

FARKAS TAMÁS

A JÓLÉTI LAKÁSPOLITIKÁKTÓL A MAGÁNBÉRLETI SEKTORIG: AZ ANGOL LAKÁSTÁMOGATÁSI RENDSZER REKOMMODIFIKÁCIÓJA

A tanulmány az angol lakástámogatási rendszer rekommodifikációs változásait vizsgálva kívánja feltárni a lakáspolitikai otthonteremtésre és családalapításra gyakorolt hatásait. A szociális lakások megvételének lehetősége (Right to Buy, továbbiakban RTB) az utóbbi évtizedekben jelentősen csökkentette a szociális lakásállományt, miközben a konzervatív kormányzat, részben a magánbérleti szektor súlyának további növekedése miatt, 2011–12-ben alapjaiban alakította át a legfontosabb lakástámogatási mechanizmusokat. Ezen tendenciák következményeként a lakásállomány egyre nagyobb része válik kitétté a piaci folyamatoknak, míg a legfontosabb lakástámogatási intézkedés, a Local Housing Allowance (továbbiakban LHA) – a fiatalok társbérleti viszonyát támogatva – egyrészt nem képes hatékonyan ellensúlyozni az ingatlanpiaci anomáliákat, másrészt pedig számolni kell a mechanizmus negatív demográfiai hatásaival, leginkább a fiatalok otthonteremtése és gyermekvállalása kapcsán.

Bevezetés

Tanulmányunkban az angol¹ lakástámogatási rendszer néhány alapvető mechanizmusán keresztül mutatjuk be a jóléti lakáspolitikák több szinten lezajló rekommodifikációs folyamatát, illetve elemezzük a folyamatoknak a fiatalok otthonteremtésére és családalapítási lehetőségeire gyakorolt hatását. Írásunkban az angol lakástámogatási rendszer két intézkedéscsomagját elemezzük részletesen,

¹ Az Egyesült Királyság egyes országai széleskörű autonómiát élveznek a lakáspolitikai intézkedések kapcsán, ezért az egyes szakpolitikák nem fedik le szükségszerűen az egész országot. Tanulmányunkban kimondottan az Angliában érvényben lévő támogatási mechanizmusokra fókuszálunk. A szakirodalmi adatok elsősorban az angliai viszonyokra vonatkoznak, az esetleges eltéréseket jelezzük. A szociális lakásállományra vonatkozó adatok minden esetben az angliai viszonyokat tükrözik. A szociális lakhatást szabályozó és fő fenntartó kormányzati entitásai az egyes országokban a következők: a *Homes England* Angliában, a *Scottish Government's Housing and Regeneration Directorate* Skóciában, a *Welsh Assembly Government's Housing Directorate* Walesben, illetve a *Northern Ireland Housing Executive* Észak-Írországban.

amelyeknek köszönhetően jelentősen átalakultak a lakáspolitikai céljai és lehetőségei, és amelyeknek egyre élesebben mutatkoznak meg a negatív demográfiai hatásai. Nem állítjuk, hogy a lakhatási helyzet és a családalapítás (termékenység) között közvetlen oksági kapcsolat lenne, viszont mindenképpen vizsgálódásra érdemes viszonyoknak tartjuk a lakástámogatások átalakításának az otthoneremtésre gyakorolt hatását. Elemzésünk tágabb keretét egyrészt az angol lakástámogatási mechanizmusok rövid bemutatása, másrészt pedig a jóléti szolgáltatásrendszerek privatizálásának és átalakulásának a narratívája alkotja. Végző célunk annak meghatározása, hogy részben a szociális lakások megvásárlásának lehetősége, részben pedig a 2011-12-es lakáspolitikai reform eredményeként bevezetett lakástámogatási juttatás, az ún. *Local Housing Benefit* hogyan rekommodifikálja a lakástámogatási rendszer bizonyos elemeit, és mindez milyen módon hat a fiatalok otthoneremtési és családalapítási lehetőségeire.

A problémakör elemzése során először bemutatjuk az angol lakásrendszer helyzetét a lakhatási rezsimok² rendszerében, illetve meghatározzuk a tágabb jóléti rendszerek és a lakáspolitikák bizonyos összefüggéseit. Ezután bemutatjuk az angliai szociális lakásszektor és a lakhatási támogatási rendszert, végül pedig rátérünk az RTB és az LHA mechanizmusok lakáspiaci, illetve otthoneremtési lehetőségekre gyakorolt hatásaira. Tanulmányunk fő konklúziója az, hogy a jelenlegi lakástámogatási rendszer kulcsmechanizmusai egyre inkább visszaszorítják a fiatalokat a magánbérleti szektorba (*private rent sector*, továbbiakban PRS), miközben ott csupán egy olyan támogatási mechanizmus (az LHA-SAR) válik elérhetővé számukra, amely piaci társbérleti konstrukcióba kényszeríti őket, gátolva ezáltal a támogatásra szoruló fiatalok családalapítását.

A lakhatási viszonyok és a lakhatási politikák vizsgálata a XX. század második felében kezdett fokozatosan az összehasonlító politikatudomány és a nemzetközi politikai gazdaságtan fókuszába kerülni (Schwartz – Seabrook, 2009: 1). A nyugati jóléti modellek kiépülésével, a lakhatáshoz való jog megszilárdulásával, illetve a lakhatási helyzet általános felértékelődésével a lakáspolitikai intézkedések, valamint azok hatásainak elemzése egyre több összehasonlító kutatás témájává vált. Mivel a lakhatáshoz való jog az egyik legalapvetőbb egyéni és szociális jog, a lakhatási problémák gazdasági és munkaerőpiaci, illetve politikai veszélyeket jelenthetnek. Ezzel összefüggésben a lakhatási körülmények javítása, a lakáspiaci zavarok mérséklése fontos állami feladat. A lakhatás állami támogatása alapvető része a jóléti politikáknak, a válságot követő években (amelynek egyik legfontosabb aspektusa éppen a súlyos ingatlanpiaci krízis volt) az állam otthoneremtésben betöltött szerepe ismét erősödő tendenciát mutat. Az utóbbi években egyre nagyobb az össztársadalmi nyomás a fejlett országok kormányain, hogy szisztematikusan fellépjenek a lakhatáshoz való hozzáférési és megfizethetőségi feltételek drasztikus romlása, a lakásfinanszírozási lehetőségek általános szűkülése,

² Lakhatási rezsimon és lakásrezsimon a lakástulajdonlási formák, a lakáshitelezési lehetőségek és az alapvető ingatlanpiaci helyzet összességét értjük.

valamint a lakhatással kapcsolatos kiadások gyors növekedése ellen. A lakáspolitikai intézkedéscsomagok ugyanakkor maguk is a rendkívül összetett politikai-társadalmi dinamikák együttesébe illeszkednek. Ezek viszont az állampolgárok jóléti rendszerekhez való viszonyán keresztül alakulnak. Ez a viszonyrendszer egyrészt meghatározza az állampolgárok belpolitikai véleményeit és pártpolitikai preferenciáit, másrészt pedig befolyásolja maguknak a jóléti intézményeknek a kiépülését és működését. Ezt figyelembevéve ugyanakkor meglepő, hogy a lakáspolitikai intézkedések összehasonlító és nemzetközi politikai-gazdaságtani vizsgálatai csak az 1980-as években kezdtek szaporodni. Az utóbbi két-három évtized kutatásai egyértelműen rávilágítottak arra, hogy a lakáspolitikák és a lakhatási rezsimek közvetlenül befolyásolják a választók politikai viselkedésmin-tázatait, a társadalmi stabilitást, a jóléti intézményrendszerek strukturálódását, valamint számos alapvető makróökonómiai tendenciát is (Schwartz–Seabrooke, 2009).

A tágabban értelmezett lakhatási helyzet (vagyis a lakáspolitikák és az ingatlanpiaci viszonyok összessége) egyszerre tükrözi és árnyalja az adott ország alapvető és specifikus gazdasági-társadalmi berendezkedését, illetve a jóléti intézmények kategorizálását. Ebben az értelemben a lakhatási helyzet vizsgálata két tágabb rendszertipológiai és elemzési paradigmába illeszthető be. Egyrészt vonatkoztatható az ún. kapitalizmusváltozatok narratívára, amelyet Peter A. Hall és David Soskice dolgozott ki az 1990-es évek második felében (Hall – Soskice, 2001). A szerzőpáros a működő piacgazdaságok és a nemzetállami társadalmi-gazdasági intézményrendszerek két alapvető fajtájaként különbözteti meg a liberális piacgazdaságokat (elsősorban az angolszász államok tartoznak ebbe a kategóriába) és a koordinált piacgazdaságokat (Németország, Japán, skandináv államok, Ausztria, Dél-Korea). A lakhatási politikák másrészt elhelyezhetők a jóléti államok mára klasszikussá vált, Gøsta Esping-Andersen által megalkotott kategóriarendszerében is. Az 1990-ben megjelent *The three worlds of welfare capitalism* című könyvében Esping-Andersen a liberális, a konzervatív/korporatív és a szociáldemokrata jóléti rendszereket különböztette meg. A szerző érvelése szerint a három jóléti modellben a dekommodifikáció eltérő mértékei és szintjei érvényesülnek a jóléti ellátórendszerekben. A dekommodifikáció szintje mindenekelőtt azt határozza meg, hogy bizonyos társadalmi-gazdasági alrendszerek mennyire függetlenek a piaci viszonyoktól, és hogy az ezekben az alrendszerekben megjelenő egyéneknek mennyi anyagi és munkaerő-ráfordításra van szükségük ahhoz, hogy működni tudjanak az adott területen. A magas dekommodifikációs szint azt jelenti, hogy az egyének piaci teljesítményétől függetlenül alanyi joga van egy adott jószág (például lakhatás) élvezéséhez.

A lakásrendszerek kategorizálásával kapcsolatos törekvések akkor válnak igazán érdekessé, ha beemeljük azokat a lakhatási helyzetre jellemző indikátorokat, amelyeknek jelentőségük van a politikai gazdaságtani, illetve a jóléti rendszerek kategorizálásai kapcsán. A lakáspolitikák egyik legfontosabb jellemzője az, hogy az egész szektor jelentős és folyamatos piaci befolyás és kitettség alatt

áll, ami a jóléti rendszerek egyéb komponenseiről általában nem mondható el. A különböző lakáspolitikai intézkedések és programok sikere nem feltétlenül vagy nem elsősorban a fiskális ráfordításokon és a redisztribúciós mechanizmusok hatékonyságán múlik, hanem a tágabb piaci és makrogazdasági folyamatokon is. A jóléti lakáspolitikáknak valamilyen módon ellensúlyozniuk kell bizonyos lakáspiaci tendenciákból fakadó anomáliákat (öröklésen keresztüli túlzott vagyonfelhalmozás, ingatlanár-robbanások, a fiatalabb generációk lakhatási nehézségei, regionális szinten eltérő keresleti-kínálati viszonyok stb.). Mindez azt jelenti, hogy a kormányzati lakáspolitikai intézkedések csak a tágabb ingatlanpiaci mozgásokkal együtt vizsgálhatók. Ez alapján körvonalazódik egy igen összetett interakció a tágabban vett lakhatási viszonyok, valamint a jóléti rendszerek között, mindenekelőtt a lakástulajdonlás és a szociális lakhatási intézkedések kapcsán. Ennek az ellenhatás-dinamikának a vázolásához három diszkurzív csomópontot és két, lakhatási helyzetekkel kapcsolatos dimenziót kell megértenünk. Az első diszkurzív mezőt az jelenti, hogy egy adott társadalomban milyen alapelvek mentén alakul ki a „lakástulajdonlás” fogalma, és hogy ezzel összefüggésben milyen szinten kommodifikálódott, vagy dekommodifikálódott a szóban forgó társadalom lakásfogalma. A társadalom domináns része fogyasztási jószágként, szociális jogként vagy befektetési eszközként tekint-e leginkább a lakásra és a lakhatásra? Magán, közösségi, állami/önkormányzati, vagy családi/rokonai tulajdonformaként van-e jelen leginkább a lakástulajdonlás fogalma? A második mezőt a lakáshoz jutás finanszírozása és a lakhatás támogatása jelentik: milyen finanszírozási lehetőségek állnak a lakásvásárlók rendelkezésére, milyen kormányzati segítségek érhetők el az első lakást vásárlók számára, milyen alapvető jellemzőkkel bírnak a jelzálogpiaci folyamatok, milyen anyagi támogatásokkal segítik a kormányzatok a lakhatást? A harmadik diszkurzív pont pedig a lakhatás és a jóléti rendszerek tágabb viszonyában jelentkezik: hogyan ágyazódnak be a lakhatási támogatási rendszerek a jóléti rendszerek egészébe (Schwartz – Seabrooke, 2009)?

Arra már meglehetősen régen felfigyeltek a lakhatási kérdésekkel foglalkozó kutatók, hogy bizonyos fajta ellenhatások mutathatók ki a lakástulajdonosi pozíciók és preferenciák, valamint a jóléti lakáspolitikák között. Ez legelősebben azokban az országokban jelenik meg, amelyekben intenzív a lakáshitelezési piac és magas a tulajdonosi arány, de emellett meglehetősen kiterjedt szociális lakhatási programok is futnak (az Egyesült Királyság erre kimondottan jó példa, de hasonló jelenségek figyelhetők meg Dániában, Hollandiában és az Egyesült Államokban is, mindenekelőtt a liberális hitelezési környezet miatt). Kemeny (1980; 2006) szerint a feszültség alapját a lakhatási költségek életciklus alapján bekövetkező időbeli hullámzásai okozzák, amelyek különböző módon jelentkeznek a hitelből korán saját lakástulajdont szerzők, valamint a szociális lakást bérlők között. Az egyes életkorok eltérő kereseti lehetőségei és kiadási szükségletei viszonyában a lakhatási költségek eltérő ütemben jelentkeznek a tulajdonosok, illetve a bérlők számára. A szociális lakásokat bérlők számára a lakhatási költségek alapvetően egyenlően oszlanak el az életciklusok folyamán. A gyermekvállalás

miatt megugró magasabb lakhatási költségek (rezsi, nagyobb bérleménybe való költözés igénye) általában együtt jár a fizetés életút közepén emelkedő tendenciájával. A jelzáloghitelből korán lakást vásárló emberek ezzel szemben már az életciklus kezdetén komolyan leterhelődhetnek (jellemzően alacsonyabb fizetési feltételek mellett), és a hosszúra nyúló, magas hiteltörlesztések a későbbi keresetnövekmény egy részét is elviszik. Hasonló összefüggéseket tártak fel Castles (1998), illetve Conley és Gifford (2006) kutatásai a lakástulajdonlasi mintázatok és a nyugdíjrendszerek juttatásai kapcsán. A szakértők szerint a saját lakástulajdonból számított jövedelem nyugdíjas korban jelentősen csökkenti az időskori kiadásokat, mintegy kipótolva az adott esetben alacsonyabb nyugdíjakat, mivel időskorban az ingatlan válik az egyének legfontosabb vagyontárgyává. Mivel a lakást birtokló nyugdíjasok általában jobb anyagi körülmények között élnek (illetve a jobb anyagi helyzetű nyugdíjasok jellemzően lakástulajdonosok), a lakással rendelkező nyugdíjasok jellemzően kevésbé támogatják a szociális lakhatást biztosító adók kivetését.

A fentebb bemutatott fogalmi vázlatokból bontható ki az a két fő dimenzió, amelyek mentén kidolgozható a lakhatási rezsimek alapvető tipológiája. Az első dimenziót a lakástulajdonosok bérlőkhöz viszonyított aránya, a másodikat pedig a jelzáloghitelek GDP-hez mért aránya jelenti egy adott országban. Az első dimenzió leginkább a lakhatás kommodifikáltságának mértékére mutat, a második dimenzió pedig főleg arra utal, hogy finanszírozási szempontokból mennyire tekinthető liberálisnak vagy kontrolláltak a vizsgált ország ingatlanpiaca. A két dimenzió kölcsönhatásából következik a lakhatási lehetőségek alapvető vertikális rétegződése, vagyis hogy mennyire élesen különbözik egymástól a lakástulajdonosok, illetve a lakástulajdonnal nem rendelkezők helyzete (Schwartz–Seabrooke, 2009, illetve Mulder–Billari, 2010). A lakásrezsim rendszerezések³ szempontjából az Egyesült Királyság az ún. liberális (vagy a Mulder–Billari által „karrier lakástulajdonlasi”) rezsim kategóriájába tartozik,⁴ amelyben meglehetősen magas a saját lakástulajdonnal rendelkezők aránya (tehát erősen kommodifikált a lakhatás), és aktív a jelzáloghitelkezési piac is. A liberális lakásrezsimekben jellemzően sok feszültség generálódik, amelynek nem utolsósorban éppen az az oka, hogy az erősen kommodifikált ingatlanszektor mellett általában jelentős reziduális alapú szociális lakhatási programok működnek. A lakáshoz jutást leginkább piaci alapkorról (jelzáloghitelek formájában) megtámogatott egyéni források teszik lehetővé. A liberális lakhatási rezsimben a piacon kívülállók relatíve nehezen jutnak lakáshoz, tehát erős rétegződés mutatkozik a lakástulajdonosok és a saját lakással nem rendelkezők között.

³ Tartalmi és terjedelmi okokból nem ismertetjük a három másik lakhatási rezsimet, a familiális (jellemzően például a dél-európai államok tartoznak ide), a korporatív (például Németország, Dánia, Hollandia), illetve a fejlesztő (developmentalist; például Ausztria, Franciaország, Japán) rezsimet. A részletes tipológiához lásd: Schwartz–Seabrooke (2009: 9), illetve Mulder–Billari (2010: 535).

⁴ Ebbe a kategóriába tartozik még többek között az Egyesült Államok, Kanada, Új-Zéland, Norvégia, vagy éppen Dél-Korea.

A fiatalok lakhatási problémái: az otthonteremtés és a családalapítás nehézségei

A megfizethető és elérhető lakhatás, az otthonteremtés lehetőségének mihamarabbi biztosítása kulcsfontosságú a fiatalok sikeres társadalmi integrációja szempontjából. A megfizethető lakhatás a társadalmi mobilitás egyik alapvető eleme, ám az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb, elsősorban generációs jellegű szakadék nyílik a lakhatási lehetőségek kapcsán, amely hátrányos helyzetbe hozza a fiatalokat. A földrajzi és a lakhatási mobilitás, illetve az ezekkel együtt járó társadalmi-gazdasági előnyök (munkahelyváltás lehetősége, vagyonfelhalmozás, szociális biztonság) egyre inkább az idősebb generációk privilégiumává válik, miközben a fiatalabb generációk lakhatási kilátásai egyre romlanak. Az EU-SILC (*European Union statistics on income and living conditions*; az Európai Unió háztartási költségvetési és életkörülmény felvétele, továbbiakban SILC) adatai szerint⁵ a 16 és 29 év közötti szegénységi kockázatnak kitett fiatalok 42 százaléka költi el bevételei több mint 40 százalékát lakhatásra.⁶ Tízből négy 16–29 év közti alacsony jövedelmű fiatal él túlsúlyos körülmények között, akár társbérletekben, akár a családjuk többi tagjával. Európában a 18–34 éves korosztály 47 százaléka él a szüleivel, amely mintázatban jelentős regionális különbségek mutatkoznak. Az arány jóval magasabb a dél- és közép-európai államokban, mint a nyugati és az északi országokban. Jóllehet, a válság óta valamennyi európai országban nőtt a szülőkkel együtt élő fiatalok száma, ám a növekedés az EU közép-európai, és különösen a déli államaiban volt igazán nagymértékű (a tendencia a mediterrán országokban a fiatalok rendkívül magas munkanélküliségi rátájával együtt jelentkezett).⁷

A fiatalok lakhatási nehézségeinek természetesen több oka van, amelyek lakhatási rezsimenként és országonként különböznek, ám néhány közös pontot be lehet azonosítani. Az utóbbi tíz évben a fiatalok jellemzően kiszorultak a nagyobb városok egyre drágábbá váló ingatlanpiacain történő tulajdonszerzésből. A felsőoktatásban eltöltött hosszú idő, a tanulmányok egyre magasabb költségei, a munkaerő-piaci bizonytalanság, és az ezekből is fakadó rossz hitelhozzáférsi lehetőségek a bérleti konstrukciók irányába kényszerítik a fiatalokat, amelynek költségei az elmúlt néhány évben a legtöbb európai nagyvárosban szintén jelentősen emelkedtek (European Youth Forum 2016). A növekvő bérleti költségek viszont nem teszik lehetővé, hogy a fiatalok megtakarításokat halmozzanak fel, és összegyűjtsék a lakásvásárláshoz szükséges önerőt. Mindez oda vezet, hogy csak a jelentős szülői segítségre támaszkodni képes fiatalok lesznek képesek lakáshoz

⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6303711/KS-DZ-14-001-EN-N.pdf/d867b24b-da98-427d-bca2-d8bc212ff7a8>

⁶ A teljes korosztályra vetítve a 16–29 év közötti fiatalok 13 százaléka költi jövedelmének több mint 40 százalékát lakhatásra.

⁷ European Housing Observatory (2018).

jutni, amely tendencia különösen élesen jelentkezik a familiális jellegű déli államok lakhatási rezsimjeiben, amelyekben kiugróan magas a 30 éven aluliak munkanélkülisége. Az elmúlt években világossá vált, hogy az ingatlanpiaci tendenciák komolyan rontják a fiatalok lakhatási lehetőségeit, miközben a legtöbb fejlett ország nem dolgozott ki szisztematikus programokat a fiatalok otthonteremtési törekvéseinek segítésére. A Housing Europe 2017-es felmérése szerint a privát albérleti szektorban mérhető a 30 év alatti fiatalok legnagyobb koncentrációja, ami részben arra is enged következtetni, hogy a legtöbb ország szociális lakásprogramjai nem célozzák kellő mértékben ezt a társadalmi csoportot (Housing Europe: 2017; The State of Housing in the EU: 2017). A társadalompolitikai és a szociológiai szakirodalom régóta kiemelt figyelmet fordít a fiatalok kései felnőtté válására, az önállósodási mintázatok átalakulására, amely kutatásoknak újabban a romló lakhatási körülmények vizsgálata is integráns részévé vált. Bár az utóbbi időben a felnőtté válás a fejlett országokban általában jelentősen kitolódott, lényeges különbséget mutat az egyes államok és/vagy régiók között részben a fiatalok emancipálódása és társadalmi integrálódása, részben pedig az otthonelhagyási és lakhatási lehetőségek alakulása (Minguez 2016; Buchman–Kriesi 2011).

A fiatalok lakhatási problémái és az otthonteremtés nehézsége természetesen kihathat a népesedési folyamatokra is. Az első kutatások az 1980-as években fedeztek fel összefüggéseket a lakhatási lehetőségek (azon belül is a lakástulajdonlás) és a gyermekvállalási kedv között. Többek között Ineichen (1981), valamint Murphy és O’Sullivan (1985) nagy-britanniai vizsgálódásai állapították meg először, hogy a saját lakás megszerzésének nehézségei jelentősen visszavetik a fiatal párok gyermekvállalási kedvét. A fejlett országok demográfiai válságai ugyanakkor tovább ösztönzik az ilyen irányú kutatásokat. Az elmúlt bő húsz évben számos tanulmány arra a megállapításra jutott, hogy az alulfejlett szociális lakásszektoral rendelkező országokban a nehéz lakástulajdonszerzés jelentősen késlelteti a családalapítást és befolyásolja a gyermekvállalási kedvet (Castiglioni–DallaZuanna, 1994, illetve Mulder, 2006). A lakástulajdonlás és a gyermekvállalási hajlandóság közti oksági kapcsolat megállapítása ugyanakkor rendkívül nehéz és problematikus. Az oksági viszony ugyanis valószínűleg mindkét irányba működik: a fertilitási mutatók éppúgy kihatnak a lakhatási lehetőségekre, mint ahogy a lakhatási körülmények hatnak a gyermekvállalásra. Emellett természetesen mind a lakhatási feltételeket, mind a gyermekvállalási hajlandóságot rengeteg egyéb tényező is befolyásolja (Mulder – Billari 2010). Mikroszinten (vagyis az egyének és a háztartások szintjén) a lakásvásárlás és a gyermekvállalás a legfontosabb és a leghosszabb távú következményekkel rendelkező döntések közé tartoznak. A legtöbb kutatás abban egyetért, hogy a magánbérleti konstrukciókkal összevetve a lakástulajdonlás általában kedvezőbben hat a gyermekvállalásra (Mulder–Wagner, 1998, illetve Hoekstra, 2005). Nagyvonalakban ennek az az oka, hogy a saját használatú lakóegységek jobb állapotúak, nagyobbak és jobb környékeken találhatóak. Ezentúl a gyermekes családok általában kevésbé mobilak, ami

szintén a lakástulajdonszerzés felé tereli a gyermekvállalást fontolgató fiatalokat. Ezzel kapcsolatban viszont azt is fontos megjegyezni, hogy a lakásvásárlással járó kiadások vissza is vethetik a gyermekvállalási kedvet, különösen azoknál a fiatal pároknál, akik nem rendelkeznek jelentősebb családi támogatással. Courgeau és Lelievre (1992) franciaországi, Murphy és O’Sullivan (1985) pedig nagy-britanniai vizsgálódásaikban mutatták ki, hogy a fiatal párok esetében a lakásszerzés költségei gyakran „versengenek” a gyermekvállalás költségeivel, ami a lakástulajdonos párok késleltetett gyermekvállalásához vezethet.

A fentiekből világosan kiderül, hogy rendkívül fontos (ha nem is egyértelműen meghatározható oksági irányú) kapcsolat áll fenn a gyermekvállalás és a lakástulajdonlás között. Hasonló kapcsolat figyelhető meg a lakástulajdonlás és a házassági kedv között: Feijten és Mulder (2002) hollandiai, valamint Mulder és Wagner (1998) németországi kutatásai szintén kétirányú oksági viszonyt mutattak ki. Egyrészt a stabil párkapcsolatokban élő fiatalok között magasabb lakástulajdonlási arány figyelhető meg, másrészt pedig a házassági kedv magasabb a saját lakással rendelkező párok esetében. Az oksági viszony irányától függetlenül ismét elmondható, hogy a párkapcsolati stabilitás és a lakástulajdonlás közti puszta összefüggés fennállása fontos demográfiai vonzattal bír, tekintve, hogy a stabil párkapcsolat (különösen a házasság) növeli a gyermekvállalási hajlandóságot (Baizán et al., 2004).

Az angol lakástámogatási rendszer alapjai

A következő fejezetben először bemutatjuk az angol lakástámogatási rendszer fontosabb intézményeit, illetve azok rövid történetét. Mivel tanulmányunkban elsősorban azt kívánjuk vizsgálni, hogy a szociális lakásszektorban jelentkező folyamatok (mindenekelőtt a szociális lakások megvásárlása), valamint a lakástámogatási ellátások átalakulása (a *Local Housing Allowance* bevezetése 2010–11-ben) hogyan befolyásolja az angliai fiatalok otthoneremtési és családalapítási lehetőségeit, ezért először az intézményrendszer egészét tekintjük át. Természetesen valamennyi lakáspolitikai rendszer rendkívül bonyolult, tartalmi és területi okokból nem fogjuk bemutatni az angol lakáspolitikai valamennyi jellemző és fontos aspektusát, inkább csak azoknak az alapvető struktúráknak az ismertetésére szorítkozunk, amelyek ismerete nélkülözhetetlen a vizsgálódásunkhoz.

Szociális lakásszektor

Az Egyesült Királyságban a szociális lakhatás reziduális-rászorultsági alapon történik. Észak-Írország kivételével az országban lehetőség van arra, hogy a lakó résztulajdont szerezzen a szociális bérlakásban vagy teljes egészében megvegye azt. Angliában a szociális lakások teljes lakásállományhoz mért aránya 17,5, Skó-

ciában 24, Észak-Írországból 17, Walesben pedig 16 százalék.⁸ Az önkormányzati szociális lakásrendszer kiépítése az 1950-es években kezdődött, az önkormányzatok által fenntartott és adminisztrált szociális bérleti szektor az 1970-es évek elején érte el legnagyobb kiterjedését, amikor a mintegy 5,5 millió szociális lakás az akkori teljes lakásállomány 31 százalékát jelentette (Whitehead 2007: 54). A szociális lakásállomány tulajdonosi viszonyainak átrendeződése az 1970-es évek végén kezdődött, és a folyamat eredményei ma is meghatározzák az angol szociális lakásszektor felépítését. Az 1980-as években az állami szociális lakások döntő többsége először önkormányzati, később pedig különböző non-profit lakásszervezetek (*Housing Associations*, HA), valamint független köztisztviselők (például *Homes and Communities Agency*) tulajdonába került.⁹ 1979-ben a szociális lakások 93 százalékát a helyi önkormányzatok birtokolták, ám a konzervatív kormányok intézkedéseinek köszönhetően az 1980-as években jelentősen megváltozott a tulajdonszerkezet. A szociális bérlakások egyre nagyobb arányban kerültek a non-profit HA-k, illetve a közvetlen állami támogatásokat kapó *Registered Social Landlord* (RSL) szerveződések tulajdonába. A HA-k és az RSL-ek a lakáspiaci folyamatokat felügyelő nem minisztériumként működő kormányzati szerv: a *Housing Corporation* (2008-tól 2018-ig *Homes and Communities Agency*, 2018-tól *Homes England*) közvetlen hatáskörébe tartoznak.¹⁰

A szociális lakásállomány HA-khoz, illetve RSL-ekhez kerülését segítette az 1980-as évek második felében az ún. nagyvolumenű önkéntes átadások (*large scale voluntary transfers*, LSVT) egyre intenzívebb alkalmazása, amely folyamán az önkormányzati ingatlanállomány nagy tömegben került át a különböző magánkézben lévő non-profit szervezetekhez.¹¹ Az LSVT végrehajtása előtt a szociális lakótömb lakosai szavaztak a transzfert illetően. Ez a megoldás a 2000-es évek közepéig jellemző módja volt a szociális lakások tulajdonváltásának. Az önkormányzati tulajdonban maradt szociális lakásállomány egy részét nem közvetlenül az önkormányzatok, hanem ún. ALMO-k (*arms-length management organisation*), a helyi önkormányzat által házon belüli jelleggel létrehozott non-profit szervezetek kezelik. Az önkormányzati lakások karbantartása, fejlesztése és adminisztrálása ezeknek az ALMO-knak a hatáskörébe tartozik. A 2000-es évek első felében létrejött, az önkormányzat szociális ingatlanjait kezelő ALMO-k másik célja az lett volna, hogy a HA-k mellett beszálljanak a szociális lakásállomány bővítésébe, és elsősorban önkormányzati tulajdonban lévő telkeken saját pénzből szociális lakásépítéseket finanszírozzanak. Ezeket a számításokat részben a 2008-as válság, részben az ALMO-k belső szervezeti problémái húzták keresztül. A 2010-es években az ALMO-k által fenntartott szociális lakásállomány mérete

⁸ <http://www.housingeurope.eu/resource-126/social-housing-in-europe>

⁹ A lakásszervezetek érdekképviseleti és iparági tömörülése a *National Housing Foundation* (NHF), amely a szolgáltatók mellett egyben a szociális lakásokban élők érdekképviseletét is ellátja. <https://www.housing.org.uk/>

¹⁰ Az egyszerűség kedvéért tanulmányunkban nem kezeljük külön a HA-kat és az RSL-eket.

¹¹ <https://www.theguardian.com/society/2008/dec/10/housing-voluntary-transfer>

csökkenő tendenciát mutat, egyre több bérlakás kerül vissza közvetlen önkormányzati adminisztrálás alá.¹²

A *Department for Communities and Local Dwelling*s (a lakhatási ügyekért is felelős minisztérium) 2016-os adatai szerint 23,7 millió lakóegység van Angliában, amelyből 4 millió lakóegység (kb. 17 százalék) – a körülbelül 1500 lakószövetkezet, illetve helyi önkormányzatok által fenntartott – szociális lakás. A HA-k mintegy fele 500 lakóegységnél kisebb hálózatot működtet, viszont a szociális lakásszektor döntő többségét a nagyobb, minimum 5000 lakóegységet kezelő lakásszervezetek fedik le.¹³ A nagy szolgáltatók összeolvadásával a HA szektor az elmúlt években a konszolidáció jeleit mutatja. A *Homes and Communities Agency* számításai szerint 2011-ben 366 különféle, 1000 lakóegységnél több bérlakást üzemeltető lakásszervezet volt, 2017-re ez a szám 319-re csökkent. Ennek egyik oka többek között az lehet, hogy a 2016-os *Housing and Planning Act* feloldotta a szociális lakásszolgáltatók egyesülésének előzetes – a szabályozó általi – jóváhagyási kötelezettségét.¹⁴

A szociális lakásszektor finanszírozása

A lakásszervezetek finanszírozási struktúráját az 1988-as *Housing Act* fektette le, a rendszer azóta érdemben nem sokat változott.¹⁵ Az új szociális lakások építése és fenntartása kapcsán a HA-k finanszírozása 3+1 forrásból érkezik: a lakásszervezetek saját tartalékai és forrásai, kormányzati támogatások és piaci alapú finanszírozás (általában kedvezményes banki kölcsönök) formájában (CECODHAS 2013). Ezen kívül az állam még az ún. *Section 106 Agreement*ek¹⁶ alapján a piaci szereplőket is kötelezi a szociális lakhatás elősegítésére. Az ingatlanfejlesztőknek a nagy beruházási projektek esetében a lakóegységek meghatározott arányát „megfizethető lakásokként” (*affordable homes*)¹⁷ kell kiemelniük, amelyeket aztán a fejlesztők általában hatóságilag szabott áron valamelyik illetékes HA-nak vagy az önkormányzatoknak adnak el.¹⁸

¹² http://www.defendcouncilhousing.org.uk/dch/dch_ALMOs.cfm

¹³ Az adatok forrásai: CECODHAS (2013); illetve a *Homes and Communities Agency* (jelenleg *Homes England*) 2017-es felmérése: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/666695/2017_Global_accounts_of_private_registered_providers.pdf.

A jelenleg működő regisztrált lakásszolgáltatók (*Private Registered Providers*) listája az alábbi oldalon érhető el: <https://www.gov.uk/government/publications/current-registered-providers-of-social-housing>

¹⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/666695/2017_Global_accounts_of_private_registered_providers.pdf

¹⁵ Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy részben a 2008-es ingatlanválság, részben pedig a 2011–2015 között futó *Affordable Homes Programme* hozott néhány fontosabb finanszírozási változást a szociális lakásszektorban.

¹⁶ <https://www.tendringdc.gov.uk/planning/planning-applications/what-are-section-106-legal-agreements>

¹⁷ Lásd alább: *affordable rent*.

¹⁸ A CECODHAS 2013-as jelentése szerint az újjépítésű megfizethető lakások (*affordable homes*) körülbelül 50%-a *Section 106 Agreement*ek alapján jön létre. Vö.: CECODHAS (2013)

A 2008-as válság előtt a szociális lakásállomány fenntartásának és bővítésének jellemzően 35–45 százalékát biztosították a kormányzati források. A központi finanszírozási részarány folyamatosan csökkent az 1990-es évek folyamán, ez részben az ekkoriban könnyen elérhető banki hitelezésnek, részben pedig a HA-k által kivetett emelkedő bérleti díjaknak volt betudható. A válságig a HA-k meglehetősen könnyen jutottak kedvezményes piaci hitelekhez, mivel az állami garanciákkal és kormányzati ellenőrzés alatt működő szociális lakásszolgáltatók alacsony kockázatú adósként voltak elkönyvelve (Whitehead, 2007). A válság folyamán a banki finanszírozás nehezebbé vált, amely átmenetileg a kormányzati támogatási arányt 45–60 százalékra emelte. A válság másik következményeként a lakásszervezetek a banki finanszírozás helyett a kötvénypiac felé fordultak tőkebevonás céljából. A nagyobb HA-k önállóan, míg a kisebbek a *Housing Finance Corporation* képviseletében jelennek meg a kötvénypiacon, és általában hosszú lejáratú (átlagosan 25 éves futamidejű) kötvényeket bocsátanak ki (CECODHAS 2013: 10).

A szociális lakásszervezetek számára az állam igyekszik kedvező pénzügyi keretrendszert teremteni. A HA-k az ingatlan értékéhez viszonyított fix három százalékos illetéket fizetnek a 125 000 fontnál drágább új lakás- vagy ingatlanvásárlás esetén, szemben a többi ingatlanpiaci szereplővel, akik 2–12 százalékos illeték megfizetésére kötelezettek.¹⁹ Emellett a HA-k esetében az újépítésű lakásszerzésen nincs hozzáadottértékadó (viszont 20 százalékos hozzáadottértékadó terheli a javítási-karbantartási tevékenységeket), illetve a szociális lakóegységek után nem kell megfizetni az angol önkormányzatok körülbelül negyede által szedett, saját hatáskörben megállapított közösségi infrastrukturális adót.²⁰

A szociális lakásszektor bérleti és lakhatási konstrukciói

A szociális lakásokban élő bérlők kétféle díjat fizethetnek a lakásszervezeteknek, amely tulajdonképpen kétféle szociális bérleti konstrukciót jelent. Az ún. szociális bérleti díjak (*social rents*) átlagosan 40–60 százalékkal alacsonyabbak a piaci bérleti díjaknál. A 2002 óta érvényben lévő díjkalkulációs szabályozás értelmében a szociális lakásszolgáltatók az adott lakóegység országos átlaghoz mért értéke, a helyi jövedelmi viszonyok és a bérleti díjmaximalizálások alapján egy ún. *target social rent* értéket számítanak az egyes lakóegységekre. Egy 2013-as szabályozás értelmében ezek a szociális bérleti díjak éves szinten a fogyasztói árindex növekedését legfeljebb egy százalékponttal meghaladó mértékben emelkedhetnek (CECODHAS 2013). A szociális lakásszektor háztartásai alapvetően különböznek a lakáspiac egyéb háztartásaitól. A szociális bérlakások lakói vagy lényegesen fiatalabbak vagy lényegesen idősebbek, mint a saját tulajdonú ingatlanok lakói, illetve nagyobb a nyugdíjasok vagy inaktívák aránya, mint a lakáspiac egészének

¹⁹ <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax/residential-property-rates>

²⁰ <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy#Community-Infrastructure-Levy-rates>

populációjában. Whitehead (2007) adatai szerint a szociális lakásokban élők 30 százaléka inaktív, és a háztartások 63 százalékában nincs dolgozó ember. Ezen kívül a háztartások 42 százalékában élnek tartósan betegek, illetve problémát okoz az etnikai kisebbségek felülreprezentáltsága is, különösen a nagyvárosokban. A magánbérleti szektorral összevetve a szociális szektorban magasabb a lakhatási körülményeikkel elégedetlenek aránya (15 százalék), és a fiatalok általában elégedetlenebbek a lakhatási feltételekkel, mint az idősek.

2011 óta létezik a szociális lakásszektorban egy másik díjkonstrukció is, amely az átlagos piaci bérleti díjak 80 százalékában maximalizálja az ún. megfizethető bérleti díj (*affordable rent*) értékét, a díjmelés mértéke pedig az inflációt követi. A szociális lakásszervezetek a *Homes England*dél (korábban: *Homes and Communities Agency*) fennálló szolgáltatói szerződések értelmében a teljes szociális lakásállományuk maximum 20 százalékát működtethetik *affordable rent* konstrukcióban, amely magasabb díjszabást tesz lehetővé. A magasabb bérleti díjból befolyt többletet azonban előírás szerint a szociális lakásállomány bővítésére kell fordítaniuk a szolgáltatóknak (CECODHAS 2013). A megfizethető bérleti díj konstrukció egy tágabb kormányzati program, az *Affordable Homes Framework* (AHF) része volt.²¹ ²² A szociális lakásigénylők túlzottan nagyra duzzadó várólistája miatt (a program 2011-es indulásakor körülbelül 4,5 millióan voltak a szociális lakásigénylők várólistáján) a kormány igyekezett diverzifikálni azokat a konstrukciókat, amelyekben a HA-k kiadhatják a szociális lakásokat. A megfizethető bérleti díj intézménye nagyobb mozgásteret biztosított a lakásszolgáltatóknak, miközben meghagyta a lakhatási támogatás (*housing benefit*, lásd lentebb) igénylésének lehetőségét a bérlők számára. Az AHF lehetővé tette a lakásszervezeteknek, hogy a szociális bérleti (*social rents*) konstrukciókat *affordable rent* konstrukcióvá alakítsák át, miközben a saját források bővítésére ösztönözte a HA-kat. Az AHF jelentős jövedelemnövekedéssel számolt a HA-k oldalán az *affordable rent* konstrukcióra való áttérésekből. Ennek részben az volt a célja, hogy a szociális lakásszolgáltatók számára a válság után nehezkesebbé váló banki hitelezést ismét könnyebben elérhetővé tegyék. A program arra kötelezte a HA-kat, hogy előzetesen számítsák ki, a lakásállományuk mekkora részét tekintik átválthatónak az *affordable rent* konstrukciókra, amely által még jobban kalkulálhatóvá váltak a lakásszervezetek jövedelmei.

A HA-k részére hetente esedékes a szociális és a megfizethető bérleti díjak fizetése. A rászoruló bérlők részesülhetnek az alap lakhatási támogatásában, a *Housing Benefit*ben. (A lakhatási támogatási mechanizmusokat a következő al-

²¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/371817/affordable-homes-framework.pdf

²² A keretrendszer a lakásügyekért felelős minisztérium, a *Department of Communities and Local Governments*, valamint a szociális lakhatást felügyelő *Homes England* (akkori nevén *Homes and Communities Agency*) dolgozta ki a 2011-15-ös költségvetési periódusra tervezve. A program fontos eleme volt még, hogy a szociális lakhatásért felelős korábbi szervezetet, a *Tenant Services Authority*-t megszüntette, és annak feladatait a HCA-ba delegálta.

fejezetben részletesebben is bemutatjuk). A közelmúltig a legtöbb szociális bérleti szerződés életre szóló volt, miközben az *affordable rent* szisztémában kiadott szociális lakások bérleti minimuma mindössze két év. A bérlőnek bizonyos esetekben joga van kedvezményes áron megvásárolni, vagy társtulajdonolni a szociális lakást, ezekkel szintén a következő fejezetekben foglalkozunk majd.

Az időskorú rászorultak, a mentális vagy pszichikai nehézségekkel, tanulási zavarokkal küzdők számára a *Department of Health and Social Care* és a *Homes England* 2012 óta külön lakástámogatási ellátórendszert (*Care and Support Specialised Housing*, CASSH) tart fenn. A CASSH keretében évi mintegy 160 millió font támogatás kerül kiutalásra olyan lakóingatlanok létrehozására, amelyek kielégítik a speciális szükségletekkel rendelkezők igényeit.²³ A konzervatív-liberális koalíció 2012-es *Caring for our future: Reforming care and support* című fehérkönyvében²⁴ rögzítette az öngondoskodás lehetőségeinek javításával kapcsolatos alapelveket, amelyek egyik fő célja az intézményes gondozás súlyának csökkentése. A megfelelő lakhatási körülmények biztosítása meghatározó jelentőségű a különleges ápolási igényű személyek jóllétének fenntartásában. A kormányzat értelmezésében a speciális gondozásra szorulóknak számára történő lakásépítés költséghatékony, mivel csökkenti az intézményi keretek között ápoltak számát, és az otthoni gondozást kapók általában jobb mentális egészségnek örvendenek, mint az intézményekben ápolott betegek. A CASSH célja, hogy vonzóbbá és egyben elérhetőbbé tegye az otthoni ellátást az arra rászorulóknak számára. Ennek érdekében a kormányzat támogatja azokat az ingatlanfejlesztőket, amelyek speciális igényűek számára alakítanak ki lakásokat. A CASSH által biztosított támogatások minden olyan szervezet számára elérhetők, amelyek a *Homes England* regisztrált fejlesztési partnerei (HA-k, önkormányzatok, magán ingatlanfejlesztők, civilszervezetek).

Shared ownership konstrukciók

A *shared ownership* (résztulajdonosi, továbbiakban SO) konstrukció a megfizethető lakhatás egyik legfontosabb, bár a teljes lakásállományhoz viszonyítva egyelőre nem túl kiterjedt eszközének tekinthető. Elemzésünk számára azért is lényeges ennek áttekintése, mivel az SO nem a szociális lakásállomány rovására segíti a tulajdonszerzést az erősen rétegzett angol lakáspiacon. A megosztott tulajdonlás lehetőségével több kormányzati lakhatási programban találkozhatunk, így például a CASSH is kínál ilyen konstrukciót az időskorú rászorultak számára.²⁵ Az

²³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377023/care_and_support_specialised_housing_fund_prospectus.pdf

²⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136422/White-Paper-Caring-for-our-future-reforming-care-and-support-PDF-1580K.pdf

²⁵ A CASSH SO konstrukciója kimondottan az időskorúak résztulajdon-szerzését segíti olyan ingatlanokban, amelyek jobban megfelelnek az esetleges gondozási és életkori szükségleteknek.

²⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377023/care_and_support_specialised_housing_fund_prospectus.pdf

SO konstrukciók célja, hogy a bérleti és a tulajdonosi státusz között segítsék az arra rászoruló lakáshoz jutását. Az SO tehát egy olyan hibrid, alacsony költségű lakástulajdonlási (*low-cost home ownership*, továbbiakban LCHO)²⁶ forma, amely a magánbérleti konstrukció, a „normál” lakástulajdonlás, illetve a szociális lakás-szektor között helyezkedik el. Az SO azokat célozza, akik nem lennének képesek arra, hogy piaci körülmények között megvásároljanak egy teljes lakást. A lakás egy részének megvételével csökken az önrész aránya, és a vásárlónak kevesebb hitelt kell felvennie. A végső cél természetesen az ingatlan teljes megvétele, vagyis a normál lakástulajdonosi státusz elérése. Az SO konstrukció aránya az angliai lakásállományban nem haladja meg az egy százalékot, de az egyéb LCHO eszközök között még így is az SO számít a legjelentősebbnek. Az SO olyan háztartások számára elérhető, amelyek összesített éves jövedelme nem haladja meg a 60 000 fontot. Az SO konstrukciókban a vevő az ingatlan piaci értékének 25–75 százalékát vásárolja meg, a maradékot a lakásfenntartó hitelezzi meg bérleti díj formájában. A bérleti díj a nem-tulajdonolt részlet után kerül kiszámításra, de értéke nem haladhatja meg a nem-tulajdonolt részlet piaci árának 3 százalékát (Bright S. – Hopkins, N., 2011: 379).

Az SO konstrukció előnyeit és életképességét élénk szakirodalmi vita övezi. Nanda és Parker (2015) például azt hangsúlyozza, hogy a résztulajdonlási mechanizmus összes költsége (a lakásrész megvásárlásához felvett hitel kamatai, illetve a tulajdonba nem vett lakrész utáni bérleti díj fizetése) lényegesen meghaladja a privát bérleti szektor költségeit, illetve sokszor olyan lakás megvásárlásába hajtja bele a háztartásokat, amelyet azok jövedelemviszonyai egyébként nem feltétlenül indokolnának (Nanda–Parker, 2015). A szerzőpáros arra is felhívja a figyelmet, hogy a mechanizmus tovább erősíti a saját lakástulajdon birtoklásának fontosságát (szemben mondjuk a szociális lakhatás fejlesztésével),²⁷ miközben nincs meggyőző empirikus bizonyíték arra, hogy az SO konstrukciónak köszönhetően érdemben gyarapodna a hosszú távú lakástulajdonosok köre. A *Tenants Services Authority* rendszeres felmérései szerint a résztulajdonosok mindössze átlagosan 25 százaléka képes elérni a 100 százalékos tulajdonlási arányt (ezt a fokozatos tulajdonszerzést nevezi a törvény „*staircasingnek*”).²⁸ Bright és Hopkins (2011) szerint az SO sémák nem nyújtanak olyan pénzügyi, likviditási, vagyonfelhalmozási és mobilitási előnyt, mint a hagyományos lakástulajdon. A résztulajdonos jogi és praktikus státusza szintén problematikus: a résztulajdonosok nagy része általában teljes jogú tulajként tekint magára, miközben a résztulajdonolt lakással kapcsolatos döntési autonómiájuk lényegesen szűkebb, mint a klasszikus tulajdonosoké.

²⁶ A kormányzat egyéb LCHO eszközök segítségével is igyekszik elérhetőbbé tenni a lakáshoz jutást (például kooperatív lakhatás, vásárlási költségmegosztás), de egyértelműen az SO számít a legfontosabb konstrukciónak.

²⁷ A szerzők szerint az egyébként is magas lakástulajdonlási aránnyal rendelkező liberális lakhatási rezsimben a SO konstrukció tovább erősíti azt az egyébként is berögződött dichotómiát, miszerint a „saját jó, az állami rossz”.

²⁸ <https://www.theguardian.com/housing-network/2014/feb/19/shared-ownership-first-time-buyers-property-ladder>

Az eltérő lízingkonstrukciók miatt különösen nehézkes az SO-k eladása, illetve az LCHO szektoron belüli mozgás. A résztulajdonosok sok esetben nem jogosultak egyéb LCHO konstrukciókra, sőt sokszor a többi lakástámogatási mechanizmusokból (például szociális bérlemények megpályázása, pénzügyi támogatások) is ki vannak zárva.

A szociális lakások megvétele és a lakhatási támogatások reformja: a lakástámogatási rendszer rekommunikációja

A szociális lakások megvásárlása és a bérleti szektor szerepének növekedése

Mivel tanulmányunk fő célja annak elemzése, hogy az angliai lakástámogatási intézkedések rekommunikációja milyen hatásokat gyakorol a fiatalok otthonteremtési lehetőségeire, két egymással összefüggő mechanizmust mutatunk be, amelyek eredményeképpen tovább rétegződik az angol lakáspiac, egyre kedvezőtlenebbé válnak a támogatási rendszerek és ezek miatt egyre nehezebben jutnak lakáshoz a rászoruló fiatalok. A két vizsgált mechanizmus nem tartozik szorosan egy kategóriába, mivel a szociális lakások megvásárlása egy tulajdonszerzési (később pedig sok esetben sajnos tulajdonvesztési) folyamat, amelynek közvetlen hatásai elsősorban a szociális lakásszektor szűkülésében, illetve a szociális lakásszektorban lakók társadalmi összetételének megváltozásában érhetők tetten. A kizárólag magánbérleti szektorban igényelhető LHA 2011-es bevezetése ezzel szemben egy pénzügyi támogatási intézkedés, amelynek segítségével a konzervatív-liberális kormányzat voltaképpen éppen azoknak a mechanizmusoknak (többek között az RTB-nek) a hatásait próbálja ellensúlyozni, amelyek eredményeként egyre többen szorulnak ki a szociális lakhatás lehetőségei közül.

Az RTB egy évtizedek óta jelenlévő lehetőség, amely hosszú távon alapvetően befolyásolta a szociális lakásállomány nagyságát. A Thatcher-kormányzat az 1980-as *Housing Act*-ben tette lehetővé, hogy a szociális lakásokat legalább három év tartózkodás után jelentős kedvezményekkel megvásárolhassák a bérlők, ha erre igényük és lehetőségük van. A törvényben megfogalmazott cél az volt, hogy a szociális lakásokban lakó egyének racionális döntéshozóként, felelősségük teljes tudatában képesek legyenek részt venni az ingatlanpiaci folyamatokban. A rendelkezés kötelező érvényű az önkormányzatok számára, azaz névleg minden önkormányzati tulajdonban lévő lakás megvásárlási lehetősége nyitott a minimális tartózkodási követelményt teljesítő bérlők számára. A szociális lakások megvásárlása már az 1980-as *Housing Act* előtt létező gyakorlat volt, ekkor viszont teljes egészében a helyi önkormányzatok hatáskörében állt a folyamat, az önkormányzatok határozták meg, hogy mely lakásokat kínálják fel megvételre a lakók számára. 1976-ban például országsszerte közel 46 000 szociális lakást adtak el a bérlőknek az önkormányzatok, ám a kedvezmények mértékét és a jelzáloghitelezési feltételeket nem szabályozta országos hatáskörű törvény, ezért

ezek településenként változtak. (Blandy – Hunter 2012: 20). Az RTB sémában nagyságrendileg a becsült piaci ár 33 és 50 százaléka között lehet hozzájutni a szociális lakásokhoz, attól függően, hogy mennyi ideje él a háztartás a lakásban (Disney – Lou 2017: 53). Ez a lehetőség mind a mai napig elérhető a szociális lakásszektorban, és az 1980-as évek eleje óta (hullámzó intenzitással) majdnem hárommillió szociális lakás került az RTB szisztémának köszönhetően magánkézbe. Az önkormányzatoknak kedvezményes jelzáloghitelezési lehetőséget kell biztosítaniuk az RTB-vásárlóknak, amely hitelkonstrukciók az igénylők életkora és kereseti helyzetük függvényében a törvény nyújtotta keretek között változhatnak. Az eredeti törvény rendelkezett egy minimum ár megszabásáról az új építésű szociális lakások esetében, amelyeket az önkormányzatok nem értékesíthettek az építetési ár alatt, a későbbi rendelkezések ezt a követelményt lazították (Disney–Lou 2017: 53). Az RTB konstrukciók javarészt az önkormányzati lakásállományt érintették, nem mindegyik lakásszervezetre terjedt ki a hatályuk. Londonban, a dél-angol nagyvárosokban és Kelet-Angliában jellemzően magas volt az önkormányzatok lakásállomány-eladása (35–40 százalék). A munkáspárti irányítás alatt álló önkormányzatok általában kevesebb lakást adtak el RTB konstrukciókban. A törvény hatályát legtöbbször úgy kerülték meg, hogy az önkormányzati lakásállományt átadták valamilyen szociális lakásszolgáltatónak (HA-nak), amelyek a 2000-es évek elejéig csak jóval szigorúbb feltételrendszerek mellett alkalmazhatták az RTB sémát.

Az önkormányzatoknak a törvény hatályba lépése óta tájékoztatási kötelezettségük van a potenciális RTB-vásárlók felé azt illetően, hogy milyen kockázatokkal kell szembenéznük a szociális lakások megvásárlása esetén, leginkább a megvételhez folyósított hitelek kapcsán. A kockázatok becslése, közlése, kezelése, illetve az RTB-vásárlások peres ügyeinek a kezelése egyszerre oszlik meg a központi kormányzat, az önkormányzat, valamint a vitás ügyekben eljáró és ítélkező bíróságok között. Az RTB lakásvásárlásokkal kapcsolatban mind a kormányzati dokumentumok, mind a kormányzati kommunikáció a vásárlók felelősségének kívánatos és pozitív megnövelését („*responsibilization*”), a tulajdonosi kontroll és biztonság elérhetővé tételét hangsúlyozta (Saunders, 1990). Ezzel összefüggésben a kormányzatok célja a szociális lakások megvásárlásának „segítése” volt, mindenekelőtt a kedvező jelzáloghitelezési konstrukciók nyújtásán keresztül (Flint – Rowlands 2003: 224).²⁹ Mindazonáltal Whitehead (1984: 128) már né-

²⁹ Ennek a kormányzati attitűdnek, és a saját lakástulajdonlás minden áron (adott esetben a szociális lakásállomány kárára) történő elősegítésének egy jellemző megfogalmazása a *Department of Environment* (DoE) egy 1981-es dokumentuma: „Ebben az országban kétségtelenül jelen van a lakástulajdonlás iránti mély elköteleződés, a kormány pedig igyekszik elősegíteni ezt a tulajdonosi szemléletet. Ez a szemlélet az állampolgárok akarátát fejezi ki, biztosítja a jólét megszilárdulását a társadalomban, arra sarkallja a tulajdonost, hogy fejlessze és modernizálja az otthonát, lehetővé teszi, hogy a szülők vagyont halmozzanak fel gyermekeik számára, továbbá növeli az egyén személyes szabadságát és függetlenségét, amely a társadalmunk egyik építőköve.” DoE (Department of the Environment) 1981. Council House Sales: The Government’s Reply to the Second Report from the Environment Committee. Session 1980–1; HC366. Command Paper 8377. London: HMSO.

hány évvel az RTB szisztéma elindulása után amellet érvelt, hogy a kormányzat sokkal inkább ideológiai-politikai, mintsem reális gazdasági és finansziális okokból stimulálja mesterségesen a saját lakástulajdonszerzést.

Az RTB séma tehát tovább növelte, növeli a magánbérleti szektor súlyát az angol lakáspiacon, mivel a szociális lakásszektorból kikerülő lakások egy jelentős része előbb-utóbb a magánbérleti piacon jelenik meg (Sprigings – Smith 2012: 59). Ez pedig azt jelenti, hogy egyre több szegényebb háztartás kényszerül a magánbérleti szektorba, mivel szociális lakáshoz már nem tudnak hozzájutni. Az RTB konstrukció fiskális következményei természetesen nem csak a kedvezményes lakásvásárlások támogatásában mutatkoznak meg, hanem azokban a pluszkiadásokban is, amelyekkel az állam a PRS szektorba kerülő rászoruló háztartásokat próbálja segíteni, mindenekelőtt az LHA támogatásokon keresztül. Ebből a szempontból tehát a magánszektor bővülése hosszabb távon többletkiadást jelent az államnak, mivel egyre több és több az olyan rászoruló, akiket lakástámogatás formájában az államnak a PRS piacon kell kisegíteni.

Erőteljes lakáspiaci hatásai miatt az RTB értékelése rendkívül heves vita tárgyát képezi a szakirodalomban. A szociális lakások magántulajdonba kerülése ugyanis egyszerre tizedeli meg a szociális lakásállományt, jelent fontos bevételi forrást a lakást eladó entitásnak, miközben több millió háztartást segített saját lakástulajdonhoz az elmúlt évtizedekben. Disney és Luo (2017: 51) számításai szerint az RTB-nek köszönhetően a saját lakástulajdonnal rendelkezők aránya az Egyesült Királyságban az 1979-es 55 százalékról a 2000-es évek elejére 70 százalék fölé emelkedett. A szerzőpáros értékelése szerint az RTB olyan rétegeket is potenciális lakásvásárlói pozícióba hoz, amelyek jövedelmi viszonyaik miatt normál esetben valószínűleg sosem válhatnának lakásvásárlókká. A magas fix költségek miatt a lakáspiac ugyanis a magasabb jövedelműek irányába „lejt”, eleve kizárva a lakástulajdonlás lehetőségéből az alacsonyabb jövedelműeket. Ez az alacsonyabb vagy ingadozóbb jövedelmekkel rendelkezőket a bérleti konstrukciók felé tereli, viszont a kevésbé fejlett szociális lakásszektorral rendelkező államokban csak relatíve kevesen tudnak kedvezményes bérleményekhez jutni. Az RTB rendszertől kezdetben sok szakértő azt várta, hogy növekedni fog a lakástulajdonlás pénzügyi és szociális előnyeit élvezők száma, viszont azzal egyáltalán nem számoltak, hogy az eladások következményeként fogyatkozó szociális lakásszektor miatt egyre többen kényszerülnek majd a magánbérleti szférába.

Az is vita tárgyát képezi, hogy az RTB valóban képes volt-e hosszú távú otthonteremtési eszközként működni, ahogyan azt a konzervatív kormányzatok rendszeresen hangoztatják. King (2010) például kiemeli, hogy az RTB-nek köszönhetően háztartások tömegei váltak hosszútávon élvezhető, örökíthető javak valódi tulajdonosává. Más kutatások ezzel szemben azt támasztják alá, hogy kimondottan magas azoknak az RTB konstrukcióban megvásárolt lakóegységeknek a számaránya, amelyeket később a tulajdonosok nem tudnak fenntartani, és eladnak. Az RTB konstrukciókban megvásárolt lakások eladásának egyik oka az volt, hogy ezek az újdonsült háztartások általában rossz anyagi helyzetben voltak,

és jellemzően komoly gondot okozott például a felújításokra vagy a megvételükre felvett jelzálogkölcsonök visszafizetése. Másrészt viszont sokan kihasználják azt is, hogy az RTB révén olcsón tudnak lakáshoz jutni, majd az ingatlanokat magasabb áron adják tovább, és ezeknek a lakásoknak jó része egy idő múlva a magánbérleti piacon köt ki (Sprigings–Smith 2012: 51).

Ehhez kapcsolódóan Murie (1998: 44) arra is felhívja a figyelmet, hogy az RTB rendszeren keresztül kormányzati szándék a lakástulajdonlás növekedésére ellentétben áll a nem-RTB alapú, tehát ingatlanpiaci tulajdonszerzési lehetőségek támogatásának a szűkülésével. Az 1990-es évek első felében folyamatosan csökkentek azok az állami támogatási formák és védelmi mechanizmusok, amelyek a valódi piaci alapú lakásszerzést segítették. Az évtized közepére jóformán teljesen eltűntek azok az adókedvezmények és jelzáloghitelezési biztosítékok, amelyek a piaci lakásvásárlókat védték. Az 1990-es években folyamatosan szigorodtak a jelzálogvédelmi biztosítások feltételei, a piaci alapokon lakást szerzők egyre kevésbé jutottak hozzá ezekhez az MPPI (*Mortgage Protection Policy Insurance*) konstrukciókhoz. Mindazonáltal az állam már az RTB bevezetésétől jelentős szerepet vállalt az alapvetően szegényebb lakásvásárlók kockázati kitettségének csökkentésében.

A legtöbb lakhatási szakember egyetért abban, hogy az RTB rendszer legsúlyosabb hosszútávú következménye az önkormányzati (illetve kisebb mértékben a HA-k által fenntartott) szociális lakásállomány csökkenése, és ezáltal a szociális lakhatásra szorulóknak még kedvezőtlenebb helyzetbe kerülése lett. Ennek következtében növekszik a magánbérleti szektorban nyújtott lakhatási támogatásra (*Local Housing Allowance*) szorulóknak aránya, illetve csökken a szociális lakásokban élők aránya: a *Department for Local Communities and Local Governments* (DCLG) 2015-ös adatai szerint az összes háztartáshoz mérve 1980-ban a háztartások 31 százaléka, 2014-ben pedig már csak 17 százaléka lakott szociális lakásban. A magánbérleti szektorban élők aránya viszont a 2003-as 10 százalékról közel 20 százalékra emelkedett 2014-re, és becslések szerint 2020-ra minden negyedik háztartás bérelt lakásban fog élni.³⁰ A 2016-2017-es *English Housing Survey* adatai szerint a magánbérleti szektor háztartásainak közel felét 35 év alatti fiatalok alkotják, illetve a 16–35 éves korosztály fele bérelt lakásban él. Emellett a 35 évesek 25 százaléka lakik a szüleivel (*English Housing Survey* 2017: 6).

A magánbérleti szektorba kényszerülők közül sokan viszont csak lakhatási támogatások segítségével tudnak megkapaszkodni. Ezáltal a magánbérleti szektorban élő rászorulóknak egyre inkább a lakhatási támogatásoktól függenek a szociális lakhatásnál lényegesen magasabb bérleti díjak megfizetése miatt. Az RTB a visszavásárlásokon és a szociális lakhatásból kiszorulókon keresztül lényegében rekommodifikálja a szociális lakásszektort, miközben jelentős nyomás alá helyezi a jóléti államot is, amely lakhatási támogatások formájában próbálja javítani

³⁰ <https://www.theguardian.com/money/2017/jun/12/one-in-four-households-in-britain-will-rent-privately-by-end-of-2021-says-report>

a magánbérleti konstrukciókba kényszerülő háztartások helyzetét. Az RTB tehát sok szempontból tekinthető a neoliberális szociálpolitika megtestesülésének, annak minden hátulütőjével együtt. Az egyenlet egyik oldalán áll a jóléti szolgáltatások visszavágása a „hatékonyság” növelése címén, illetve a lakástulajdonlás további felértékelődése az egyébként is meglehetősen kommodifikált és rétegzett angol lakáspiacon. A másik oldalon az állam kénytelen valamilyen módon kiségiteni a magánbérleti szektorba kényszerülő rászorulókat, viszont – ahogyan azt a következő fejezetben részletesebben be is mutatjuk – az egész LHA mechanizmus szisztematikusan diszkriminálja a fiatalokat, akiknek az otthonteremtéshez a legnagyobb segítségre lenne szükségük. Cserébe a kormányzat buzgón alkalmazza azokat a jellegzetes neoliberális és konzervatív toposzokat, amelyek az átalakítások hatékonyságát és társadalmi „igazságosságát”, illetve az egyéni felelősségvállalás, valamint a család szerepének fontosságát hangoztatják a lakhatási döntések kapcsán (Wilkinson, Ortega Alcázar 2017: 343).

Lakhatási támogatások

Az angliai lakhatási támogatási rendszer két fő komponensből tevődik össze, amelyek értelmezéséhez röviden meg kell vizsgálnunk ezeknek a támogatásoknak a történeti hátterét és kialakulását. Az egyszerűség kedvéért az alábbiakban a két támogatási forma angol neveit fogjuk használni. A támogatási rendszer újabb eleme, a már említett *Local Housing Allowance* (LHA) a régebbi támogatási szisztémába (*Housing Benefit*, továbbiakban HB) ékelődött be a 2010 utáni jóléti reformok során, és átalakította annak bizonyos részeit. Ezért a kétféle támogatás jelenlegi működését csak fokozatosan fogjuk kibontani, tekintve, hogy a HB bizonyos támogatási mechanizmusai jelentősen átalakultak 2010 után. Előjáróban ezzel kapcsolatban annyit szükséges megjegyezni, hogy a 2010-es reform tulajdonképpen kivette a magánbérleti szektor lakhatási támogatását a HB köréből, és új számítási mechanizmusokkal kialakította az LHA rendszerét. A HB-vel kapcsolatos alábbi elemzés tehát ezzel a kitételrel olvasandó.

A brit lakhatási támogatási rendszer alapját 2010-ig kizárólag a *Housing Benefit* szisztéma képezte, amelyet az 1986-os *Social Security Act* foganatosított, és 1988 áprilisától lépett életbe (Wilson, 2013). A HB a brit állam egyik legjelentősebb és folyamatosan növekvő jóléti kiadása. 2000-ben 11 milliárd, 2011-ben 21,4 milliárd, 2016-ban pedig 24 milliárd fontot különített el az állam lakhatási támogatásra (ebben az összegben a HB és az LHA egyaránt benne van). A kiadások nagyságrendileg 40 százaléka a magánbérleti szektor háztartásai számára nyújt lakhatási támogatást, 2010-11-től már *Local Housing Benefit* formájában. Hickman és szerzőtársainak (2017) adatai alapján a szociális lakásszektor háztartásainak körülbelül 60 százaléka kap HB-t, míg a magánbérleti szektor esetében ugyanez az arány körülbelül 30 százaléka LHA formájában. 2007-ben összesen négy milliárd fő kapott HB-t, 2014-re ez a szám közel ötmillióra emelkedett. A HB egy jövedelemtesztelt támogatás, amelyre bevezetésekor a szociális lakásszektor,

illetve a magánbérleti szektor háztartásai egyaránt jogosultak voltak, amennyiben megfeleltek bizonyos jövedelmi és életkori feltételekből számított követelményeknek. A HB költségvetését a *Department for Work and Pension* (továbbiakban: DWP), vagyis a munka- és nyugdíjügyekért felelős minisztérium kezeli, a támogatások konkrét kiosztását a helyi önkormányzatok felügyelik. A támogatás kiutalási mechanizmusa többször változott. A HB bevezetésekor főszabály szerint a tulajdonos/bérbeadó kapta a HB-t, aki ezáltal csökkentette (részleges HB) vagy teljesen lenullázta (teljes HB) a bérleti díjat, attól függően, hogy a támogatás csak részlegesen vagy teljes egészében fedezte a bérleti díjat. Ez a kifizetési mechanizmus általánosan érvényes volt a szociális bérleti szektorra, a privát szektor esetében pedig akkor, ha a bérlőnek díjhátraléka volt. A 2010–11-es reform intézkedései értelmében viszont a szociális lakások esetében a juttatást nem a fenntartónak/tulajdonosnak, hanem közvetlenül a jogosultnak fizetik ki. Ez a változtatás heves szakmai vitát generált, mivel a szakértők attól tartottak, hogy a lakhatásra szánt támogatásokat a nehéz anyagi helyzetben lévő bérlők esetleg másra fordítják (Hickman et al., 2017: 1108).

A HB-t a háztartások a szükségleteik, az erőforrásaik és a lakhatási költségeik alapján kiszámítva kapják. Szerkezetét tekintve a HB szorosan hozzá van kötve az ún. *Income Support Scheme*-hez, illetve a jövedelemalapú munkanélküliségi támogatás (*Jobseeker's Allowance*) folyósításához, amelyekkel együtt a lakhatási támogatások is a *Universal Credit* tágabb juttatási rendszerébe illeszkednek be.³¹ A jövedelemküszöb szintje alacsonyabb a sok eltartottal rendelkező háztartásokban, vagy amelyekben egyéb különleges körülmények (például tartós gondozási igény) merültek fel. A HB csökkentett módon kerül kiutalásra azok számára, akik jövedelme csekély mértékben haladja meg a megállapított jövedelemküszöböt (65 penny/1 font viszonylatban minden a jövedelemküszöb feletti fontra számítva). Az utóbbi években jelentősen növekedett a HB-t rossz jövedelmi viszonyaik miatt kérelmezők száma. Gibb (2016: 46) számításai szerint a 2008-as válság kezdete óta duplájára nőtt azoknak a száma, akik nem munkanélküli támogatás alapján (*Jobseeker's Allowance*), hanem normál munkaviszony mellett igényelnek lakhatási támogatást. Az alacsony jövedelmű lakástulajdonosok nem jogosultak HB-ra, viszont jelzálog-visszafizetésre igényelhetnek másfajta jövedelemtámogatást. A maximális HB kifizetésekre azok az igénylők voltak jogosultak, akik jövedelemtámogatásban (*Income Support*) vagy munkanélküliségi támogatásban részesültek, vagy akiknek a jövedelme a jövedelemtámogatási küszöb alá esett. Ebben az esetben a HB-nek (elviekben legalábbis) az igénylő teljes lakhatási költségeit fedeznie kellene. Ez a gyakorlatban viszont nem feltétlenül valósul meg, részben a magánbérleti piac bérleti díjainak elszabadulása, részben pedig

³¹ A Universal Credit összevont, rászorultsági elvű támogatási forma, amely számos támogatási mechanizmust foglal magába (családi és munkavállalói adókedvezmények, különböző munkanélküliségi és álláskeresői járadékok stb.). <https://www.economist.com/britain/2018/05/31/britains-switch-to-a-universal-credit-is-not-going-well>

az alacsony szobakihasználtsági konstellációkra kivetett kvázi büntetések miatt (*under-occupancy penalty*).³²

A brit HB-nek nagy szerepe van a szegénység elleni küzdelemben és a szociális biztonság megteremtésében. Ez leginkább abban nyilvánul meg, hogy bizonyos rászorultsági körülmények fennállása esetén a HB elvileg a lakhatási költségek teljes egészét fedezheti. Ebben az értelemben a HB-nek nem csak a lakhatás finanszírozása kapcsán van fontos szerepe, hanem egyfajta jövedelem-kiegészítésként is funkcionál. A rendszer ugyanakkor számos inherens nehézséggel küzd és küzdött, amelyek részben az egész rendszer jelentős átalakításához vezettek 2010-11-ben. A támogatási mechanizmus egésze nagymértékben kötődik ahhoz, hogy az állam, illetve a HB-t adminisztráló helyi hatóságok milyen szintekre állapítják meg a különböző háztartások alapvető lakhatási igényeinek kielégítését. Ahogyan arra például Gibbons és Manning (2006) is rámutattak, a 2000-es évek első felében a HB lényegesen torzította az ingatlanpiacot, amennyiben nem sarkallta arra a nagyvonalú támogatásokban részesülő bérlőket, hogy olcsóbb és megfizethetőbb lakhatást keressenek maguknak. A konzervatív-liberális koalíció 2010-ben kezdte meg a lakhatási támogatási rezsim átfogó reformját, amelynek legjelentősebb komponense az volt, hogy a magánbérleti szektor felé csatornázott támogatásokat kivették a HB keretéből, és létrehozták az új kalkulációs mechanizmuson alapuló *Local Housing Allowance* intézményét. LHA pilot programok már 2003 óta működtek (Wilson 2013: 5), de országos szintű bevezetésre csak 2010-11-ben került sor, a kormányzat kiadáscsökkentő intézkedéseinek részeként. Az LHA bevezetésének három alapvető célja volt: álláskeresésre ösztönözze a HB-t kapó munkanélkülieket, egyszerűsítse a jövedelemtesztelési mechanizmust, és csökkentse az állam lakhatásra fordított kiadásait.³³ Az LHA csak a magánbérleti szektorban nyújt támogatásokat, és több szempontból is jelentősen átalakította a lakástámogatási mechanizmusokat. Az LHA egy általányalapú támogatás, amelyet a *Valuation Office Agency* (VOA) ítél meg egy meglehetősen bonyolult ún. BRMA (*Broad Rental Market Area Review Protocol – „a bérbeadott ingatlan földrajzi körzete” szerinti szabvány*) elnevezésű mechanizmus alapján végzett kalkulációval. A VOA tulajdonképpen annak alapján határozza meg az igénylő LHA támogatásának mértékét, hogy az adott BRMA területén a támoga-

³² Az ún. *spare room subsidy* („tartalék szoba támogatás”) mechanizmus (amely a napi politikai sajtóba *bedroom tax*, azaz hálószoba adó néven vonult be) arányosan csökkentette a lakhatási támogatások kifizetését azon igénylők esetében, akiknek a háztartás mérete nem indokolta a bérelt ingatlan nagyságát. A 2013-ban bevezetett intézkedés távlati célja lakáshiány enyhítése és a lakhatási támogatási kiadások csökkentése lett volna. A konzervatívok azzal érveltek, hogy az adófizetők a lakhatási támogatáson keresztül sokszor olyan konstellációkat is finanszíroznak, amelyekben a bérlők jóval nagyobb lakás után kapnak állami segítséget, mint amekkorára egyébként szükségük lenne. Ugyanakkor Gibb (2015) azt is kimutatta, hogy az *under-occupancy* („kihasználatlansági”) büntetések aránytalanul nagymértékben érintik például a tartós fogyatékosokat gondozó háztartásokat. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/485582/rsrcs-evaluation-summary.pdf

³³ Az LHA kialakítása a konzervatív-liberális kormány átfogó jóléti reformcsomagjába ágyazódott, amely program számos, elsősorban a munkanélkülieket segítő támogatási mechanizmust vont össze az ún. *Universal Credit* (UC, „univerzális hitel”) szisztéma alatt.

tásra jogosult milyen „észszerű” lakhatási körülményekre tarthat igényt a magánbérleti szektorban, tekintetbe véve az adott terület jövedelmi viszonyait, illetve az igénylő számára elérhető egészségügyi, oktatási, tömegközlekedési, bevásárlási, pénzügyi szolgáltatási lehetőségeket. Az LHA rátákat ennek fényében az adott BRMA-k magánbérleti piacának 30. percentilise alapján kalkulálják, miközben a különböző lakásméretetekhez különböző kifizetések társulnak, országos szinten maximalizált értékhatárokkal (Wilson 2013: 6).

Az LHA közvetlenül a bérlőnek kerül kiutalásra, kivéve bizonyos rendkívüli eseteket, amikor a tulajdonos jogosult a támogatásra (nyolc hetet meghaladó bérleti díj tartozás, a bérlő átmeneti fizetéseképtelensége, vagy korlátozott ügyintézési kapacitása miatt). A kormányzati rendelkezések ugyanakkor hagynak diszkrecionális jogkört a helyi hatóságok számára is annak eldöntése kapcsán, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén a bérlőnek vagy a tulajnak utalják-e ki a támogatást (Wilson 2013).

Az LHA az alábbi tényezőket veszi figyelembe a juttatások kalkulálásánál:

1. az adott BMRA-ban található magánbérleti szektor jellemző bérleti díjai;
2. a támogatásban részesülő háztartásban a szobák száma, amelyek heti támogatása országos szinten maximalizált:
 - 260 font egy szobára, társbérleti konstrukcióban
 - 260 font egy szobára kizárólagos egyéni használatra
 - 302 font kétszobás lakóegységre
 - 354 font háromszobás lakóegységre
 - 417 font négyszobás lakóegységre³⁴
3. a támogatásban részesülő háztartás lakhatási igényei:
 - egy lakószoba az igénylőnek és a partnerének (azonos nemű párokat is beleértve)
 - egy lakószoba bármely másik, 16. életévét betöltött személynek
 - egy lakószoba két azonos nemű, 16 év alatti gyermek számára
 - egy lakószoba két különböző nemű gyermeknek 10 éves kor alatt
 - egy lakószoba bármilyen más gyermeknek (például nevelt gyermek számára)
4. életkor: a 35 év alatti egyedülálló igénylő számára az LHA egy társbérleti lakószobát határoz meg észszerű és támogatásra alkalmas lakhatási feltételnek (*Shared Accomodation Rate*, továbbiakban SAR)

A fiatalok otthonteremtési lehetőségeinek szempontjából különösen nagy jelentősége van a legutolsó tényezőnek. A *Housing Benefit* szisztémába eredetileg 1996-ban építettek be egy hasonló megkötést a PRS bérlemények támogatása esetében, viszont az akkori törvény értelmében a 25 év alatti egyedülálló fiatalok számára határozták meg társbérletben kivett szoba támogatását (*Shared Room*

³⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/local-housing-allowance-lha-rates-applicable-from-april-2015-march-2016>

Rate). A lakhatással foglalkozó szakemberek a rendelkezést már ekkor erősen diszkriminatívnak ítélték, viszont a konzervatív-liberális kormányzat az LHA bevezetésével 35 évre emelte a jogosultsági életkort, amivel tovább erősítette a konstrukció érvényét (Wilson 2013: 6). Hasonló mechanizmusként működött a 2013 végén indult és 2015 márciusáig tartó *Sharing Solutions Programme* (SSP – *Megosztási megoldások programja*) elnevezésű pilot projekt, amelynek az volt a célja, hogy segítse a rászoruló fiatalok hosszabb távú társbérlethez jutását a magánbérleti szektorban. Az összesen nyolc angliai városban lefolytatott programok keretében például átmenetileg feloldották az alacsony szobakihasználtság esetén kivetett „hálósoba adókat”, bérlői és tulajdonosi tréningeket szerveztek a hosszú távú lakhatás segítésére, illetve üresen álló kollégiumi épületeket tettek társbérletként elérhetővé. Mindemellett az SSP formák csak az LHA-SAR konstrukcióban érintettekét célozták, akik számára továbbra is ugyanúgy elérhetetlen maradt a nem társbérleti alapú lakástámogatás (Green, McCarthy 2015: 165).

A lakáspolitikai átalakítások hatása az otthonteremtésre és a családalapításra

Az LHA jogosultsági korhatár felemelésének számos hosszú távú következménye van: a konstrukció lényegesen korlátozza a fiatalok lakáspiaci lehetőségeit, mivel tulajdonképpen csak a törvényben lefektetett társbérleti helyzetre kínál számukra támogatást. A 35 évre emelt támogatási jogosultság ezért több szempontból is kényszerpályára helyezi a lakhatási támogatásra szoruló brit fiatalokat, mivel a 35 év alattiak számára voltaképpen csak az egyszobás társbérleti konstrukciót teszi támogatott formában elérhetővé. A gazdasági válság következtében nehezebbé vált a fiatalok lakáshoz jutása, miközben a 2010-es évek közepén az (elsősorban a dél-angliai városokban) elszabaduló ingatlanárak és bérleti díjak miatt rengeteg rászoruló fiatal számára az LHA-SAR maradt a lakhatáshoz jutás egyetlen módja (Wilkinson, Ortega-Alcazar 2017: 331). Az SAR szisztéma a lakhatási támogatásra szoruló fiatal felnőttek tömegeit kényszeríti társbérletre, amely komolyan hátráltatja az otthonteremtés és a családalapítás folyamatát. Az SAR mechanizmus indokolatlanul tágra nyitotta a lakhatási támogatási rendszerben a „fiatal egyén” definícióját, és ezen keresztül a brit jóléti állam társbérletekre bátorítja azokat a fiatal felnőtteket, akiket igazából már az otthonteremtésben és a családalapításban kellene segítenie.³⁵ További fontos szempont, hogy az LHA-SAR szisztéma túlzottan egységes, homogén, egyszerűen modellezhető igényekkel rendelkező csoportként határozza meg a fiatalokat, tulajdonképpen 18-tól 35 éves korig. Ez a Rogers Brubaker, amerikai szociológus által „groupism”-nek nevezett jelenség homogén, jól körülhatárolható csoportokat konstruál ott, ahol ezek igazából nem

³⁵ Wilkinson és Ortega-Alcazar (2017) élesen kritizálja a lakhatási támogatási rendszer átalakításának kormányzati kommunikációját, miszerint az LHA mechanizmus ezen új eleme nem csupán költségcsökkentés, hanem egy igazságosabb lakáspolitikára részlelem is. A szerzők szerint a konzervatív-liberális koalíció „*anti-welfare*” (anti-jóléti) populista narratívája hatásosan demonizálta azokat a fiatalokat, akik az állítólagos „ésszerű” igényeiktől jóval nagyobb lakásokra igényeltek HB támogatást.

léteznek (Brubaker, 2004). Ebben az összefüggésben az SAR tulajdonképpen egy támogatási rendszerbe utalja például a felsőoktatásban tanuló korai huszonéveseket azokkal a fiatal felnőttekkel, akik 30 éves koruk környékén már családalapításon gondolkoznak.

Berrington és Stone (2013: 9) arra is felhívja a figyelmet, hogy a támogatási életkor 35 évre történő emelésekor a kormányzat valójában egy téves és fordított oksági láncolatot alapuló feltételezésből indult ki. A DWP 2011-es felmérése szerint a 25–35 év közötti egyedülálló, gyermektelen, már nem tanuló fiatalok körülbelül 40 százaléka él valamilyen megosztott bérleti rendszerben. Ebben az értelemben a DWP és az akkori kormányzat állásfoglalása szerint a 25–35 éves korosztály egésze nagyjából hasonló lakhatási körülmények között él, amennyiben a harmincas éveik közepén járók még mindig jelentős hányada él közös albérletekben. Vagyis az egész SAR szisztéma azt feltételezi, hogy a 35. év egyfajta választóvonalnak tekinthető a fiatalok lakhatási körülményei kapcsán, mivel döntően a 35 év feletti korcsoportban kezd el növekedni a nem valamilyen megosztott bérleti rendszerben élők, illetve a lakástulajdonosok aránya. A szerzőpáros viszont a *Labour Force Survey* adatait elemezve kimutatta, hogy a 25–29, illetve a 30–35 éves korcsoportok lakhatási körülményei között lényeges különbségek mutatkoznak, mivel a megosztott bérletek aránya a 30 év felettiek esetében már jelentős csökkenésnek indul.

A 30 év feletti támogatott társbérlete mellett a fiatalok lakhatási krízisének másik megoldási lehetősége a szülői házba való visszatérés, illetve a családi segítséggel történő lakásvásárlás. A család szerepének ilyen felértékelése jól illeszkedik a konzervatív kormányzat tágabb ideológiai rendszerébe és politikai kommunikációs narratívájába. David Cameron volt miniszterelnök több megnyilatkozásában is konkrétan utalt arra, hogy ha a fiatalok nem engedhetik meg maguknak, hogy saját lakásban éljenek, akkor kénytelenek lesznek a szüleikkel lakni.³⁶ A jóléti állam neoliberális átalakításának paradigmája gyakran hívja segítségül a gondoskodó család konzervatív fogalmát, mely szerint az állami ellátórendszer hiányait a család hivatott kipótolni. A jóléti szolgáltatások rekkommodifikációja tehát szorosán összekapcsolódik a családi otthon biztonságát idealizáló kormányzati kommunikációval: az állam úgy vonja ki magát a rászorulóknak segítségéből, hogy a család szférájába privatizálja saját feladatainak egy részét (Berrington – Stone 2013: 12). A gondoskodó családnak a kormányzat által közvetített, és a szakpolitikák szintjén is megjelenő romantikus és tradicionalista felfogása viszont komolyan gátolja a szülői otthonba visszakényszerülő fiatalok családalapítási törekvéseit. Ez a kormányzati retorika nem vesz tudomást például arról, hogy a válások, újraházasodások és a mozaikcsaládok miatt a szülői házban gyakran már nem is áll rendelkezésre hely a saját lakhatását megoldani nem képes, a szülőkhöz visszatérő felnőtt gyermek számára. A fiatalokra irányuló lakhatási támogatási rendszer átalakításait tehát egy idealizált, a felső-középosztályi családképből kiinduló mo-

³⁶ David Cameron, Welfare Speech, Bluewater, Kent, 25 June, 2012.

dell alapozza meg, amelyben az „időtlen” szülői házba visszatérő fiatalnak mindig lesz egy saját helye, ahol folytathatja az életét (Rugg – Kellaher, 2014).

A lakástámogatások átalakításának másik téves kiindulópontját az együttélés és a társbérlet társadalmi osztályonként nagyon különböző realitásának kormányzat általi téves értelmezése jelenti. A rászoruló fiatalok esetében ugyanis a kényszerű együttélésnek teljesen más vonzatai vannak, mint a magasabb társadalmi státuszú hallgatók vagy pályakezdők sokszor önként vállalt, barátokkal történő együttélésének. A magasabb jövedelmű fiatalok jellemzően azért választják a társbérlet valamilyen formáját, mert ezáltal magasabb színvonalú lakhatásra nyílik lehetőségük, általában jobb környékeken, közel azokhoz a szolgáltatásokhoz, amelyeket igénybe vesznek. Ebből kiindulva a kormányzat hajlamos minden esetben pozitívumként értelmezni a fiatalok társbérletét, holott a lakhatási támogatásokra szoruló fiatalok együttélése az esetek többségében a kényszer szülte megoldás (Kemp 2011: 1025). Green és McCarthy (2015: 160) szerint a lakhatással kapcsolatos kutatások fő csapásvonala jelentősen hozzájárulhatott ahhoz, hogy a tory kormányzat a fiatalok együttélését inkább egy átmeneti, szabadon választott konstellációnak, mintsem a kényszer okozta helyzetnek tekinti. A 2000-es évek első felében ugyanis több kutatás is vizsgálta a relatíve jómódú, tehetősebb fiatalok együttélésének jelenségét, miközben a rászoruló, rosszabb anyagi helyzetű fiatalok lakáspiaci kiszolgáltatottsága korántsem kapott ekkora figyelmet. Az együttélést (sokszor barátokkal) önként vállaló diákok és a jómódú pályakezdők, valamint a kényszerűségből általában idegenekkel társbérletben lakó fiatalok lakhatási tapasztalatai komoly eltéréseket mutatnak: az utóbbi csoportra irányuló kutatások gyakran számolnak be a fiatalok magányosságáról, bizonytalanságerzetéről és személyes konfliktusokról (Green – McCarthy 2015: 161).

Az LHA-SAR megoldás több szempontból is negatívan érinti a magánbérleti szektorba kényszerült, rosszabb anyagi helyzetben élő fiatalok otthonteremtési és családalapítási lehetőségeit. A második legnagyobb brit szakszervezet, az UNISON 2014-es felmérése szerint a társbérletek többségének lakhatási körülményei (zsúfoltság, szűkös lakóterek, privát szféra hiánya), és a HB-hez képest erőteljesen megnyírbált LHA támogatások kimondottan gátolják a fiatalok családalapítási terveit, illetve az elvált szülők kapcsolattartását gyermekeikkel (UNISON 2014).³⁷ Mivel sok egyedülálló fiatal számára kizárólag az LHA segítségével elérhető a lakhatás, egyre több fiatal kerül olyan lakhatási körülmények közé, amely nem biztosít megfelelő körülményeket a gyermekvállaláshoz. Egyre több olyan párkapcsolati forma van, amelyekben a potenciális szülők nem gyakorolhatnak megfelelő kontrollt lakhatási ügyeik felett, amely viszont bizonyítottan negatívan befolyásolja mind a gyermekvállalási hajlandóságot, mind a gyermeknevelési lehetőségeket (Barratt et al., 2012: 40). A társbérletek legtöbbször gyakorlatilag alkalmatlanok a gyermek számára szükséges terek megteremté-

³⁷ Illetve: <https://www.unison.org.uk/content/uploads/2015/01/TowebYoung-people-housing-benefit-deal-fact-sheet-Jan-20152.pdf>

séhez, illetve a kisgyermekek igényei nehezen egyeztethetők össze a lakóközösség többi tagjának életvitelével és életritmusával. A fiatalok magánbérleti szektorba szorulása régóta diagnosztizált probléma, és társbérletek nem kielégítő lakhatási feltételeinek a lakók személyiségére gyakorolt negatív hatásait is már régóta felismerték a szakemberek (Page 2002; Evans et al. 2003). Mindez azonban 2011-ben kiegészült az LHA jogosultság életkori határának 35 évre emelésével, illetve a támogatott lakhatási opciók radikális szűkítésével, amelynek köszönhetően egyre több fiatal felnőtt kerül olyan lakhatási helyzetbe, amely alkalmatlan a gyermekvállalásra és a gyermeknevelésre.

Összegzés

A vizsgált intézkedések összessége az ingatlanpiaci tendenciákkal összekapcsolódva oda vezet, hogy a jelenlegi feltételek következtében a 35 éven aluli rosszabb anyagi helyzetben élő fiatal felnőttek számára a saját otthon lényegében elérhetlenné válik. A konzervatív kormányzati retorika hol finomabb, hol nyíltabb eszközökkel igyekszik jelezni, hogy bizonyos társadalmi csoportok (jellemzően az egyedülálló fiatalok) többre, nagyobbra vágnak, mint amekkorára jogosultak lennének és túlzottan magasak az igényeik. Az egyre népszerűbb *anti-welfare* populizmus azt állítja, hogy ezek a rétegek az állami segélyeken keresztül olyan életszínvonalat próbálnak fenntartani, amely a „normál” piaci körülmények között egyébként elérhetetlen lenne számukra. Az egykor hagyományosan robosztusabb szociális lakásállományokkal rendelkező városokban (leginkább az északi-angliai területeken), amelyekben évtizedeken keresztül viszonylag könnyű volt szociális lakáshoz jutni, a társbérlet kultúrája sokkal kevésbé elfogadott és preferált a fiatalok között, mint például az általában liberálisabb dél-angliai nagyvárosokban. A lakásmegosztás kényszerűsége értelemszerűen továbbra is a fiatalokra jellemző átmeneti állapotként jelenik meg, viszont az LHA-SAR konstrukció a rászorulóknak számára lényegében minden egyéb alternatív lakástámogatási lehetőséget automatikusan kizár.

A jóléti ellátórendszerből egyre inkább kivonuló konzervatív kormányzat a viszonylag jómódú, a társbérleti megoldást önként vállaló fiatalok gyakorlatát az LHA-SAR konstrukció keretében olyan rétegekre és korcsoportokra terjeszti ki és kényszeríti rá, amelyek esetében a lakásmegosztás az otthonteremtést hátráltató, kényszerű választás. A kormányzati lakáspolitikai retorikájában a támogatásokra szoruló fiatalok egyre inkább egy problematikus réteggént jelennek meg, akiknek a túlzó lakhatási elvárásait a juttatási rendszerek szigorításával kell kordában tartani. Ebben a narratívában a rászoruló fiatalok számára mindössze két alternatíva elérhetőségét sugallja a kormány: vagy beköltöznek az LHA által támogatott társbérletekbe, vagy visszatérnek a szülői házba. Mindez az egyénekre, illetve azok családjaira tolja a lakhatás megoldását, és szisztematikusan eltereli a figyelmet

a szociális lakásállomány egyre nyilvánvalóbb csökkenéséről, és a támogatási mechanizmusok strukturális hibáiról.

Az LHA-SAR rendszer egy tipikus példája a jóléti ellátórendszerek piacosításának. Ezek a „reformok” jellemzően egyszerre jelentik az egyéni felelősség további növelését, a névleges állami kiadáscsökkentést, a támogatási körök szűkítését és a magánszektor egyre markánsabb megjelenését olyan területeken, amelyeken korábban közvetlen állami segítséget kaptak az arra rászorulóknak (Gingrich 2011: 7). A jóléti rendszerek ilyen átalakításai ugyanakkor csak a legkritikább esetben járnak kimutatható költségcsökkenéssel. A legtöbb esetben az történik, amit Suzanne Metler a „*submerged state*” fogalmával ír körül: a jóléti állam „alámerül”, hátrahúzódik a piaci folyamatok mögé, miközben általában tovább folytatja a rászorulóknak valamilyen formájú segítségét, csak immár a piaci szektorba irányítva ezeket a támogatásokat. (Mettler, 2011). A visszaszoruló, alámerülő jóléti állam tehát a saját támogatási mechanizmusait is privatizálja és kiszervezi, a közvetlenül nyújtott szociális szolgáltatások helyett immár a piaci folyamatok hatásait próbálja valahogyan tompítani. Az angliai lakáspolitikai reformok egyelőre nem tették hatékonyabbá a lakástámogatási rendszert, és nem javították a rászorulóknak a lakhatási esélyeit sem. Nem csökkentették érdemben az állam lakáscélú kiadásait sem, a lakástámogatások továbbra is óriási fiskális terhet jelentenek az államnak, csakhogy ezek a támogatások immár nem a szociális ellátórendszeren, hanem a privát lakáspiacon keresztül próbálják elérni a rászorulókat.

Irodalom

- Baizán, P. et al. (2004) ‘The interrelations between cohabitation, marriage and first birth in Germany and Sweden’, *Population and Environment* 25(6): 531–561
- Barratt, C. et al (2012). ‘Beyond safety to wellbeing: How local authorities can mitigate the mental health risks of living in houses in multiple occupation’, *Journal of Environmental Health Research*, 12(1): 39–51
- Berrington, A. – Stone, J. (2013). ‘Outlining a future research agenda for studies of young adults’ transitions to residential independence’, *Centre for Population Change Working Paper*, No. 18.
- Blandy, S., – Hunter, C. (2012). ‘The Right to Buy: Examination of an exercise in allocating, shifting and re-branding risks’, *Critical Social Policy*, 33(1): 17–36
- Bright, S. – Hopkins, N. (2011). ‘Home, Meaning and Identity: Learning from the English Model of Shared Ownership’, *Housing, Theory and Society* 28(4): 377–397
- Brubaker, R. (2003). *Ethnicity without Groups*. Harvard University Press.
- Buchmann, M. – Kriesi, I. (2011) ‘Transition to adulthood in Europe’, *Annual Review of Sociology* 37: 481–503

- Castiglioni, M. – DallaZuanna, G. (1994) 'Innovation and tradition: reproductive the 1970s and 1980s', *European Journal of Population* 10(2): 107-142
- Castles, F. (1998) 'The Really Big Trade-off: Home Ownership and the Welfare State in the New World and the Old', *Acta Politica* 33(1): 5–19
- Conley, D., – Gifford, B. (2006) 'Home ownership, social insurance', *Sociological Forum* 21(1): 55–82
- Courgeau, D. – Lelievre, E. (1992) 'Interrelations between first home-ownership, constitution of the family, and professional occupation in France.' In: Trussel, J. et al: *Demographic applications of event history analysis*. Clarendon Press.
- DoE (Department of the Environment) (1981). *Council House Sales: The Government's Reply to the Second Report from the Environment Committee*. Session 1980–1; HC366. Command Paper 8377. London: HMSO.
- Disney, R. – Lou Gunnan, L., (2017). 'The Right to Buy public housing in Britain: A welfare analysis,' *Journal of Housing Economics* 35: 51–68
- English Housing Survey 2017*: Ministry of Housing, Communities & Local Governments.
- European Housing Observatory (2018): *Housing the EU Youth*. A Research Briefing by the Housing Europe Observatory.
- European youth forum (2016) *Resolution on youth autonomy and inclusion*. The State of Housing in the EU 2017.
- Evans, G. et al (2003). 'Housing and mental health: A review of the evidence and a methodological and conceptual critique,' *Journal of Social Issues* 59(3): 475–500
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Feijten, P. – Mulder, C. H. (2002) 'The timing of household events and housing events in the Netherlands: a longitudinal perspective', *Housing Studies* 17(5): 773–792
- Flint, J., Rowlands, R. (2003). 'Commodification, Normalisation and Intervention: Cultural, Social and Symbolic Capital in Housing Consumption and Governance', *Journal of Housing and the Built Environment* 18: 213–232
- Gibb, K. (2016). 'Housing benefit: slow on the take-up?' *Contemporary Social Science*, 11(1): 40-51
- Gibb, K. (2015). 'The multiple failures of the UK bedroom tax', *International Journal of Housing Policy* 15: 148–166
- Gibbons, S. – Manning, A. (2006). 'The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms', *Journal of Public Economics* 90: 799–822
- Gingrich, J. (2011). *Making Markets in the Welfare State*. Cambridge University Press.
- Green, S. – McCarthy, L. (2015). 'Is sharing the solution? Exploring the opportunities and challenges of privately rented shared accommodation for single people in housing need', *People, Place and Policy* 9(3): 159–176

- Hickman, P. et al. (2017). 'The impact of the direct payment of housing benefit: evidence from Great Britain', *Housing Studies*, 32(8): 1105–1126
- Hoekstra, J. (2005) 'Is there a connection between welfare regime and dwelling type? An exploratory statistical analysis', *Housing Studies* 20(3): 475–495
- Housing Europe (2017) *The State of Housing in the EU*: 2017, Housing Europe Observatory.
- Ineichen, B. (1981) 'The housing decisions of young people', *British Journal of Sociology* 32(2): 252–258
- Kemeny, J. (1980) 'Home ownership and privatization', *International Journal of Urban and Regional Research* 4(3): 372–388.
- Kemeny, J. (2006) "The Really Big Trade-Off" between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on.' *Housing, Theory and Society* 22(2): 59–75.
- Kemp, P. A. (2011) 'Low-income Tenants in the Private Rental Housing Market', *Housing Studies* 26(7–8): 1019–1034
- Mettler, S. (2011). *The Submerged State. How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*. Chicago University Press.
- Minguez, A. M. (2016): 'Economic crisis and the new housing transitions of young people in Spain', *International Journal of Housing Policy* 6(2): 165–183.
- Mulder, C. H. – Billari, F. (2010) 'Homeownership Regimes and Low Fertility', *Housing Studies* 25(4): 527–541.
- Mulder, C. H. (2006) 'Home-ownership and family formation', *Journal of Housing and the Built Environment*, 21(3): 281–298.
- Mulder, C. H. – Wagner, M. (1998) 'First-time home-ownership in the family life course: a West German-Dutch comparison', *Urban Studies* 35(4): 687–713.
- Murie, A. (1998). Secure and Contented Citizens? Home Ownership in Britain, In: Marsh, A. –Mullins, D. (eds) *Housing and Public Policy*. Buckingham, Open University Press.
- Murphy, M. – O'Sullivan, J. (1985) 'Housing tenure and family formation in contemporary Britain', *European Sociological Review* 1(3): 230–243.
- Page, A. (2002) 'Poor housing and mental health in the United Kingdom: Changing the focus for intervention,' *Journal of Environmental Health Research* 1(1): 31–40
- Rugg, J. – Kellaher L (2014). *Living a Life in Social Housing: A Report from the Real London Lives Project*. York: Centre for Housing Policy.
- Saunders, P. (1990). *A Nation of Homeowners*, London, Unwin and Hyman
- Schwartz, H. – Seebrooke, L. (2009) Varieties of residential capitalism in the international political economy, In: Schwarz, H. – Seebrooke, L. (eds) *The politics of housing booms and busts*. London, Palgrave Macmillan.
- Springs, N. – Smith, D. (2012). 'Unintended Consequences; Local Housing Allowance meets the Right to Buy', *People, Place & Policy Online* 6(2): 58–75

- UNISON (2014). *A new housing benefit deal for young people*, 2014 November
- Whitehead CME (1984). Privatisation and Housing, In: Le Grand, J. – Robinson, R. (eds) *Privatisation and the Welfare State*. London, Allen and Unwin.
- Whitehead, C. (2007) ‘Social Housing in England.’ In: Whitehead, C. – Scanlon, K.: *Social Housing in Europe*. LSE; ISBN 978-0-85328-100-9
- Wilkinson, E. – Ortega-Alcázar, I. (2017). ‘A home of one’s own? Housing welfare for ‘young adults’ in times of austerity’, *Critical Social Policy* 37(3): 329–347
- Wilson, W. (2013). ‘*The reform of Housing Benefit (Local Housing Allowance) for tenants in private rented housing*’, Commons Briefing papers SN04957