogy jóval kisebb az általa megszerzhető szubvenció, mert piaci értéke fele a tulajdoni lakásának (emellett az a tévhit is megnöveli a tanácsai értékesítésű lakást igénylők számát, hogy ehhez hamarabb lehet hozzájutni, mint bérlakáshoz). A lakásigénylések a mennyiségi lakáshiány felszámolására törekvő mélyszubvenció lakáspolitikai szükségsszerű következményeként állandóan újratermelődnék (Budapesten 1973 és 1979 között a lakással nem rendelkező lakásigénylők száma megduplázódott!), és ez egyre nehezebbé teszi a lakások elosztását: kevés az olyan objektív kritérium, amely alapján eldönthető, hogy kinek kell adni egy félmilliót érő lakást, és kinek kelljen legalább 10 évet várnia, mindenfajta támogatás nélkül.

(*A városfejlesztési politika és a lakásosztályok*) Az elmúlt időszakot jellemző lakáspolitikához szükségképpen kapcsolódott az a várospolitikai, amely elsősorban az új állami lakások elhelyezésével törődött, háttérbe szorítva a magánlakás-építkezések feltételeinek biztosítását, és szinte teljesen figyelmen kívül hagyva a már meglévő lakásállomány használati és piaci értékének megváltozását. Ez a városfejlesztési politika olyan filtrációs folyamatokat indukált, amelyek során a lakásosztályok közötti távolság növekedett, lefékeződtek a lakásmobilitási folyamatok, és növekedett azoknak a társadalmi csoportoknak az aránya, amelyek (részben rétegspecifikus) lakáselvárásainak nem megfelelő lakásosztályokban megrekedtek.

A mélyszubvenció lakáspolitikából szükségszerűen következett az egy lakásra jutó dotáció (költségvetési kiadás) minimalizálásának elve: a tervben meghatározott számú állami lakásokat minél kevesebb költségvetési ráfordítással kell megépíteni. A létrehozott lakás valódi értéke nem volt szempont, és ez a tény sajátosan befolyásolta a lakáspolitikai folyamatokat, ami pregnánsan jelentkezik a lakótelepek esetében.

A hatvanas években épített lakótelepek többsége a külső és belső városrészek közötti átmeneti övezetben létesült, és ezért a viszonylag alacsony szobaszámú lakásstruktúra ellenére is jelentős mértékű szubvenciót tartalmazott. Ahogy azonban a belső, még relatíve olcsón közművesíthető és alacsony szanálási arányú területek elfogytak, úgy húzódtak ki a város külső területeire a lakótelepek, amelyek piaci értéke és szubvenciótartalma ezáltal jelentősen csökkent. A hatvanas évek viszonylag kedvező ökológiai pozíciójú lakótelepi lakásai még alkalmasak voltak arra, hogy a felfelé irányuló mobilitási utak kezdő vagy akár közbeeső, szubvenciót akkumuláló lépcsői legyenek. Erre az is lehetőséget adott, hogy ezeket a közép magas státusú rétegek kapták meg, amelyek rendelkeztek azokkal a megtakarításokkal, amelyek szükségesek voltak a lakásosztályok hierarchiájában való további felfelé mozgáshoz.

A hetvenes évek lakótelepeinek kedvezőtlenebb ökológiai pozíciója miatt radikálisan csökkent a lakótelepi lakás megszerzésével nyerhető szubvenció és ezáltal a további felfelé mozgás lehetősége. A napjainkban tapasztalható „lakótelepellenességre” talán pontosan ezek az összefüggések adnak magyarázatot. A külső lakótelepi övezetben tehát olyan lakások jönnek létre, amelyek piaci értéke alatta marad a létrehozásukhoz szükséges költségeknek, és ezért jelentős dotáció (építési költség, mínusz eladási ár) kell ahhoz, hogy szubvenciót (piaci érték, mínusz vételár) tartalmazzanak; és *ahogy a szubvenció csökken, úgy nő a lakótelepi lakásokhoz jutottak elégedetlensége.* A lakáselosztási rendszer változása mellett minden valószínűség szerint ez a tényező is hozzájárult a lakótelepi lakások társadalmi összetételének módosulásához: míg a hatvanas évek lakótelepein az értelmiségiek aránya 30% felett volt, a hetvenes évekre ez alig haladja meg a 10%-ot.²⁴

A lakótelepépítésre koncentráló városépítés másik, ugyancsak erősen bírálható hatása a mobilitási folyamatok szempontjából fontos, olesó lakásállomány csökkenése (szanálások), ami egyébként az elosztható összes lakás jelentős hányadát (kb. 30%-át) leköti. Valószínű, hogy a lakótelepek nagy területigénye miatti szanálások jelentős része más típusú városfejlesztési stratégiával elkerülhető lett volna. A lebontott lakások — az azokban élő társadalmi csoportok fokozatos mobilitási lehetőségeinek növelése esetén — még sokáig funkcionálhattak volna lakásmobilitási utak kezdő lakásosztályaként. (Nem beszélve arról, hogy sok család esetében a számukra elfogadható, megszokott lakásosztályokból való kikényszerítés tényét nem ellensúlyozza az állami dotáció.)

A felújítások elmaradása — ami logikus következménye ennek a várospolitikának — a város régi területeinek gyors leromlását, az itteni lakások piaci értékének csökkenését eredményezi. A városfejlesztési eszközök elosztásánál a felújítások a maradék oldalon szerepeltek, és a lakótelepek további erőltetett építése miatt a maradék nagyon kevés szokott lenni. Pedig a lakások nagyságát, városszerkezeti elhelyezkedését tekintve a belső városrészekben nagy értékű lakásosztályok is találhatóak (amelyekben kevesebb dotációval lehetne nagyobb szubvenciót létrehozni), amelyeket lakótelepekkel nem lehet pótolni. A rekonstrukció, rehabilitáció elmaradásával ezek a lakásosztályok lefelé filtrálódnak, az új — főleg a jó ökológiai pozíciójú, magántulajdonú — lakásosztályoktól való távolságuk egyre növekszik.

Az elmúlt időszak várospolitikájának és *telekpolitikájának* a lakótelepi építkezéseknél kevésbé látványos, de a lakásmobilitási esélyek csökkenése szempontjából annál fontosabb hatása azoknak a városrészeknek a leromlása, amelyeket a jövőbeni lakótelep-építkezések területének jelölnek ki.²⁵ Az itt érvényben lévő közvetlen vagy közvetett építési tilalom (és ebből adódóan a felújítások elmaradása) következtében ezeknek a többnyire magántulajdonban lévő lakásoknak nagyon kicsi az értékük (azt már csak a közeli szanálás reménye növelheti); és a lakásárak emelkedő tendenciája mellett ezek a lakásosztályok relatíve egyre kisebb értéket képviselnek, csökkentve ezáltal a bennük lakók mobilitási esélyeit.

A racionális telek- és infrastruktúra-politika hiánya²⁶ hozzájárul a magasabb lakásosztályok értékének növekedéséhez. Az egyedi magánlakás-építésre alkalmas telkek szűkössége, a telekárak gyors emelkedése felértékelte a jó ökológiai pozíciójú lakások árát, közvetlenül mint költség tényező, közvetve pedig mint egy speciális lakásosztály szűkösségének oka. Világos azonban, hogy a telkek (és a csatornahálózat, az infrastruktúra stb.) hiánya nem abszolút kategória, hanem arra utal, hogy a városfejlesztési politika nem fordít elegendő figyelmet e problémák kezelésére.

A lakásrendszer irányításának mélyszubvenció-s stratégiája és az ehhez kapcsolódó városfejlesztési politika tehát (az állami lakásépítés feladatainak teljesítésére koncentrálna) nem veszi figyelembe azokat a közvetlen és közvetett hatásokat, amelyeket a lakásrendszer egészére gyakorol. A makroszintű hatások és a lokális szinten működő intézmények beavatkozásai következtében olyan filtrációs folyamatok indulnak meg, amelyek során a lakásosztályok távolodnak egymástól, csökkentve ezáltal a mobilitási esélyeket és a tényleges mobilitási folyamatokat. *Ennek a lakáspolitikának tehát szükségszerű következménye az, hogy az újonnan épített lakásmennyiség*

relatív kis számú lakáspiaci mozgást generál. A lakásmobilitás lefékeződése alapvetően összefügg a szubvenciórendszerrel azzal a tulajdonságával, hogy a támogatásokat az új lakásokhoz köti, és nem törődik a lakásosztályok közötti mozgások pénzügyi nehézségeivel. Az alacsonyabb lakásosztályok mobilitási esélyeinek beszűkülésére utalnak közvetetten a *magánszféra lakáspiaci tranzakcióinak* (lakásingatlanok adásvétele, tanácsi lakások magánccseréje) *területi koncentrációjának* (jobb lakásállományú területeken: a lakásállományhoz viszonyítva itt két—két és félszer intenzívebb a forgalom, mint a rosszabb területeken.²⁷ Így a rosszabb lakásosztályokban bennrekedt társadalmi csoportok lakáspiaci törekvései egyre inkább a tanácsi lakáselosztás felé irányulnak, ahol esélyeik általában minimálisak, kivéve, ha nemcsak lakáselvárásait, hanem életmódjukat is módosítják (legális jövedelem alacsony szinten tartása, családalapítás stb.), bízva abban, hogy így a névjegyzéken előre kerülnek. Másik oldalon pedig az igénylők nagy száma, valódi jövedelmeik és tényleges lakáshelyzetük pontos meghatározásának nehézségei csökkentik egy hatékony szociális lakáselosztás lehetőségét.

(*A lakbérpolitika és a lakáspiaci feszültségek*) A budapesti lakáshelyzet alakulásában döntő szerepet játszik a tanácsi kezelésben lévő lakásállomány (a lakások 57%-a), amelyben a lakások fenntartására fordított költségvetési kiadások koncentrálnak. A tanácsi lakások lakbére ugyanúgy jelent dotációt és szubvenciót is, mint az új állami lakások ára. Budapesten az egy lakásra jutó átlagos lakbér 243,—Ft, az átlagos fenntartási költség 604,—Ft²⁸, a lakbérdotáció tehát 361,—Ft, míg a lakbér-szubvenciót legalább 1250,—Ft-ra kell becsülnünk (ha azt számítjuk, hogy ma egy szoba albérleti díja minimálisan 1500,—Ft, egy lakás bérletének „szabadpiaci” díja ennél csak magasabb lehet).

Az ilyen alacsony szinten rögzített lakbér (különösen, ha a lakásállomány több mint felére kiterjed) tehát önmagában is irracionálisnak tekinthető, de különösen az, ha figyelembe vesszük, hogy a nagyobb és jobb városszerkezeti elhelyezkedésű lakások élvezik a relatíve nagyobb lakbérdotációt (és ezek a különbségek a lakbér-szubvencióval számolva megtöbbszöröződnek), s így a lakberek egyáltalán nem fejezik ki a lakások használati értékében lévő különbségeket. Pusztán illusztrációként megemlítjük, hogy 1930-ban a város mainál lényegesen kisebb területén belül ugyanolyan nagyságú és minőségű lakások lakbére között két és félszeres különbségek is voltak (ma a városszerkezeti elhelyezkedés 10% különbséget okozhat, és a lakbéremelésre vonatkozó tervek is csak 25%-os differenciálást tartalmaznak). A dotációk és különösen a szubvenciók tehát a jobb helyen lévő és nagyobb lakásoknál válnak igazán jelentős összegűekké — azoknál a lakásoknál, amelyeket a magasabb társadalmi státusú és jobb jövedelmi helyzetű rétegek birtokolnak elsősorban. A belső városrészekben például a 2,5 szobás és nagyobb lakások 57%-ában értelmiségiek és szellemi nyugdíjasok laknak (a fizikai nyugdíjasok aránya csupán 9%), és hasonlóak a különbségek a bérlakásokban élők városszerkezeti elhelyezkedésében.²⁹ *A társadalmi hierarchiában magasabb helyen lévők nagyobb lakbér-szubvencióhoz jutnak* — így nem állják meg a helyüket azok a szociál- és társadalompolitikai érvek, amelyekkel az alacsony lakbér-szintet indokolni szokás. Egy intézkedés egyébként sem lehet szociálpolitikai célzatú, ha a családok több mint felére kiterjed (vagy ha a családok közel felét kizárja), és különösen nem az, ha a jobb helyzetű családokat támogatja nagyobb mértékben.

A lakbérpolitika azonban nemcsak önmagában, hanem az egész lakáspiacra gyakorolt hatását tekintve is irracionálisnak mondható. A lakberek támogatása a költségvetési eszközök olyan csökkenését jelenti, amely a lakásépítés lehetséges volumenére is negatív hatással van (hiszen a lakbértámogatás olyan pénzkibocsátás, amely nem vezet a lakásépítéssel szembeni fizetőképes kereslet növekedéséhez). További fontos következmény, hogy — mivel a lakberek kizárólag a lakás jellemzői alapján kerülnek megállapításra — érzéketlen a családok jövedelmi-vagyoni helyzetében bekövetkező változásokra. Növekvő mértékű dotáció jut olyan családoknak is,

amelyek gyorsan tudják javítani anyagi helyzetüket. A lakbérdotáció így a növekvő lakossági megtakarítások lakásépítésbe való befektetésének jelentős korlátozó tényezőjévé válik: még a legnagyobb jövedelműek sem mondanak le szívesen tanácsi bér-lakásukról (a lakbértámogatásról).

A lakbérkérdéssel kapcsolatban két szélső álláspont fogalmazódott meg a hazai szakirodalomban. Az egyik a *bérlakás-kereskedelem koncepciója*,³⁰ amelynek lényege, hogy a jelenlegi tanácsi lakásállományt vállalkozóknak kell kiadni, akik egyensúlyi lakbérszinten adják bérbe a lakásokat, és ezáltal a lakások kihasználtságával (és a szubvenciók elosztásával) kapcsolatos anomáliák megszűnnének. A vázolt elképzelés a lakásosztályok közötti távolságokat explicitté tenné (ami nem lebecsülendő teljesítmény), *de nem szüntetné meg azokat*. A lakásosztályok távolságából adódó feszültségek nem pusztán szociálpolitikai jellegűek, tehát nem egyszerűen a hátrányos helyzetű társadalmi rétegek segítségéről van szó. Hosszabb időszak városépítési gyakorlata következtében a lakásosztályok szerkezete olyanná válhat, hogy bizonyos pontokon az egyes lakásosztályok közötti rés „kitágul”, és ezáltal minimálisra csökken a megfelelő lakásosztályban élő társadalmi csoportok lakásmobilitási esélye. Ezen csak tudatos beavatkozási (szubvenciós) stratégia tud segíteni.

A másik koncepció az ellentmondás feloldásának útját a *bérlakások magántulajdonba adásában* látja.³¹ Az előző koncepció kapcsán elmondott megállapítások itt is érvényesek, azzal a különbséggel, hogy itt a lakások ára és nem a lakbér lett a lakásosztályok közötti távolság kifejezője. Ebben a koncepcióban azonban kevésbé tűnik megindokoltnak az, hogy miért kell a jelenlegi szubvenciós rendszer megszüntetése érdekében pontosan azoknak a rétegeknek még nagyobb szubvenciót (tőkét) adni, akiket az eddigi rendszer a legjobban támogatott és akik anyagi helyzetük révén erre jórészt a legkevésbé szorulnak rá. A bérlakás-kereskedelem koncepciója szociális volt abban az értelemben, hogy aki jobb lakásban lakik, annak többet kell fizetnie, aki rosszabban, annak kevesebbet; ez a koncepció azonban kifejezetten „konzervatív”: aki jobb lakásban lakik, az többet kap, aki rosszabban, az kevesebbet.

Mindkét álláspont egyfajta piaci logika érvényesítése mellett áll ki. Elképzelhető azonban olyan (hivatalos anyagokban is felmerülő) megoldás is, amely a ma érvényesülő kvázi-piaci folyamatokat akarja visszaszorítani a *tanácsok rendelkezési jogának kiszélesítésével*. Ez a javaslat azonban — ahogy erről korábban szó volt — csak a jelenleginél sokkal szűkebb körű lakásállományra vonatkoztatva lehet ésszerű, mivel a bürokrácia és az adminisztráció gyors növekedésével jár.

Valószínű, hogy a megoldás ezeknek a javaslatoknak valamilyen kombinációja lehet, amely az egyes megoldástípusokat (piaci lakbér, tulajdonba adás, szigorú kontroll) más és más lakásosztályok esetében alkalmazza. Például a magas telekértékű belvárosi kerületek felújítása során létrejövő lakásokat piaci lakbérszint mellett kellene kiadni, ami azt jelentené, hogy magasabb jövedelmű rétegek kerülnének ezekbe a lakásokba (valószínű, hogy a jelenlegi lakáelosztási rendszer esetén is ők kerülnének oda, csak nem fizetnének annyit). Vagy a leromlott, tanácsi kezelésben lévő családi házakat esetleg érdemes lenne olyanok számára értékesíteni, akik felújítják, ráépítenek stb. És — ami jelenleg is működik — nagyobb ütemben lehet albérlők, nyugdíjasok stb. számára speciális házakat építeni, és szigorú, a továbbértékesítést kizáró feltételek mellett az egyensúlyi lakbér szintje alatt kiadni. Ezek természetesen csak példák: ahhoz, hogy komoly javaslatokat lehessen megfogalmazni, alaposabb lakáspiaci és szociológiai ismeretekre van szükség.

Annyi mindenesetre bizonyosnak látszik — és ezzel lényegében sokan egyetértenek —, hogy a lakbérpolitikán változtatni kell. Meg kell azonban jegyeznünk azt, hogy a lakbéremelés nem tekinthető olyan eszközhöz, amely a lakásproblémát önmagában megoldaná. A lakberek reális szintre emelése³² ugyanis nem vezet el feltétlenül a lakáscserék lényeges meggyorsulásához, a lakások jobb „kihasználtságához”, mert jelenleg a nagyobb, komfortosabb és jobb városszerkezeti elhelyezkedésű bérlakások többsége *ki van használva* — olyan társadalmi csoportok lakják, akik társadalmi helyzetük révén igényt formálnak ezekre a lakásokra, így várhatóan a lakbéremelés ellenére sem fogják feladni kedvező pozíciójukat (legfeljebb jobban megfizetik

az árát). Ez a megállapítás még a nyugdíjasok egy részére (a szellemi nyugdíjasokra) is vonatkoztatható. A lakbéremelés tehát közvetlenül a teherviselés aránytalanságait szüntetné meg, a mobilitási esélyekre csak közvetve hatna: a bérlakások kvázi-piaci értékét csökkentené, ezáltal a jövedelmi hierarchia magasabb fokain állókat bérlakásuk feladására ösztönözné, mivel ezáltal lakásvagyonuk „értéke” nagyobb biztonságba kerül. (Megjegyezzük, hogy ehhez nem elegendő az egyszeri lakbéremelés, hanem szükséges az a *várakozás* is, hogy a lakbérek a lakásárakkal, inflációval stb. emelkedni fognak, ekkor ugyanis még az egyensúlyi lakbér alatti szinten sem érdekes a magasabb jövedelműeknek ebben a szubvencionált lakásosztályban maradniuk.) Ilyen folyamatok beindításához azonban az is szükséges, hogy a lakbéremelésből befolyó bevételek a lakáságazatban maradjanak, és legalább egy részük a magánlakásépítés feltételeinek javítását szolgálja.

4. Következtetések

Tanulmányunkban a lakásrendszert önmagában tárgyalható társadalmi-gazdasági szféraként értelmeztük, és arra törekedtünk, hogy a lakásprobléma természetéről átfogó, egyúttal viszonylag könnyen kezelhető képet adjunk. Az ilyen típusú kutatási eredményekből természetesen adódnak bizonyos következtetések, amelyek elkerülhetetlenül érintik a gazdaság és társadalom más szféráit is. Meggyőződésünk — és ez látszólag ellentmond a probléma leszűkített tárgyalási módjának —, hogy a lakásprobléma kezelésére irányuló törekvések kudarcot vallanak, ha nem tudnak kapcsolódni a társadalom más területein (iparpolitika, településpolitika, jövedelemelosztás) tapasztalható problémák megoldási módozataihoz. Azzal is tisztában vagyunk, hogy a lakásgazdálkodás mai rendje beilleszkedik a gazdaság évtizedek alatt kialakult rendszerébe. A jelenlegi szubvenciók szisztémájának erős gyökerei alakultak ki, ehhez jelentős intézményi érdekek kötődnek³³, amelyek általában a változások ellen hatnak. A jelenleg létező lakáspiaci feszültségek azonban véleményünk szerint egyre sürgetőbbé teszik a lakásgazdálkodás rendszerének felülvizsgálatát. Kérdéses persze, hogy csak a felszínen jelentkező néhány részprobléma felületi kezelése történik-e meg, vagy komoly vizsgálat tárgyává teszik az intézményi korlátok és ideológiai előítéletek³⁴ ellenére a lakásrendszer mélyebben — a szubvenciók szisztémájában — gyökeredező ellentmondásait.

Meggyőződésünk — és ezt érvekkel is igyekeztünk alátámasztani —, hogy a mai lakásgazdálkodás racionálisabbá és szociálisabbá tétele a lakáságazat irányítási stratégiájának módosulása nélkül elképzelhetetlen. Az elmúlt időszak bebizonyította, hogy az olyan kísérletek, amelyek a mélyszubvenciók rendszerének belső logikáján nem tudnak áttörni, szükségképpen sikertelenek maradnak. A tanulmányban elméleti érvekkel és empirikus tényekkel mutattuk be, hogy a lakáságazat mélyszubvenciók irányítási rendszere szinte törvényszerűen vezet a lakáspiaci feszültségek (általunk definiált formáinak) kiéleződéséhez. Azt is kimutattuk, hogy a mélyszubvenciók lakáspolitika külső beavatkozás hiányában önmagát erősíti, azaz olyan feszültségeket termel ki, amelyekre látszólag a szubvenciók további mélyítése a legjobb válasz. Nem tekintjük véletlennek ezzel kapcsolatban, hogy jelenleg is létezik olyan álláspont, miszerint a lakásproblémák oka szinte kizárólag a normák gyengesége; szigorúbb normákkal és ezzel párhuzamosan az állami lakásépítés (tehát a mélyszubvenciók konstrukciók) növelésével a helyzet lényegesen javítható lenne. (E megoldással kapcsolatos véleményünket korábban már kifejtettük.)

Mindebből nem következik, hogy ne lehetne rövid időn belül hasznos intézkedéseket hozni, de csak akkor, ha ezek egy átfogó koncepcióba illeszkednek be, amelynek nem egy kívánatosnak tartott állapot elérése a célja (például a mennyiségi lakáshiány megszűnése), hanem egy olyan racionális intézményi struktúra megteremtése, amely a lakáspiaci feszültségeket a társadalmi változások normális jelenségeinek ismeri el, és azok racionális és szociális megoldására törekszik.

Álláspontunk szerint a jelenlegi mélyszubvenciók rendszeréről egy olyan irányítási rendszerre kell áttérni,³⁵ amelyben a szubvenciók és dotációk elosztásának gazdasági és szociális szempontjai a tényleges lakáspiaci folyamatokhoz igazodnak, úgy, hogy ezek a folyamatok a szubvenciók eszközök felhasználása révén tudatosan befolyásolhatók legyenek. A lakáspiac elismerését és alapulvételét javasoljuk tehát, nem értünk egyet azonban azzal, hogy tökéletes piaci viszonyok mellett a lakáspiaci feszültségek automatikusan megoldódnának. Költségvetési támogatásokra, szubvenciókra szükség van (ezeket egy általános szociálpolitika nem helyettesítheti), mivel az általunk tárgyalt lakáspiaci feszültségek *strukturális* jellegűek — e lakásosztályok távolságából adódnak. Ezek létrejöttében és fennmaradásában közvetve vagy közvetlenül az adott időszak lakáspolitikája, állami beavatkozásai játszottak döntő szerepet.

A lakásgazdálkodásnak nem kizárólag az állami lakások elosztására, hanem egy adott területen lévő teljes lakásállományra ki kell terjednie. Kiemelt feladat kell hogy legyen a filtrációs folyamatok tudatos befolyásolása és a lakásosztályok rendszerében kialakuló kritikus pontok feloldása: azon társadalmi csoportok mobilitási esélyeinek növelése, amelyek az adott várospolitikai, lakáspolitikai stb. következtében bennrekedtek egyes lakásosztályokban.

A lakáspiac azonban nem egységes, hanem területileg elkülönülő rész- és alpiacok rendszere. A filtrációs folyamatok természete, a lakáspiaci feszültségek területegységenként más és más jellegűek, ezért más és más típusai is alakulhatnak ki, amelyek hatékony kezelése elképzelhetetlen olyan központi adminisztrációval, mint a jelenlegi. A lokális lakáspiaci feszültségek tehát — legalábbis többnyire — *lokális megoldást* igényelnek, és ez csak a helyi autonómia növelésével érhető el.

A lakásállományt, a lakásosztályok jelenlegi rendszerét figyelembe véve hibásnak tűnik a dotációk olyan elosztási stratégiája, amely nem a lakásosztályok közötti átmenetek megkönnyítésére, hanem a legelső lakásosztály (a lakástalanok) helyzetének új lakások kiutalásával történő megoldására törekszik. Véleményünk szerint a *fokozatos mobilitás* lehetőségét kell megadni, ez pedig nem lehetséges más módon, mint a tényleges lakáspiaci árak figyelembevételével. Ezek ismerete nélkül elképzelhetetlen a szubvenciók racionális elosztása, nem lehetne ugyanis megállapítani a támogatásnak azt a szintjét, amely elegendő ahhoz, hogy a mobilitási esélyeket meg növelje, de nem olyan magas, hogy szükségtelenné tenné az egyének számára lakás-célú megtakarításuk fokozását. Másfelől viszont az állami szubvenciók politikájának is *nyílnak* kell lennie, hogy a lakáspiacon fellépő aktorok a lakásmobilitási esélyeik viszonylag pontos ismeretében alakíthassák ki lakáspiaci stratégiájukat. A lakáspiachra történő beavatkozások célja ilyen módon nagyobb valószínűséggel érhető el, és meghatározott célú szubvenciók eszközök nem kerülnek olyan társadalmi csoportokba, akik sikerrel monopolizálják a mobilitási esélyekre vonatkozó információkat.

JEGYZETEK

- 1 Kacsényák Ferenc: A lakásépítés finanszírozásának néhány kérdése. *Közgazdasági Szemle*, 1960/12.; a hetvenes évekre vonatkozó adatokat mutat be Molnárné Venyige Júlia a *Valóság* 1980. 10. számában megjelent cikkében.
- 2 A lakásosztályok fogalmát először Szelényi Iván alkalmazta — bár nem pontosan az általunk használt értelemben — a hazai városszociológiában. Ld. Szelényi Iván: *Településrendszer és társadalmi struktúra*. Bp., 1972. (Kandidátusi értekezés)
- 3 Kvázi-piaci tranzakció például a bérlakások adásvétele, ami hivatalosan nincs elismervé, de teljes egészében megtiltva sem (például különbözet fizethető).
- 4 Az „érdem” szerinti elosztás logikájáról ld. Szelényi Iván—Konrád György: *Az új lakótelepek szociológiai problémái*. Bp., 1969.
- 5 A lakástalanok problémái is ide tartoznak, ők a lakástalanság állapotában rekednek meg. Hangsúlyoznunk kell, hogy a lakástalanokat egy (a hierarchia alján levő) lakásosztályként kezeljük.
- 6 Tudomásunk szerint e rendszerező fogalmak ilyen tartalommal újnak tekinthetők. Kialakításukhoz a legtöbb információt L. S. Burns—L. Grebler: *Housing of Nations* (1977) és I. H. Welfeld: *European Housing Subsidy Systems* (1972) című könyvéből merítettük. Az említett szerzők ezeket a fogalmakat szűkebb értelemben, egyes lakásépítési és támogatási formák jellemzésére használják.
- 7 Ld. például Dániel Zsuzsa: *Lakáspolitikai, lakbér, lakáshiány*. (Svédországi tapasztalatok.) *Valóság*, 1977. 12. sz.
- 8 Dávid János: *A magánlakásépítés forrásai és feltételei*. *Valóság*, 1980. 10. sz.
- 9 Az általános gazdasági növekedés feltételei között a lakások iránti fizetőképes kereslet (részben a természetes lakáshiány miatt) rugalmasabban nő, mint a jövedelmek; és mivel a lakásépítés volumene rugalmatlan, a lakások forgalmi ára és az átlagos jövedelmek közötti arány romlik. A szabadpiaci lakásárak és a támogatott lakáskonstrukciók „ára” közötti rés tehát nő.
- 10 Természetesen a dotáció és szubvenció mérlegelésénél nemcsak az azonnali pénzmozgásokat kalkulálják, hanem a várható jövőbeni kiadások és bevételek (hiteltörlesztés, fenntartási költség vagy lakbér) jelenbeli értékét is.

- 11 A dotáció szélsőséges esetben nagyobb is lehet, mint a szubvenció. (Például egy külső lakótelepi öröklakás piaci értéke esetleg kisebb, mint felépítésének költsége.) Ebben nyilván szerepet játszik az építőipar, amely „elnyeli” a dotáció egy részét.
- 12 A lakásépítéshez szükséges pénzeszközöket (amelyek a nettó építési költségeket adják) forrásuk szerint három csoportra oszthatjuk: *állami dotációnak* általában vissza nem térítendő juttatásokat nevezünk (tanácsi bérlakásnál közel az egész nettó építési költség ide értendő; állami árkedvezmény létezik a tanácsi értékesítésű, illetve a munkáslakásoknál; a magánlakásépítési formákban szociálpolitikai kedvezmény; és ide tartozik az OTP-hitelek kamatkedvezménye is). Külön tárgyaljuk a *hiteleket*, amelyek az OTP-től és a munkahelytől származhatnak; és végül a *lakossági előtörlesztéseket*, vagyis azt a készpénzösszeget, amely a lakásépítés elkezdéséhez feltétlenül szükséges. A hiteleket annak ellenére tekintjük szubvenciónak, hogy finanszírozásuk a lakossági megtakarításokból történik. Ezt azzal indokolhatjuk, hogy a hitelek piaci és kedvezményes kamatlába között jelentős különbség van, a hitelállomány különben is szűkös, elosztása monopolisztikus.
- 13 Az 1973. évben a dotációk, hitelek és előtörlesztések összegei az éves OTP-jelentések adataiból számolva a következőképpen alakultak (millió forintban):

Szubvenációs kategória	Dotáció	Hitel	Elő-törlesztés	Épített lakások száma (db)
mély	5,802	1,953	588	28 998
közepes	663	2,254	839	12 962
alacsony	80	1,951	6,022	38 163
Összesen	6,545	6,158	7,449	80 123

Megjegyzés: a) A dotációkban a kapcsolódó létesítmények költségei nem szerepelnek. b) Az állami lakások közül a nem tanácsi célcsoportos lakásokat nem vettük figyelembe táblázatban, mivel ezekre az OTP nem közöl adatokat.

- 14 Az 1979-es évre a szubvencionálás stratégiája (az előző táblázat csoportosításában, millió forintban) a következőképpen változott:

Szubvenációs kategória	Dotáció	Hitel	Elő-törlesztés	Épített lakások száma (db)
mély	10,465	4,556	976	37 271
közepes	548	2,916	1,305	9 021
alacsony	113	5,437	10,480	35 165
Összesen	11,126	12,909	12,721	81 457

- 15 A lakbérdotáció adatait a Lakás- és családpolitika című kéziratban tanulmányból vettük (készítette: Ernst Gabriella, 1980.).
- 16 Forrás: mint az előzőnél.
- 17 A fenntartási költség 1978-ban bérlakásoknál 320—360,— Ft; tanácsi értékesítésű lakásoknál 700—800,— Ft; telepszerű és egyedi több szintes lakásoknál 1000—1400,— Ft; míg családi házaknál 900—1000,— Ft volt. (MŰM Közgazdasági Főosztály: A lakásépítés és gazdálkodás helyzete. 1979.) A közepes szubvencionáltságú lakások viszonylag magas fenntartási költségeit bőven ellensúlyozza az, hogy ezek tartalmazzák a legnagyobb mennyiségű kamatkedvezményt, vagyis olyan indirekt állami támogatást (amit sokan nem is kalkulálnak, de a piaci értékben nyilván megjelenik), amely az OTP-hitel kedvezményes és „piaci”, 6%-os kamatlába közti különbségből adódik, a törlesztés egész ideje alatt. Ennek átlagos összege egy lakásra a következő: tanácsi értékesítésű lakás: 244 000,— Ft; telepszerű több szintes lakások: 270—380 000,— Ft; egyedi több

szintes lakások: 195 000,— Ft; családi ház kölcsön-nel: 70 500,— Ft.

- 18 A pénzeszközök mélyszubvenციós, koncentrált elosztási logikája a lakásrendszer mellett a *településpolitikára* is jellemző. Ez részben adódik abból, hogy az infrastrukturális fejlesztések nagyobb hányadát maga a lakáságazat köti le, és a legmélyebben szubvenzionált új lakások többségét a nagyobb városokban hozzák létre. Emellett az egyéb infrastrukturális fejlesztési célok is igen hierarchizált elosztási szisztémát mutatnak. A nagyobb városok kiemelt fejlesztése, a szubvenციók idekoncentrációja következtében a köz-ségi népesség egy része a városokba költözik, másik része viszont saját lakóhelyén építkezik (mivel a városi szubvenციók megszerzésére kevés esélyt lát, magánérből pedig nem képes városban építkezni a központi fejlesztések következtében emelkedő városi ingatlanárak miatt), és így kimarad a lakásépítéssel és a településfejlesztéssel kapcsolatos szubvenციókból egyaránt. E kérdések bővebb taglalására lásd például a Társadalmi Szemle 1980. 12. számát és a Látóhatár 1981. 2. számában megjelent kerek-asztal-beszélgetést.
- 19 *Megjegyzések a táblázatokhoz:* Az első három kategória az adott évben épített, illetve megüresedett lakások közül azokat tartalmazza, amelyekkel a lakásügyi hatóság rendelkezik (adataink is innen származnak). Ezen belül a „tanácsi egyéb” kategóriába a lakásügyi nyilvántartás következő kategóriáit soroltuk: egyéb feladat, VB 3% és kerületi VB 1%, házfelügyelői szolgálati lakások kiürítése. „Nem tanácsi elosztású új állami lakások” azok, amelyek a tanácsi és KSH-statisztikák különbségeként adódnak, itt szerepelnek az egyéb állami, a K II. stb. lakások. Adataink között nem szerepelnek a lakásügyi nyilvántartás azon kategóriái, amelyekben a hatóság a bérlakásoknál csak a jogutódlás tényét regisztrálja, tényleges elosztási tevékenységet nem végez. Az ilyen „örökölt” bérlakások száma évente 2600—3300 között ingadozik, a három év átlagában 2993 ilyen eset volt. Táblázatunkban nem szerepel továbbá a tulajdoni lakások öröklése sem, erre vonatkozóan nem rendelkezünk információkkal. A magánpiaci adásvételek számát az ingatlanforgalmi statisztikákból számoltuk.
- 20 Forrás: Budapesti Statisztikai Évkönyv, 1980.
- 21 L. S. Bourne: Housing supply and housing market behavior in residential development. In: D. T. Herbert és K. J. Johnston (szerk.): Spatial processes and form. 1976. New York, London, Sydney, Toronto.
- 22 Lásd: Ekler Dezső—Hegedűs József—Tosics Iván: A városfejlődés társadalmi-térbeli összefüggései Budapest példáján (BVTV 1980. Témafelelős: Dr. Szűcs István).
- 23 Tájékoztató a tanácsi lakásügyi hatóságoknál nyilvántartott lakásigénylésekről és az igények kielégítésére vonatkozó fontosabb adatokról. ÉVM, 1980. 4. sz. melléklet.
- 24 Lásd: Ekler—Hegedűs—Tosics: i. m. 247. l. Megjegyezzük, hogy az értelmiségiek aránya a lakótelepeken önmagában nem minősíti a lakáspolitikát.
- 25 Vizsgálat és prognózis a budapesti egyedi magánérből lakásépítésről. BVTV 1980. november. (Készítették: Ekler Dezső [témafelelős], Erdélyi Márta, Hegedűs József, Horváth Franciska, Nagy Tibor, Molnár Iva, Tosics Iván.)
- 26 Helyesebb általában a telekpolitika hiányáról beszélni. A hatvanas évek közepére ugyanis az ingyenes vagy a forgalmi és töredékén történő telekjuttatások és az ipari-termelési telekfelhasználások gyakorlatilag kimerítették a főváros meglévő telekkészletét. Ahhoz, hogy a telekforgalmat, telekárát és ezen keresztül az egyedi magánérből építkezéseket befolyásolni lehessen, telkek, illetve ezek megvételéhez vagy ki-alakításához pénzeszközök lettek volna szükségesek. Ezek hiányában a telkek értékének emelkedéséből származó többleteket a magánszektor szerezte meg (spekuláció). Lásd bővebben: Vizsgálat és prognózis... i. m.
- 27 A XII. kerületben 1977 és 1979 között a tulajdoni lakások 5,7%-a cserélt gazdát, a II. kerületben 5,4%, a XVII-ben 4,6%. (Alacsony ez az arány például a X. kerületben: 1,7%, a XXI. kerületben: 2,5%.) A bérlakások magánseréje a XI. és II. kerületben volt a legintenzívebb: 3 év alatt a HKI kezelésű la-

- kásállomány 4,2%-a cserélődött, a VI. és IX. kerületben 4,0% az arány. (A legalacsonyabb a III. kerületben volt ez a mutató: 0,7%.) Az adatokat az ingatlanforgalmi statisztikákból számoltuk.
- 28 Az adat forrása: A lakásgazdálkodás néhány kérdése. (Vitaanyag.) Gazdaságkutató Intézet, 1980.
- 29 A következő adatok a BVTV településszociológiai vizsgálataiból származnak:
- a) a 2,5 és több szobás lakásokban lakó családok aránya (Teréz-, Erzsébetváros, belső Buda, VI. kerület)

	A lakások %-ában	A foglalkozási kategória %-ában
Nyugdíjas fizikaiak	9,1	8,9
Munkások	12,1	13,2
Alkalmazottak	21,7	18,2
Nyugdíjas szellemiek	20,6	31,2
Értelmiségiek	30,6	37,4
Összesen:	100,0	Átlag: 20,8
Minta elemszáma	1842	

b) A bérlakásokban lakó családok a lakás ökológiai pozíciója szerint:

	Pe- rem- kerü- letek	Külső lakó- telepi gyűrfű	Belső lakó- telepi gyűrfű	Belső város- részek	Zöld- övezet
Nyugdíjas fizikaiak	32,6	13,9	14,2	24,2	19,5
Munkások	35,5	44,2	28,1	21,2	12,3
Alkalmazottak	22,6	28,2	28,1	26,6	20,0
Nyugdíjas szell.	5,1	3,4	8,8	14,3	20,9
Értelmiségiek	4,2	10,3	20,8	13,8	27,3
Összesen %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Minta elemszáma	1523	784	725	2274	220

- 30 Liska Tibor: A bérlakás-kereskedelelem koncepciója. Valóság, 1969. 1. sz.
- 31 Mihályi Péter: Bérlőből tulajdonos (Egy lakásreform vázlata). Valóság, 1981. 2. sz., Lukács Ottó: Lakásgazdálkodás — lakásépítés. Valóság, 1981. 2. sz.

32 A lakbéremelés természetesen nem képzelhető el kompenzációs konstrukció nélkül, amely a szociálisan hátrányos helyzetű rétegek terheit, illetve azok növekedését elfogadható szinten tartja. Ezzel a kérdéssel ebben a cikkben a továbbiakban nem foglalkozunk.

33 E cikk keretében csak érintőlegesen térünk ki a lakásrendszer *intézményi felépítésének* problémáira. Nem véletlen, hogy a szubvenciók és dotációk túlnyomó többsége olyan lakáskonstrukciókhoz kötődik, amelyekben az állami építőipar vagy az IKV tölti be a legfontosabb szerepet. Jogosan vehető fel, hogy ebben az esetben *nem a lakosságot, hanem az ipart támogatja a költségvetés*. Valójában a helyzet inkább úgy írható le, hogy a költségvetés, az ipar és a lakosság közötti „alkuról” van szó az állami (vagy a mélyszubvenciók) konstrukciók terheinek megosztását illetően, és ennek az alknak biztos vesztese a lakosságnak az a része (és ez a többség), amely esélytelen ezeknek a szubvencióknak a megszerzésében. A hetvenes évek adatainak elemzése, a lakásépítési költségek gyors növekedése meggyőzően bizonyította, hogy az építőipar érvényesíteni tudta monopóliumhelyzetét, és nyilván erre fog törekedni a jövőben is. (Megjegyezzük, hogy ez logikus következménye az egy termékre proflozott centralizált építőipari struktúrának.) A jelenlegi támogatási rendszerrel szemben felvethető például egy olyan alternatíva is, hogy a szubvenciókat ne a lakásformák — és ezáltal az építőipar — kapja, hanem az arra jogosultnak elismert egyén, akire a továbbiakban rá lenne bízva, hogy az állami támogatással és saját megtakarításával milyen piaci lakásépítési vagy -vásárlási lehetőséget választ.

34 Az ideológiai előfeltételek szerepét nem szabad lebecsülni, mivel ezek nagyon fontos korlátjává válhatnak a mélyszubvenciók rendszer meghaladását célzó reformtörekvéseknek. A probléma lényege az, hogy a kérdéssel foglalkozó szakemberek, politikusok és újságírók közül sokan a *szocialista lakáselosztást a mélyszubvenciók rendszerhez kötik*, ezáltal ugyanis a szubvenciók rendszer megítélésében ideológia-értékek játszanak döntő szerepet, háttérbe szorítva azt a kérdést, hogy a rendszer tényleges működése mennyire racionális és szociális.

35 Tanulmányunkban hallgatólagosan feltételeztük, hogy adott a nemzeti jövedelemből lakásépítésre és fenntartásra fordítható hányad. Nyilvánvaló, hogy ez részben az adott gazdaságfejlesztési politika függvénye, és hogy a gazdaság fejlettségi szintje mellett ez a döntési mező elég tág lehet. További probléma az, hogy a lakással kapcsolatos pénzeszközök (és erőforrások) mekkora hányadát központosítják (és mekkora hányada marad közvetlenül — jövedelmek, munkabérek formájában — a lakosságnál. Ezekkel a kérdésekkel nem foglalkoztunk részletesebben, a dolgozat gondolatmenetének középpontjába a költségvetés által központosított pénzeszközök elosztási módját állítottuk.