

TANULMÁNYOK

Hegedűs József–Tosics Iván

A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI LAKÁSRENDSZEREK ÁTALAKULÁSA*

Bevezetés – konceptuális keretek

Az elemzés kiindulópontja a kelet-európai lakásmodell, ahol az állam kezében tartotta a lakásszektor keresleti és kínálati oldalát is és nem engedte meg, hogy a piaci mechanizmusok kialakuljanak és integráló mechanizmusként működjenek. Ennek a modellnek tipikus jellemzői voltak a „luxuslakás-ellenes” intézkedések, a „zárt városok” politikája, „az egy család egy lakás” elve, az állandósuló építőanyag-hiány a magánszektorban, a szigorú foglalkoztatási politika stb. Valamennyi kelet-európai országban kialakult egy „második” lakás piac, amelynek létét a rendszer „repedései” magyarázzák (Hegedűs–Tosics 1994). A kelet-európai országok lakás-rendszerei közötti különbségeket az magyarázza, hogy az állam mennyire volt konzervens a fent említett területeken: mennyire engedte, hogy a „repedések” következtében rendszeridegen mechanizmusok állandósuljanak. E mechanizmusok tipikus példái voltak az állami tulajdonban lévő lakások magánszemélyek közti cseréje, az „elszivárgott” építőanyagok fekete piaca, az illegális építkezések, az építőmunkások „hétvégi” alkalmazása, a telkek névleges ára stb. Ugyanakkor a kelet-európai lakásmodellben a rendszeridegen elemekre épülő tranzaktív viszonyok (cserék, adásvételek stb.) nem voltak képesek valódi piaci visszacsatolási mechanizmusok tartós működtetésére: az állami gazdaságpolitika nem hagyta, hogy ezek a viszonyok dominánssá, meghatározókká váljanak. Szélső formájukban ezek a mechanizmusok egyfajta kettős piaci rendszert eredményeztek, mint például Magyarországon.

A tanulmány alapkérdése az, hogy miként bomlik fel ez a lakásmodell és milyen irányban fejlődik tovább. A kiinduló állítás az, hogy létezett egy közös modell, amelyben az állami szektor játszott a domináns szerepet (Szelényi 1983; 1987; Manchin–Szelényi 1986), mellette azonban másodlagos mechanizmusok is működ-

* A tanulmány felhasználja az 1994–1996-ban a Világbank, USAID és UNCHS/HABITAT támogatásával, a Városkutatás Kft irányításával készült „Regionális indikátorok az átmenet országaiiban Közép-Kelet-Európában” című program eredményeit. A tanulmány két átfogó elemzés (Hegedűs–Mayo–Tosics 1996; Hegedűs–Tosics 1997) továbbfejlesztése.

tek. Az egységes modell annak ellenére létezett, hogy a térség különböző országai-ban az állami szektor eltérő intézményi keretek között kontrollálta a lakáspiacot: például Kelet-Németországban a városi bérházakat magántulajdonban hagyták (de az elosztás, a lakbérek és a felújítások tekintetében alig volt különbség), vagy Bulgáriában gyakorlatilag alig létezett állami bérlakás, de a magánlakás-forgalom szinte teljes mértékben állami/tanácsi kontroll alatt volt. A tulajdonosi formákban a szövetkezetek, önkormányzatok és vállalatok stb. szerepében mutatkozó különbségek nem rejthetik el ezen rendszerek közös, fő jellemvonásait.

A változások konceptualizálása érdekében tekintsük a következő egyszerű sémát (lásd ábra), amely két dimenziót, azon belül pedig két-két esetet különböztet meg:

- tulajdon alapján állami/közösségi és magán szektort,
- integratív mechanizmus alapján piaci és nem piaci szférát.

E séma segítségével kétszer-kettes ábrát kapunk, amelyeknek egyes celláiban az oszlopok nagysága azt tükrözi, hogy a lakásállomány mekkora hányadára jellemző az adott kombináció. A sematikus ábra egyes cellái a lakásrendszer tipikus elemeit reprezentálják.

A. Állami/nonprofit szektor és piaci mechanizmus

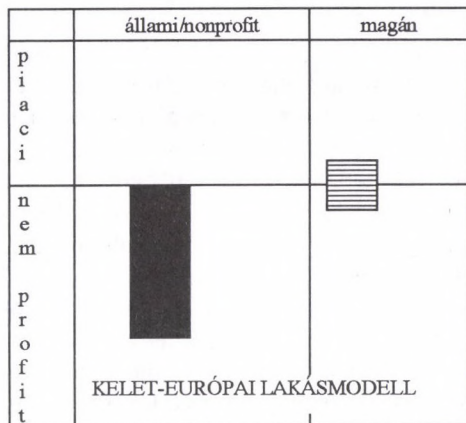
A nyugat-európai rendszerekben működő lakástársaságok vagy önkormányzatok annak ellenére, hogy közvetlen vagy közvetett támogatásokat élveznek, *piaci környezetben* működnek, a hitelek, az építőképességek piacán ugyanúgy versenyezniük kell, mint a háztartások – támogatásokkal módosított – fizetőképes keresletéért.

B. Magánszektor és piaci mechanizmus

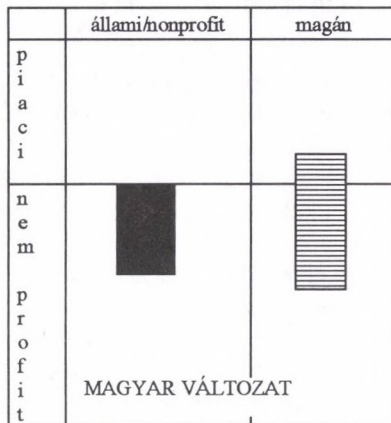
A nyugati rendszerek domináns eleme: amikor a lakás a piaci szektor része és csak közvetett állami beavatkozás befolyásolja a lakáspiac e részpiacának szereplőit. Ennek a modellnek – sok előnye mellett – erősen torzító hatású részei is lehetnek (pl. az Egyesült Államokban a lakásberuházások utáni adókedvezmények).

C. Állami/nonprofit szektor és nem piaci mechanizmus

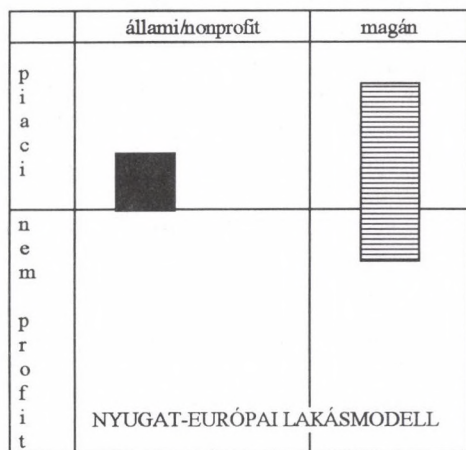
Tipikus esetben a kelet-európai rendszer állami és szövetkezeti lakásai tartoznak ebbe a típusba. A lakásállomány működését alapvetően nem piaci mechanizmusok dominálják. Így például a lakbérek szintje, a lakásfelújítások, a szektor nagysága mind politikai döntéstől függenek, a gazdasági megfontolások másodlagos szerepet játszanak. Ezzel összefér a lakások bérleti jogviszonyának magánszektoron belüli cseréje, ahol az ellenértéket a kereslet és kínálati viszonyok határozzák meg, de ez nem hat vissza a lakások termelésére.



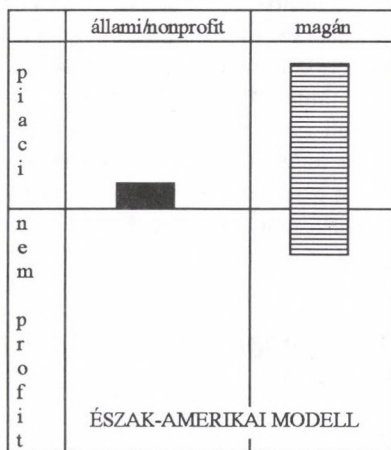
1a



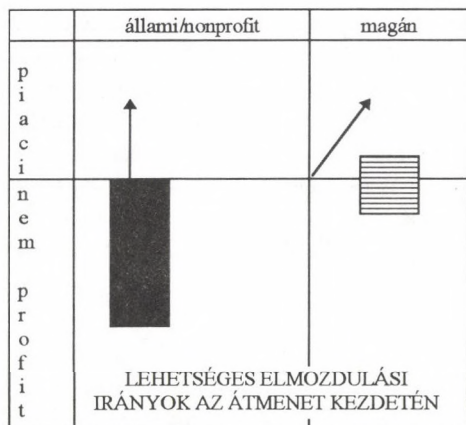
1b



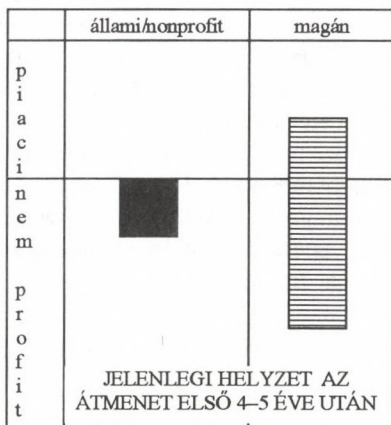
1c



1d



1e



1f

D. Magánszektor és nem piaci mechanizmus

A kelet-európai lakásmodell értelmezésével kapcsolatos vita ennek a részipiacnak az értelmezése körül bontakozott ki: Szelényi elmélete ezt a szektort alapjában piaci-nak tekintette, és ennek alapján következtetett a „piacnak” mint másodlagos mechanizmusnak a lakás-egyenlőtlenségekre való hatására. A mi állításunk az volt, hogy a kelet-európai lakásrendszerben a magán-lakásépítés – a saját kivitelezésben megvalósult ún. kalákás építkezés – olyan gazdasági környezetben valósul meg, amely fékezi és semlegesíti a piaci hatásokat (Hegedűs 1988).

E séma segítségével tömören jellemezhetjük az ábrán szereplő három lakásmodell típust: a nyugat-európai (1c), az észak-amerikai (1d) és a kelet-európai (1a) modelleket. Mind a nyugat-európai, mind pedig az észak-amerikai modellnek domináns eleme a *B*) szféra, a két modell alapvetően a közösségi lakásállomány nagyságában különbözik: a nyugat-európai rendszerekben hagyományosan nagyobb arányú a közösségi szektor. A kelet-európai modellben a *C*) szféra dominál, ugyanakkor az ettől eltávolodó magyar lakásrendszerben (1b, 1980-as évek) megjelenik a szűk piaci és az egyre bővülő nem piaci magánszektor [*D*) szféra].

A tanulmány alapkérdése az, hogy milyen irányban alakul át a kelet-európai modell (1e): a nyugat-európai, a közösségi szektorra jobban építő modell, vagy pedig az észak-amerikai modell irányába. *Hipotézisünk szerint az átmenetben jelentős társadalmi és politikai erők lassítják az átalakulást, és inkább egy „új” modell irányába hatnak, amelyben a nem piaci magánszektor játszik domináns szerepet.*

Az örökség: a kelet-európai lakásmodell teljesítményének értékelése

A kelet-európai lakásrendszereket elemző tanulmányok többnyire arra koncentrálnak, hogy mi a hatása ezeknek a modellnek a társadalmi egyenlőtlenségekre, és mi határozza meg az elosztási mechanizmusokat. Valójában nem áll rendelkezésünkre olyan adat, amelynek alapján a modell gazdasági eredményességét mérni lehetne. Releváns kérdés tehát, hogy az átalakulás kezdetén milyen volt a lakáshelyzet. Az átmeneti periódus kezdetének fő mutatóit összehasonlítva azt látjuk, hogy a kelet-európai modell meglepően jól teljesített néhány tekintetben, és rosszul teljesített más szempontokból. Az 1. táblázat adatait, amelyek a térség fővárosainak legfontosabb mutatóit tartalmazzák, összehasonlítottuk olyan országok fővárosainak adataival,¹ amelyek hasonló gazdasági fejlettségi fokon állnak a világ többi részén² és Nyugat-Európában.³

1. Lakásbérlet és tulajdonosi jogok

A korábban központi tervezésre épülő kelet-európai gazdaságokban egyértelműen előnyben részesítették a bérlakásokat, amit jól mutat a magántulajdonban levő lakások alacsony aránya. A kelet-európai városokban a lakásoknak átlagosan csak 28 százaléka volt magántulajdonban 1990-ben, szemben a nyugat-európai városokkal, ahol 65 százalék, és az összehasonlításban szereplő többi országgal, ahol 62 százalék. Az országos adatok azonban azt mutatják,⁴ hogy a lakások sokkal nagyobb része volt magántulajdonban Kelet-Európa többi városaiban és vidéki területein, mint a fővárosokban. Így a magántulajdonban lévő lakások aránya egész Kelet-Európát tekintve közelítette a másik két ország csoport adatát.

2. A lakásárak

Akár a hasonló jövedelemmel rendelkező összehasonlított országokhoz, akár Nyugat-Európához képest a lakbérek Kelet-Európában 1990-ben sokkal alacsonyabbak voltak mint a „normál” szint, a jövedelmek 5,7 százalékát tették ki, ezzel szemben Nyugat-Európában 15,9 százalékát, a többi összehasonlított országban 20,5 százalékát. Ezek a különbségek azt mutatják, hogy az állami kontroll mennyire kiterjedt volt a lakbérek felett Kelet-Európában, szemben az összehasonlított országok csoportjaival, ahol általánosságban a piac határozta meg a lakbéreket. Ugyanakkor a lakások átlagos vételára a jövedelmekhez képest sokkal magasabb volt Kelet-Európában, mint akár Nyugat-Európában, akár az összehasonlított országokban: a lakások vételárának középértéke 9,3-szerese az éves jövedelmeknek a kelet-európai városokban, 4,2-szerese az összehasonlított országokban és 4,7-szerese a nyugat-európai országokban. A magasabb kelet-európai lakásár-jövedelem hányados azt tükrözi, hogy a valóságban megfigyelt tranzakciók esetében a vételár csak viszonylag szűk piacra vonatkozik, azokra az árszintet meghatározó, általában jobb módú (másodlagos jövedelmekkel, külföldi megtakarításokkal rendelkező) háztartásokra,⁵ amelyek hajlandóak voltak lényegesen többet fizetni az eladásra kínált megfelelő lakásokért.

Nagyrészt a jövedelmekhez képest alacsony kelet-európai lakbérékkel magyarázható a hosszú sorban állás a támogatott bérlakásokért és a látszólagos lakáshiány az átmenetet megelőző időszakban.

3. A lakások minősége és mennyisége

Kelet-Európában a városok lakásainak minősége meglepően jó a hasonló egy főre jutó GDP-vel rendelkező országokhoz képest, sőt gyakran viszonylag közel van a nyugat-európai városokhoz, annak ellenére, hogy az egy főre jutó GDP 1990-ben (átlagosan 2552 dollár) csak egynyolcada volt a nyugat-európainak (19 972 dollár).⁶ A fontosabb mutatók szerint a kelet-európai városokban a lakások kevésbé zsúfoltak – csaknem 40 százalékkal több alapterület jut egy személyre, és 77 százalékkal több lakás 1000 személyre –, mint a hasonló jövedelmű országokban.

Ezek az összehasonlítások azt mutatják, hogy a kelet-európai városok lakásállománya átlagosan sokkal jobb, mint ami a jövedelmi szintek alapján várható lenne. A lakáshiány problémája, amelyre gyakran hivatkoznak a térségben, valószínűleg csak úgy igazolható, ha Nyugat-Európával teszünk összehasonlítást (ami nem megalapozott, tekintve, hogy az ottani jövedelmek nyolcszorosan meghaladják a kelet-európaiakat), vagy pedig ha olyan elvárásokat támasztunk, amelyek évtizedek alacsony és mesterségesen eltorzított árain alapulnak.

Másrészt bőségesen található arra bizonyíték, hogy a lakásellátás minőségének és mennyiségének általánosan magas színvonala ellenére problémák vannak:

- a lakások elosztását tekintve sokkal kisebb a megfelelés a háztartások jövedelmi színvonala és a lakások minősége, illetve mennyisége között, és sokkal gyakoribb, hogy nagy háztartások kis lakásokban szorulnak össze, kis családok pedig nagy lakásokban élnek;

- a többlakásos házak meglévő állományának állapota sokkal rosszabb, mint a piacgazdaságokban, jelentős az elmaradt karbantartás a gazdaságossági szempontból szükséges normális fenntartási ciklusokhoz képest;

- a rendelkezésre álló lakások választéka a típust, stílust és minőségi színvonalat tekintve jóval korlátozottabb, mint a piacgazdaságokban;

- a kelet-európai városokban a lakások elhelyezkedése gyakran olyan mintát mutat, amit láthatóan befolyásoltak a városok külső negyedeiben épült nagy panel-lakásos lakótelepek, és emiatt a lakások gyakran sokkal távolabb esnek a munkahelytől, mint az a piacgazdaságokban megszokott, ezért a munkába járás költségei magasabbak, és az infrastruktúra és az energiaellátás is többbe kerül.

4. Lakásépítés és beruházás

A lakásépítést gyakran mérik az 1000 főre eső elkészült lakások számával. 1990-ben a kelet-európai városokban átlagosan 4,5 újonnan épült lakás jutott 1000 főre (Varsóban csak 1,9, Vilniusban 6,4). Ugyanez az arány Nyugat-Európában 6,1, a többi összehasonlított országban 7,4 volt, ami arra utal, hogy a kelet-európai térségben a lakásépítés lendülete viszonylag alacsony az összehasonlításban szereplő többi csoporthoz képest.⁷ A lakásberuházások a GDP-ben átlagosan 3,7 százalékot tettek ki a kelet-európai országok között 1990-ben, ami kevesebb, mint a lakáscélú beruházásokra fordított hányada a városok bruttó össztermékének a jövedelmet tekintve hasonló országokban, ahol ez 6,3 százalék, és a nyugat-európai városokban, ahol ez 3,8 százalék volt 1990-ben. Az újonnan alakuló háztartások száma Kelet-Európában alacsony és csökkenő tendenciát mutat: a térség fővárosaiban a háztartások száma 1980 és 1990 között évente átlagosan 1,4 százalékkal nőtt. Ez a nagyon kis növekedés „ellensúlyozta” az új lakásépítés csökkenő teljesítményét, így azt mondhatjuk, hogy általánosságban nemcsak jobb minőségű volt a kelet-európai lakásállomány, mint a hasonló jövedelmi szinttel rendelkező országokban, de a lakásépítés is legalább annyira lépést tudott tartani az újonnan alakuló háztartások számával. A lakásokkal kapcsolatos tervezés és a szabályozási keret nem sok figyelmet fordított olyan tényezőkre, mint a szűkösen rendelkezésre álló telkek ára. Az építőipart az állami monopólium olyan túlsúlya jellemezte, amiről a piacgazda-

ságokban már bebizonyosodott, hogy igen alacsony hatékonyságú és érzéketlen a fogyasztói igényekre.

5. Finanszírozás és támogatások

A lakásfinanszírozás fő forrásai az államilag működtetett bankok voltak, amelyeknek működési elvei szinte semmilyen hasonlóságot nem mutattak a nyugati, piacorientált bankok működési elveihez. A tulajdonhoz való jog, különösen a magántulajdon birtoklása, elidegenítése és szerzése erősen korlátozva volt. A magas, ugyanakkor gyakran nem megfelelően célzott támogatások erősen torzítottak abban a tekintetben, hogy milyen motivációt jelentettek a lakóknak, az építőknek és a pénzintézetnek. Az ilyen támogatások sokféle formát öltöttek, de szinte mindig tartalmaztak jelentős nagyságú, központi költségvetésből átutalt összeget. Az állami bérlakásokhoz és néhány országban a szövetkezeti lakásokhoz is jártak támogatások a kezdeti beruházások költségeinek fedezésére és a folyamatos működtetésre és karbantartásra. A pénzbeli támogatások az építési költségek egy részének egyszeri leírását jelentették, a fennmaradó összeg egy részét egyben kellett megfizetni a vevőnek, a maradékot pedig kölcsöntörlesztés formájában, erősen támogatott kamatfizetéssel. A támogatások másik formáját a lakbérek nagyon alacsony szintje jelentette: a nyolcvanas évek végén a lakbérek a becslések szerint a működési költségek 20–30 százalékát fedezték csak a térség országaiban. A közüzemi díjak is állami támogatást élveztek. 1990-ben a fűtés és az elektromos áram jóval olcsóbb volt, mint máshol a világon. Az infrastruktúra típusának megválasztásánál (pl. távfűtés) nemigen vették tekintetbe az energia világpiaci árát és más külső tényezőket.

Az átmenet eredményei a lakásszektorban (1990–1994)

1990-től kezdve a kelet-európai országokban jelentős változások történtek⁸ a lakásszektor területén. Egy részük az ösztönzők és az intézmények tudatos átszervezésének eredménye volt, más részük a szektor általános makrogazdasági teljesítményének hatására következett be. A politikai változásokat követően a térség országaiban megkezdődött a gazdaság erőteljes belső átszervezése. Az állami szerepvállalás kezdett visszaszorulni a gazdaságban, a központi támogatások a gazdaság minden területén radikálisan csökkentek, a gazdaság magánszektora növekedésnek indult, és az új befektetési prioritásokat igyekeztek jobban összhangba hozni a piacközpontú és nyitott gazdaságokat jellemző tendenciákkal. A befektetések például kezdtek átkerülni a központi tervezés által korábban támogatott szektorokból – a mezőgazdaság, ipar, lakásépítés – olyanokba, amelyek sok nyílt piacközpontú országban a leggyorsabban fejlődő ágazatok között foglalnak helyet: kereskedelem, szolgáltatások, szállítás és hírközlés. Amellett, hogy a lakásszektorban szabad utat engedtek a makrogazdasági tényezők befolyásának, az általános irányelvek is befolyást gyakoroltak a szektor teljesítményének olyan mutatóira, mint

- a decentralizáció, az önkormányzatok szerepének növelése, a korábbi, politikailag meghatározott központi tervezés felváltása a helyi körülmények és a helyi politikai erők által befolyásolt helyi döntéshozatallal;

- a privatizáció, a lakások visszaszolgáltatása a korábbi tulajdonosoknak (a tulajdonjogok szerkezetének és eloszlásának megváltoztatása a javak elosztásának és a saját tulajdonú, illetve bérelt lakások relatív árainak változtatásával együtt) és a korábbi modellben domináns monopol jellegű állami intézmények (építőipar, építőanyag-ipar, ingatlankezelő vállalatok stb.) privatizációja.

Tekintettel arra, hogy Kelet-Európában az utóbbi időben a makrogazdasági és demográfiai tényezők meghatározó szerephez jutottak a lakásszektor teljesítményének befolyásolásában, az átmenet első fázisában a piac irányába történő mozgás számos tényezőjét lehet észrevenni.

1. A lakások tulajdonjoga

Az átmenet kezdeti éveiben az állami tulajdonú bérlakások nagymértékű privatizációja zajlott le a térségben.

A 2. táblázatból kitűnik, hogy több mint 3 millió lakást (1990-ben az állami bérlakásállomány csaknem egyharmada) adtak el a lakóknak, és csaknem 300 000 lakást (a korábbi állami bérlakásállomány 3%-át) adtak vissza korábbi jogos tulajdonosainak. Ilyen rövid idő alatt ilyen sok lakás még soha nem cserélt gazdát. A változások következtében az állami és a „félleg állami” bérlakás szektor részesedése a teljes lakásállományból 35,5-ről 24,5 százalékra csökkent 1990 és 1994 között (3. táblázat), és ez a folyamat még nem zárult le. Közelítő számítások szerint a vagyonátruházás mértéke a GDP 25 százalékát teszi ki ezekben az országokban. A legtöbb esetben ez a vagyonátruházás „ajándékozásszerűen” valósult meg – olyan privatizáció útján, ahol az eladási ár a alacsonyabb volt a becsült piaci ár 15 százalékánál. A privatizáció adminisztratív jellemzői azonban különbözőek voltak a különböző országokban. A privatizáció eredményei eddig nem sok befolyást gyakoroltak általánosságban a magántulajdonban lévő bérlakások szektorára, amelynek részesedése a teljes lakásállományból 2,1-ről 3,8 százalékra nőtt a térségben.

A privatizáció mellett elkezdődött a korábban államosított lakások visszaszolgáltatása eredeti tulajdonosainak a térség sok országában, bár ez a folyamat változó ütemben, általában lassan zajlott. 1994-re a legtöbb országban az állami lakásállomány 2 és 10 százalék közti részét visszaszolgáltatták eredeti tulajdonosaiknak. Bizonyos városokban ez az arány lényegesen magasabb, Prágában például 37 százalék, Rigában pedig 16 százalék. Többnyire türelmi időt biztosítottak a lakásban tartózkodó bérlők elhelyezésére – általában 3–7 évet –, bár néhány országban (pl. Lengyelországban és Szlovéniában) kikötötték, hogy a lakásban tartózkodó bérlőnek meghatározatlan ideig joga van a lakásban maradni, és a lakás csak akkor kerül vissza az eredeti tulajdonos birtokába, ha a bérlő meghal vagy önként elköltözik. A lakások visszaadási folyamatának adminisztratív szempontjait általában rendezettnek ítélik meg a térségen belül, bár a lakásban tartózkodó bérlők jogaival kapcsolatos részletek több helyen még kidolgozásra várnak.

2. A lakások és megfizethetőségük

Annak ellenére, hogy a lakbérek néhány országban megemelkedtek, a lakbérek és a jövedelmek aránya a régió belül 5,1-ről 1,9 százalékra csökkent 1990 és 1994 között (4. táblázat). Ez azt mutatja, hogy az állami hatóságok általában nemigen akarnak szembenézni azzal a kényelmetlen helyzettel, hogy a lakbéreket felül kellene vizsgálni annak érdekében, hogy a működési költségek nagyobb hányadát fedezzék. Ezzel szemben a közüzemi díjak a jövedelmekhez képest a térség minden országában emelkedtek, összességében a háztartások költségvetésének 5,8 százalékát tették ki 1990-ben. 1994-ben pedig már 11,4 százalékát. Így a lakbérek és a rezsi hányada átlagosan 10,9-ről 13,3 százalékra nőtt ebben az időszakban. Néhány országban a közüzemi díjak elérték a jövedelmek 10–20 százalékát, mivel nagymértékben vették igénybe a jövedelmeknek azt a hányadát, amelyből magasabb lakbéreket tudtak volna fizetni a lakók.

Miközben a lakbérek még mindig adminisztratív korlátozások alá esnek a térség legtöbb országában – mivel az állami bérlakás szektor jelentősége nem szűnt meg –, a lakások árát a piaci tényezők határozzák meg szabadon. Adatok szerint a lakások árai a jövedelmekhez képest csökkentek a térség számos országában. A lakásár-jövedelem hányados középértéke 1990-ben még 6–7, 1994-ben már csak 4,4 volt (5. táblázat), bár ezek az adatok csak megközelítően pontosak. A fővárosokban a fenti hányados 9,3-ról 6,8-ra csökkent. Ez a csökkenő tendencia összhangban van azzal, hogy a lakáspiacok jobban működnek a térségben, feltehetően annak köszönhetően, hogy megnőtt a lakók mobilitása, megszüntették az egy személy több lakás feletti rendelkezését korlátozó előírásokat, több lakás került magánkézbe (a lakásprivatizáció, illetve a lakások visszaszolgáltatása eredményeképpen), továbbá annak, hogy a lakóingatlanok már nem számítanak többé az értékőrző megtakarítások elsősorú eszközeinek, és az építőipari magánszektor egyre inkább ki tudja elégíteni azoknak az igényeit, akik korábban a leginkább korlátozottak voltak választásaikban.

1990-hez képest nagymértékben megnöttek a szociális problémák. A lakásra fordított költségek (lakbér + rezsi) összege az állami bérlakás szektorban a jövedelmek 33 százalékát teszi ki a népesség legkisebb jövedelemmel rendelkező egyötödénél, ez az érték a CETE (közép-kelet-európai) országokban 38, a Balti-országokban pedig 51 százalék. Ezek a számok jelzik, hogy fontos lenne egy biztonsági lakásháló elemeinek kialakítása, például normatív lakástámogatási rendszer kiépítésével (Hegedűs–Struyk–Tosics 1991). Ilyen szociális háló hiányában egyre több család lesz kénytelen kisebb lakásba költözni (ami nem könnyű, mivel a mobilitás még mindig alacsony), vagy csökkenteni a közüzemi szolgáltatások fogyasztását (ami sok esetben szintén nem könnyű, mivel csak közös mérőórák vannak, illetve az egyéni fogyasztás-felhasználás nem szabályozható). Ez egyre több esetben oda vezet, hogy a családok nem fizetik ki a számlákat (hátralékba kerülnek), vagy elvesztik a lakásukat (hajléktalanokká válnak).

3. Lakásépítés és beruházások

A lakásépítés és beruházás meredeken csökkent 1990 és 1994 között (6. táblázat). A GDP-hez mért beruházások 3,2-ről 1,6 százalékra (átlagosan 50%-kal) estek vissza. A legmeredekebben Lengyelországban, 65 százalékkal, a legkevésbé pedig Romániában, 22 százalékkal (bár itt már korábban is igen alacsony szinten voltak). Annak ellenére, hogy átlagosan nagyfokú visszaesés következett be, a lakásberuházásoknak a GDP százalékában mért visszaesése csak 33 százalékos volt. Figyelembe véve, hogy a lakásépítés még a piacgazdaságokban is nagyon változó az üzleti ciklusok során (a csúcsról a mélypontra való egyharmados visszaesés egyáltalán nem ritka a piacgazdaságban), ezek a visszaesések – mivel olyan időszakban történtek, amikor magas volt az infláció és a gazdaság radikális átalakuláson ment keresztül –, úgy tűnik, nem különböznek lényegesen attól, ami egy piacgazdaságban is várható lett volna. Elemzők azonban rámutatnak, hogy a „GDP legalább 1,5 százaléka szükséges a zero nettó lakásépítéshez” (Buckley–Gurenko 1996: 11), és hogy ezen az alapon a térség számos országában a lakásépítés olyan szintre esett vissza, ami a beruházások nettó értékét tekintve negatív. Ez valószínűleg erősebb politikai nyomást fog gyakorolni abban az irányban, hogy valamit tenni kell a lakáshiány megoldása érdekében, még akkor is, ha az állományt tekintve nincs igazán lakáshiány.

A lakásépítés darabszámokban mérve is visszaesett. 1990-ben még 3,6 új lakás jutott 1000 főre, 1994-ben már csak 1,8; ami 50 százalékos csökkenést jelent, a legmeredekebb visszaesés a Balti-államokban történt, ahol a GDP is a leginkább csökkent ebben az időszakban. A térség számos országában (különösen a Balti-országokban és Szlovéniában) a háztartások száma is csökkent ugyanabban az időszakban, a CETE régió országaiban pedig a háztartások száma lassabban növekedett, mint a lakásállomány.

Elteltek attól, hogy a meglévő lakásállomány mennyire megfelelő, nyilvánvaló, hogy a lakáspiacok átalakulásával (az építőipari magánszektor térnyerésével) az új lakások mérete és minősége nagymértékben növekedett, általában annak eredményeként, hogy a piacon megjelent a korábbi rendszer korlátozó intézkedései alól felszabadult kereslet. 1980 és 1990 között az újonnan épült lakások átlagos alapterülete 62-ről 73, a rákövetkező négy évben már 86 négyzetméterre nőtt, a növekedés mindkét időszakban 18 százalékos volt (ami a második időszakban a térség országaiban 5 és 58% között szóródott). A mindennapos tapasztalatok szerint az új lakások minősége más szempontokból is javult ebben az időszakban.

1980-ban az új lakások mintegy 55 százalékát az állami építőipar állította elő (7. táblázat), 16 százalékát a szövetkezetek – itt ugyancsak számottevő volt az állami szektor részvétele a tervezésben és a kivitelezésben –, a fennmaradó 29 százalék készült a magánszektorban, főleg magánérős építkezések formájában. 1994-re az állami szektor részesedése 20 százalékra esett vissza, a szövetkezeti építkezések aránya 21 százalékra nőtt, a magánszektor részesedése pedig már 57 százalékot tett ki. Új jelenség a piaci típusú lakásépítés,⁹ bár jelenlegi részesedése (2%) igen alacsony, annak következtében, hogy az új lakások árai magasak a jövedelmekhez képest, a lakáshitelezés problémája pedig megoldatlan. A lakásépítési szektor át-

alakulása a jövőben folytatódni fog, az állami szektor további visszahúzódása mellett a legvalószínűbb fejlemény a szövetkezeti lakásépítés igen erős csökkenése lesz. Mindkét tendencia tovább növeli majd a magán és piaci típusú lakásépítés arányát.

A beruházó típusában bekövetkezett változások radikális változásokkal jártak az építőipar szervezeti formáiban ott, ahol az állami kivitelezőket magánkivitelezők váltották fel. 1980-ban a térségben a lakások átlagosan 41 százalékát az egyes lakáspiacok öt legnagyobb beruházója építette, a Balti-országokban, ahol az állami beruházók nagyobb mértékben uralták a piacot, ez az arány 71 százalék volt. 1990-re az átlagos „koncentrációs arány” 31 százalékra esett vissza, 1994-re pedig 13 százalékra, ami rendkívül alacsony ipari koncentrációs arány, és arra utal, hogy a térség legtöbb országában igen versenyképes építőipar alakult ki rendkívül rövid idő alatt.

Kérdéses, hogy a szabályozási keret, amely az építési előírásokat és az infrastruktúrával és a föld használatával kapcsolatos szabályokat is tartalmazza, mennyire teszi lehetővé olcsóbb lakások építését, vagyis azt, hogy kisebb, gyengébb minőségű házak épüljenek, sűrűbb beépítettséggel és megfizethetőbb infrastrukturális normák szerint.

4. Finanszírozás és támogatások

A lakásfinanszírozás, amely kezdettől fogva csekély szerepet töltött be az egész pénzügyi rendszeren belül – és általában tovább csökkent az átmenet első éveiben, kezdetleges állapotban maradt a banki és egyéb pénzügyi piacok gyors fejlődéséhez képest. Ez részben a magas nominál- és reálkamatoknak tulajdonítható, részben pedig a verseny hiányának és más intézményi problémáknak.

A lakáshitel portfólió, a lakáscélú kölcsönök részesedése a bankok hitelállományaiban 1990 és 1994 között csökkent négy országban azon öt közül, amely adatot szolgáltatott mindkét időszakra vonatkozóan (8. táblázat). Ennek részben az az oka, hogy a bankoknak komoly fenntartásaik vannak a lakáshitelezés „valóságos” oldalát illetően, ahol a hitelezés kockázata nagyobb, mint amilyen egy piacorientált gazdaságban lenne – a jogcímekben mutatkozó bizonytalanság, a naprakész, jól működő ingatlan-nyilvántartási rendszer hiánya és amiatt, hogy a nem fizetők esetén nem lehet érvényesíteni a jelzálogjogot. A másik ok pedig az, hogy a bankok között nincs verseny a lakáshitelezés területén. A legnagyobb hitelező részesedése a lakáshitelekből a középértéket tekintve még mindig 83 százalék.

Ugyanakkor a hitelezési gyakorlat racionalizálásában előrelépés történt a térségben mindenütt. A hitelezési és a betétkamatok közötti kamatrés a lakáshitelezéssel foglalkozó bankoknál negatív volt 1990-ben a térség mindegyik országában, ez 1994-re azonban már csak Albániára volt jellemző. Az új bankok pénzügyi lehetőségeket keresnek, és kedvezőbbnek tartják az államkötvények piacát, amely a megtakarításokért folytatott versenyre készíti a bankokat. Kétséges, hogy ezek a fejlemények mennyiben segítik elő a gazdasági stabilizációt (lásd az orosz bankok küzdelmét az inflációból származó haszonért, a magyar bankkonszolidációt stb.). A magas hitelkockázatot tartják a legnagyobb akadálnak a hitelezési piac kiterjedésének útjában, de ezek az elemzések nem tűnnek kielégítőnek, mivel nem áll ren-

delkezésre pontos információ a kockázat mértékéről. A monopolhelyzetben lévő bank nem érdekelt a hitelkockázat tényleges nagyságának nyilvánosságra hozatalában, vagy ha az magas, a csökkentésében, mert ezzel növelné annak valószínűségét, hogy versenytársa akad a piacon.

Másfajta újítások a bankokat jobban ösztönzik a hitelezésre, a háztartásokat pedig a hitelfelvételre. Az infláció kezelése érdekében szükség van megfelelő eszközökre, és a szakirodalomban az a másik tévedés, hogy a fejletlen pénzügyi szektor nem teszi lehetővé ezeknek a fejlett eszközöknek (kettős indexálású DIM, vagy halasztott kamatfizetésű DPM-hitelek stb.) a használatát. A beruházók és a félig pénzügyinek nevezhető intézetek rendelkeznek olyan eszközökkel, amelyek teljesítik ezeket az igényeket (pl. a bolgár „téglajegyek”, az orosz valutahitelek és a nagyon speciális konstrukciók). Ezek között szerepelt az olyan indexált lakáshitelek bevezetése, mint a halasztott fizetésű hitel (DPM) Magyarországon, olyan lakáshitelezéssel foglalkozó rendszer bevezetése, amely részben lakáshitelkötvények kibocsátására támaszkodik, mint Csehországban, és a német Bausparkasse rendszer egyik változatának bevezetése Csehországban és Szlovákiában.

Bár nem könnyű összehasonlításra felhasználható adatokat gyűjteni a térségben, különösen hosszabb időre visszamenőleg nem, a hozzáférhető adatokból úgy tűnik, hogy a lakáscélú támogatások szintje szembeötlően visszaesett a térség minden országában. Magyarországon, Lengyelországban és Lettországon például, ahonnan sikerült becslést adatokhoz jutni mind a költségvetési, mind a költségvetésen kívüli támogatásokról 1990-re és 1994-re vonatkozóan, a lakáscélú támogatások részesedése a központi költségvetésben a becslések szerint 10–12, illetve 14 százalékról 5–6, illetve 2 százalékra esett. A lakáscélú támogatások csökkentése ugyan a gazdasági átmenet időszakában elkerülhetetlen pénzügyi realitásoknak tett engedményre utal, a támogatások átstrukturálásának más fontos szempontjairól kevés szó esik – különösen a célzottság javítására szolgáló mechanizmusokról és a lakáscélú támogatások irányelveinek összehangolásáról más olyan irányelvekkel, amelyek átlátható és igazságos szociális biztonsági háló fenntartását szolgálják. Másrészt viszont új támogatási mechanizmusok vannak kialakulóban, bár ezek gyakran erősen különböznek az egyes országokban, és nem egyszer úgy tűnik, nem egy átfogó támogatási stratégia részét képezik, hanem egyedi válaszok adott problémákra. Ilyen megoldások többek között az előtakarékosághoz kapcsolódó támogatások (azoknak a támogatásoknak a megfelelői, amelyeket a lakásban élő bérlők kaptak a lakás megvásárlásánál az egy összegű befizetéshez), az új lakások megvásárlásának áfa-mentessége, és a szövetkezeti vagy újonnan épült lakások megvásárlásához nyújtott kedvezményes kamatozású kölcsönök. A legtöbb támogatás az új lakásokhoz kapcsolódik, így azok az alacsonyabb jövedelmű rétegek, amelyek nem tudják az új lakásokat megfizetni, kirekesztődnek a támogatási rendszerből.

A lakásszektor az átmenet időszakában – értékelés

A közép-kelet-európai országokban az átmenet első négy-öt évében az erőfeszítések az előző lakásmodell fő elemeinek lebontására irányultak, vagyis a decentralizációra, a privatizációra és a lakások eredeti tulajdonosok részére történő visszajuttatására, az állami építőipar és a lakáskezelés privatizálására. Nagyon kevés kísérlet történt új lakásmodell megalkotására.

1. Két várakozás, amely nem igazolódott

Az átmenet elején (1989/1990) az érintett országokban kétféle várakozás és javaslat vált ismertté a lakáspolitikával kapcsolatban. Az egyik azt hangsúlyozta, hogy a lakásszektornak hozzá kell járulnia a gazdaság stabilizációjához és „szerkezeti átalakításához”. Emellett érvelt például Kornai, aki úgy vélte, hogy „a háztartások megtakarításainak lakáscélú befektetésekbe történő terelésével hatékonyan kezelhető az átmenettel járó recesszió” (idézi Buckley–Gurenko 1996). A másik érv az volt, hogy a piaci mechanizmusokat kontrolláló állami beavatkozások visszaszorítása növelni fogja a mobilitást és a belső mozgást, mivel a munkaerő a jobb álláslehetőségeket kínáló területek felé fog vándorolni. Ezt támasztották alá Coricelli, Hagemejer, Rybinski következtetései (idézi Buckley–Gurenko 1996: 8), amelyek szerint 1992-ben Lengyelországban a magas munkanélküliség több mint 25 százaléka annak volt tulajdonítható, hogy a munkahely és lakóhely nem illeszkedett egymáshoz, és a mobil munkaerő nem képes lakóhelyet változtatni, hogy új állást találhasson magának.

A másik feltevés, „az elfojtott kereslet tézise” szerint, mivel a szocialista lakásrendszerben szisztematikusan kisebb volt a lakáscélú beruházás, mint a kereslet, ezért a piac felszabadítása szükségképpen megnöveli az effektív fizetőképes keresletet a lakások iránt. Ugyanis számolni lehet az örökölt többlet kereslettel (Dübel 1996), amely a lakáspiactól újraindíthatja.

Az elmúlt év tapasztalatai nem támasztották alá ezeket a feltevéseket. A lakásszektor nem járult hozzá a makrogazdasági stabilizációhoz, mivel a lakásépítés erősen visszaesett 1988-tól kezdve. Véleményünk szerint ennél is fontosabb fejlemény, hogy a szektor elmozdulása a piac irányába a vártnál jóval lassúbbnak bizonyult, és ez nem kapcsolódik közvetlenül a lakásépítések volumenéhez. Néhány alszektor a piac irányába változott (ingatlanközvetítők, lakáskarbantartó vállalatok, beruházók, kivitelező vállalatok), de a lakásfinanszírozás és a támogatások terén nem történt igazi változás, pedig ezek az alszektorok jelentik a piaci rendszerek húzóerejét. Mindebben szerepet játszott az a félelem is, hogy a rossz lakáspolitikai kétségessé teheti a sikeres átmenetet a költségvetési kiadások racionalizálása terén, és negatív makrogazdasági hatásokat idézhet elő (infláció stb.).

Valójában a lakások iránti kereslet csökkent és nettó negatív beruházás történt, egyrészt mivel a reáljövedelmek csökkenése szükségképpen enyhítette a lakáspiacra nehezedő nyomást, másrészt pedig csökkent az újonnan alakult háztartások száma. Mindezek együtt olyan helyzetet teremtettek, amelyben a lakások iránti valós

kereslet meredeken csökkent. A jövedelemkülönbségek növekedése felerősíti az összjövedelem csökkenését, ezért a lakások iránti valós kereslet gyorsabban csökkent, mint a jövedelmek. Az építőanyagok, szolgáltatások, közüzemi díjak (nemcsak a lakásszektorban), az ártámogatások általános csökkentése nyomán egyre közelebb kerülnek a világpiaci szinthez. A lakáscélú kiadások ilyen drasztikus növekedését a társadalomnak csak vékony rétege képes jövedelmének lényeges növekedésével ellensúlyozni. Ezért a társadalom nagy része – nemcsak a legkisebb jövedelemmel rendelkező családok – számára a lakáscélú kiadások a jövedelmekhez képest túl magasak.

A lakásszektor az átmenet első időszakában inkább az elszenvedője volt a változásoknak, ütköző („shock-absorber”) szerepet játszott, ahelyett, hogy a piaci irányú változások előidézőjeként egyéb szektorokra is hatást gyakorolt volna.¹⁰ A makrogazdasági érvek (a lakáskérdés fontossága a háztartások változó magatartásában és a munkanélküliség elleni harc során a munkaerő mobilitásának növekedésében) nem győzték meg a politikusokat, és a lakáspolitikát továbbra is másodlagos jelentőségű kérdés maradt. Számos változás – akár az irányelvekben, akár a következményeiben – csak válasznak bizonyult, vagy az új makrogazdasági és költségvetési realitásokra, vagy a lakásszektoron kívül megalkotott szélesebb szociális és gazdasági irányelvekre, például az állami tulajdon privatizálásának és az államosított magántulajdon eredeti tulajdonosok kezébe történő visszajuttatásának általános irányelveire. Ráadásul a lezajlott változások nagyrészt összehangolatlanok voltak, nem annyira egy jól működő lakásszektor létrehozására irányuló stratégia elemei, mint inkább taktikai manőverek a lakásfinanszírozás, a tulajdonosi jogok stb. speciális problémáinak kezelésére.

2. Az új tulajdonosi struktúra

A lakások gyors privatizációjának, illetve egyes országokban visszaszolgáltatásának eredményeként a magánszektor részesedése a lakásállományból nagymértékben megnőtt. Világos azonban, hogy a lakástulajdonnak ezek a formái nem teljesítik a piaci típusú, a lakó tulajdonában lévő lakásformák valamennyi kritériumát. Két alapvető különbség van a közép-kelet-európai országok privatizált lakásai és a nyugati lakásrendszer piaci típusú formái között:

- Kelet-Európában a privatizált lakások esetében a többlakásos épületek működtetéséhez szükséges jogi és szervezeti keretek a privatizáció kezdete előtt még nem léteztek, sok országban az emberek anélkül váltak lakásuk tulajdonosaivá, hogy világos szabályokkal rendelkeztek volna az épület fenntartását illetően;¹¹

- a megfelelő pénzügyi háttér is hiányzott: a jelzáloghitelek gyakorlatilag ismeretlenek voltak, a kölcsönöket erősen támogatott, rögzített, alacsony kamatokon folyósították, és a bankok még ma sem tekintik a privatizált lakásokat fontos tevékenységi területüknek (a banki hitelezésben az ingatlanokat a legkockázatosabb fedezeti formaként tartják számon, szemben a nyugati országokkal, ahol a legbiztosabb fedezetnek számítanak).

Mindezeknek a tényezőknek a következtében a privatizált lakások olyan új tulajdonformát jelentenek, amely inkább „sem állami, sem bérlakás”-nak minősíthe-

tő, semmint a nyugati értelemben vett magántulajdonban lévő lakásoknak. Ez átmeneti tulajdonforma, és több tényező is befolyásolja, hogy milyen irányban fog változni és stabilizálódni. Az egyik lehetőség az, hogy „igazi” piaci típusú, a lakók tulajdonában lévő formává válik; a másik lehetőség az, hogy speciális típusú informális lakástulajdoni formaként stabilizálódik; végül a harmadik lehetőség az, hogy ismét állami bérlakás formává alakul. A jogi, szabályozási és intézményi tényezők és a pénzintézetek „viselkedése” mellett más, „kulturális” tényezők is¹² befolyásolják a lakástulajdon-forma fejlődésének jövőbeni irányát.

3. A lakásszektor a makrogazdasági nehézségek nyomása alatt

A piaci irányú változások első nyilvánvaló jele a lakásszektorban az, hogy a szereplői – a háztartások, a kivitelezők, a beruházók és a hitelezők – egyre inkább kénytelenek alkalmazkodni a saját jövedelmi helyzetükhöz, az árak és költségek relatív változásaihoz, azaz egyre inkább a piaci mechanizmusok integrálják ezt a szektort. Ezeknek a viselkedési kapcsolatoknak a kialakulása a politikai rendszerváltozással együtt kezdődött, de ez a folyamat még egyáltalán nem fejeződött be.

A makrogazdasági környezetnek negatív hatása volt a lakásszektorra, különösen a pénzügyi rendszerben nem alakult ki a hosszú távú lakásfinanszírozás lehetősége, márpedig ez a modern gazdaságok egyik húzó ágazata. A makrogazdasági nehézségek olyan kormányzati beavatkozásokra vezettek, amelyek lelassították a piac fejlődését, különösen a lakásfinanszírozási rendszerben (Buckley–Gurenko 1996). A lakásfinanszírozás sikeres fejlődése nem lehetséges további, makrogazdasági és a lakásszektoron belüli politikai lépések nélkül. Továbbá az új intézmények vagy szabályozások sikeres kialakítása és gyakorlati működése az érintett társadalmi csoportok reakcióitól függ. A megfelelő érdekképviselői csoportok nélkül a változások sikeres megvalósításának lehetősége sokkal kisebb. Ezen felül, ha rossz a szabályozás (a támogatások nem célzottak, hátralékok halmozódnak fel) az egyik szektorban, az valószínűleg „megfertőz” más szektorokat is. Például a nem megfelelő hatékonyságú támogatások és szabályozások a lakáshitelpiacon „burkolt adó-nemként és korlátként működnek a tőkepiacok többi részén”, és ez vonatkozik a háztartások és a bankok viselkedésére is.

Ezek a makrogazdasági változásokat követő nehézségek lényegesek voltak, a szereplők a legkisebb ellenállás irányában igyekeztek haladni, az alábbi lehetőségek közül választva, akár többet is: a változások halogatása, a változás terheinek áthárítása más érdekelt szereplőkre, és az új intézmények kialakulásának megállítása. Sok esetben kölcsönhatás van a szereplők (a kormány és a bank, a háztartások és a vállalkozások stb.) között a lehetőségek némelyikének elérése tekintetében. Az érdekelt felek emellett két másik lehetőséget igyekeznek megragadni: a támogatások megszerzését és az adófizetés kikerülését. Ez a politikától és attól a szabályozási kerettől függ, amelyben ezek a lehetőségek adva vannak.

Az érdekképviselői csoportok és lobbik elég erősek voltak ahhoz, hogy fenntartsák, illetve újra bevezessék a támogatásokat (pl. előtakarékosági, építőipari támogatások), amelyek segítenek elhalasztani a változásokat.

Az adófizetés kikerülése, vagy tágabb értelemben a szürke gazdaság igen fontos, és ez tipikus reakció a nehézségekre. Hatalmas társadalmi költséget ró a rendszerre (rossz hatékonyságú munkavégzés, jogi bizonytalanság, túladóztatás a hiányzó adóbevételek pótlására, nem megmagyarázható különbségek, amelyek rossz jelzést adnak a piacnak), cserébe a rövid távú előnyökért (növekvő termelés, a munkanélküliség enyhítése). Egy példa az ingatlanpiacról: a bevételekről és a nyereségről szóló jelentésekben rendszeresen és véletlenszerűen a valóságnál kevesebbet tüntetnek fel, és ezzel ártanak a piac hatékonyságának. Ennek a gyakorlatnak a következtében az új vállalkozók/kivitelezők nem jutnak valós információkhoz és a piac logikája szerint elosztásra kerülő pénzügyi forrásokhoz.

Visszatérve a tanulmány elején felvázolt modellhez: az eddigi elemzés megerősíti azt a hipotézisünket, hogy a kelet-európai lakásmoделl átalakulásának iránya egyelőre sem a nyugat-európai, sem az észak-amerikai, hanem – legalábbis átmenetileg – olyan modell felé tart, amelyben a domináns részpiac a nem piaci magánszektor. A legrosszabb scenárió az, ha ez a modell hosszabb távon megerősödik, aminek van is némi esélye, mivel a jelenlegi társadalmi és politikai erők változatlan működése ebbe az irányba mutat:

- nincs politikai erő, amely a lakásszektorra kiemeli a szürke gazdaságból (adómegkerülés);
- a lakástámogatási rendszer alakulását továbbra is ad hoc politikai csoportok vagy a 1970–1980-as időszak lakáspolitikáján nevelkedett és hozzá nem értő bürokrata befolyásolják;
- a lakásrendszer jogi keretei változatlanul homályosak maradnak, elriasztva a piaci szereplőket a szektortól;
- a szociális problémák megoldását politikai, kampányszerű, ad hoc beavatkozások helyettesítik, amelyek a kedvezményezetteknek több kárt okoznak, mint hasznot.

A mai állapot igen hosszú ideig is elhúzódhat, aminek azonban nemcsak lakásszektorbeli okai vannak. A tanulmányban hangsúlyoztuk, hogy a lakásszektor nem elemezhető kiszakítva a gazdasági, társadalmi és politikai környezetből. Ameddig a gazdaság más szektoraiban nem szűnnek meg a piaci mechanizmusoktól idegen beavatkozások, addig természetes, hogy a lakásszektor ún. piaci szereplői (bankok, beruházók stb.) is érdekelték nem piaci mechanizmusok fenntartásában, részben mert versenyeznek más szektorokkal, részben mert a lakásszektoron belül is verseny van az egyes szereplők között. Számos területen nem lehet egyedül a lakásszektorban előrelépni: az adómegkerülés tipikus példája ennek. Ha a lakásépítésen belüli adómegkerülés ellenőrzése és kontrollja megerősödik, anélkül, hogy a gazdaság más területein is hasonló lépések történnének, akkor ez az „előnyök” átcsoportosítását jelentené, nem pedig egy gazdasági hatékonyságot torzító elem kiküszöbölését. Hasonlóképpen a „szociális lakás” kérdéskörének szabályozása sem képzelhető el a szociális problémák átfogó, szisztematikus kezelése nélkül. Az önkormányzatoknak nem érdemes forrást biztosítani a szociális lakásszektor bővítésére, anélkül, hogy a szektor működésének pénzügyi érdekeltiségét megteremténék. A lakásrendszer reformja csak egy modernizációs program részeként lehetséges, attól elszakítva nem lehet valódi eredményeket elérni.

Jegyzetek

- ¹ Az összehasonlítás ötlete és az adatok Steve Mayótól származnak.
- ² Az összehasonlításban szereplő országok az egy főre jutó 1990-es GDP alapján, növekvő sorrendben: Jordánia, Kolumbia, Thaiföld, Tunézia, Jamaika, Törökország, Chile, Algéria, Malájzia, Mexikó, Dél-Afrika, Venezuela, Brazília, Dél-Korea és Görögország.
- ³ Az összehasonlításban szereplő országok az egy főre jutó 1990-es GDP alapján, növekvő sorrendben: Spanyolország, Egyesült Királyság, Hollandia, Ausztria, Franciaország, Németország, Svédország, Norvégia és Finnország.
- ⁴ Elemzésünk céljára három kisebb régiót különböztettünk meg a térségen belül, olyan országok alapján, amelyek nemcsak földrajzilag szomszédosak, hanem hasonló a gazdasági helyzetük is. A CETE (a középső) régió azokból az országokból áll, ahol a legmagasabb az egy főre jutó GDP (átlagosan 2298 dollár, a legkevesebb Lengyelországban 1910 dollár, míg a legtöbb Szlovéniában 6540 dollár). A különbségek jóval kisebbek a SETE (a déli) és a Balti-regió országaiban, ahol az átlag 1702, illetve 1792 dollár.
- ⁵ Az öröklés fontos szerepet játszott ezeken a szűk piacokon.
- ⁶ Az egy főre jutó GDP a hasonló jövedelemmel rendelkező összehasonlított országokban 2431 dollár volt 1990-ben.
- ⁷ Országos szinten átlagosan 3,61 újonnan épült lakás jutott 1000 főre 1990-ben, Romániában a legkevesebb: 2,1, Litvániában a legtöbb: 6,0 (lásd a 6. táblázatot).
- ⁸ Piacorientált változások Magyarországon jóval korábban is történtek (már az 1970-es évektől kezdődően), a jugoszláviai lakáspolitikai pedig mindig is erősen különbözött a kelet-európai modelltől.
- ⁹ Igen nehéz megállapítani, hogy hol a határ a magán- és a piaci építkezés között. A tipikus „spekulatív” célú építkezés (ahol a vevő személye nem ismert, amíg az építkezés teljesen be nem fejeződik) igen ritka a térségben. Létezik azonban sok átmeneti forma a magán-erős és a „spekulatív” építkezés között, akár csak az építkezés bizonyos fázisainak elvégzésével bíznak meg vállalkozókat, akár az egész építkezést egy magánvállalkozó végzi, a vevő személye már ismert az építkezés megkezdésekor (különböző előfinanszírozási formák).
- ¹⁰ A tárgy részletes tárgyalását lásd Struyk 1996: 9, 57.
- ¹¹ Lengyelországban például 1995 januárjáig nemcsak a társasházi forma nem létezett, hanem a privatizált lakásokban lakó családok tovább fizették a lakbért az önkormányzatnak, nem mondhattak fel a lakáskezelő vállalatnak, hogy mást bízzanak meg a munkával, és tulajdonjogukat nem rögzítették az ingatlan-nyilvántartási rendszerben.
- ¹² Piacorientált lakásrendszerekben a lakók tulajdonában lévő lakásokat általában piaci értékkel rendelkező javaknak tartják. A tulajdonosok számolnak az értékével és a mobilitás folyamatain keresztül lakáshelyzetüket változó igényeikhez igazítják. Ez nem így van (egyelőre) az átmenet periódusában lévő gazdaságokban, ahol a családok nem költöznek gyakran, és a lakást kevésbé tekintik árucikknek.

Irodalom

- Buckley, R.–E. Gurenko 1996. *Housing Finance in Transition Economies: when can it Work*. Manuscript
- Dübel, A. 1996. *Human Settlements Development in the Transitional Economies of Central and Eastern Europe*. Paper prepared for the Economic Survey for Europe, UN/ECE By Achim Dübel, co-authors József Hegedűs, Iván Tosics, in collaboration with Ulrich Pfeiffer, David Weltzien. Empirica-MRI, Bonn, April 1996.
- Hegedűs J. 1988. Inequalities in East-European Cities: a Reply to Iván Szelényi. *Journal of Urban and Regional Research*, (12) 12, 129–133.
- Hegedűs J.–K. Mark–J. Struyk–I. Tosics 1993. Local Options for the Transformation of the Public Rental Sector: Empirical Results from two Cities in Hungary. *Cities*, August, 257–272.
- Hegedűs J.–S. Mayo–I. Tosics 1996. Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 8, 101–136.
- Hegedűs J.–R. Struyk–I. Tosics 1991. Integrating State Rental Housing with The Private Market. Designing Housing Allowances for Hungary. *Urban Institute Report 91–97*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press
- Hegedűs J.–I. Tosics 1992. Conclusion: Past Tendencies and Recent Problems of the East European Housing Model. In: B. Turner–J. Hegedűs–I. Tosics (eds.) *The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union*. Routledge
- – 1994. A kelet-európai lakásmo­dell felbomlása Magyarországon (1950–1989). In: XXX 1963-ban alakult meg a Szociológiai Kutatócsoport. MTA Szociológiai Kutató Intézet, MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja
- – 1996. Disintegration of East-European Housing Modell. In: D. Clapham–J. Hegedűs–K. Kintrea–I. Tosics–H. Kay (eds.) *Housing Privatization in Eastern Europe*. Greenwood Press
- – 1997. Transition from the East-European Housing Model – Heading to Where? In: Hedvig Vestergaard (ed.) *Housing in Europe*. Housing Research Conference in Denmark, European Network for Housing Research
- Kemény J. 1990. *Housing and Social Theory*. London: Routledge
- Kornai J. 1993. *Transformation Recession: a General Phenomenon Examined Through the Example of Hungary's Development*. Economie Appliquee
- Manchin R.–Szelényi I. 1986. Piac, redisztribúció és társadalmi egyenlőtlenségek a kelet-európai társadalmakban. *Medvetánc*, 1–2, 69–113.
- MRI 1996. *East Central European Regional Housing Indicators Database*. Budapest: Metropolitan Research Institute
- OECD 1996. *Purchasing Power Parities in the East European Countries*. Paris

- Renaud, B. 1990. Housing Reforms in Socialist Economies. *World Bank, Discussion Paper*, 125, (June)
- 1995a Housing Finance in Transition Economies: The Early Years in Eastern Europe and the Former Soviet Union. *Housing Finance International*. December, 35–46.
- 1995b *Russia. Housing Reform and Privatization: Strategy and Transition Issues*. The World Bank, August
- Struyk, R. 1996. The Long Road to the Market. In: R. Struyk (ed.) *Economic Restructuring of the Former Soviet Bloc. The Case of Housing*. Washington D. C.: The Urban Institute Press
- Szelényi I. 1983. *Urban Inequalities under State Socialism*. Oxford University Press
- 1987. Housing Inequalities and Occupational Segregation in State Socialist Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, (11) 1 (March), 1–9.
- United Nations Centre for Human Settlements 1988. *A Global Shelter Strategy for the Year 2000*. Nairobi, Kenya
- World Bank 1993. *Enabling Markets to Work*. A World Bank Policy Paper. Washington D. C.

1. táblázat

A lakáshelyzet különböző mérőszámai 1990 körül a három országcsoporthoz városaikban*

Mutató	Országcsoporthoz		
	Kelet-Európa	Hasonló jövedelműek	Nyugat-Európa
Egy főre jutó GNP (USD/év)	2,552	2,431	19,792
Tulajdonosok által lakott lakások aránya (%)	28 (városok) 58 (vidék)	62	65
A lakbérek a jövedelmekhez mérve (%)	5,7	20,5	15,9
A lakások (átlagos lakások) és az éves jövedelmek aránya	9,3	4,2	4,7
Egy főre jutó alapterület (m ²)	19,6	14,0	32,3
Egy lakásra jutó háztartások száma	1,12	1,16	1,02
Egy szobára jutó lakók száma	1,28	1,74	0,67
1000 főre eső lakások száma	366	207	481
Lakásépítés: 1000 főre jutó új lakások száma	4,5	7,4	6,1
Lakásberuházások a GNP százalékában (%)	3,7	6,3	3,8
Az évente újonnan alakult háztartások aránya (%)	1,4	4,6	0,9
A lakásállomány éves növekedése (%)	2,0	4,1	1,3
Lakáshitel portfólió** (%)	9,7	15,6	26,2

* Városok súlyozatlan adatai 1990 körül, részben a Világbank széles körű lakásfelméréséből, részben a közép-kelet-európai regionális lakásmutató-adatbázisból (Városkutató, 1996).

** Úgy került meghatározásra, mint az összes lakáshitel és az összes kintlevő hitel értékének aránya a kereskedelmi és az állami pénzintézetekben összesen.

2. táblázat

A privatizáció és a lakások restitúciója (korábbi tulajdonosaiknak való visszaadása)
a kiválasztott országokban 1994 körül

Országok	Állami bérlakás szektor 1990		A lakás bérlői részére történő privatizáció 1990–1994		Korábbi tulajdonosoknak visszadott lakások (restitúció) 1990–1994		Állami bérlakás szektor* 1994	
	'000		'000	%	'000	%	'000	%
Csehország	1207	100	17	1,4	82	6,8	1108	91,8
Magyarország	848	100	339	40,0	0	0,0	509	60,0
Lengyelország	3274	100	196	6,0	33	1,0	3044	93,0
Szlovákia	483	100	11	2,3	1	0,3	470	97,4
Szlovénia	208	100	146	70,0	5	2,2	58	27,8
CETE összesen	6031	100	709	11,8	120,8	2,0	5189	86,2
Albánia	239	100	225	94,4	9	3,6	5	2,0
Bulgária	224	100	113	50,3	59	5,0	242	44,7
Horvátország	402	100	232	57,7	0	0,0	188	44,8
Románia	1616	100	1360	84,2	0	0,0	256	15,8
SETE összesen	2481	100	1930	77,3	68	2,7	691	20,0
Észtország	395	100	35	8,8	0	0,0	360	91,2
Lettország	576	100	0	0,0	49	8,5	527	91,5
Litvánia	596	100	462	77,5	57	9,5	77	13,0
Balti-országok	1566	100	496	31,7	106	6,7	964	61,6
Az átmenetben részt vevő országok összesen	10 078	100	3136	31,1	294	2,9	6844	66,0

* Ezek az adatok az állami bérlakás szektorban maradt állományt mutatják 1990-ben, az újonnan épült lakások nélkül.

3. táblázat

A tulajdonosi struktúra alakulása 1990 és 1994 körül (százalékos arányok)

Országok	Állami bérlet		Magán bérlet		Egyéb (részben állami) bérlet		A tulajdonos által lakott		Egyéb lakás	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Csehország	29,6	27,6	0,9	4,7	10,4	6,1	40,3	42,2	18,8	19,4
Magyarország	22,0	13,0	0,5	1,0	NEA	NEA*	77,5	86,0	0,0	0,0
Lengyelország	29,7	25,4	5,2	5,2	14,2	13,5	40,2	41,7	10,7	14,2
Szlovákia	27,3	26,0	0,0	0,5	NEA	0,5	50,2	51,6	22,5	21,4
Szlovénia	31,6	8,9	3,0	3,4	0,0	0,0	65,4	87,7	0,0	0,0
CETE összesen	28,2	23,1	3,0	3,9	9,3	8,2	48,5	52,0	11,0	12,8
Albánia	35,4	2,0	0,0	NEA	0,0	0,0	64,6	98,0	0,0	0,0
Bulgária	6,6	6,8	1,5	3,2	0,2	0,3	91,7	89,7	0,0	0,0
Horvátország	25,5	10,6	NEA	3,7	3,7	NEA	69,6	84,5	1,2	1,2
Románia	21,1	7,8	1,0	3,0	0,3	0,2	76,1	88,9	1,5	0,2
SETE összesen	18,7	7,6	1,1	3,1	0,7	0,2	78,7	89,1	1,0	0,3
Észtország	65,0	56,0	NEA	5,0	NEA	3,0	35,0	30,0	NEA	6,0
Lettország	64,0	54,0	0,0	5,0	14,0	2,0	22,0	39,0	0,0	0,0
Litvánia	51,4	12,9	NEA	8,5	NEA	0,0	39,2	78,6	9,4	0,0
Balti-országok összesen	58,7	36,4	0,0	6,5	14,0	1,3	32,4	54,4	4,1	1,3
Az átmenetben részt vevő országok összesen	27,0	18,6	2,1	3,8	8,5	5,9	56,0	64,2	6,4	7,5

* Nincs elérhető adat.

4. táblázat

Lakáscélú kiadások (lakbér és rezszi) a jövedelmekhez mérten a bérlakás szektorban
1990-ben és 1994-ben (százalék)

Országok	Lakbérek és jövedelmek aránya		Rezsiköltségek és jövedelmek aránya		Lakbér + rezsiköltségek és jövedelmek aránya	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Csehország	2,7	3,1	3,9	7,8	6,6	10,9
Magyarország	5,0	3,8	5,0	19,7	10,0	23,5
Lengyelország	1,0	1,8	5,0	11,1	6,0	12,9
Szlovákia	5,0	5,3	7,2	14,7	12,2	20,0
Szlovénia		5,2		9,1		14,3
CETE összesen	2,4	2,7	5,0	12,4	7,4	15,1
Albánia	1,0					
Bulgária	15,2	1,3	6,8	6,8	22,0	8,1
Horvátország						
Románia	8,3	0,2	8,3	9,5	16,6	9,7
SETE összesen	10,4	0,5	8,0	9,2	18,4	9,7
Észtország		4,2		9,9		14,1
Lettország	0,8	1,8	1,5	9,1	2,3	10,9
Litvánia		1,5		17,5		19,0
Balti-országok összesen	0,8	1,7	1,5	13,9	2,3	15,6
Az átmenetben részt vevő országok összesen	5,1	1,9	5,8	11,4	10,9	13,3

5. táblázat

A lakásárak és az éves jövedelmek aránya és a lakásárak inflálódása

Országok	A lakásárak és az éves jövedelmek aránya		A lakásárak inflálódása és az infláció aránya
	1990	1994	1994
Csehország	NEA	5,6	2,0
Magyarország	5,9	5,7	– 4,0
Lengyelország	NEA	3,2	– 9,0
Szlovákia	4,0	5,6	– 6,8
Szlovénia	NEA	7,0	– 2,7
CETE összesen		4,3	– 6,2
Albánia			1,2
Bulgária	25,0	5,8	– 1,9
Horvátország			0
Románia	16,6	4,7	–30
SETE összesen		5,0	–17,7
Észtország	NEA	3,6	–25
Lettország			
Litvánia	NEA	3,2	– 4,7
Balti-országok összesen		3,3	–10,5
Az átmenetben részt vevő országok összesen		4,4	–10,4

6. táblázat

Az új beruházások mértéke a lakásszektorban

Országok	A lakáscélú beruházások és a GDP aránya			Az 1000 főre jutó új lakások száma		Népes- ség válto- zása	Az 1000 főre jutó új lakások száma		Az új lakások alap- területe (m ²)	
	1990	1994	1994/ 1990 %	1990	1994	1994/ 1990 %	1994/ 1990 %	1994/ 1990, évente	1990	1994
Csehország	3,2	2,4		4,3	1,8	42	0,33	0.00244	77	87
Magyarország	4,2	2,8	67	4,2	2,1	49	-0,94	0.0008	90	101
Lengyelország	5,2	1,8	35	3,5	1,9	54	1,04	0.00066	77	89
Szlovákia		0,2		4,9	1,3	27	1,55	0.00042	82	94
Szlovénia	4,2	3,0	71	3,9	2,8	72	1,22	-0.00038	93	102
CETE összesen	4,2	2,0	48	3,9	1,9	49	0,67	0.00091	80	92
Albánia	1,4			3,9	3,7	95	0,09	NEA	36	
Bulgária	1,5	0,8	53	3,0	1,1	33	-2,79	NEA	72	84
Horvátország	3,2	2,0	63	3,9	2,0	51	0,00	NEA	80	84
Románia	0,9	0,7	78	2,1	1,6	76	-0,35	NEA	47	66
SETE összesen	1,4	0,9	64	2,6	1,6	62	-0,81	NEA*	61	72
Észtország		0,2		4,8	1,3	27	-4,13	-0.00481	62	82
Lettország	4,5	1,6	36	5,0	0,3	6	-3,79	-0.0074	61	79
Litvánia		2,7		6,0	1,8	30	0,43	-0.00034	64	101
Balti-országok összesen	4,5	1,8	40	5,4	1,2	22	-1,89	-0.00353	63	92
Az átmenetben részt vevő országok összesen	3,2	1,6	50	3,6	1,8	50	-0,02	0.00029	73	86

* A SETE országokban nem volt elérhető megbízható adat a háztartások számára nézve 1994-ben.

7. táblázat

Új lakások építése a beruházók típusa szerint 1980-ban és 1994-ben (százalék)

Országok	Ál- la- mi	Szö- vet- ke- zeti	Piaci	Ma- gán	Ösz- szes	Ál- la- mi	Szö- vet- ke- zeti	Piaci	Ma- gán	Ösz- szes
	lakás					lakás				
	1980					1994				
Csehország	42	34	0	24	100	28	31	ANH*	41	100
Magyarország	52	0	0	48	100	3	2	8	87	100
Lengyelország	46	28	0	26	100	10	42	2	46	100
Szlovákia	36	38	0	26	100	14	33	ANH	53	100
Szlovénia	51	0	0	49	100	10	0	0	90	100
CETE összesen	45	24	0	31	100	12	30	2	56	100
Albánia	51	0	0	49	100	42			58	100
Bulgária	52	0	0	48	100	62	0	0	38	100
Horvátország	38	0	0	62	100	8	0	0	92	100
Románia	93	0	0	7	100	33	0	1	66	100
SETE összesen	70	0	0	30	100	33	0	0	67	100
Észtország	86	8	0	6	100	74	0	NEA	26	100
Lettország	73	21	0	6	100	32	44	0	24	100
Litvánia	64	18	0	18	100	18	30	0	52	100
Balti-országok összesen	72	17	0	11	100	31	29	0	40	100
Az átmenetben részt vevő országok összesen	55	16	0	29	100	20	21	2	57	100

* Az adat nem használható.

8. táblázat

Lakásfinanszírozási mutatók (az 1994-es népességszám szerint súlyozva)

Országok	Lakáshitel portfólió (lakáshitel állomány aránya a teljes hitel- állományon belül) (százalék)		A hitel a lakás értékének százalé- kában	A lakás- hitelek koncentrációja*	A lakáshitelek és az egy évnél rövidebb lejáratú betétek aránya	
	1990	1994	1994	1994	1990	1994
Csehország	5,2	3			-3,0	6,0
Magyarország	16,8	8,4	10,4	80	-0,1	8,1
Lengyelország	4,1	19	17,9	96	-115,6	9,5
Szlovákia	5,8	4,2	10	98	-1,5	5,2
Szlovénia	25,5	14,9	37,2	42	NEA	2,8
CETE összesen	7,0	13,6	16,5	91,4	-69,7	8,2
Albánia		8,9		94	NEA	8,3
Bulgária		1,9	5,5	85	-6,0	-8,0
Horvátország				74		
Románia		0,6	3,7	85	-4,0	18,0
SETE összesen	2,2	1,7	4,2	84,4	-4,5	10,7
Észtország		0			0,0	0,0
Lettország		2,8			NEA	50-100
Litvánia		2,7	16	40	-1,0	9,0
Balti-országok összesen		2,2	16,0	40	-0,7	20,8
Az átmenetben részt vevő országok összesen		8,7	12,2	85,4	-42,5	9,9

* A legtöbb lakáshitelt koncentráló pénzintézetben lévő lakáshitelek az összes lakáshitel százalékában.

