

LAKNER ZOLTÁN

## Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitikai és politikai motivációk 1990–2003

Politikai motivációk és szakpolitikai döntések: tanulmányomban ezek összefüggését kívánom bemutatni a rendszerváltás utáni lakástámogatási, lakáshitelezési politika példáján. Az Orbán-kormány 1999–2001 között olyan lakáspolitikai rendszert alakított ki, amely egységes rendszert alkotott. Elemei nem tekinthetők kényszerintézkedéseknek, legfeljebb amennyiben minden kormánynak alkalmazkodnia kell bizonyos gazdasági és politikai feltételekhez. Nagyrészt azonban tudatos politikai választás eredménye volt a „lakástámogatás új rendszere”, amely megfelelő „terepként” szolgál arra, hogy a Fidesz vezette kormány társadalompolitikai elképzeléseiről, s ezek révén politikai ideológiájáról alkotóelemeiről behatóbb képet nyerjünk.

Egy kormány cselekvéseinek megértéséhez mindenképpen érdemes a publicisztikai címkék világán túl is tekintenünk; ez esetben például azt megértenünk, mit takar valójában a középosztályt és a családokat támogató kormány széles körben használatos kliséje. Az alábbiakban nemcsak arra keresem a választ, hogy az Orbán-kormány mely társadalmi csoportokat kívánta kedvezményezni, hanem arra is, hogy ezeket a csoportokat elérte-e intézkedéseivel. Az elemzés hozzájárulhat a 2002-es választások végeredményének jobb megértéséhez: a politikai marketing alkalmazásának, sikereinek és hibáinak, vagy a pártkoalíciók létének, nemlétének, technikájának kérdésein túl a szakpolitikai döntések is felelősek a szavazatok megszerzéséért vagy elvesztéséért.

Bár elemzésem középpontjában az Orbán-kormány lakástámogatási rendszere áll, annak megértéséhez szükséges előjáróban a kilencvenes évek lakáspiaci helyzetének bemutatása. Az Orbán-kormány tevékenységének elemzése után pedig röviden kitérek a Medgyessy-kormány lakáspolitikájának ma látható pontjaira. A politikai motivációk elemzése szempontjából ugyanis azért is kedvező a választott téma, mert a 2002-ben hivatalba lépő kormány kénytelen volt viszonyulni a meglévő szisztémához. A beavatkozás vagy épp a be nem avatkozás módja és eszközei a szocialisták társadalompolitikai elveinek megértéséhez visznek közelebb.

## 1. A lakásszféra helyzete a kilencvenes években

### 1.1. A lakáshitelezés válsága

A kilencvenes években a lakásvagyon hitelterheltségét jelző mutató egyre romlott. A legnagyobb változás 1991-ről 1992-re következett be: 9,1 százalékról 5 százalékra esett vissza. Ennek alapvető oka az 1989 előtti hitelek kamatainak megemelése, illetve a hitelek – az emelt kamatok elkerülését lehetővé tevő – kedvezményes elengedése volt. A további csökkenési trend – 1994: 4,3 százalék, 1997: 1,8 százalék – viszont már az 1989-ben bevezetett és 1994-ig igénybe vehető hitelkonstrukció bukásának eredménye. E támogatás mértéke ötévenként csökkent, miközben a kamatok az infláció függvényében változtak – a támogatás csökkenése az infláció változásával párhuzamosan kiszámíthatatlanná tette a visszafizetés terheit, nagy kockázatot eredményezve az ügyfelek számára. Nyilvánvaló, hogy a „nagy kockázatú” csoportok számára ez a lakáshitel-rendszer elérhetetlen volt, vagy pedig nagy eséllyel vált elviselhetetlen teherré. A konstrukció „sikerére” jellemző, hogy a visszafizetési hátralékok kezeléséről az Orbán-kormány hozott rendeletet 2001-ben<sup>1</sup>, s az adósságkezelés folyamata e rendelet alapján még most is tart. Az adósságot felhalmozók csoportjának pusztá léte is negatívan hatott: a felhalmozott hátralékok miatt a hitelintézetek ingoványos területnek tartották a lakáshitelezési üzletágot (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 29.). Ennek tudható be, hogy a hitelek aránya a lakásberuházásokban szintén csökkent: az 1991–1993 közötti 20 százalék körüli arányról 10 százalékra, majd 1996–1997-re 3–4 százalékra esett vissza. A bankrendszerbe kerülő forrásoknak sokkal hatékonyabb felhasználási lehetősége is kínálkozott, mint a lakásszektor. A reálbérek csökkenése és a gazdaság szűkülése idején csökkent fizetőképes kereslet a lakáshitelek iránt, amit csak erősített a támogatási rendszer kedvezőtlen módosulása (Városkutatás, 2000: 16–17.).

Az állam csak a gyermeket családok lakásépítését és -vásárlását támogatta szociálpolitikai kedvezményekkel, amit 1995-ben „lakásépítési kedvezmény” kereszteltek át. Az 1988-ban bevezetett támogatási rendszer összegeit is ekkor módosították. 1995-től kezdve az egygyermekes családok 700 ezer, a kétgyermekesek 1,2 millió, a háromgyermekesek 2,2 millió forintot kaptak a lakásépítéshez vagy -vásárláshoz. Minden további gyermek után újabb 200 ezer forint járt. Az igénybe vehető összeg azonban nem haladhatta meg az építési költségek, illetve a vételár 60 százalékát. Ennek révén a legszegényebbek is pénzhez jutottak, ám a szakértők szerint ezt sokan irracionálisan használták fel: rossz lakásokat építettek, melyek piaci értéke alacsonyabb volt, mint a bekerülési költség (Mehrlí, 1995: 79.).

<sup>1</sup> 66/2001 (IV. 20.) Korm. rendelet.

## 1.2. A lakásépítések és -felújítások visszaesése

A Világbank (WB) már 1990-ben, a Németh-kormány számára készített jelentést a lakáshelyzetről. Eszerint a kormánynak segítenie kellett volna a piaci lakásrendszer intézményeinek kiépítését, elsősorban a monopóliumhelyzetek megszüntetésével, a tulajdoni viszonyok átalakításával (privatizáció), a piaci szereplők hatékony működését biztosító jogi-politikai feltételek kialakításával. A WB javasolta a támogatási rendszer átalakítását, a támogatások csökkentését és *célzottá tételét*. Később mind az Antall-, mind a Horn-kormány elfogadta ezeket az elveket és születtek is erre vonatkozó dokumentumok: az 1038/1993-as számú kormányhatározat és az 1996-os lakáspolitikai koncepció. Valójában azonban a lakáspolitikai nem lépett ebben az irányban. Még a kilencvenes évek végére sem épültek ki a lakáspiac hatékony működésének feltételei és *a támogatások csak csökkentek, de nem váltak célzottabbá* (Hegedűs és szerzőtársai 2000: 24.).

Az éves lakásépítés volumene visszaesett. Az 1990-es közel 44 ezerhez képest 1993–1994-ben 21 ezer alá zuhant az újonnan épített lakások száma. Rövid ideig tartó emelkedést követően az 1999-es év jelentette a depresszió mélypontját (kevesebb mint 20 ezer újonnan épült lakás). Ezen belül a természetes személyek által épített lakások amúgy is magas 1990-es aránya (71 százalék) 1999-re tovább emelkedett (85 százalék). Az önkormányzatok, a központi költségvetési szervek és a gazdasági szervezetek lakásépítése egészen minimálissá vált (KSH, 2000: 3.). Csökkent a támogatások reálértéke és válságban volt a lakáshitelezési rendszer. Jelentősen emelkedtek az építőanyagok árai, eltűntek az építkezésre alkalmas olcsó telkek, ezért az új lakások építésének költségei emelkedtek (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 8.).

Ennek megfelelően 1990-től 1999-ig a lakások száma csak minimálisan emelkedett: 3,85 milliőről valamivel 4 millió fölé (KSH, 1999: 130.). A lakásberuházások GDP-n belüli aránya 1991–1998 között nemzetközi összehasonlításban alacsony volt. Másutt a lakásberuházás a GDP 3–8 százalékára rúg. Magyarországon az adott időszakban ez az arány 2,5–4,6 százalék között mozgott (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 9.) – a legalacsonyabb érték a még mély gazdasági válsággal sújtott 1993-as évhez kötődik, a maximum pedig a rendszerváltást követő első jelentős GDP-bővülést hozó 1997-hez. A lakásállomány természetes avulásának pótlásához évi 40–45 ezer új lakásra volna szükség – az ország lakásállománya kb. 1 százalékának megfelelő mennyiségre. Ennek hiányában, valamint a meglévő lakások avulásával számolva, *a lakásvagyon fogyásáról* beszélhetünk a kilencvenes évekre vonatkozóan (Mehrlí, 1995: 75.). *Nem a mennyiségi lakáshiány* jelentett tehát problémát: ez az 1990-es évek elejére megszűnt (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 8.). Az igazi gond a szükséges felújítások és korszerűsítések elmaradása, valamint a lakásmobilitás lehetőségének redukálódása.

A felújítások elmaradásának fő oka, hogy az inflációs környezetben a lakásfenntartás költségei jelentősen növekedtek, míg a reáljövedelmek csökkentek. A háztartások jövedelmeinek egyre nagyobb részét emésztették fel a lakás „működtetésének” költségei, s egyre szűkültek a felújításra, korszerűsítésre felhasználható lakossági források. Az állam nem

segítette a lakásfelújításokat és a lakásfenntartás költségeinek mérséklésére sem volt lehetőség. Az egyetlen állami szinten szabályozott lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatás a szociális törvényben rögzített lakásfenntartási támogatás volt – és ma is az. Ez segélytípusú ellátás, amely az önkormányzat diszkrecionális döntési jogába utalja, hogy támogatást nyújtson annak a családnak vagy személynek, aki a minimális lakásnagyságot és -minőséget meg nem haladó lakásban él, s egyéb feltételek mellett a lakásfenntartás havi költsége a háztartás havi összjövedelmének 35 százalékát eléri. Emellett a közüzemi díjak emeléséhez kapcsolt díjkompenzációkra tett, többszöri kormányígéretet – ezek különösen 1994-ben, a Horn-kormány hivatalba lépésekor kaptak nagy nyilvánosságot – sosem valósultak meg.

A kilencvenes évek végén már arra vonatkozóan készültek szakértői becslések, hogy mekkora a *lakásfelújítási elmaradás*. A lakásfelújítási szükséglet értékének számítási módszerei eltérnek ugyan, de világosan látszik, hogy mindenképpen jelentős a restancia ezen a területen. Egy szakértői csoport 1994-ben 1675 milliárd forintra becsülte az „elmaradt felújítást”. Ez az összeg a műszakilag szükségesnek ítélt beruházások értékét jelenti; a kutatók nem vették figyelembe a gazdaság és a háztartások teherbíró képességét és fizetési hajlandóságát. Egy másik megközelítés szerint a lakásvagyon fenntartásához, értékmegőrzéséhez a lakások értékének 1,0-1,6 százalékát kell fordítani. Ennek alapján évi 70–144 milliárd forintot tenne ki azon felújítások és karbantartások értéke, amelyek csupán a további értékcsökkenés elkerüléséhez szükségesek. A lakosság felújítási és korszerűsítési beruházásai a kilencvenes évtizedben jóval a fenti összegek alatt maradva, évi 20–50 milliárd forintot tettek ki évente, 1999-es árakon számolva (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 12.).

### 1.3. A lakásmobilitás elégtelensége

A lakásmobilitás intenzívebbé válásának az államszocializmus idején a lakáshiány és a lakáselosztás rendszere szabott gátat. A mennyiségi lakáshiány megszűnése sem oldotta azonban meg a problémát. A lakásár/jövedelem hányados az 1990-es 6,1-ről 1996-ra 4,9-re csökkent – ami a lakásáraknak a jövedelmeknél kisebb mértékű emelkedését jelzi a kilencvenes évekre vonatkozóan. Az „olcsó” és „drága” lakások közötti távolság viszont növekedett: a legolcsóbb és legdrágább lakások értékkülönbsége 4,9-szeresről 6,5-szeresre emelkedett. Ez a folyamat párhuzamba állítható a jövedelemegyenlőtlenségek változásával is: a legalsó és a legfelső jövedelmi decilisek közötti különbség 5,8-ről (1987) 7,0-re (1994) növekedett, sőt 1999-ben 8,08-os értéket mutatott, bár 1994-től kezdve nincs folyamatos növekedés, 7–8 között ingadozik a szorzó (Kolosi, 2000: 108–109.).

Az első lakást vásárlók helyzete relatíve javult, mert a rossz lakások árai reálértékben csökkentek. Ám a továbblépni kívánó háztartásoknak a meglévő rosszabb minőségű lakásuk és egy magasabb színvonalú lakás árkülönbségét kellett (volna) megfizetniük. Ez a szélesedő ár- és jövedelmkülönbségek miatt igen nehezzé vált. Ez is oka annak, hogy a ház-

tartások 40 százaléka ma is első lakásában lakik. Ez a lakásvagyon értékcsökkenését eredményezi, mert számos beruházás elmaradásához vezet (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 13–15.). A helyzetet súlyosbította, hogy a kilencvenes években kétszeresére (12 százalékra) nőtt azon háztartások száma, amelyek lefelé mozogtak a lakásrendszerben, s azok aránya is növekedett, akik szerint a mobilitás révén nem változott a helyzetük. Míg korábban a lakásváltoztatások 80 százaléka jelentett felfelé mobilitást, addig a kilencvenes évekre ez 60 százalék körüli értékre esett vissza (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 6–7.).

#### 1.4. A hatósági lakáselosztás leépülése

A hatósági lakáselosztás az önkormányzati lakások tömeges magánkézbe adásával szinte teljesen megszűnt. A bérlakásoknak a bentlakó bérlők tulajdonába adására már 1969 óta volt jogszabályi lehetőség. 1989-től kezdve azonban a megvásárlás iránti lakossági igények megugrottak, az eladást tiltó vagy korlátozó rendelkezéseket pedig feloldották. A kiürülő állami és helyi büdzsék láttán a privatizáció és vele a lakásfenntartás, -felújítás költségeitől történő megszabadulás elsődleges (vélt) politikai érdekükké vált a döntéshozóknak. Ez ráadásul találkozott a rendszerváltás hangulatával, ami a magántulajdon iránti igényt is erősebbé tette. Hegedűs és Tosics más okokat is lehetségesnek tartottak a privatizációs opció választásának hátterében. A helyi (többségükben ellenzéki irányítás alatt álló) önkormányzatok kormányzati nyomás alatt álltak a lakások eladása ügyében, aminek nem tudtak ellenállni. Ezzel vagyonuk és politikai befolyásuk (a lakáselosztás szabályozásának lehetősége) is csökkent egyúttal; a szerzők szerint épp ez volt a kormány célja. További politikai motivációként vehető számításba, hogy a privatizáció révén a nyertesek köre jól azonosíthatóvá, míg a hátrányok elszenvedőinek csoportja nehezen körvonalazhatóvá vált. A lakásukhoz kedvező áron hozzájutó csoportok – különösen azok, akik korábban magas státusuk révén jutottak tanácsi lakáshoz – most lehetőséget kaptak, hogy korábbi kapcsolati és anyagi tőkéjüket átváltsák az új rendszer „valutájára”: saját tulajdonú lakásra, mégpedig kedvező árfolyamon. A kárvallottak elsősorban a jövőbeni generációk, akiknek a lakáselosztás eliminálódása révén szinte csak saját lakástulajdon szerzésére lesz módjuk – ha vagyoni és jövedelmi helyzetük ezt megengedi.

Annyiból tehát „racionális” politikai lépés volt a privatizáció előnyben részesítése más lehetőségekkel szemben (lakbértámogatási rendszer kiépítése, az ingatlankezelés privatizálása a lakásoké helyett, bérlőközösségek létrehozása), hogy a nyertesek köre jól specifikálható volt és kézzelfogható előnyöket élvezett. A vesztesek egy része – következő generációk – semmiféle, de a kivéreztetett bérlakás-rendszerbe „szorult” alacsonyabb státusú lakók is csak gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkeztek (Hegedűs – Tosics, 1991).

Az 1993-as lakástörvény azután egyenesen megszüntette annak lehetőségét, hogy az önkormányzatok mérlegelhessék, mely lakásokat kívánják saját tulajdonukban tartani. A műemléki védelem alatt álló ingatlai-

nok lakói kivételével bármely bérlő megvásárolhatta lakását. Különösen 1994–95-ben értékesítettek sok önkormányzati bérlakást. Az 1990. január 1-jén önkormányzati (tanácsi) tulajdonban álló 703 ezer bérlakás közül 1998 végéig 550 ezer került a bentlakók tulajdonába (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 8.). 1980-ban a teljes lakásállomány 25 százalékát tették ki a tanácsi lakások, míg a „jogutód” önkormányzati bérlakások 1998-ban 5,4 százalékos részesedéssel bírtak. Ha figyelembe vesszük a magánbérleti szektor becsült részarányát (kb. 6%), akkor is csupán 12 százalék körülire tehető jelenleg a bérlakások aránya Magyarországon (Városkutatás, 2000: 37–38.). Ez jóval alacsonyabb, mint az Nyugat-Európában megszokott.

1. táblázat A lakásállomány összetétele tulajdonforma szerint néhány nyugat-európai országban (százalékos arányok)

	Tulajdonos által lakott	Magánbérlet	Szociális bérlakás	Egyéb (pl. szövetkezeti)
Svédország	43	17	22	18
Németország	40	40	20	-
Hollandia	46	13	40	1
Nagy-Britannia	68	10	22	-
Franciaország	56	21	17	6
Dánia	56	19	21	5

Forrás: Városkutatás, 2000: 8.

A privatizáció után az önkormányzatok tulajdonában többnyire a legrosszabb minőségű lakások maradtak, hiszen jóformán csak a legrosszabb anyagi helyzetűek nem vásárolták meg lakásukat (Balázs, 1995: 127.). E lakások karbantartására a bérlőknek ugyanúgy nincsenek forrásaik, ahogyan a tulajdonos önkormányzatoknak.

A helyhatóságok politikai befolyásának csökkentésére irányuló – a rendszerváltás utáni valamennyi kormány által a gyakorlatba ültetett – szándék nyomán a kilencvenes évek elején az önkormányzatok többsége maga is szabadulni próbált bérlakásaitól. Ezzel csökkentették kiadásait és javították likviditásukat – feláldozva vagyonukat és szűkítve a rendelkezésükre álló szociálpolitikai eszközök körét. 1991–1998 között mindössze évi 150–200 önkormányzati finanszírozású lakás épült az egész országban. Ráadásul az önkormányzatok számos esetben az általuk „megrendelt” lakásokat piaci áron értékesítették. Vagyis nem a bérlakás-állomány szélesítése, a bérlakás-gazdálkodás alapjának megteremtése, hanem a mihamarabbi bevételszerzés volt a cél. A legtöbb esetben a bérlakás-gazdálkodás nem integrálódott sem a lakáspolitikába, sem a szociálpolitika kereteibe. Az önkormányzatok általában nem forgatták vissza a lakásrendszerbe bérlakás-bevételeiket, hanem más célokra használták fel (Városkutatás, 2000: 38–47.).

## 2. Az Orbán-kormány lakáspolitikája

A lakástámogatások szabályozásának 1999–2001 közötti módosításaival új korszak köszöntött be – annyiból mindenképp, hogy a Fidesz vezette kabinet elsőrangú politikai jelentőséget tulajdonított a lakásszférának, s látványos döntéssorozattal kívánta orvosolni a problémákat. De vajon milyen irányba kívánt fordulni az Orbán-kormány a rá jellemző rezerváltsággal „millenniumi fordulatnak”<sup>2</sup> nevezett intézkedések révén? Mi volt a cél? A lakásépítések számának növelése, vagy a minőségi lakások hozzáférhetőségének javításával a lakásmobilitás élénkítése? Szándékában állt-e a kormánynak a társadalom középső és alsó rétegei számára is elérhetővé tenni a lakásvásárlást? A továbbiakban először az Orbán-kormány lakáspolitikai intézkedéseit mutatom be. Ezt követi a politikai motivációk és a társadalmi hatások elemzése.

Az Orbán-kormány első lakásügyi döntése 1999-ben született. Az *adó-visszatérítési támogatás* a lakásonként megfizetett áfa 60 százalékáig, de legfeljebb 400 ezer forintig terjedhet. A támogatás bevezetésének célja nem csak a lakásberuházások növekedésének támogatása volt, hanem a feketegazdaság súlyának csökkentése is: az adó mértékének csökkenése a fennmaradó kisebb fizetési kötelezettség teljesítésére ösztönözhet. Ám a feketegazdaság jelentős része nem az áfát, hanem a bérjárulékokat akarja kikerülni. A támogatás első évében az építők a várakozásokhoz képest sokkal kisebb arányban vették igénybe: kb. 10 milliárd forintnyi költségvetési támogatás nem került felhasználásra. Ez azt jelenti, hogy az adó-megkerülés sokkal nagyobb mértékű a becsülnél (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 25–26.), továbbá, hogy ez a módszer önmagában nem bizonyult elegendőnek a lakásépítések élénkítéséhez. 1999 volt egyébként a lakásépítési kedv mélypontja: 20 ezer alá csökkent az épített lakások száma. Igaz, a kormány által bevezetni szándékozott intézkedések iránti várakozás miatt a korábbi éveket jelentősen meghaladó számban (30,5 ezer) adtak ki építési engedélyeket (KSH, 2000: 3.).

A Fidesz vezette kormány megőrizte a szintén vissza nem térítendő *lakásépítési kedvezményt* („szocpol”) és a lakásbővítésre (legalább egy plusz szoba) igénybe vehető „fél-szocpolt”. A korábban meghatározott támogatási összegben nem változtatott, így ennek reálértéke és jelentősége is csökkent. A kedvezmény mértéke azonban 2000-ben az építési költség vagy vételár 65 százalékára emelkedett a korábbi 60-ról. A „méltányolható lakásigény” is – amelyre a kedvezmény megadható – kedvezőbbé (értsd: reálisabbá) vált. Ez a kettősség jelezte, hogy a kormány ekkor még nem döntött ennek a támogatási formának a további sorsáról. A lakásépítési kedvezmény vissza nem térítendő, a gyermekes családok számára normatív és univerzális jelleggel jár (egy alkalommal minden gyermekes család igénybe veheti). Ez népszerű és tervezhető támogatási formává teszi. A költségvetés számára azonban éppen ezért kockázatos: az igényeket mindenképpen ki kell elégíteni; a költségvetés számára nehezen tervezhető az ilyen jellegű kiadás mértéke. Mégsem ez volt az esetleges megszüntetésre ható legfőbb motívum, hiszen az újonnan bevezetett

2 Idézet az FHB otthonteremtő hitelt reklámozó brosrájából: *Álmodj egy otthont magadnak.*

kedvezményeshitel-elvű támogatások ugyancsak nyílt végűek. A magyarázatot az *ön gondoskodásnak*, az állampolgárok önmagukért való felelősségének kormány által vallott filozófiája adja. Annak is szerepe volt, hogy a kormány életre akarta kelteni a lakáshitelezés piacát, erősítve a lakásszektor piaci struktúráit.

Utóbbi megfelel a Világbank már idézett, és a korábbi kormányok által is elvben elfogadott ajánlásainak. Ebből a szempontból az 1998-ban hivatalba lépett kormány lakáspolitikája kontinuus volt a korábbiakéval, csak épp *következetesebb* azokénál. Feladatának tekintette a piaci intézményrendszer kiépítését, és lépéseket tett ennek érdekében. Az Orbán-kormány azonban magáévá tette azt a szakértői javaslatot is, hogy a támogatások növelésével párhuzamosan a *célzottság csökkentését* kell megvalósítani – ti. nem a leginkább rászorulóknak kell hogy legyenek a fő igénybe vevők (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 25.).

A Fidesz vezette kormány lakástámogatási rendszerében a legfontosabb és legszélesebb körnek szánt elem az először az I/2000. (I. 14.) számú kormányrendeletben szabályozott *kamatkedvezmény* volt. Ennek egyik típusát, a *kiegészítő kamattámogatást* azok a házaspárok vehették igénybe, amelyeknél egyik házafél sem töltötte be a 35. életévét, s nem volt közös tulajdonú lakásuk. Továbbá a három vagy több gyermeket eltartó 35 év-nél idősebb házaspárok, az ugyanennyi gyermeket nevelő özvegyek és elváltak, valamint azok a kétgyermekes házaspárok, amelyek vállalták, hogy a törlesztés első három évén belül megszületik a harmadik gyermekük. A hitelt felvevő oldaláról a támogatás lényege az volt, hogy a hitelkamat nem haladhatta meg a 8 százalékot, s az infláció csökkenésével a 8 százalékos kamat mérséklése is lehetséges volt. A kamattámogatás azonban csak a törlesztés első 10 évére járt, miközben az adós által megválasztható futamidő maximum 35 év lehetett. Ez erősen befolyásolta a felvenni érdemes hitel összegét és törlesztőrészleteit. A felvehető legmagasabb hitelösszeg 8 millió forint volt. A kamattámogatás tíz éve alatti nagyobb összegű hitelek törlesztőrészletei igen magasak voltak, a tíz év-nél hosszabb futamidejűek pedig hosszú távon terhelik meg a családi kasszát.

Azok, akiket nem sorolt a jogszabály a kiegészítő kamattámogatás kedvezményezettjeinek körébe, az *általános kamattámogatást* vehették igénybe. Ez voltaképp a már régóta szükségesnek tartott (Mehrlí, 1995: 79.), és rég támogatni tervezett (ld. az 1038/1993 (V. 21.) Korm. határozatot) *jelzáloghitel*. Ezt a támogatást a Földhitel és Jelzálogbankkal (FHB) szerződésben álló pénzüzetek folyósíthatták. Az általános kamattámogatású jelzáloghitelek forrásául az FHB által kibocsátott jelzáloglevelek szolgáltak, a hitel fedezete pedig maga a hitelből felépített, megvásárolt vagy bővített lakás. A kedvezmény abban állt, hogy az állam az FHB útján 3 százalékpontnyi támogatást nyújtott a jelzáloglevél egész futamidejére, de legfeljebb a kölcsönök futamidejének első 5 évére. Az állam tehát 3 százalékot átvállalt a kamatból, igaz ehhez még hozzájött a legfeljebb 1,5 százalékos banki kezelési költség. A bevezetéskor 11,2–12,8 százalékos +1,5 százalékos jelzáloghitelek jóval kedvezőbbek voltak a tisztán piaci lakáshitelek 19 százalékos körüli kamatainál.

A jelzáloghitelezéssel azonban addig sem a forráshiány volt a fő prob-

léma, hanem a jogi környezet bizonytalansága – ezen a helyzeten sem a 2000., sem a 2001. évi kormánydöntések nem javítottak. A bankok igen körülményesen tudnak csak élni a jelzálog jogával. A végrehajtás költséges, a bírósági eljárás elhúzódik (a perek átlagos időtartama egy év) – ez tovább növeli a költségeket – és a kimenetele is gyakran bizonytalan. Szabályozatlanok a kilakoltatás körülményei is, ami nehezíti a végrehajtást (nem is szólva a szociálpolitikai következményekről). Ha azonban a bankok közokiratba foglalják a szerződéseket, úgy peren kívül járhatnak el az adós ügyében, s ez 30 napra csökkenti az ügy időtartamát. Ez 2001-re már általános gyakorlattá vált a jelzáloggal foglalkozó pénzügyi intézetek körében. Egy másik intézményi korlátot jelentett a jól működő ingatlanpiac hiánya: a jelzálogjogot és a végrehajtási jogot is be kell jegyeztetni. Az ingatlan-nyilvántartás legendásan lassú és kevésbé megbízható rendszere javításra szorult<sup>3</sup>. A 2000-ben érvénybe lépő új ingatlan-nyilvántartási törvény módosította a kérelmek elbírálásának és a szükséges pótlások teljesítésének határidejét, valamint büntető szankciók foganatosításával ösztönöz a határidők betartására. A földhivatalok elektronikus adatszolgáltatási rendszere is nagyban növelheti a biztonságos működés lehetőségét és lerövidítheti az eljárások idejét (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 39.).

A 2001. február 1-jétől hatályos, 12/2001. (I. 31.) számú kormányrendelet összefoglalja, és egyben kiterjeszti a lakáscélú állami támogatások eszköztárára. Újra rögzítették a „szocpol” szabályait, változás ezen a téren nem történt. A lakásbővítésre fordítható „fél-szocpol” feltételei 2001 augusztusától módosultak, oly módon, hogy már kétgyermekesek is felvehetik ezt az összeget (korábban csak a három- és többgyermekesek juthattak hozzá e támogatási formához). Az adó-visszatérítési támogatás feltételei és összegei sem változtak, ahogyan a súlyosan mozgássérült személyek által igényelhető akadálymentesítési támogatáséi sem. A jelzáloglevelek kamattámogatását a kormány a korábbi 3 százalékponttól a futamidő első 5 évére 4,5 százalékpontra emelte. A további öt évre – a támogatás legfeljebb tíz évre jár, míg a futamidő akár 35 év is lehet – vonatkozó támogatási mértéket 2004-ig kellett meghatározni a kormánynak. Ez a támogatás lakásvásárláshoz (új és használt lakás megvétele egyaránt támogatható), -építéshez, -bővítéshez és -korszerűsítéshez volt igénybe vehető, legfeljebb 30 millió forint erejéig.

A kiegészítő kamattámogatás legmagasabb felvehető összege 2001-ben 8-ról 10 millió forintra emelkedett. Változatlan maradt a futamidő lehetséges hossza és az is, hogy a kamatokat az állampapírok referenciahozamaihoz igazítja a rendelet. Így a szerződés megkötése idején érvényes – változó kamatozású hitel esetén pedig a mindenkori – inflációs rátához köti a törlesztőrészek meghatározását. 2001 augusztusától a kormány a hitel legfeljebb 8 százalékos kamatát 6 százalékra szállította le, a Széchenyi-terv Plusz keretében. A háztársak életkorára és a gyermekek számára vonatkozó megkötések kikerültek a jogszabályból. A háztartás tagjainak száma csak a „méltányolható lakásigényen”<sup>4</sup> keresz-

3 Forrás: Falaznak nekik. *Figyelő*, 1999. október 7–13.

4 Egy-két személy: 1–3 lakószoba, három személy: 1,5–3,5 lakószoba, 4 személy: 2–4 lakószoba; félszoba: 6–12 négyzetméter, szoba: 12–30 négyzetméter.

tül befolyásolja a kamattámogatással felvehető hitel mértékét – a támogatás ugyanis csak a méltányolható lakásigénynek megfelelő mértékű lakás építésére és vásárlására vehető igénybe.

2001 nyarán lépett életbe az a szabályozás, amely lehetővé tette, hogy a lakásépítésre vagy -vásárlásra felvett hitelek pénzügyi intézetekhez befizetett törlesztőrészeiknek 40 százalékkal, de legfeljebb 240 ezer forinttal csökkenthető legyen a személyi jövedelemadó.

Kamattámogatást vehetnek igénybe azok a vállalkozók vagy jogi személyek is, akik értékesítés vagy bérbeadás céljából építenek lakásokat. Ezzel a kormány a lakáspiac kínálati oldala számára kívánta elérhetővé tenni ezt a támogatási formát. Kamattámogatást igényelhetnek továbbá a lakásszövetkezetek és a társasházak tagjai, illetve tulajdonosai, a lakóépületek közös tulajdonú részeinek felújításához, korszerűsítéséhez, víziközmű kiépítéséhez. Ezzel a korszerűsítések, felújítások piaca számára is elérhetővé váltak a kedvezményes kamatok. Ám csak azon lakóházak tulajdonosai számára, akik a felújítási hozzájárulásokból pénzalapot képeztek, és így a rendeletben meghatározott *önrészt* képesek biztosítani a munkálatokhoz. Kamattámogatásban részesülhet továbbá az az önkormányzat, amely a tulajdonában álló lakás felújítását és azzal együtt korszerűsítését kívánja elvégezni. A kormány itt is az öngondoskodást preferálta: az igénybe vett hitelintézeti kölcsön a költségek legfeljebb feléig terjedhet, és a kamatok 70 százalékanak megfizetése az a támogatás, amivel a központi költségvetés támogatja a beruházást. Kikötés, hogy az önkormányzat csak abban az esetben részesülhet kamattámogatásban, ha a bérbeadásból, értékesítésből és más hasznosításból származó bevételei nem haladják meg a tulajdonában álló lakások céljára szolgáló ingatlanok fenntartására és felújítására, továbbá a természetes személyek tulajdonában álló lakóépületek felújítására és lakásfenntartási támogatásra fordított kiadásait. Ezzel kívánta kizárni a kormány a jövőre vonatkozóan, hogy az önkormányzatok pusztán mint bevételi forrást kezeljék a lakásépítést.

Szociális bérlakás, költségelvű bérlakás, nyugdíjasház vagy idősek otthona, illetve fiatalok, felsőoktatási hallgatók számára bérbe adható garzonházak létesítése céljából volt pályázat benyújtható az Állami Támogatású Bérlakás Program (ÁTBP) forrásaira. A hallgatói garzonok („fecskeházak”) lakói felsőfokú oktatási intézmények nappali tagozatos, házaspáros vagy élettársi kapcsolatban élő hallgatói lehetnek, akik legfeljebb öt évig lakhatnak ebben az ingatlanban. A másik célcsoportot azok az állandó keresettel rendelkező házaspárok vagy élettársi viszonyban élő személyek jelentik, akik még nem töltötték be 35. életévüket. Utóbbiak kötelesek lakáscélú előtakarékoskosságot folytatni. Mondhatni: fel kell készülniük a hallgatói garzonból való kikerülésre, amit már az öngondoskodásra – esetleg valamilyen támogatott lakáshitel felvételére – képes háztartásként kell elérniük. A nyugdíjasház lakóinak – akik nem rendelkezhetnek lakástulajdonnal vagy bérleti jogviszonnal önkormányzati lakásra – lakbért és ellátási díjat kell fizetniük, de ezek együttes összege nem haladhatja meg nyugellátásuk 80 százalékát. A bérlakás-beruházás költségének 80 százalékát igényelhetik az egyházak és az önkormányzatok. Azok az önkormányzatok azonban, amelyek esetében az adott évben „a jövede-

lemdifferentiálódás mérséklése érdekében” a költségvetési törvény alapján a központi költségvetésből szerzett források csökkentésre kerültek, csak a beruházási költségek 70 százalékát igényelhetik. Így tehát a költségvetés által – bármilyen okból – diszpreferált önkormányzatok egy további területen is hátrányt szenvedtek, miközben nincs szó arról, hogy bizonyos bevételi korlát alatt viszont magasabb volna az igénybe vehető állami támogatás részaránya.

Külön célprogram – költségvetési előirányzat – szolgál a paneles lakóépületek energiatakarékos korszerűsítésére, felújítására. A Nagyvárosi Lakóépülettömb Korszerűsítési, Felújítási Program forrásai, a fővárosi vagy megyei jogú városokban található, legalább 50 (2001 augusztusától már csak 25) lakásos épületek esetén pályázható meg.

### 3. Az Orbán-kormány céljai

Le Grand és szerzőtársai szerint a kormányzati politikák az alábbi három kategória valamelyikébe esnek. (1) A kormány szabályozza a piaci folyamatokat, különösen a jog eszközeit használva, hogy ösztönözze egyes társadalmi cselekvések megtételét és mások elkerülését. (2) Adókat vagy támogatásokat használ annak érdekében, hogy visszaszorítson egyes tevékenységeket, másokat pedig bátorítson. (3) Közvetlenül ellátóként, szolgáltatóként lép fel, helyettesítve a piacot (idézi: Levin, 1997: 26.). Az alkalmazott módszerek társadalompolitikai hatásai nem azonosak. A közvetlen állami szolgáltatás a társadalom különböző csoportjainak egymáshoz jobban közelítő ellátását biztosítja, mint ha az állam a piaci verseny szabályai közé épít be bizonyos szociális indíttatású biztosítékokat – ha ugyan megteszi ezt. A támogatások és adók rendszerének kialakítása, a preferált csoportok megjelölése is árulkodnak a kormányzati szándékokról, a döntésekkel elérni kívánt hatásokról.

Az Orbán-kormány az adókedvezményeket és a kedvezményes hiteleket állította lakáspolitikája középpontjába. Nézetem szerint ennek hátterében négy cél húzódott meg:

- (1) a gazdasági növekedés abszolút prioritása más gazdasági és társadalmi célokkal szemben;
- (2) a költségvetésnek a lehető legkisebb rövid távú megterhelése;
- (3) a politikai sikerek kizárólagos kormányzati sikerré tétele;
- (4) a megcélzott választói kör kedvezményezése.

A célok bemutatása során kitérek arra is, milyen társadalompolitikai hatással járt az éppen ezeket előtérbe helyező kormányzati politika.

#### 3.1. A gazdasági növekedés mint legfőbb prioritás

A bemutatott támogatási rendszer tudatosan a lakásszektorba irányította azokat a többletforrásokat, amelyek – a kormány elképzelése szerint – az 1997 óta tartó gazdasági növekedés nyomán keletkeztek. Konkrét célként fogalmazódott meg az évi 40 ezer lakás felépítése, s ennek megfelelően az is, hogy a lakástámogatás új rendszere az új lakások építésének

elősegítését tekinti elsődleges céljának. Erre utalt, hogy a már kezdettől komplex támogatási rendszerként beharangozott intézkedések közül az új lakások támogatásáról szóló döntések egy évvel megelőztek minden egyebet, valamint az is, hogy a 2001-es rendelet sem nyitotta meg a kiegészítő kamattámogatás lehetőségét a nem építési és nem újlakás-vásárlási felhasználás előtt. Nagyon is kérdéses, hogy a lakáspiacra belépők az új lakásokat, vagy a másodlagos lakáspiacon forgó használt lakásokat részesítenék-e előnyben. A támogatási rendszer felépítése azonban eldöntötte ezt a dilemmát.

Nem mérlegelték, hogy nem az építőipar kivitelezési láncolata okozza-e a lakásépítés kilencvenes években tapasztalt visszaesését (Hegedűs és szerzőtársai 2000: 25.). Pedig e vonatkozásban nagyon is reális probléma fogalmazható meg: a hazai építőipar tőkeszegénysége. Ennek következtében még a nagy cégek is csak a legritkább esetben képesek saját projektjeik finanszírozására. Magyarország 3 milliárd euró körüli építőipari termelésével csak Luxemburgot előzi meg az uniós országok közül, de a volt szocialista országokkal összehasonlítva is csak Romániát és Szlovákiát.<sup>5</sup>

Ám éppen ez kínál kézenfekvő magyarázatot a bankhitelt középpontba állító támogatási szisztéma kialakítására. Az államnak nem állt rendelkezésére a szükségesnek ítélt mértékű forrás a lakásberuházások tömeges megindítására. Be kellett vonni tehát a bankrendszert, s meg kellett tenni az építőipar legfőbb finanszírozójának. Ez csakis olyan formában volt lehetséges, amely végső soron profitot hoz a pénzügyeknek. A támogatott hitel megnövelte a lakossági keresletet, gyorsan és nagymértékben bővítve a bankok ügyfélkörét. A hitel lényege a kínálati oldalon éppen a kamattal terhelt visszafizetés: ennek biztosítása nélkül a bankrendszer be sem szállt volna az üzletbe. Ezeknek a pénzforrásoknak a bevonása az Orbán-kormánynak megérte azt az árat, hogy figyelmen kívül hagyja a hitelhez jutás egyenlőtlen és egyenlőtlenességet teremtő körülményeit. Igaz, később részletezendő okokból valószínűsíthetjük, hogy az így „kimaradó” társadalmi csoportok számára eleve nem szándékolt vonzó üzeneteket küldeni.

A növekedés célkitűzése azért is volt mindenekelőtt való, mert a 21. század mérséklődő tempójú gazdasági növekedéssel köszöntött be. A kormány az építőipari tevékenységek és azon belül is a lakásépítések élénkítésében látta annak egyik lehetőségét, hogy a gazdasági növekedés lendületét fenntartsa. Egyes vélemények szerint azonban az új lakásépítésekkel járó pozitív externális hatásokat – a foglalkoztatottság kedvező változásai, gazdasági multiplikátor hatás – eltúlozta a kormány, hogy így bizonyítsa koncepciója helyességét. Nem vette figyelembe továbbá a használt lakások modernizálást szolgáló beruházásoknak a gazdasági növekedésre – és a modernebb lakásoknak a lakásmobilitásra – gyakorolt kedvező hatását. Az építőipar fellendülése talán éppen ezért nem köthető egyértelműen a 2000–2001-es intézkedésekhez – sokkal inkább a gazdasági növekedés beindulásához. Bár, az is igaz lehet, hogy a lakáspolitikai döntések nélkül a kedvezőtlen világgazdasági környezet hatására lény-

<sup>5</sup> Tőkeszegény a hazai építőipar. *Magyar Hírlap*, 2002. január 2.

gesen rosszabb növekedési adatokat produkált volna nem csak az építőipar, hanem az egész nemzetgazdaság. A lakásépítések számát illetően egyértelmű a kormányzati intézkedések pozitív hatása.

2. táblázat: Az országos építőipari tevékenység fontosabb adatai és a GDP alakulása.  
Volumenindex. Előző év = 100,0

	Építőipar	Nem építőipari szervezetek	Lakossági építkezés	Összesen	GDP
1995	82,4	76,8	112,0	85,2	101,5
1996	102,7	96,4	126,5	105,6	101,3
1997	108,1	99,7	106,8	107,1	104,6
1998	115,3	105,2	101,4	111,9	104,9
1999	109,0	107,1	91,0	105,9	104,2
2000	107,9	98,5	91,0	104,7	105,2
2001	107,9	99,9	102,2	106,4	103,8

Forrás: Építőipari tevékenység: KSH, 2001: 442. o.; GDP: <http://www.fn.hu/index.php?id=42>

#### A lakásépítések számának alakulása

Forrás: KSH, 2001: 109. o.

A 2002-re vonatkozó prognózis forrása: *Magyar Hírlap*, 2003. február 19.

Megjegyezhetjük azt is, hogy a mennyiségi lakáshiány megszűntével Nyugat-Európában az állam visszavonult a lakáspolitikai területéről, s a hangsúly a lakásépítésről a kisebb tökeigényű rehabilitációra és a fenn-

tartásra helyeződött át (Városkutatás, 2000: 13.). Ennyiben a piaci mechanizmusok térnyerésének támogatása mindenképpen megjósolható és méltányolható lépése volt az Orbán-kormánynak. Csakhogy Nyugat-Európában az állam lakásépítésből történő kivonulásával, illetve a lakáskínálat ösztönzésével párhuzamosan a kereslet – vagyis a lakók és a lakástulajdonosok – támogatása került előtérbe. Ennek célja, hogy a fogyasztók lakással kapcsolatos kiadásait csökkentsék, vagy legalábbis limitálják. Ezáltal lehetővé és elviselhetővé válik a lakással kapcsolatos költségek piaci „árazása” (Városkutatás, 2000: 24.).

Magyarországon azonban több szempontból is eltérő volt a helyzet. Az eltérések egyúttal figyelmen kívül nem hagyható kényszereket is jelentettek és jelentenek. A korábban taglalt okok következtében Magyarországon minimálissá vált a bérlakás-állomány a kilencvenes évek végére. Ezért aztán nem létezett egy olyan jól-rosszul működő, országos szinten szabályozott struktúra, amelyhez egy támogatási rendszert (bérlőtámogatás vagy tulajdonostámogatás) hozzá lehetett volna illeszteni. Mindez azonban nem feltétlenül zárta volna ki annak lehetőségét, hogy a magánlakások tulajdonosai számára – különös tekintettel a legrosszabb helyzetben lévőkre – támogatási program bevezetését fontolja meg a kormány (például, felmerülhetett volna a lakásfenntartási támogatás normatívvá tétele). A magyar helyzet sajnálatos sajátosságai közé tartozik továbbá a lakásállomány elhanyagoltsága. Ez nem csupán közvetlenül a lakásokat érintő kérdés, hanem településfejlesztési, város-megújulási probléma is. Egy szakértői csoport megállapítása szerint a minőség kérdése még a kilencvenes években is csak kevésbé érvényesült az új lakások építésénél. Ennek oka, hogy az építkezések döntő részét kitevő magán-erős lakásépítkezések felett semmiféle kontroll sem működött. Éppen a minőségi követelmények korábbi elhanyagolása miatt különös, hogy az 1999–2001 között született lakáspolitikai rendelkezések *nem szabtak semmiféle minőségi kritériumot a támogatások feltételeként*. Ilyen feltétel lehetett volna az energiatakarékos, ökológikus építés, egészségre nem ártalmas építőanyagok felhasználása, a megújuló erőforrások (például a napenergia) használatának kikötése, illetve ezek alkalmazásának adókedvezményekkel, kamatmentes hitellel vagy más formában történő kiemelt támogatása és ösztönzése. A tartósan fennmaradó magas minőség annál is inkább ésszerű kikötés volna, mert a bármilyen élettartamra épített új lakások csak akkor bizonyulnak igazán jó befektetésnek, ha azokat valóban használni is lehet életciklusuk végéig (ÉMI, 2000: 6., 20.).

A minőségi kritériumok meghatározásának elmaradása annak a jele, hogy a kormány nem egyszerűen a kényszerek hatására cselekedett, amikor az új lakások építését állította a támogatási rendszer középpontjába. Mintha azt látnánk, hogy a különböző szakértői anyagok tanácsait kifejezetten aszerint szelektálta volna, hogy melyek szolgálják a gazdasági növekedés azonnali beindításának célját, s melyek gördítenének elébe akadályokat. Új lakások építése elengedhetetlenül szükséges volt és ez ma is így van. Am a korszerűsítés, felújítás, bővítés elhanyagolása, a minőségi feltételek ignorálása jelzi, hogy az Orbán-kormány a póre növekedési szempontokat mindenek fölébe helyezte. Figyelmen kívül hagyta a nem építési tevékenységekben rejlő növekedési potenciált, valamint a minőségi

szempontok érvényesítésének hosszú távú előnyeit, vagy éppen a környezetvédelmi beruházások pluszmunka-szükségletét, és ezek ebből adódó munkahelyteremtő hatásait.

### 3.2. A központi költségvetés pozíciói

A kormány célja volt, hogy a gazdasági növekedést szolgáló lakáspolitikát a központi költségvetés lehető legkisebb rövid távú megterhelésével kivitelezze. Az egyik igénybe vett szakértői anyag szerint a „korszerű gazdaságpolitika” mellett az a cél, hogy a gazdaság szereplői valósítsák meg a lakáspolitikát – a kormányzat segítségével, de minimális beavatkozásával. A legcsekélyebb állami intervenció terhét is a gazdaság viseli, s végeredményben az állampolgárok adóiból kell fedezni ennek költségeit. Az adóelvonás a gazdaságtól von el erőforrásokat. Ezzel az eszközzel tehát csak akkor szabad élni, ha „az adóbevételek kormányzati felhasználása hatékonyabb, mintha a gazdasági szereplők saját döntéseik alapján döntötték volna el (ÉMI, 2000: 45.).

Nagy kérdés azonban, hogy mi az a cél, amit egy kormány kitűz maga elé. Nézetem szerint a kormány a szociális célokat is a gazdasági növekedésnek – és a szavazatszerzésnek – rendelte alá. A költségvetést lehető legkevésbé terhelőnek szánt támogatási formák ezért tudatosan voltak azokra célzottak, akiknek a legnagyobb esélyük volt, hogy rövid távon részt vállaljanak a gazdasági növekedésből. A kormány ezen a módon értelmezte a hatékonyságot: a lehető legkisebb (társadalmi) befektetéssel elérni a lehető legnagyobb és leggyorsabb eredményt. Annak árán is, hogy egyes társadalmi csoportokat lefedetlenül hagyott a lakáspolitikai rendszer kialakításánál.

A költségvetési lakáspolitikai adóvonzata és annak esetleges hátrányos következményei a gazdasági szereplők motiváltságára természetesen veszélyt jelenthetnek a növekedési célokra. Ám az is nyilvánvaló, hogy az áfa-visszatérítés, vagy ennek leírása a személyi jövedelemadóból szintúgy állami kiadást jelentenek. Ezek a Titmuss által az 1950-es években bevezetett „fiscal welfare” fogalomköréhez tartoznak, vagyis a jólét elosztásának adórendszeren keresztül történő válfajához (Titmuss, 1991). Olyan elszámolási technikáról van szó, amely nem jelenik meg elkülönült szociális kiadásként, miközben azzal egyenértékű transzfer-jövedelmet biztosít haszonélvezőinek. Az adókiadások (tax expenditures) vagy adóelőnyök (tax benefits) rejtve maradnak, az adórendszer integráns részének, „eleve járó” juttatásoknak tekintik ezeket. A szociális ellátásokkal ellentétben nem stigmatizálnak (Sinfield, 1999), viszont negatív újraelosztást valósítanak meg: a redistribúció ilyen esetben nem az alacsonyabb jövedelműek javára csoportosítja át a jövedelmeket. Az adókedvezményeket azok tudják igénybe venni, akiknek van adóköteles jövedelmük, s ez minél nagyobb, annál magasabb az adómegettakarítás mértéke is. Ugyanígy működik a hiteltámogatások rendszere. Az állam kamattámogatást nyújt a hitelfelvevők számára. Ez a támogatás annál nagyobb, minél magasabb összegű hitelt vett fel az adott állampolgár – márpedig ennek nagysága nem csak a megszerezni vágyott lakás nagy-

ságával és minőségével, hanem a jövedelmi és vagyoni helyzettel is egyértelműen összefügg.

A lakáspolitikai új rendszere arra is példával szolgál, hogy a nem „támogatás” címkével nyújtott állami támogatások, az adókedvezmények és a hiteltámogatások is komoly gondokat okozhatnak a költségvetésnek. Megfelelve annak a titmussi tételnek, hogy ezek is csak kiadások. Ha a kívánatosnak tartott számú, kb. 40 ezer lakás épülne egy évben, s ezek mindegyike után járna a maximális mértékű áfa-visszatérítés, akkor ez az egyetlen támogatási forma évi 16 milliárd forint adókiadást jelentene a központi költségvetésnek. A lakáshitelek után járó adókedvezményekkel hasonló probléma vehető fel, miközben egyértelmű a cél: a hitelfelvétel volumenének növelése.

A kamattámogatás számára bevezetése idején kedvező környezetet teremtett a csökkenő infláció. A csökkenő kamatszint miatt az állami támogatás növelése nélkül is csökkennek a hitelfelvevők terhei, ami a szisztéma vonzerejét növeli. Ez kedvező az egyre elviselhetőbb kamatterheket viselő adósok, a növekvő ügyfélkörrel rendelkező bankok és a gazdaság motorját kamattámogatásokkal „olajozó” állam számára. Utóbbi így nem egyszeri kiadásokkal, beruházásokkal kell hogy beavatkozzon, hanem időben eltolva kell kötelezettségeket teljesítenie. A központi költségvetés számára mégsem kockázatmentes ez a konstrukció. Nem zárható ki, hogy a jövőben újra romlanak a gazdasági körülmények, ahogyan ez például 2003–2004 táján tapasztalható. Növekvő infláció mellett problémát okozhatnak az emelkedő kamatok: a 6 százalékos kamatszintet jogszabályban (és a hitelszerződésekben) rögzítették, ez tehát nem növelhető. Így az állami támogatás szintjét kellene emelni. Ennek forrását a közterhek növelésével, az újraelosztás más társadalmi csoportok számára kedvezőtlen módosításával lehetne előteremteni – a kamattámogatást korábban elérni képes *magasabb* jövedelmű csoportok terheinek csökkentése érdekében –, vagy a lakástámogatási rendszer átalakításával nyert források felhasználása útján.

Egy másik kockázati tényező a támogatás „nyitott végű” jellegéhez kötődik. Kiszámíthatatlan, hogy hányan veszik igénybe a kamattámogatások különböző konstrukcióit, még akkor is, ha a banki hitelek elnyerésének szigorú jövedelmi korlátai vannak. Amennyiben például a gazdaság bővül, az átlagkeresetek emelkednek, a hitelek iránti kereslet növekszik. Ez gyarapítja a kamattámogatást nyújtó költségvetés kötelezettségeit, ami egyensúlyi problémákat okozhat. Ez a rizikófaktor annyira valószínű, hogy többek szerint 2003 elejére már be is következett. A Medgyessy-kormány Nemzeti Lakásprogramjának (NLP) tervezete hangsúlyozza, hogy az Orbán-kormány lakáspolitikája túlzott elköteleződést jelenthet a költségvetés számára, ami szűkíti a lakáspolitikai mozgásterét, ezért az állami kötelezettségvállalást limitálni kell<sup>6</sup>. A Medgyessy-kormány 2003. júniusi lakástámogatásról szóló rendelete<sup>7</sup> a költségvetés pozíciójának javítása érdekében a bankoknak folyósított támogatásokat mérsékelte és

<sup>6</sup> Otthon Európában. A Nemzeti Lakásprogram pillérei (NLP). [www.meh.hu/otthon/teremtes](http://www.meh.hu/otthon/teremtes)

<sup>7</sup> 79/2003 (VI. 6.) Korm. rendelet

15 millió forintba csökkentette a támogatott jelzáloghitelek maximális összegét. Ezzel felül „zárta” a rendszert, ám nem nyitotta ki alul: nem hozta helyzetbe az alacsonyabb jövedelmű csoportokat. A költségvetés hosszú távú eladósodásának megakadályozásával egyidejűleg nem történt koncepcióváltás a szisztéma egészét illetően. Viszont az új rendelet életbe lépése óta az addig folyamatosan csökkenő hitelkamatok a kamatplafonig növekedtek, mert a bankok így tudják csökkenteni az állami támogatás elvesztése miatt elszenvedett veszteségeiket.

### 3.3. Politikai haszon: a kormány sikere

A bankrendszernek a lakáshitelezési rendszer középpontjába állítására – a már vázolt okok mellett – az is magyarázatul szolgálhatna, hogy az önkritikus állam így akarta megkerülni saját bürokráciáját. Nem kívánta a nehézkes kormányhivatalok döntési tempójának kitenni az építkezni vágyókat, hanem a gyorsabbnak és saját érdekében rugalmasabbnak ítélt piacra irányította őket. Ennek persze némiképp ellentmondhatnak valamennyiünk banki ügyintézés során szerzett tapasztalatai. De az még inkább, hogy ha a lakástámogatási rendszer más pontjain vizsgálódunk, akkor nagyon is erőteljes állami beavatkozással találkozhatunk.

A 2001-es kormányrendelet kiemelten foglalkozott a bérlakások építésével. Több szakértői anyag szerint is a legkomolyabb problémát a bérlakás-szféra egységes szabályozásának hiánya jelentette. Budapest Városfejlesztési Konceptiója (BVK) – amelynek megállapításait elemezték a Gazdasági Minisztériumban a döntéselőkészítők – az önkormányzati bérlakásépítés helyett a régi épületek bérlakássá, bérházzá átalakítását priorizálta volna. Olyan önálló lakástársaságok létrehozása mellett tette le a voksot, amelyek felelősek lettek volna a létesítési projektekért, a bérlőkijelölésért és az épületállomány fenntartásáért. Kiemelt fontosságúnak tartotta a társasházak felújítását, az épület-felújítási programok bővítését és a célzott lakásfelújítási támogatások bevezetését (BVK, 1999: XI–9–12.). Mások az előbbieket országos szintű megvalósítást javasolták. Az önkormányzatok, az állam és a bérlakások lakóközössége közhasznú társaságokat (kht) hozhatnának létre, amelyek tevékenységi körébe tartozna az új közhasznú bérlakások építése és fenntartása. Az önkormányzatok elsősorban ellenőrző és stratégiai funkciót töltenének be, illetve bizonyos mértékű befolyásuk volna a bérlőkijelölésre, amellyel a szociális szempontokat érvényesíthetnék. A kht-kat egy központi bérlakásalap akkreditálná és felügyelné, amely emellett meghatározná az éves támogatásokat, pályázatokat írta ki és bírálta el, elosztaná a költségvetési pénzeket, előkészítené a jogi környezetet és szabályozást, véleményezné a lakásszektorral kapcsolatos jogszabályokat, elvégezné a létrehozott ingatlanállomány monitoringját. A kht-k volnának az építetők, és ehhez kapnák a központi alapon keresztül az állami támogatást (ÉMI, 2000: 5–16.). Járható út a nonprofit lakásszövetkezetek létrehozása is, amelyek valamilyen önkormányzati vagy állami támogatásban részesülnek. A tisztán önkormányzati, önkormányzati részvétellel működő társaságok által tulajdonolt és a nonprofit bérlakás-szektor a legtöbb nyugati országban pár-

huzamosan működik. A különféle szövetkezeti és lakástársasági formák nagy előnye, hogy részvételt biztosítanak a tulajdonosok mellett a lakóknak is a bérlakás-szektorra érintő kérdések meghatározásában, továbbá, hogy egyaránt rendelkeznek a független szervezetek rugalmasságával és az önkormányzati vagy épp üzleti szervezetek gazdálkodási fegyelmével. Fontos megjegyezni, hogy mindez nem a nyugati, uniós országokban valósítható meg. Lengyelországban 1996-ban fogadták el azt a jogszabályt, amely a központi lakásalap, valamint az önkormányzatok, lakásszövetkezetek és magántársaságok együttműködésére építve hozta létre az új országos bérlakás-struktúrát (Városkutatás, 2000: 8–12.). Mindehhez hozzátehetjük még, hogy az országos bérlakás-politikához nemcsak az épített és fenntartó szervezetek kijelölése tartozik hozzá, hanem a működés feltételeinek meghatározása is. Mindenekelőtt a lakbérek, lakásmogatók egységes szabályozásának kialakítása, definiálva a lakbérek meghatározásában és a támogatásban résztvevők körét, valamint a támogatások kondícióit.

A magyar gyakorlatban a bérlakás-szektorra semmiféle központi szabályozása nem jött létre. A bérlakás-rendszer alapvető szabályainak hiánya ismét jelzi, hogy az Orbán-kormány nem egy struktúra felépítésében gondolkodott. Az építkezések azonnali beindítását, és hatásuknak a növekedési adatokban történő megjelenését várta. Ezekről pedig saját politikai hasznát remélte: a recesszióra hajló gazdasági környezetben az életben tartott növekedés, s az általa keletkező elosztható források kedvező újrapozícionálási esélyt kínáltak.

Szintén a politikai haszonszerzést szolgálta az államnak juttatott szerep a bérlakás-építésben. Ennek illusztrációja az Földhitel- és Jelzálogbank (FHB) előtérbe toléása: a piaci hitelek támogatásának fő eszköze a kizárólagos állami tulajdonú bank, amely maga is nyújt lakossági szolgáltatást, illetve a jelzáloghitelek refinanszírozójaként ennek a területnek a megkerülhetetlen szereplője. Hasonló volt ez, mint a Magyar Fejlesztési Bank közreműködése az autópálya-építés területén. A kormány „figyelme” nyilvánult meg abban is, hogy a bérlakás-építés támogatását a Gazdasági Minisztériumhoz (GM) csatornázták be. Az Állami Támogatású Bérlakás Program valójában a GM egy költségvetési előirányzata volt – költségvetésének egy fejezete. Részét képezte a Széchenyi-tervnek, amely szintén nem volt egyéb, mint egyes költségvetési kiadások összefoglaló elnevezése, s mint ilyen a politikai kommunikáció hasznos eszköze (bár 2002-re a „magyar modellként” emlegetett Fidesz-gazdaságpolitika szimbólumává emelték). Nem érvényesült az önkormányzati vagy a civil autonómia, sem a szubszidiaritás: a GM a hozzá beérkező pályázatokat (tehát a helyi bérlakás-építés szükségességét és támogathatóságát) központilag bírálta el. Az Orbán-kormány nem gondolta, hogy helyben, a problémákhoz közel lehetne a leghasznosabban alkalmazni az anyagi eszközöket, például a központi forráselvonás mérséklésével. Ezért nem nyitott teret a kht-knak vagy a lakástársaságoknak, amelyek helyben intézhetnék volna a lakáspolitikai adott térségre, településre jellemző sajátosságokkal bíró ügyeit. Nemcsak arról van szó, hogy az állam minden fillérjéről tudni akart, ami része az adófizetők iránti felelősségének. A kormány maga akart rendelkezni a lehető legtöbb pénzforrásról. Ennek

oka egyrészt a folyamatok feletti *kontroll* gyakorlásának szándéka, a beavatkozás lehetőségének, a támogatás „helyes” irányának biztosítása. Másrészt pedig a kormány a maga érdemének kívánt feltüntetni minden sikert; azt kívánta kommunikálni, hogy ő maga „adta” a fejlődés anyagi lehetőségét – lásd még: „nemzeti ajándék” vagy „ajándék pénz az államtól” kifejezések használata<sup>8</sup>; a választási kampánnyal egyidőben feltűnő Széchenyi-terv-reklámspotok 2002 tavaszán. A siker gazdája – a politikai szándék szerint – így könnyen azonosíthatóvá vált: a kormány nem osztott az érdemekben.

### 3.4. Politikai haszon: választói célcsoport

Ha azt vizsgáljuk, mely társadalmi csoportokat célozta meg az Orbán-kormány a „millenniumi fordulatként” meghirdetett lakáspolitikájával, akkor rögtön szembeötlik a fiatal családok előtérbe állítása. A lakástámogatási rendszer zászlóshajójának tekinthető, csak lakásépítésre felhasználható kiegészítő kamattámogatás első változata expliciten a 35 évnél fiatalabb házaspárokat kedvezményezte. Ez politikailag racionális döntés: a Fidesz támogatottsága a 40 évnél fiatalabb korosztályok körében szignifikánsan magasabb, mint legfőbb ellenfeléé, az MSZP-é. A sorrend a 40 évnél idősebbek körében megfordul (lásd például: Róbert, 1999). A gazdasági racionalitás által is igazolható a célzás: a lakáspiacon jelen lévő családok 60 százaléka 35 éven aluli. Érthető tehát, ha az ő problémáik előnyt élveznek. Továbbá, ez a csoport döntően új lakást keresőket foglal magában, akik magasabb jövedelmük révén képesek is ezt megfizetni. A régi lakást venni szándékozók és bérlakást keresők idősebbek és alacsonyabb jövedelműek (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 23.). Ezzel a csoporttal ekkor nem foglalkozott a kormány, mert *a lakáscélú támogatások új rendszerével a munkaerő-piaci helyzetét tekintve aktív, sokgyerekes és átlagosnál magasabb keresetű fiatal házaspárokat kívánta kedvezményezni. A kérdés e helyütt az, hogy a kormány megfelelően célzott-e, amikor a lakástámogatások bevezetésével ezt a választói csoportot kívánta elérni: alkalmasak voltak-e döntései arra, hogy a várt politikai hasznot előállítsák?*

A 2000-es rendelet által meghatározott maximális, 8 millió forintos hitel 35 éves törlesztőrészlete havi 50 ezer forint körüli volt. Tízéves futamidővel 80 ezer forintra rúgott.<sup>9</sup> Egy nem magas jövedelmű család számára ez nem csupán az összeg nagysága miatt tűnt elérhetetlennek, hanem azért is, mert *a bankok – méltányolható üzleti érdekeikre figyelemmel – nem is adnak olyan hitelt, amelynek törlesztőrészletei meghaladnák az igénybe vevő háztartás havi nettó jövedelmének egyharmadát* (magasabb jövedelem esetén a jövedelem egyharmadánál jelentősebb eladósodást is megengednek). Az említett 8 milliós, 35 éves futamidejű hitel kiutalásához így havi 150 ezer forintos nettó jövedelemmel kellett rendelkeznie egy családnak. Eközben a nettó átlagkereset 1999-ben 51 721 forint volt (KSH, 2000a: 7.). A családban tehát két átlagosnál magasabb jövedelemmel rendelkezőnek

<sup>8</sup> Ajándék pénz az államtól. *Magyar Hírlap*, 2000. április 11.

<sup>9</sup> A Postabank hírlevele alapján.

kellett lennie (vagy egy kifejezetten magas jövedelműnek). Ezzel a gyermekeiket egyedül nevelők – akiket pedig a rendelet a kedvezményezettek körébe sorolt, de akik többnyire nők, emiatt többnyire eleve hátrányban vannak a munkaerőpiacon – legtöbbször rögtön esélytelenné vált egy ilyen összegű támogatásra. Holott „méltányolható lakásigényük” a kisebb jövedelemmel nem, csak a család nagyságával függ össze. A bankok tájékoztatói alapján (a törlesztőrészekre vonatkozó táblázatok szerint) két átlagos jövedelmű házastárs maximum 5 millió forintot vehetett fel, de ezt is csak a leghosszabb, 35 éves visszafizetéssel. A 3 milliós hitel törlesztőrészei is igen komolynak tűntek<sup>10</sup>, tekintve, hogy a törlesztés folyamán a jövedelem maradék kétharmadából kellene élnie a családnak. Ez akkor is nagy teherterhelés, ha figyelembe vesszük az infláció csökkenő mértékét, amellyel a kamatok is csökkennek. A fiatal házaspárok karrierjük során növelhetik jövedelmüket, aminek révén kisebb terhet jelent számukra a változatlan összegű törlesztés. Igaz, a háztartás bevételei csökkenhetnek is ilyen hosszú távon, ami növeli terheiket és a hitelező kockázatát. Mivel a kiegészítő kamattámogatás csak új lakás vásárlására vagy építésére volt felvehető, kérdéses, mit kezdhettek az alacsonyabb – legfeljebb átlagos – jövedelműek az általuk elérhető összegekkel. *Ez a konstrukció az anyagi tartalékokkal, illetve a (nem kevés) átlag feletti jövedelemmel rendelkezőknek adott esélyt egy igényeiknek megfelelő lakás megszerzésére a megélhetést nem veszélyeztető törlesztés mellett.* A jövedelem egyharmadához kötött nagyságú törlesztőrészlet a bankoknak elégséges biztonságot nyújthat, de a családot számos más, nagyobb ráfordítást igénylő tervének kivitelezésében akadályozhatja, s a jövedelmük ekkora része mindösszesen a már lakott lakás kifizetésére fordítódik. Így nyilvánvalóan kényelmesebb volt, a család szempontjából pedig biztonságosabb olyan hitelkonstrukciót választani, amely nem az egyharmados határ közelében van. Ez méginkább a magas jövedelműek számára teszi észszerűen és felelősséggel választhatóvá a kiegészítő kamattámogatást, hiszen az alacsonyabb jövedelműek ennek fényében még kisebb hitelek felvételére képesek.

Az általános kamattámogatás esetén az előbb leírtak hatványozottan érvényesek, hiszen itt jóval alacsonyabb állami támogatást állapított meg a 2000-es kormányrendelet. Az átlagos keresetűek számára még akkor is ijesztő összegű törlesztőrészek adódtak, ha az e konstrukcióban felvehető maximális 30 millió forintnál jóval alacsonyabb összeggel számolunk. Egy tízéves lejáratú, 5 millió forintos kölcsön havi törlesztőrésze 76–80 ezer forint volt<sup>11</sup>. Figyelembe véve, hogy a bankok a hitelminősítés során magas jövedelem esetén a jövedelem egyharmadánál nagyobb mértékű eladósodást is engedélyeznek, egy ilyen konstrukció igénybe vételéhez minimum kb. 160 ezer forint havi nettó családi jövedelemre volt szükség. Igaz, általános kamattámogatású hitelt lakáscélra bárki felvehetett és felvehet, s lakásbővítés is finanszírozható belőle – kisebb összeg felvételének is van tehát értelme. Mindazonáltal a 30 milliós maximum

10 U. o.

11 Szabályok és hitelek. HVG, 2000. március 11.

jelzi, hogy ez a támogatás is az átlag feletti keresetűeket célozta meg, akik ebben az esetben nem voltak a „méltányolható lakásigényhez” kötve.

Vajon mennyit profitálhattak a favorizált rétegek az Orbán-kormány lakáspolitikájából? Lévai és Kiss az 1998 után bevezetett családpolitika jelentős részéről állította, hogy az „puszta propaganda” (Lévai – Kiss, 1999: 10–11.). Ez veszélyt jelent egy kormány számára: a be nem tartott ígéretetek sokkal nagyobb elégedetlenséget váltanak ki, mint az el sem hangzók. Az a kérdés is felmerül, miért nem támogatta a hatalmon lévő párt hatékonyabban a saját politikai jövőjének tekintett társadalmi csoportokat. Ennek magyarázata már messzebbre vezet: a Fidesz és az általa vezetett kormány *irreális társadalomképe* adja meg a választ.

Fábián, Róbert és Szivós státuscsoport-vizsgálata a jövedelem, a megtakarítások és a tartós fogyasztási cikkekkel való ellátottság alapján hét státuscsoportot különített el az 1990-es évek magyar társadalmában. Ezek mindegyikénél meghatározó jellemzőként megadták az adott csoportba tartozó családok egy főre jutó éves jövedelmét és a státuscsoport életkori összetételét. Ennek alapján kíséreltem meg megállapítani, hogy a társadalomnak potenciálisan mekkora részét voltak képesek elérni a lakástámogatási rendszer 2000-ben bevezetett elemei. Az ekkori átlagos 51 ezer forintos nettó jövedelem mellett a fent leírtak alapján átlagos jövedelemmel a kiegészítő kamattámogatás keretében maximum 5, de inkább csak 3 millió forint hitel volt felvehető a család megélhetését nem veszélyeztető törlesztőrészlettel. Az általános kamattámogatás esetén – tekintve, hogy itt magasabbak a kamatok – még kisebb az elérhető összeg. Az átlagos jövedelemnél kevesebbel rendelkezők hitelképessége természetesen még szolidabb mértékű hitelt eredményez, míg az átlag feletti jövedelemmel rendelkezőké a kamattámogatások maximumaihoz közelebb eshet.

Az átlag feletti jövedelműnek tekinthető három státuscsoport („jómódúak”, „fogyasztás-centrikusak”, „megtakarítás-centrikusak”) a társadalom 32 százalékát teszik ki. Életkorukat tekintve azonban jórészt 40 év feletti, így – tipikus esetben – már nem a családalapítás és az első lakáshoz jutás problémája foglalkoztatja őket. Megtakarításaik és vagyonuk alapján nem szorulnak az állam segítségére, ha lakást akarnak változtatni. A többi státuscsoport családjai közül a „szegények” (18%) és a „kis vagyonú fogyasztók” (16%) a jövedelmük, a „depriváltak” (16%) és a „vagyonfelélők” (8%) az átlagos életkoruk miatt nem jöhetnek számításba megcélzott csoportként. A kormányzati preferenciáknak leginkább a „vagyonos fogyasztók” (10%) egy része és a „jómódúak” (13%) kisebb része felel meg, és – lévén, hogy az életkort illetően csoportátlagokról van szó – a többi csoportból is bekerülhet a feltételeknek megfelelőek közé néhány százaléknyi család (a státuscsoport-adatok forrása: Fábián–Róbert–Szivós, 1998: 77–84.). Ettől kezdve az a kérdés, hogy e családok mekkora hányada vállal legalább három gyermeket. Erre alighanem az a legmegengedőbb válasz, hogy csak a kisebb részük.

A fentiek alapján látható, hogy a Fidesz által megcélzott „középosztály” olyan tömegben, ahogyan azt vizionálták, egyszerűen *nem létezik*. Ennek magyarázata, hogy a rendszerváltás nyomán megváltozó egyenlőtlenségi és jövedelmi viszonyok a középrétegek pozícióit érintették a

legérzékenyebben, jelentős relatív pozícióvesztést okozva számukra, különösen a kilencvenes évek első felében. A jövedelmi és egyenlőtlenségi viszonyok átrendeződését az *átlag lecsúszása*, az átlagos pozíciókhoz tartozó jövedelmek értékvesztése kísérte, valamint a felső rétegek jövedelmének ezzel párhuzamos emelkedése (Kolosi, 2000: 109–110.). Az átlagos társadalmi helyzet statisztikai fogalom: jelentős a pozíciók szórása. A társadalmi státuscsoportok elrendeződése az 1980-as évek közepére jellemző „terhes babapiskóta” helyett „lecsupaszított homokórára” emlékeztet (Fábián–Róbert–Szivós, 1998: 89.): széles középosztály helyett inkább a kiterjedt alsó kategóriák léte a jellemző. A Fidesz és az általa vezetett kormány nem csupán a „cél tábla” (a társadalom) egy részét hagyta figyelmen kívül, hanem az elérni kívánt csoportokat illetően a *cél tábla mellé* dobált. Ez még akkor sem racionális, ha szándéka valószínűleg épp a középosztály megeremtése volt, mivel intézkedéseivel nem érte el a középosztállyá tehetőket.

3. táblázat Az FHB Otthonteremtő Hitel havi törlesztőrészletei kiegészítő kamattámogatással. 2,9 százalékos éves kamat +1,5 százalékos kezelési költség (2001. december 1.) – forintban

Kölcsön összege	5 éves futamidő	10 éves futamidő	15 éves futamidő	20 éves futamidő	25 éves futamidő	30 éves futamidő	35 éves futamidő
1 M Ft	17 351	9 197	6 611	5 409	4 755	4 367	4 126
2 M Ft	34 702	18 394	13 221	10 818	9 509	8 734	8 251
3 M Ft	52 053	27 591	19 832	16 228	14 264	13 100	12 377
4 M Ft	69 404	36 788	26 443	21 637	19 018	17 467	16 502
5 M Ft	86 755	45 985	33 053	27 046	23 773	21 834	20 628
6 M Ft	104 106	55 182	39 664	32 455	28 527	26 201	24 754
7 M Ft	121 457	64 380	46 275	37 864	33 282	30 567	28 879
8 M Ft	138 808	73 577	52 885	43 273	38 073	34 934	33 005
9 M Ft	156 159	82 774	59 496	48 683	42 791	39 301	37 130
10 M Ft	173 510	91 971	66 107	54 092	47 546	43 668	41 256

A kurzív számok azokat a hitellehetőségeket jelzik, amelyek az átlagos keresetű házastársak számára elérhetők.

Forrás: [www.fhb.hu](http://www.fhb.hu)

A 2001-es módosításokkal kapcsolatosan ezek alapján azt kell vizsgálnunk, elérhetőbbé váltak-e a módosított feltételekkel folyósított hitelek az átlagos keresetűek, és így a társadalom szélesebb rétegei számára. 2001 első tíz hónapjában a havi nettó átlagkereset 62 200 forintra emelkedett.<sup>12</sup> Két átlagos keresetű házastárs összjövedelme így 124 400 forint volt. Az egyharmados „hüvelykujj-szabály” számukra kb. 41 500 forintnyi törlesztőrészlettel járó hitel felvételét tette lehetővé. Példának okáért, az FHB 2001 decemberétől 2,9 százalékos kamattal és 1,5 százalékos kezelési költséggel kínálta a kiegészítő kamattámogatást (valamennyi pénzügyi intézmény közül az FHB kínálta a legkedvezőbb hitellehetőségeket). A bank honlapján közzétett táblázatból kiderül, hogy a legmagasabb összeg az átlagos kere-

<sup>12</sup> [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu)

setűek számára csak a leghosszabb futamidő választása esetén érhető el. Ez a helyzet mégis némi javulást jelentett: korábban az átlagos jövedelmű házas párosok összesen legfeljebb 5 millió forintot vehettek fel, és azt is csak 35 éves futamidőre. Az átlagos keresettel rendelkezők azonban ettől kezdve is csak a legalacsonyabb hitelösszegek mellett választhattak teljes szabadsággal a futamidők közül.

Az állami támogatású jelzáloghitel az FHB-nál is megfizethetetlennek tűnt: nem volt olyan konstrukció, amely lehetőséget adott volna, hogy átlagos jövedelemmel rendelkező házas párosok igénybe vegyék a 13,9 százalékos kamatozású kölcsönt. Nyilvánvaló, hogy az átlag alatti keresetűek jelentős része, de különösen a kereset nélküliek, a csak egy és alacsony jövedelmű keresővel rendelkező háztartások, valamint a munkanélküliek nem voltak képesek igénybe venni egyik hitelkonstrukciót sem. Az ő lakásproblémáik a legjobb esetben is csak az önkormányzatok szociális bérlakásberuházásainál kerültek a figyelem fókuszába.

Ez beleillik a Fidesz szociálpolitikájának általános vonalvezetésébe. 1998–2002 között a közép-, illetve a felső középosztályba tartozók számára voltak kedvezőek a családtámogatási rendszerben bevezetett változtatások is, melyek az adózáson keresztül segítették, a (minél magasabb) jövedelemmel rendelkezőket. Esetükben a családpolitika nem csak a politikai marketing részét képezte – nem volt „puszta propaganda” –, hanem nagyon is valóságos és kedvező hatásai voltak. Eközben viszont más társadalmi rétegek leszakadásának megakadályozására semmi sem történt: a társadalom legalsó 15–20 százalékát érintő kérdésekkel kapcsolatban (például a tartós munkanélküliek helyzete) nem volt mondanivalója a kormánynak (Lévai – Kiss, 1999). Ennek magyarázata a stabil szavazótábor kiépítésének szándéka volt: a Fidesz szociális juttatásokkal kívánta magához kötni az általa megcélzott szavazói csoportokat. Ennek érdekében másokat tudatosan mellőzött. Az elsődleges cél a versenyképesnek ítélt rétegek kedvezményezése volt. Az adott támogatást, aki képesnek látszott a növekedés előmozdításában való részvételre. Ide tartoztak a megfelelő végzettséggel, munkaviszonnyal rendelkezők, akik viszonylag magas jövedelmükből adóznak, és képesek a pénzpiacon megforgatható megtakarítások előállítására. Mivel a költségvetési összegek nem végtelenek, így e csoport előnyben részesítése egyúttal az alsóbb rétegek diszpreferálását jelenti. Ez amolyan *növekedési áldozat*. Egyúttal a kormány retorikájával és döntéseivel egyaránt azt üzenté a kedvezményezett csoportoknak, hogy nem várja el szolidaritásukat más társadalmi csoportok iránt, s nem kíván komolyabb vertikális újraelosztást megvalósítani. Az alsóbb rétegeknek mindössze annyi biztatást adott, hogy a gyors növekedés pozitív hatásai előbb-utóbb megjelennek majd az ő életükben is. Az előnyök „szétosztása” azonban egyenlőtlenül történt. Ez még akkor is igaz, ha a korábbiak alapján világosan látszik: a 2001-ben kiterjesztett támogatási rendszer, illetve a nagyarányú kamatsökkentés a korábbinál pontosabban célzott és talált. A kormány által elérni szándékozott társadalmi csoportok nagyobb valószínűséggel tudták igénybe venni a támogatási formákat, mint az egy évvel korábbi szabályozás alapján. Fontos aláhúzni: nem igaz, hogy nem célzottak ezek a támogatások, ahogyan azt a szakértői tanulmány állítja (Hegedűs és szerzőtársai, 2000: 24–25.). Csak

épp másféle célzási szempont érvényesült: nem szociálpolitikai. *Nem a rászorultsági elv, hanem az „alkalmassági” szemlélet játszott szerepet.* Amely szerint azokat kell támogatni, akik (1) képesek azonnal igénybe venni ezeket a támogatásokat, (2) a felkínált lehetőséggel élve már rövid távon hozzájárulnak a növekedéshez, a hitelpiac bővüléséhez stb. Ennek hasznából azután majd ismét részesülhetnek, például újabb adókedvezmények révén. A társadalom fenntartói és működtetői e felfogás szerint a munkával, jövedelemmel, és különösen az ezek mellett családdal rendelkezők: ők azok, akik hozzájárulnak a gazdaság és a népesség növekedéséhez. Az ebből kiinduló politikai felfogásnak nem célja a lehetőségek vizsgálata. Indifferens, vannak-e olyanok, akiknek lehetőségeket kellene adni ahhoz, hogy másokhoz hasonlóan „hasznos” tagjai legyenek a társadalomnak. Mintha csak az „itt és most” számítana: aki az adott pillanatban képes a fejlődéssel lépést tartani, az segítséget is kaphat ehhez. A legsúlyosabb 15–20 százalékos ellenben kimarad a fejlődés, előrelépés lehetőségéből, de legalábbis relatív hátrányai jelentősen növekednek. Ők lehetnek azok – talán már azok is – Magyarországon, akiket Robert Castel a „létszámfeletti” kategóriájába sorol. Különösen a kiöregedett és a pályakezdő munkavállalókat, a tartósan munkanélkülieket fenyegeti a veszély, hogy a társadalomba integrálatlanná, és idővel integrálhatatlanná válnak. Mindennek ők maguk is tudatában vannak. Beillesztési politikák híján pszichológiai és kulturális leépülésük következik be, ami sajátos szubkultúrává növi ki magát, s a következő generációk már erre szocializálódnak (Castel, 1998.). Nem szólva arról, hogy a lehetőségek szűk körre redukálása hosszabb távon *növekedési limitet* jelent. A növekvő gazdaság termékeinek kereslete korlátozottá válhat, mert a társadalom egy része nem lesz képes fogyasztóként megjelenni a piacon.

#### 4. A Medgyessy-kormány lakáspolitikájának körvonalai

A Medgyessy-kormány programja külön fejezetben foglalkozott az otthonteremtéssel és lakástámogatással. Ez nyilvánvaló reakció volt arra, hogy az Orbán-kormány kiemelten kezelte ezt a területet: nem kerülhette ki a kérdést az új kabinet sem. Utóbbi egyrészt azt ígérte, hogy a már létező megoldásokat megőrzi – a kormányprogram célként fel is sorol néhány már létező programot. Az ígéret másik része azonban a módosításra, kiegészítésre, és a meglévő támogatások *igazságosabbá tételére* vonatkozott. Észreint a célzott szociális támogatásokat a legszegényebb rétegeknek kell megkapniuk, a tehetősebbeknek pedig elsősorban a piaci eszközök útján kell támogatáshoz jutniuk. Az új lakások építésével egyenrangú célként olvashatunk a felújításról, rekonstrukcióról, rehabilitációról. A kormányprogram külön említést tett néhány különösen sebezhető társadalmi csoport lakáskérdésének megoldásáról: krízishelyzetben lévő családok, állami gondozásból kikerülő fiatalok, lakás nélkül maradt idősek, fogyatékkal élő emberek. Egyértelmű ígéret fogalmazódott meg a „szocpol”, a lakásépítési és -vásárlási kedvezmény összegének emelésére vonatkozóan<sup>13</sup>. Ez 2002. december 1-jén meg is történt, 2004. április 1-jétől pedig tovább növekszik a támogatás összege.

## 4. táblázat A lakásépítési és -vásárlási kedvezmény összegének változásai (forint)

	1995–2002 között	2002. december 1-jétől	2004. április 1-jétől
1 gyermek után	700 000	500 000	800 000
2 gyermek után	1 200 000	1 600 000	2 000 000
3 gyermek után	2 200 000	2 700 000	3 000 000
4 gyermek után	2 400 000	3 200 000	4 000 000

Forrás: <http://origo.hu/uzletinegyed/hitel/lakashitel/20031022lakashitel.html>, bővítve az 1995–2002 közötti adatokkal

Nemcsak arról van szó, hogy egy kedvezmény összegét hét év után először emelték. Hanem arról is, hogy a Medgyessy-kormány „lát fantáziát” a közvetlen állami támogatás eszközeiben. Kérdés, hogy ezt kivételes alkalmként vagy új alapelveként kezelhetjük-e, illetve hogy miként illeszkedik más alapelvekhez.

Már említettük a Medgyessy-kormány azon intézkedését, amellyel csökkentette a támogatott jelzáloghitelek felső összeghatárát (30 millióról 15 millió forintra).

Megváltoztak a lakáshitelek kamatfizetésével kapcsolatos adókedvezmény szabályai is. 2002 őszén még a lakásépítésre vagy -vásárlásra felvett hitelek törlesztőrészelei egy részének leírhatóságát lehetővé tevő adókedvezmény – adókiadás – rendszerének teljes megszüntetése volt a kormány szándéka. Megszüntette volna tehát azt a lehetőséget, hogy a magasabb jövedelműek – akiket a támogatási rendszer a hitelfelvétel nagyobb esélyével és nagyobb felvehető összeggel, valamint nagyobb állami támogatással már „megjutalmazott” – további előnyt élvezzenek az adózás során, újabb állami pénzhez jutva. A megszüntetés helyett azonban végül a korlátozás eszközét alkalmazta a Medgyessy-kormány: a lakások értéke és az adózó jövedelme alapján szabta meg az adókedvezmény igénylésének korlátját. 2004. január 1-jétől új lakáshoz 15 millió forintos vételárig vagy építési költségig, használt lakás vásárlásához, felújításához pedig 10 millió forintig jár az adókedvezmény, amelynek összege is csökken: az éves törlesztőrészlet 40 százaléka (használt lakás vásárlása, felújítás vagy bővítés esetén 30 százalék), de legfeljebb 120 ezer forint igényelhető vissza. A teljes összeget csak az veheti igénybe, akinek a jövedelme nem több, mint évi 3,4 millió forint; az igénybe vehető kedvezmény a 3,4-4 millió forint közötti sávban fokozatosan mérséklődik, 4 millió forint éves jövedelem felett pedig megszűnik (ha az adós házas- vagy élettársa gyeseen van, akkor a jövedelmi limitek 4,4, illetve 5 millió forintig kitolódnak). További korlátozás, hogy csak a hitel felvételének évében és még további négy évig lehet az adókedvezményt igénybe venni.

A lakásépítési kedvezmény összegének emelése, a kamattámogatásos hitelek felső összeghatárának megfelelése, a bankoknak folyósított állami dotáció mérséklése és az adókedvezmények redukálása lehet egy új, az alacsonyabb jövedelmű csoportok támogatását preferáló politika jele. A kormány gyengítette azokat a mechanizmusokat, amelyek a lakástámo-

13 A kormányprogramot lásd pl.: <http://www.medgyessy.hu/index.php?p=kp1>

gatást az adózás progresszivitásának felülírásával a magas jövedelműeket jutalmazó szisztémává tették. A „szocpol” összegének „karbantartása” az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők számára biztosít nagyobb támogatást, vagy éppen nagyobb önrészt a hitelfelvételhez. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a „szocpol” univerzális ellátás, ez tehát a magasabb jövedelmű családoknak is jár első lakás építése vagy vásárlása alkalmával. Esetükben a kamattámogatás olyan plusztámogatást jelent, amellyel az alacsonyabb jövedelműek nem tudnak élni.

Az évi 4 millió forintnál magasabb jövedelműek támogatása teljesen megszűnt – már ami a hiteltörlesztés utáni adókedvezményt illeti: ezzel a rendszer felülről zár. *Am célzottan az alacsonyabb jövedelműek esélyhátrányának kompenzálását szolgáló intézkedést nem hoztak. Az éves maximum 120 ezer forint visszaigénylése kb. havi 75 ezer forint nettó jövedelemtől vehető igénybe (a bruttó 3,4 millió forintig meghúzott limitig). Ettől azonban (1) a 3,4 millió forintos jövedelemhatárig az adórendszerben továbbra is érvényesül a magasabb jövedelműeket jutalmazó logika. (2) A maximális adókedvezmény érvényesíthetőségéből kimaradnak a havi nettó 75 ezer forint jövedelemnél kevesebbel rendelkezők. A szisztéma tehát továbbra is „bünteti” az alacsonyabb jövedelműeket, csak másutt vonja meg a határokat. Ugyanez igaz a kamattámogatásos hitelek hozzáférhetőségére is: a rendszer igazságosabbá vált, de alapvető logikája, a hitelezés túlsúlya és a magasabb jövedelem jutalmazása továbbra is domináns jellemzője. Az igazságosabbá válás pedig a „felfelé zárás” révén, s nem a „lefelé nyitással” történt. Nehéz felmérni, hogy a konkrét intézkedések mennyiben motiváltak a 2003 közepe óta érvényesülő (újabb) állami takarékosági kurzus, és mennyiben a kormány koncepciózus gondolkodása által: ez a jövőbeni irányokat tekintve egyáltalán nem mindegy. Az mindenestre biztos, hogy a hitelkonstrukciók szélesebb köre nem a támogatási rendszer átalakítása, hanem az átlagkeresetek növekedése – 2003 szeptemberében kb. 85,5 ezer forint/hó<sup>14</sup> – következtében vált elérhetővé. Azzal együtt is igaz ez, hogy kétségtelen: a kormány 2002–2003-as gazdaság- és szociálpolitikai lépései fontos szerepet játszottak az átlagkeresetek (az Orbán-kormány idején is tapasztalható) növekedésében.*

A bérlakás-szektorra vonatkozó tervek az építés ösztönzése mellett a bérlőtámogatásra is figyelmet fordítanak. A rendszer lényeges részét jelentik majd a lakbérjegyek. A rászoruló háztartások ezeket bármely – a jövőben megalakuló – lakásvállalatnál vagy regisztrált magánbérbeadónál igénybe vehetnék. Ez egyúttal a lakásbérbeadás legalizálását is ösztönözné. A különböző bérbeadó szervezetek *versenyeznének a rászorult bérlőkért is*, akik így nem volnának olyan kiszolgáltatott helyzetben, hogy bármilyen rossz lakásmegoldást el kellene fogadniuk. Ez a programalkotók szerint elősegíti azt is, hogy ne alakuljanak ki szociális gettók, s hogy a különböző bérbeadó szervezetek ne csak egy bizonyos társadalmi célcsoport kiszolgálását találják kellően lukratívnak. Ezen az úton megoldódhatna a lakásvásárlásra, -felújításra vonatkozó hitelekkel részesedni csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem tudó csoportok lakásproblémája is, amennyiben kellő mennyiségben rendelkezésre állnának meg-

14 <http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/>

felelő minőségű bérlakások. A problémát a „kellő mennyiség” jelenti. Az NLP tervezete szerint a bérlakás-szektorban 15 év múlva a teljes lakásállomány 15 százalékát kellene kitennie. Ez azt jelenti, hogy az éves bérlakás-építésnek az összes lakásépítésen belüli részesedésének tartósan 15 százalék felett kell lennie. Ehhez képest az Orbán-kormány bérlakás-építésre vonatkozó rendelete öta eltelt három évben alig több mint 11 ezer lakás épült<sup>15</sup>, ami legfeljebb a mai részarány fenntartását tenné lehetővé. E tanulmány írásának idején még eldönthetetlen, hogy a Medgyessy-kormány képes lesz-e valóban ösztönözni a bérlakások nagyarányú építését.

A tizenöt éves távlatra szóló NLP egyébként a meglévő támogatási formák megőrzését ígéri – a többek között a fentiekben ismertetett társadalmi hatásuk módosítása a szerzők szerint az új elemek bevezetésétől várható. A program összesen évi 38–40 ezer új lakás építését és 80–100 ezer lakásfelújítás kivitelezését tartja szükségesnek, és ezt megvalósíthatóvá is kívánja tenni.

E helyütt nem áll módunkban részletesen ismertetni az NLP elképzeléseit. Az azonban nem kerülheti el a figyelmünket, hogy a program szövegét két eltérő elv látszik áthatni. Két olyan elv, amelyek összeegyeztetése bizonyosan nehézségekbe ütközik majd. Az egyik a liberális állam felfogása. A „liberális” kifejezés egy alkalommal sem szerepel ugyan a szövegben, de mindvégig jelen van a liberális állam koncepciója, mint elvi kiindulópont. Gyakran visszatérő fordulat a piacépítés, a verseny kibontakozásának segítése. Ezek a célkitűzések jelennek meg a kedvezményes hitelek széles körű alkalmazásának szándékában, a versenyt akadályozó szabályozók leépítésében.

A másik alapelv a klasszikus szociáldemokrata jóléti elvárásokkal rokonítható. Ennek jegyében a tervezet célul tűzi ki, hogy a lakástámogatások a két alsó jövedelmi ötöd tagjaihoz a jelenleginél lényegesen nagyobb mértékben jussanak el. Ennek az elvi megközelítésnek az érvényesülését szolgálják a különböző normatív támogatások vagy éppen a speciális szükségletekkel rendelkező csoportokra irányított célprogramok. Az elvek összehangolásának szükségessége megjelenik a szövegben, amikor az „a rászorultak számára a piac működésével összhangban lévő, igazságos, arányos és fenntartható rendszer” létrehozását és működtetését határozza meg célként. Mégis megfogalmazhatók kételyek azzal kapcsolatban, hogy a liberális és szociáldemokrata értékek összhangja zökkenőmentesen vagy legalábbis viszonylag kevés zökkenővel biztosítható lesz-e.

Az állami és a piaci ellátás és finanszírozás összeegyeztetésének kiindulópontja nyilvánvaló: az államnak nem áll rendelkezésére a program finanszírozásához elegendő forrás, legalábbis az állami kiadások jelenlegi struktúrájából kiindulva. Ezért szükséges a piacon lévő tőke bevonása, amihez pedig érdekeltté kell tenni azok tulajdonosait. Az állam feladata ebben a helyzetben az, hogy a piac működéséhez biztosítsa a feltételeket, s a nehezebb helyzetű egyéneket, közösségeket felkészítse a piac „fogadására”. Mintha a szociális munkában használt alapelv, a „képesse tétel” (empowerment) érvényesülne. Csak épp néha illuzórikusnak tűnik ennek

15 <http://origo.hu/uzletinegyed/hitel/lakashitel/20031022lakashitel.html>

sikere. Kérdésként vetődhet fel az is, vajon nem a felelősség eltolása-e a valódi cél? Nem az Orbán-kormány politikai céljainak következményeként említett leszakadás lesz-e az eredménye annak, ha a piac hatásainak tesznek ki sebezhető társadalmi rétegeket? Lehetséges-e olyan támogatási formákat kialakítani, amelyek egész társadalmi csoportokat felkészítenek a piaci helytállásra? Nem fog-e bármelyik jövőbeni kormány arra hivatkozni majd, hogy a lehetőségek megvoltak, s aki nem élt ezekkel, annak már nem tud mit nyújtani?

### Tanulságok

Az állam és a piac szerepének összehangolása az új magyar lakáspolitikai kialakításán messze túlmutató probléma. Az állam szerepének mérséklése valószínűleg nem csak a pénzügyi kényszerek miatt indokolt, hanem azért is, hogy az állampolgárok jogtudatos magatartása, önálló jogérvényesítésre való képessége a lehető legteljesebb mértékben érvényesülhessen. Az állami gondoskodás gátolja ezt, s ez különösen káros egy olyan országban, ahol évszázados hagyománya van a „majd az állam megoldja” típusú elvárásoknak, az egyéni felelősség eltolásának.

Másfelől viszont nincs olyan társadalmi szereplő, amely a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésében olyan hatásosan működhetne közre, mint az állam. A civil szféra megerősítése, az NGO-k tőkeerejének és szellemi kapacitásának bővítése elengedhetetlenül szükséges. Ám ezekhez a szervezetekhez nem kapcsolódnak (állampolgári) jogok, amelyek ellátási, finanszírozási kötelezettségeket keletkeztetnek. A piac, a civilek és az állam harmonikus együttműködése szükséges, hogy a vázolt dilemmák megoldódjanak. S persze, a politikai döntéshozók problémaérzékenysége, amihez elengedhetetlen a szociálpolitika mainál jobb érdekartikulációs képessége és olyan érvekkel történő „felszerelése”, amelyek segítségével a kormányok és pártok „szociális érzékenységén” túl az *érdekeltség* is feléleszthető. Bizonytalan reménynek tűnik egy mindent átfogó, és minden problémára egy elméleti keretben választ adó ideológia kidolgozásától várni a dilemmák megoldását. A piac, az önkormányzatok, a civil szervezetek és a polgárok kapcsolatrendszerének ideális, de legalábbis működőképes változatai az adott problémák vonatkozásában az adott helyszínen alakulhatnak ki. Jó esetben a magyar lakáspolitikai megoldás egyik példája, műhelye lehet. Amelynek „terméke” amolyan „mintadarabja” lehet más szociálpolitikai kérdések megválaszolásának. Kevésbé jó esetben viszont nem valamiféle, s bizonyítva vitatható politikai koncepcióval összhangban formálódik majd ez a szakpolitika, hanem a pillanatnyi érdekeknek esik áldozatul. Töredezetté és kiszámíthatatlanná válva pedig szakpolitika rangját veszíti el: a politikai tematika és a költségvetési érdekek hátsó udvarába kerül. Amivel egyúttal a mindenkor kormány lemond a szavazói preferencia befolyásolásának egyik fontos eszközéről.

## Irodalom

- Balázs János, 1995. Az ingatlan- és lakásszféra szereplői Magyarországon – típusok, vélemények, törekvések és politikák. In: Balázs – Galland – Hajnal (szerk.): *Ingatlanpiac és lakáspolitikai Magyarország és Svájcban*. Budapest: Aula. 111–131. o.
- Budapest Városfejlesztési Konceptiója. 1999. november.
- Castel, Robert, 1998. *A szociális kérdés alakváltozásai*. Budapest: Max Weber Alapítvány – Wesley Zsuzsa Alapítvány – Kávé Kiadó.
- Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Rt. (ÉMI), 2000: *A bérlakást építő és üzemeltető kht-k rendszerének létrehozása és működésének kialakítása, különös tekintettel az ehhez szükséges állami támogatások bemutatására*. 2000. július.
- Fábián Zoltán – Róbert Péter – Szivós Péter, 1998. Anyagi-jóléti státuscsoportok társadalmi miliói. In: Kolosi – Tóth – Vukovich (szerk.): *Társadalmi riport 1998*. Budapest: TÁRKI. 72–91. o.
- Hegedűs József és szerzőtársai, 2000. *Lakás jelzáloghitelezés jelenlegi akadályainak vizsgálata, javaslat a hitelezés szerepének növelésére*. Budapest: Városkutatás Kft.
- Hegedűs József – Tosics Iván, 1991. Privatizáció a lakásrendszerben. *Esély*, 3.
- Kolosi Tamás, 2000. *A terhes babapiskóta*. Budapest: Osiris.
- Központi Statisztikai Hivatal, 1999: *Magyar statisztikai évkönyv*. Budapest: KSH.
- 2000. *Lakásépítések, építési engedélyek*. Budapest: KSH.
- 2000a. *Létszám és kereset a nemzetgazdaságban*. Budapest: KSH.
- 2001. *Magyar statisztikai évkönyv, 2001*. Budapest: KSH.
- Lévai Katalin – Kiss Péter, 1999. Merre tart a szociálpolitika? *Esély*, 5.
- Levin, Peter, 1997. *Making Social Policy*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- Mehrli Péter, 1995. Ingatlanberuházások finanszírozása Magyarországon. In: Balázs – Galland – Hajnal (szerk.): *Ingatlanpiac és lakáspolitikai Magyarország és Svájcban*. Budapest: Aula. 75–82. o.
- Róbert Péter, 1999: Oszttály és párt Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1.
- Sinfield, Adrian, 1999. Társadalmi védelem kontra adótámogatás. *Esély*, 1.
- Titmuss, R. M., 1991. A jólét társadalmi elosztása: reflexiók a méltányosság kereséséről. In: Lévai – Ferge (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke – T-Twins. 86–97. o.

1.ábra

