

Tomus LXVI.

Fasc. 22.

**SZONDI ILDIKÓ**

**A lakáspolitiká aktualitása nemzetközi és  
történeti szempontok alapján**

SZEGED  
2004

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et  
Juridicarum Universitatis Szegediensis

LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS, LÁSZLÓ BODNÁR,  
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,  
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,  
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL, BODNÁR LÁSZLÓ,  
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

## *Bevezető*

A lakás, mint az egyik alapvető egzisztenciális szükséglet lényegéből kiindulva – a lakáskérdés esetében – olyan területről van szó, amely valamilyen szinten érinti az összlakosságot, formálja az emberek életét, környezetét, viselkedését és egyéb cselekvését. A lakás jelentős befolyással bír minden egyénre, életének szociális, gazdasági, pszichológiai és egyéb aspektusára. Közvetlenül vagy közvetetten kihat az emberi lét gyakorlatilag minden szintjére, a közvetlen szomszédságtól a településen- és az államon keresztül egészen a globális civilizációs szintig.

A lakáspolitikát a politika egyik olyan szegmense, amely a legszélesebben befolyásolhatja az embereket, ezért a jól megszervezett lakhatás jó alapot nyújt az adott állam egyéb más jellegű feladatainak megszervezésére is. Nem meglepő, hogy egyes – ma nagyon fejlett – nyugat-európai országok a 19. század végén éppen a lakáspolitikát szisztematikus megalapozásával kezdték meg a rohamos fejlődésüket. Természetesen ezekben az országokban a lakáspolitikának több évszázados gyökerei és hagyományai vannak.

Mivel a lakásügy széles körű és komplex kérdés, amely összefonódik számos egyéb más területtel is egy-egy ország esetében, ezért a lakást – szabályszerűen – nem csak a piacra bízják, hanem a hatóságok különböző eszközökkel célszerűen beavatkoznak annak érdekében, hogy irányt szabjanak ki, és ezzel egyben formálják az egész rendszert.

Mint összetett kérdés a lakás-, valamint a lakhatás kérdése szociális, jogi, gazdasági, urbanisztikai, közigazgatási, pszichológiai, politikai szempontból is vizsgálható, ma pedig – az előbbieken túl – egyik legfontosabb eleme a vizsgálatoknak az egészséges környezet megteremtése, amely szükséges a tartalmilag és minőségileg jobb lakás-, és életkörülményekhez. A lakás nagy értéke, immobilitása, hosszú élete megkülönbözteti ezt az ingatlant a többi árutól.

A lakás szociális jelentősége megmaradt mind a mai napig világszerte szinte minden országban, és a különböző államok ezen a területen igyekeznek az állami és köz-támogatásokkal, szubvenciókkal segíteni a társadalom egyes kategóriáinak. Mint hosszú távú fogyasztási javadalom a lakás az építkezések esetében elősegíti a gyártás technológiai fejlődést, javítja a foglalkoztatást. A használat esetében pedig a jobb életkörülmények nagyobb munkaképességet biztosítanak. Mint gazdasági kategória a nemzeti jövedelem nagyságától és elosztásától függ, a személyi jövedelmek szintjétől, az életszínvontól és egyéb gazdasági kategóriáktól. A felsoroltak alapján szükségesnek bizonyul a piaccgazdasági viszonyok megteremtése a lakás építése, használata, valamint a köz-

érdekű folyamatos értéket képező lakásalappal való gazdálkodás során. Ezeket a lakáspolitikai eszközeivel és intézkedéseivel lehet irányítani.

Az átalakulóban lévő, volt szocialista országok általában a nyugat-európai államok példájára építve hozzák létre az idevonatkozó szükséges lépéseket. Ebben nagy segítséget nyújtanak a lakásokkal foglalkozó nemzetközi intézmények is. Azonban a lakáspolitikai terén, a hasonló célok ellenére, országtól orszáig nagy különbségek tapasztalhatók, mondhatni nincsen egy sikeres modell, hanem az adott állam specifikus problémáinak megoldására vannak megfelelő megoldások. Mégis, minden államnak dönteni kell arról, hogy az adott körülmények és feltételek mellett, milyen lakáspolitikát választ. Az átmeneti helyzetben lévő országokban ez a feladat még összetettebb, hiszen azokban a tervgazdálkodáshoz tartozott a lakáspolitikai, az átalakulás során pedig a piacgazdálkodásba kell azt átszervezni; méghozzá úgy, hogy az össze szociális-gazdasági átalakulás egyik alapja legyen.

### *A lakáshoz való jog*

Jogi szempontból a „lakáshoz való jog” értelmezése az egyik alap aspektus, amely általánosan befolyásolja a lakáspolitikát, akár attól is függetlenül, hogy miként illetve milyen szinten szabályozták ezt a jogot az adott ország jogrendszerében.

Az utóbbi években világszerte az emberi jogokról zajló tárgyalások során gyakran elhangzik a lakáshoz való jog is, amelyet az ENSZ és egyéb világfórum globálisan elfogadott emberi jogként, és mint ilyen beépített számos, emberi jogokra vonatkozó konvencióba. Adott állam a konvenció aláírásával jelzi, miként képzeli el az emberi jogokat, hogyan viszonyul ezekhez a hivatalos politikája, ezen belül a lakáshoz kapcsolatos kérdésekhez is, noha az aláírással még az állam általában nem vállal kötelezettségeket. Ezzel kapcsolatosan azonban ki kell emelni, hogy a legtöbb emberi jogokra vonatkozó nyilatkozatban nem csak a „lakáshoz való jog”, hanem a „megfelelő lakásra való jog” is elfogadott. Azonban mindeddig nem született meg definíció arra vonatkozólag, hogy a kifejezések alatt mi érthető. Az ENSZ Habitat II. nevű konferenciája Isztambulban 1996-ban külön kiemelte a „megfelelő lakásra” való jogot, és hangoztatta, hogy az államoknak törekedni kell arra, hogy a kormányaik segítsenek az állampolgároknak a lakás probléma megoldásában. A záró dokumentumban a Habitat II. konferencia résztvevői kiemelték, hogy „a megfelelő lakáshoz való jog olyan értelmezést kapjon, amely egy egészséges, biztonságos, hozzáférhető és anyagilag lehetséges védő helyet jelent, és tartalmazza az alap kommunális szolgáltatásokat, felszerelést, illetve a lakás használatának a jogi biztonságát,

valamint szabadságot bármilyen lakással kapcsolatos diszkriminációtól.<sup>1</sup> A világ szervezetek által hozott nyilatkozatokkal szemben az európai deklarációk kevésbé általánosak, így az 1996. évi revideált európai szociális alapokmány szerint „az aláíró országok köteleességet vállalnak hatásosan bizonyítani a lakáshoz való jogot, és ennek érdekében megfelelő lépéseket tenni, csökkenteni a hajléktalanságot, illetve a hajléktalanok problémáit véglegesen megoldani, valamint a lakások árát olyan mértékre hozni, hogy azokhoz az állampolgárok könnyen hozzá tudjanak jutni”.<sup>2</sup>

A nizzai EU csúcsertekezleten 2000-ben az Európai Unió alapjogairól szóló okmánnyal új cselekvési terület nyílt meg, amely összeköthető a lakhatással. Ez a terület „a szegénység korlátozása és a szociális kizártság csökkentésére” vonatkozik.<sup>3</sup> A szegénység és a szociális kizártság kérdéseinek megoldása szorosan összefüggenek a lakás problémával és az emberek egészségével. Ez alkalommal az EU – közös föllépés érdekében – kidolgozta azokat a célokat, melyeket a tagállamoknak tiszteletben kellene tartani, és a nemzeti szinten tovább fejleszteni, és amelyek, egyebek közt, kitérnek a „mindenki számára hozzáférhető tisztességes és egészségügyileg elfogadható lakásokra, beleértve az általános infrastrukturális szolgáltatásokat is (áram, víz, fűtés), melyek szükségesek az elfogadható életvitelhez”.<sup>4</sup>

A lakáshoz való hozzáférés az Európai Unió korábbi 15 tagja között a BIPE 2000<sup>5</sup> jelentése alapján négy szintre osztható a lakásra való jogosultság:

- az alkotmányban garantált jog szerint,
- a törvénykezésben alapított jog szerint,
- a „lakáshoz való jog” politikai deklarálása alapján,
- garantált lakáshoz való jog szerint.

A felsorolt szintek közül a legkevésbé igényes „az alkotmányban garantált jog”, a legigényesebb pedig a „lakáshoz való jog”. Az Európai Unió korábbi 15 tagállama közül hétben a lakáshoz való jog beépült az alkotmányba, ugyanennyi országban ezt a jogot a törvények rögzítették, 13 ország ismeri a lakáshoz való jog politikáját, és csak három állam garantálja a lakáshoz való jogot (legalábbis egyes kategóriák számára, mint pl. az idősebbek, rokkantak, politikai menekültek illetve elüldözöttek). Csak Svédországban készült olyan törvény, amely megköveteli a helyi hatóságoktól, hogy lakást biztosítsanak mindazoknak, akik a svéd területeken élnek.

---

<sup>1</sup> The Second UN Conference on Human Settlements (*Habitat II*) 3–14 June 1996 Updated 20 June 1996.

<sup>2</sup> Hrvatska u 21. stoljeću. Stanovanje. Ured za strategiju Republike Hrvatske, Zágráb, 2003. 7.

<sup>3</sup> The Charter of fundamental rights of the European Union.

<sup>4</sup> Uo.

<sup>5</sup> BIPE, 2000: European public policy concerning acces to housing. Project direktor Patrick de la Morvonnais, consultant Nayih Chentouf. BIPE. Boulogne Billancourt, September 2000.

Az ellentétes oldalon vannak azok az országok, amelyekben a lakáshoz való jogot az alkotmányban írják elő, de erre vonatkozólag nincsenek külön törvények illetve specifikus politika.

A lakáshoz való jog megvalósításának terén a vezető szerepet rendszerint a központi hatalom közigazgatási testületei és a helyi önkormányzatok töltenek be, de megjegyzendő, hogy léteznek különböző központositott illetve decentralizált megoldások, melyek bevonják a non-profit szektort és a kormányon kívüli szervezeteket.

A non-profit szervezetek szerepével kapcsolatosan Európában jelentős eltérések léteznek egyes országok között. A nyugati demokráciával rendelkező országokban a szerepük igencsak fontos, amíg az átalakuló országokban háttérbe szorulnak, sőt egyes országokban mellőzik őket a lakáshoz való jog terén.

#### a) Megfelelő és minimális lakhatás

Rendszerint minden egyes országban másképp definiálják a „megfelelő” és a „minimális” lakhatás fogalmakat, hiszen ezeket befolyásolják az adott ország speciális körülményei, amelyek alatt értendő a földrajzi elhelyezés, pénzügyi lehetőségek, általános standard, életszínvonal stb. Ha ezeket nem is szabályozzák törvényekben, azok mégis „kiolvashatók” a fiskális, szociális vagy lakáspolitikai egyes előírásaiból, vagy a lakáshoz kapcsolódó jogok megvalósításához előírt feltételekből.

A „megfelelő” lakhatás szintjének meghatározása arra a minőségre vonatkozik, amelyet a lakosság kétségtelenül ilyennek fogad el, azt a standardot, melyet a társadalom általános célként tűz ki a jövőre nézve, beleértve a fizikális, minőségi és jogi aspektusokat is. A megfelelő lakhatás definiálása nem korlátozódik csak a lakás terület nagyságára és felszereltségére, hanem a lakás használatával kapcsolatos jogbiztonsági státus kérdésekre is kiterjed. A műszaki-technológiai értelemben a megfelelő lakhatást az új építésű lakások építésével, fenntartásával és használatával kapcsolatos normatívák formálják meg.

A megfelelő lakhatástól eltérően a „minimális” lakhatás alacsonyabb szintet jelent a társadalom által elfogadott és megkívánt nívótól. Általában azt a legalacsonyabb szintet kell rajta érteni, amelyet a társadalom még tolerál, de mégis elfogadhatót annyira, hogy kielégítse a használó alap szükségleteit. Ennek definiálása leginkább a fizikai jellemzőkre és a jogi aspektusokra terjedne ki, azaz a céllal, hogy a lakás egységek legalább arra a szintre emelkedjenek, amely minden háztartás számára biztosítaná a lakhatás minimális szintjét.

Az átalakuló országokban gyakori, hogy ezeket a fogalmakat nem definiálták, és a hivatalos lakáspolitikai sem veszi ezeket számításba. A nyugat-európai országokban pedig nagy lépéseket tettek a lakásügy szociális vonatkozásai terén, mégis az Európai Unió globális szintjén szükség mutatkozik arra, hogy a lakás minimális standardját jogi-kötelezettségi értelemben definiálják.

b) A hatóságok szerepe és felelőssége

A lakás hangsúlyozott szociális és gazdasági aspektust tartalmaz, amiből kitűnik a kimagasló politikai jellege is. A lakás szükségleteket, főleg a fejlett demokráciával rendelkező nyugati országokban, nem fedezik csak a piaci kínálatkereset elv alapján, hanem az állam is bizonyos beavatkozásokkal, intézkedésekkel, politikai akaratának megvalósításával formálja a lakás rendszert, és célszerűen irányítja a lakás piacot.

A legtöbb országban az alkotmányban rögzítik a lakáshoz kapcsolatos hatósági hatásköröket, szerepet és felelősséget. Elvben a legtöbb országban a lakásügy elsősorban a helyi hatóságok irányítása alá tartozik, ami érhető is, hiszen a lakás mint ingatlan egy bizonyos településhez kötődik, és a helyi önkormányzat legjobban képes felismerni a helyi szükségleteket, valamint a polgárainak a lakással kapcsolatos problémáit is. A többször módosított horvát alkotmány 134. szakaszának előírása szerint a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoznak azok az feladatok, amelyek a település lakhatás ügyeire vonatkoznak, és amelyeken keresztül a polgárok közvetlenül intézkedhetnek.<sup>6</sup>

A legtöbb ország lakáspolitikájának egyik alapcélja az hogy, biztosítson megfelelő számú lakást mindazoknak az állampolgároknak, akik egyébként ezt nem tudják megvalósítani. Ennek végrehajtását – a terjedelmet és szintet illetően – a helyi önkormányzatok végzik. Hogy ezt miként valósítják meg, az a kormányok elképzeléseitől függ és variálódik az egyik országtól a másikig. Általában a lakáspolitikai felelősséget közösen vállalják a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok, azonban a lakás szektorban a kulcsszerepet az állam vállalja. A politikát és a stratégiai célokat a kormány határozza meg, annak érdekében, hogy az állampolgároknak megfelelő életkörülményeket biztosítson. A nemzeti hatóságok általában felelősek az alapérdekek, célok és intézkedések megalapozásában, amelyek magukba foglalják a jogi keret és a pénzügyi eszközök kirajzolását is az adott politika megvalósításának érdekében. A lakáspolitikai gyakorlati megvalósítása rendszerint tartalmazza a megfelelő felelősség elosztását is, mert a feladat komplexitására és jelentőségére nézve, célszerű, hogy az igazgatás minden szintje vállalja a munka egy-egy részét.

Az igazgatási és politikai struktúra, valamint az irányítás jelentősen különbözik egyes országokban, és főleg a helyi önkormányzatok önállóságában bontakozik ki. Egyes országokban a helyi szervek igen széles hatáskört kapnak még a lakáspolitikai tervezésében is, amíg a végrehajtásra ez természetes értődik. Viszont a regionális szervek általában nem vesznek részt sem a tervek kidolgozásában, sem a végrehajtásban, de ki kell emelni, hogy a szövetséges államokban azért a regionális testületek másképpen működnek a lakáspolitikát illetően, és ilyen rendszerekben nagy részt ezek a szervek vállalják magukra az állam

---

<sup>6</sup> Ustav Republike Hrvatske, tisztázott szöveg (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98 tisztázott szöveg, 113/2000, 124/2000 41/01, 55/01).

által kijelölt szerepet. A helyi önkormányzatok általános feladata a fizikai tervezés és a terület rendezése, az építkezési terület, infrastruktúra és kísérő szolgáltatások hozzáférhetőségének biztosítása; valamint a szociális jellegű bérlások elosztása, illetve különböző személyre szóló lakástámogatások elosztása.

A városok és községek szintjén történő lakáspolitikával kapcsolatosan, a nyugati államok példájából levonhatók bizonyos következtetések. Ezek alapján a helyi lakáspolitikát elsősorban politikailag determinált kérdés, mely kétségtelenül időt és folyamatosságot követel, hiszen a cél egy olyan települést létrehozni, amelyben „öröm lesz lakni minden embernek”. Ez a politika, miután definiálta a tematikát, föltétlenül elő kell, hogy írja a célokat és a munka programot. Ennek megvalósítása hosszú folyamat, amely a döntések meghozatalával kezdődik, majd azok végrehajtásával fejeződik be. Szoros kapcsolatban áll más tevékenységi területekkel is, mint pl. a közgazdasággal, a környezetvédelemmel, szociológiai vonatkozásokkal, földdel való gazdálkodással, technikai kérdésekkel stb. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy számos országban bebizonyosodott, hogy a lakásépítés politikája jelentősen segít a munkanélküliség elleni küzdelemben, és az adott település lakosai számára mindig kedvező.

A központi kormány politikája bátoríthatja a helyi önkormányzatokat arra, hogy azok helyi lakáspolitikát vigyenek. A kormány által vállalt kockázat a lakás és a lakásépítési programokkal, ösztönözheti a helyi szerveket nagyobb aktivitásra azzal a céllal, hogy a polgárok elégedettek legyenek, valamint, hogy a település kedvelt lakóhely legyen az összes ott lakó számára. Európa országainak többségében trenddé vált, hogy a központi kormányok bevonják a helyi önkormányzatokat az igen széles lakáspolitikai keretekbe. Ennek hátterében az is áll, hogy az egyre magasabb standard eredményezi a lakosság nagyobb igényeit és a lakásokkal kapcsolatos nagyobb elvárását, főleg azok minőségének és annak javítása szempontjából.

A felsorolt tevékenységek megvalósításában az illetékes minisztériumok mellett, részt vesznek a hierarchia szerint felállított különböző intézmények. Több országban mellettük, ténykednek még a lakáspolitikára és lakásokra specializált szervezetek. A kutatási, tervezési, kutatásfejlesztési, valamint ezek alapján létrejött eredmények közlési tevékenysége szintén nagy, közérdekű jelentőséggel bír. Az ilyen jellegű intézmények logisztikai támaszt nyújtanak az igazgatásnak, a gazdaságnak és egyéb lakáskérdésben érintett szervezeteknek, és ezzel biztosítódik a rendszer fejlesztése, intézményesen, és azon kívül is.<sup>7</sup> Mellettük az állam használhatja a nem kormányzati civil társadalmi szervezetek által nyújtott segítséget, hiszen a nyugati országokban bebizonyosodott, hogy ezeknek a lakáspolitikát megvalósítása során igen jelentős szerepük lehet, elsősorban a közigazgatási szervekkel való együttműködés során.

---

<sup>7</sup> Hrvatska u 21. stoljeću. Stanovanje. Ured za strategiju Republike Hrvatske, Zágráb, 2003. 10.



*Történeti vonatkozások*

A lakáspolitikának manapság igen jelentős politikai szerepe van, de ez igaz már a korábbi időkre is. A ma fejlett, nyugati országokban a lakáspolitikai politika események középpontjába a 19. század második felében került, amikor nagy ütemben elindult az iparosodás és az urbanizáció, melyek az addig nem tapasztalt városfejlesztésekben mutatkoztak meg. A demokratikus rendszerek kibontakozásával, amikor a politikai pártok és a szakszervezetek már felismerhető szereppel jelentek meg, végre stabilizálódott a városok urbanisztikai koncentrációja is. Neves teoretikusok azt tartják, hogy a tudat, hogy a polgároknak lakást kell biztosítani, akkor kristályosodott ki, amikor a társadalom demokratizálódott, sőt, hogy éppen a demokratizálás eredményezte az eszményi változást a lakásszükségletet illetően. Ettől kezdve a lakás és a lakásban való élet a közéletben állandóan jelenlévő politikai és szociális kérdés lett. Ezt a feladatot azóta mind a mai napig az állam feladatának és kötelességének tartották.

A 19. század végén a nyugati országok lakáspiacán a domináltak a spekuláns vállalkozók, akik nagy számú, szerény standarddal rendelkező, lakóegységet építettek fel, és azokat igen magas bérért adták ki. A lakásszükségleteket a piaci törvények szerint, a kínálat–kereset alapján elégítik ki, az állam pedig nem avatkozott be, hiszen úgy tekint rá, mint bármelyik másik vállalkozásra. Azonban a spekuláns vállalkozók érdekei nemsokára ütköztek a munkások politikai szerveződésekkel ebben a szociálisan nagyon érzékeny szférában, majd az állam is beavatkozott a lakásügybe. Egyes országok lakásellátása, annak megváltoztatása az állam általános gazdasági és politikai helyzetétől függött. Már a 19-20. századfordulóján Hollandiában az alkotmányba építették be az állam kötelezettségét, hogy az állampolgárainak megfelelő konszenzussal meghozták a Lakhatásról szóló deklarációt.<sup>8</sup>

A nyugati országokban lényegében már a 19. század második felében lefektették a lakáspolitikára vonatkozó alapokat. Egyik fontos lépés ezen az úton a munkások szerveződéseiből keletkezett. Hogy védjék magukat a bérbeadó lakásokat építő spekuláns vállalkozóktól, lakásszövetkezeteket alapítottak, melyeknek különböző jellegű jogi személyiségük volt, de általában alacsony nyereségű, vagy non profit egyesületek voltak. Rendszerint támogatta őket a szakszervezet, jótékonykodó szervezetek és az Egyház, olykor pedig maguk a munkaadók is, hiszen számukra és a piacon való sikerükhöz szükségesnek bizonyult a minőségi munkaerő alkalmazása. A lakásszövetkezetek a polgárok önszerveződésének eredményei, valamint a szolidaritás elért szintjének a kibontakozódása. Ugyanakkor válasz is a társadalmi fejlődésének válságára és a piac arra vonatkozó alkalmatlanságára, hogy az egyre nagyobb méretű városi munkástömegek számára elfogadhatóan megoldja a lakásszükségletek kielégítését. Az állam

---

<sup>8</sup> Socijalno stanovanje u Evropi, *Društvena istraživanja*, Zágráb (folyóirat, az európai szociális lakhatásra vonatkozó téma-szám) 1994. 3. sz. 1–103.

bizonyos kedvezményeket adott a lakásszövetkezeteknek (pl. olcsó építkezési föld vásárlása), így azok idővel átalakultak lakást biztosító non profit szervezetekké, amelyek egyebek közt a megtakarítások gyűjtésével és a kedvezményes feltételek melletti hitelezéssel is foglalkoztak. Svédországban és Németországban jellegzetes, hogy ezekbe a lakásegyletekbe a magánszféra is bekapcsolódott, a lakással nem rendelkezők önszervezkedésébe, és az állam „szimpátiája” is megnyilvánult az ilyen jellegű mozgásokkal kapcsolatosan.

A lakáspolitikai második jelentős komponense az ún. szociális lakások építése, amelyeket eleinte a szociálisan veszélyeztetett háztartásoknak osztanak ki, a lakbér támogatása mellett. Ezek a lakások kezdetben relatíve kicsik voltak, gyakran csak egy különálló szobából álltak, melyekhez közös konyha és WC járt. Az ilyen lakások minősége lassan javult, de folyamatosan. Ez volt a válasz a városokban kialakult óriási méretű lakáshiányra. A szociális lakások felismerhetők szintén mint a munkaerő mobilitásának a döntő tényezője. A helyi hatóságok építik ezeket, később a nonprofit lakásszervezetek is. Az állam ilyen jellegű beavatkozása a lakásfogyasztásba a mai napig különböző formákat nyert a fejlett országokban, és valóban a lakhatáson belül a szociális politikának ez a legfontosabb tényezője.<sup>9</sup> Megfigyelhető, hogy a 20. században a század elejétől egészen a hetvenes évekig a szociális lakások aránya a fejlett országok lakásalapjainak struktúrájában növekedett, majd azt követően – a lakástulajdonosi viszony támogatásának folytán – ismét csökken.

A 19. században a lakásfogyasztás, a lakás vásárlása és bérlése az árú jelleggel bírt, és a kínálat–kereslet törvényei alapján működött. A 19–20. század fordulóján a bérbeadó lakások fölött ellenőrzést vezettek be, tehát az állam beavatkozott a lakás fogyasztásba, és ezzel véglegesen ez a terület elveszítette a tiszta piacgazdasági jellegét. Főleg a háborúk után, amikor ismét hiányoznak a lakások, gyarapodnak a bérleti díjak ellenőrzésére vonatkozó követelések. Az állam ellenőrzi a lakások bérlésének feltételeit, ami magában hordozza a bérleti szerződések megkötését bizonyos – az állam által meghatározott – feltételek mellett. A lakások bérleti díját összhangba akarták hozni a munkaerő árával, illetve a munkások fizetéseivel. Hogy megkönnyítsék a bérlők helyzetét az ilyen lakásokban, az államok kifejlesztették a lakbér támogatásának különböző programjait. Az állam ellenőrizte a bérbe adott lakások minőségét is. A bérbe adott lakások minimális minőségi szintje iránti követelések idővel növekedtek. Franciaországban például a 19. század közepén különböző szabályok rögzítettek azt, hogy tiltott pincehelyiségekben lakni.

Az államok ilyen jellegű orientálódottsága a lakások bérbeadását, mint üzleti tevékenységet egyre kevésbé tette kívánatosá. Ezért a fejlett államokban a lakásalap struktúrájában a magántulajdonú lakások aránya csökkent. Nagy-Britanniában 1950-ben a lakások 29 % -a a polgárok tulajdonában volt, 1982-ben

---

<sup>9</sup> Uo.

ben 59 %, amíg a bérbeadásra szánt magántulajdonú lakások viszonya megváltozott 53 %-ról 11 %-ra csökkent.

Az újabb időkben nagyon aktívak az urbánus jellegű megújulás programjai. A korábbi egész települések ledöntését kitűzött programok helyett, manapság a régi házak felújításra kerülnek, javul a kommunális és szociális infrastruktúra minősége, és a felszereltség. Ilyen programok különösen fejlettek azokban az országokban, amelyekben nincsenek nagyobb gondok a lakások mennyiségével, hanem azok minőségi jellegű hiányával.

Fontos megemlíteni az állam szerepét és aktivitását a marginális társadalmi csoportok lakásellátásban a szociális törődés keretein belül. Eleinte csak egy éjszakát (alvást) nyújtó menedékhelyek voltak Európa-szerte. Az újabb időkben növekedett ezek minősége is, és egyre nagyobb irántuk a szükség, főleg a nagy városokban. Az ilyen jellegű lakásellátási programok külön foglalkoznak a hajléktalanokkal is, mint elkülönített csoporttal. Ők rendszerint a helyi hatóságok szociális törődésének szerteágazó jellegű ellátási körébe tartoznak.<sup>10</sup>

A II. világháborút követően a nyugat-európai országokban egyre kevésbé tartozott a tiszta piaci viszonyok befolyása alá a lakáskérdés, és ez érvényes azokra a háztartásokra is amelyek lakástulajdont szereztek. A szociális állam koncepciójának keretein belül a lakásügy megoldása a gazdasági és szociális fejlődés részeként történik. Az állam a lakásfogyasztásra úgy tekint, mint elsőrangú politikai kérdésre, így az állam elkezdte támogatni azokat a háztartásokat, amelyek először vásárolnak lakást. Itt elsősorban a lakástakarékosságot és az adókedvezmények támogatását kell érteni. Főleg a vagyont illetően a középréteget kell érteni az ilyen támogatást élvezők között, azokat ösztönzi az állam arra, hogy csatlakozzon a lakáspiacra. Ezzel ösztönzik a lakás építkezés is, amely szorosan összefonódik a gazdasági aktivitás számos más formájával. A lakástulajdont szerző háztartások bizonyos szociális és anyagi biztonságot élvezhetnek. Ezek a lakások rendszerint jelzálog alatt állnak, ezért a háztartások a hitel kifizetése miatt ösztönöztek a takarékosagra, és racionális viselkedésre. Hollandiában a tulajdonban lévő ingatlanok 95 %-a jelzálog alatt áll. A 20. század nyolcvanas éveiben Svédországban a lakásokkal kapcsolatos támogatások 53 %-a azoknak a háztartásoknak járt, melyek a lakást tulajdonban szereztek meg.<sup>11</sup>

A nyugat európai lakáspolitikai a két világháború közötti időszakban jelentős fejlődésen ment át. A keletkezett problémákat az állam jelentősebb beavatkozásával lehetett volna megoldani, amely a szakértők közreműködésén alapul, és melyet a racionálisan szervezett adminisztráció intéz. A II. világháború után a nyugati országokban a lakás rendszereket már világosan irányítják. A háborús

---

<sup>10</sup> Az Európai unió szintjén működik a Nemzeti szervezetek európai szövetsége, amely a hajléktalanok kérdésével foglalkozik.

<sup>11</sup> Hrvatska u 21. stoljeću. Stanovanje. Ured za strategiju Republike Hrvatske, Zágráb, 2000. 12. Lásd Hrvatska u 21. stoljeću. Stanovanje. Ured za strategiju Republike Hrvatske, Zágráb, 2003. 12.

események, pusztulások, menekülések következtében, jelentős lakáshiány keletkezett, és ez a tendencia megfigyelhető egészen a 20. század hatvanas éveikig. Éppen ezért igyekeztek a lakáspolitikai terén minél nagyobb számban lakásokat építeni, és ennek a célnak a megvalósítása miatt a minőség, illetve a környezet másodlagosak voltak. A jelentős számú lakás építését csakis az állam támogatásával lehetett megoldani, ezért különböző tervezési rendszerek alakultak ki a lakáshiány pótlása érdekében. A hangsúly teljes mértékben a mennyiségen volt, a lakáspolitikai sikerének egyetlen mércéje az újonnan épített lakások száma volt. Egy időben bevezették a lakbér ellenőrzését is, azzal a szándékkal, hogy azokat ne emeljék fel túlságosan, hiszen a lakás hiány ezt lehetővé tette volna. Egyes államokban bevezették a lakásterületek racionális használatát, hiszen sok lakás nélküli családnak is kellett biztosítani tetőt a feje fölé. A lakáshiányt a legtöbb nyugati ország egy idő után megoldotta, és ezekben az új építésű lakások száma a 20. század hetvenes éveiben csúcsosodott ki. A trend megállt, amikor kiderült, hogy az ilyen lakások jelentős része nem „kelt el” a tervezett határidőn belül, sőt még bérlők sem jelentkeztek értük.

Az üresen maradt lakások számának emelkedése a nyugat-Európai országokban felújította a vitát a lakáspolitikáról és a célok átértékeléséről. Az ötlet nélküli lakótömbök éles kritikára találtak, amíg az új lakások tekintetében megemelték a felszereltségre és a minőségre vonatkozó előírásokat. A standard és a fogyasztói képesség növekedése eredményezte, hogy a polgárok nagyobb igényekkel fordultak a lakások felé, hiszen számukra azok már nem csak a fejük fölötti tetőt jelentette, hanem minőségi lakóterületet, a pénzügyi lehetőségeikkel összhangban. Ezt követően pedig a mennyiség helyett a lakáspolitikában a minőség lett a mérvadó cél. A *Housing Systems in Europe – Part I.* tanulmányban<sup>12</sup> közölt forrásokból merítve a 20. század második felének lakáspolitikájának irányelveit illetően a következők tapasztalhatók:

Az állam magas szintű befolyása főleg a lakáshiány kérdésének enyhítése érdekében tapasztalható szinte minden európai fejlett országban, azzal, hogy ez a tendencia Dániában már 1965-ben, Angliában és Nyugat-Németországban 1970-től, Franciaországban és Svédországban 1975-ben, Belgiumban pedig 1980-ban háttérbe szorult, amíg Hollandiában az állam 1990-ben is még igen fontos szerepet vállalt a lakáshiány megoldásában.

A felsorolt államokban a lakások minőségére a nagyobb hangsúlyt először Angliában és Belgiumban nyilvánították ki, igen korán, már 1955-től. Svédországban 1965-ben, Nyugat-Németországban, Franciaországban 1970-től, Dániában és Hollandiában 1975-től lett ez a fontos elv, azzal, hogy Belgiumban 1975–1980 között rövid ideig a minőség mint irányelv háttérbe szorult, majd 1980-tól ismét az egyik legfontosabb tényezővé vált.

<sup>12</sup> *Housing Systems in Europe – Part I.; A Comparative Study of Housing Policy* (Peter Boelhouwer, Harry van der Heiden), Delft University Press, 1992., 273.

Az említett tanulmányban harmadik fontos tényezőként kiemelték a nagyobb hangsúly szükségességét a lakáselosztásra jogosult, célzott csoportokra nézve, valamint az állam háttérbe szorítását a privát vállalkozások mögé. Hollandiában ez a tendencia csak egy igen rövid ideig, 1970–1975-től és 1985–1990 között tapasztalható, Belgiumban pedig 1980-tól következett be, Svédországban viszont ez nem is történt meg. A további négy megfigyelt ország közül legkorábban Nyugat-Németországban (már 1955-től) jelentkezett ez a folyamat, azzal, hogy rövid ideig (1965–1970) háttérbe szorult, majd ismét megjelent. Dániában 1965-től, Angliában 1970-től, Franciaországban 1975-től tapasztalható ez a trend.

Végül a negyedik vizsgálati pontot a minőségi és mennyiségi lakáshiányt megoldani célzó irányt, és az állam hatékonyabb részvételét Hollandiában, Belgiumban, és Svédországban egyáltalán nem tapasztalhatjuk, Franciaországban, Németországban, Angliában és Dániában 1985 óta ismét megjelenik ez a trend.<sup>13</sup>

A 20. század ötvenes-hatvanas éveiben a piac orientált országok többségében a szociális állam koncepciója keretében, megvitatásra került a lakásról mint piacon megvalósítandó befektetésről szóló dilemma. A lakásépítő ipar jelentős ösztönzője más gazdasági tevékenységek számára is, a lakás pedig „külön értéknek” (merit good) számít, amely mindenki számára szükséges, e mellett pedig fontos szociális kérdés megoldását is szolgálja. Ugyanakkor szinte örök értéket képez.

Az eddigi tárgyalásból kiderült, hogy a lakás politika nem egységes fogalom, hogy a fejlett nyugati országokban sem lehetett teljes megalégedésre megoldani ezt a kérdést, és hogy az állam beavatkozása szinte elkerülhetetlen. A legutóbbi időben a lakáspolitikai ezekben az országokban elfordul az általános fogyasztótól, és az egyes célzott csoportok felé irányul, mind például a populációs csoportok felé. Ezekre jellemző, hogy nem föltétlenül alacsony jövedelműek, azonban a társadalom segítsége nélkül nem tudják megfelelően megoldani a lakás problémájukat. A társadalom (állam) támogatja az alacsony jövedelműekkel együtt ezt a kategóriát is, különböző szubvenciók formájában. Az utóbbi időben jellemző, hogy ezek a támogatások már nem a lakásra mind termékre vonatkoznak, hanem azok egyes személyeknek és azok külön problémáinak megoldására vonatkoznak.

A lakásfogyasztás területén az állam szerepétől függően a lakáspolitikában két típusát különböztetjük meg: a tágabb, és a kiegészítő lakáspolitikát. A tágabb jellegű lakáspolitikai az összlakosság lakásszükségleteit igyekszik kielégíteni, ezért a lakás gazdálkodás területére jelentős eszközöket fektet be, viszont nagy befolyása van az ellenőrzést illetően nemcsak az építkezéseket tekintve, hanem a lakás alap elosztását és használatát is, még hozzá szinte minden társadalmi csoportra és építőre nézve. Mondhatni, hogy az elmúlt időben a svéd,

---

<sup>13</sup> Uo.

francia, (nyugat-) német és holland lakáspolitiká ide sorolható, noha Nagy-Britannia építette a legtöbb szociális lakást. A tágabb lakáspolitiká a szociális államok fejlődésének koncepciójával köthető össze, amelyekre jellemző, hogy a lakásra való jogot az állam felelősségévé teszi.

A kiegészítő lakáspolitiká az állam szerepét illetően sokkal kevesebb befolyást és szereplést vár el. Az állam csakis kisebb beavatkozásokkal fordul az egyébként a piaci módon működő lakás rendszer felé. A közhatalom elsősorban a specifikus társadalmi csoportokkal foglalkozik, azokkal, amelyek a lakások szempontjából kedvezőtlen helyzetben vannak, és nem tudják önállóan megoldani a lakás problémájukat. Ezek számára az állam fedezi a lakásokkal kapcsolatos szükségleteket, és oldja meg a problémákat. Nagy-Britannia és az USA lakáspolitikája tartozik ehhez a típushoz, melyre jellemző, a nagyszámú kisebb területű állami tulajdonú lakások építése és bérebe adása a gyengébb jövedelmű háztartások számára. Megjegyzendő, hogy az USA lakáspolitikája a szociális jellegű lakások építése szempontjából jelentősen különbözik az európai országokétól. Egyes kutatások alapján például az 1979. évi befektetők szerinti megoszlást megfigyelve láthatjuk, hogy USA-ban a magán építők voltak 99,9 %-ban a befektetők, és csak 0,1 %-ban az állam vagy a helyi hatóságok. Az európai országok közül Németországban ez időben 90,5 % magánépítő, 7,7 % non-profit szervezet, és 1,8 % állami (helyi önkormányzati) befektető jelentkezett. Hollandiában a magánvállalatok aránya 69,6 %, a non-profit szervezeteké 27,7 % és a kormány (önkormányzatok) aránya 2,7 % volt. Svédországban 66,2 % magánvállalati, 31,9 % non-profit szervezeti és 1,9 % állami (helyhatósági) befektetés volt. A franciáknál 50,4 % magánvállalati és 48,7 % non-profit szervezeti befektetés mellett az állam csak 0,9 %-kal vállalta az investíciókat. Végül Nagy-Britanniában a magán szektor 54 %, a non-profit szervezetek 9,7 % aránya mellett, az állami és helyi szervek 35,1 %-kal járultak hozzá a lakások építéséhez.<sup>14</sup>

A 20. század nyolcvanas éveitől bekövetkezett az ún. szociális államok válása, melyre jellemző, hogy a szociális programokban igen magas pénzüsszeget jelentett a lakások költségeinek támogatása. Ekkor megváltozik a célirány, és a lakások fogyasztásának (építésének) támogatása csökkent, helyette az alanyi támogatások jutnak előtérbe, azok javára, akiknek a támogatás a fontosabb. E korszakban kerül eladásra a szociális lakások egy része, méghozzá a bennük lakó középrétegű háztartások számára. Ezzel bizonyos szintű piaci többletet vezettek be a lakás fogyasztásba.

A nyolcvanas években nőtt a lakásfogyasztás, hiszen újabb tendencia mutatkozott meg, a fejlett országokban az állampolgárok egyre inkább arra törekedtek, hogy a lakásuk fölött tulajdont szerezzenek. Ezt az államok is támogatták a bérlakásokkal szemben, és e célból különböző intézkedéseket és támogatási rendszereket dolgoztak ki. A magántulajdonú lakások megvásárlása mellett, a

<sup>14</sup> Hrvatska u 21. stoljeću. Stanovanje. 15.

fejlett országok másik jellegzetessége a lakás standard és minőség növekedése, melyet általában a lakás átlagos nettó területe alapján is ki lehet jelezni. Ha erre rávilágítunk, akkor tapasztalhatjuk – az European Commission, 1998, Housing in the European Union adatai alapján –, hogy Luxemburgban a legnagyobbak a lakások, hiszen 1995-ben átlagosan 113,0 m<sup>2</sup> nagyságú lakások álltak rendelkezésre, ugyanakkor az 1995-ben épített új lakások átlag nagysága 135,0 m<sup>2</sup> volt. Belgiumban a lakásalapban lévő lakások átlag területe 1991-ben 86,3 m<sup>2</sup> volt, az abban az évben épített új lakásoké pedig 131,4 m<sup>2</sup>. A volt NSZK-ban 1993-ban a lakásalapban lévő lakások átlagnagysága 70,3 m<sup>2</sup> volt, az abban az évben épített új lakásoké pedig 94,9. Görögországban is hasonló tendencia figyelhető meg. A régi lakások nagysága 1991-ben 79,6 volt, az új lakásoké pedig 117,0 m<sup>2</sup>. Franciaországban 1995-ben az alapszintű lakások 85,4 m<sup>2</sup>, az újak pedig 99,4 m<sup>2</sup> nagyságúak voltak.

A spanyoloknál csak kisebb területnövekedés tapasztalható 1991-ben, hiszen az alapszintű lakások átlagban 85,3, az újak pedig (1995 évi adat szerint) 91,9 m<sup>2</sup> területűek voltak. Az írknél sem volt nagy a terület növekedés, de ott a lakásalapban lévő lakások nagysága 1995-ben 98,0 m<sup>2</sup> volt, az újaké pedig 99,4 m<sup>2</sup>. Hasonló nagyságúak a lakások Olaszországban is. 1995-ben az alapszintű átlagban 92,3 m<sup>2</sup> volt a lakások nagysága, az új lakásoké pedig 93,1 m<sup>2</sup>. Több európai fejlett országban tapasztalható az ellenkező irány, azaz, hogy az új lakások kisebb méretűek, mint a meglévők. Dániában ez még nem annyira szembevetendő, hiszen 1995-ben 107 m<sup>2</sup> volt a lakásalapok lakásainak nagysága, az újaké pedig 95,0 m<sup>2</sup>, de a többi észak-európai országban (kivéve Finnországot<sup>15</sup>) ez már jobban látszik. Nagy-Britanniában az 1991 évben 79,7 m<sup>2</sup> lakások helyett már átlag 76,0 m<sup>2</sup> lakásokat építettek, Svédországban pedig 1993-ban a 92,0 nagyságú meglévő lakások helyett az újak átlagos nagysága csak 71,3 m<sup>2</sup>. Hollandiában is 1995-ben az átlagosnak számító 98,0 m<sup>2</sup> lakások helyébe az újak 73,0 m<sup>2</sup> nagyságúak. Végül, de nem utolsósorban a szomszéd Ausztriában is a korábbi (1995 évi adatok alapján) 85,3 m<sup>2</sup> nagyságú lakások helyébe átlagban 73,0 m<sup>2</sup> nagyságú lakások épültek.<sup>16</sup> Az utóbbi két esetben szociális jellegű lakásokról van szó, azaz Hollandia és Ausztria az átlag 73,0 m<sup>2</sup> nagyságú funkcionális lakásokkal igyekezik megoldani a lakásproblémáját azoknak is, akik bizonyos szempontból hátrányos helyzetűek.

A 20. század nyolcvanas éveinek közepéig a fejlett országokban a lakások privatizálásának programjai kerültek előtérbe. A gazdasági válság és instabilitás miatt nehezebben valósíthatók meg a magántulajdonú lakások támogatására irányuló lakáspolitikai reformok. Az állam szerepe ezzel nem gyengült, hanem csak megváltozott a stratégiája. Már nem biztosítja közvetlenül a lakásokat,

---

<sup>15</sup> A finnknél 1995-ben 75,0 m<sup>2</sup> volt a lakásalapokbeli lakások nagysága, az újonnan építetknél pedig 79,7 m<sup>2</sup>, ami nem utal a nagy lakások építésére, de eltérő a szomszéd országok tendenciáitól).

<sup>16</sup> European Commission, 1998, Housing in the European Union adatai alapján.

hanem az általános feltételeket biztosítja a lakásprobléma megoldásához. A korábbi szerepét a szociális lakhatásban átruházta a non-profit lakásszervezetekre. Az újonnan épített lakások száma a legtöbb országban csökken. Az European Commission 1998, Housing Statistics in the European Union forrása alapján például Belgiumban 1980-ban 4,9 új lakás épült föl ezer főre, 1990-ben 4,1, 1995-ben pedig 3,8. Finnországban 10,4 új lakás épült fel 1980-ban, ez a szám 1990-re már 13,1 nőtt, majd rohamosan csökkent, 1993-ban 6,0, 1995-ben pedig már csak 4,9 az új lakások száma. A szomszéd Svédországban is hasonló tendencia megfigyelhető. Itt 1980-ban 6,2, 1990-ben 6,8, 1995-ben pedig 1,5 az újonnan épített lakások száma. Dániában 1980-ban 5,9 1995-ben pedig 2,5 volt az újonnan épített lakások száma. Nagy-Britanniában a vizsgált korszak elején 1980-ban 4,3, a korszak végén pedig 3,4 új lakást építettek. Dél-Európában – Olaszországban – 1980-ban 5,1, 1990-ben 3,2, 1995-ben 2,9 új lakást építettek. Hollandiában 1980-ban 8,1 új lakást építettek 1995-ben pedig 6,1. A Közép-európai országok közül Ausztriában 1980-ban 6,8, 1990-ben 4,7 volt az újonnan épített lakások száma, de 1995-re ismét növekedett az új lakások száma, amely 6,6 tesz ki ezer főre. Ezekkel szemben Németországban (1980-ban 6,3, 1995-ben 7,5), Írországban (1980-ban 8,2, 1995-ben 8,5) vagy Luxemburgban (1980-ban 5,6, 1995-ben 7,0) nőtt az új lakások száma.<sup>17</sup>

A kilencvenes években a munkanélküliség, a karrier diszkontinuitása, a lakosság különböző kategóriáinak (idősek, bevándorlók, fiatal munkanélküliek) szociális kizártsága, illetve az egységes piac kialakulása jelentősen befolyásolják a lakásrendszerek megváltoztatását.

A lakáspolitikai programjai egyre nehezebben felelnek meg a lakosság demográfiai változásainak. Az urbánus zónákban jelentősen nő az egyszemélyes háztartások száma, melyekre jellemző a magasabb rezsi-költség. Nő az idősek populációja is, amely saját pszicho-fizikai igényeinek megfelelő lakásokat igényel. Ezekre jellemző az alacsonyabb jövedelem, valamint az is, hogy kisebb lakásokba költöznek, amikor a családból elkötöznek a gyerekek. A városok központjába – a leggyakrabban elöregedett házakban – laknak továbbá a szegényebbek, valamint a migránsok is. Az őket befogadó épületeknek a felújítása túl költséges, előfordul, hogy a lakások lakatlanoknak számítanak.

A dinamikus munkaerő piac a fejlett országok elé újabb követelésekkel fordul a lakáspolitikát illetően. A munkaerő költözéshez szükséges a megfelelő lakásalap, ezzel kapcsolatosan felmerül a szétválasztott háztartások lakhatása, amikor a munkavállaló tagjai külön élnek a család többi tagjaitól. A magas munkanélküliség kedvezőtlenül befolyásolja a lakásépítkezéseket, hiszen a fiatal munkavállalók nehezen jutnak munkahelyhez, így nem kaphatnak hitelt, a munkahellyel rendelkezők is bizonytalanok, ezért óvatosan vállalják a hitel fizetését.

---

<sup>17</sup> Lásd European Commission, 1998, Housing Statistics in the European Union.



A lakáspolitikai fontos feladata a hajléktalanok kérdése is, amely részben szociális jellegű, másrészt viszont lakáspolitikai is. Mivel az Egyesült Európában a lakás kérdés egyik közös érdekű probléma, érthető azon törekvés, hogy egységes standardok létrehozására törekedjenek a tagállamok. Ugyanis a lakáspolitikát illetően jelentős eltérések léteznek a tagállamok között, habár a legtöbb régi tagállamban elért az a szint, amelyet megfelelő lakhatásnak minősíthető. Ennek fényében már létrejöttek a regionális és szociális alapok a lakáspolitikai programok támogatására.

Az Európa Unióbeli országok reszort miniszterei évente egyszer találkoznak, hogy megosszák a tapasztalataikat a lakáspolitikát illetően. Ezen a téren az Európai Bizottság elkészítette a statisztikai publikációját, a *Housing Statistics in the European Union, 1998*.

### *A lakásrendszer az átmeneti országokban*

A kelet-európai országokban a rendszerváltás előtt az állam tartotta a keresleti és a kínálati oldalt, és nem engedte a piaci mechanizmusokat érvényre jutni. Az állami tulajdonú bankok osztották az alacsony, fix kamatú, hosszú időre vonatkozó lakáshiteleket, melyek visszafizetését nem biztosították kellően, ezért ezeket inkább támogatásnak lehetne nevezni, mint valódi hitelnek. Az ingatlanok építői pedig az állami tervezés résztvevői voltak, és nem pedig az ingatlan piacé.

Magyarországon a „luxuslakás-ellenes” intézkedések, a „zárt városok” politikája, az „egy család – egy lakás” elv jellemezték a rendszert, valamint a magánszektorban az építőanyag hiánya, illetve a szigorú foglalkoztatási politika. Magyarországon a nyolcvanas években a lakásrendszer távolodott e koncepciótól, aminek következménye az volt, hogy az állami illetve lakossági lakásberuházások megnövekedtek, a politika bizonyos korlátok között „engedélyezte” a lakás fogyasztását.<sup>18</sup> A GDP-hez és a gazdasági fejlettséghez mérten jó lakókörnyezet alakult ki, azonban a támogató rendszer sokba került, a lakáselosztás pedig nem felelt meg a szociális kritériumnak, és részben társadalmi egyenlőtlenséget okozott. A rendszerváltás után viszont az ingatlanpiac gyorsan átalakult, a korábbi nagy építőipari vállalatokat privatizálták, éppúgy, mint a lakások nagy részét. A piaci lakásmodell bontakozott ki, de maradtak a társasházak fenntartásának és felújításának problémái, a lakáskiadások arányának növekedése a háztartások anyagi lehetőségeihez képest, valamint a hitelek szerepének csökkenése, és ezzel kapcsolatosan a lakásépítés is visszaesik. Magyarországra jellemző, hogy amíg a piaci lakásrendszerekben a hitel a lakásérték 60–80 szá-

---

<sup>18</sup> HEGEDÜS JÓZSEF – VÁRHEGYI ÉVA: A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években. *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf. 1999. 2. szám (február), 101. p.

zalék között mozog, addig nálunk ez 10 százalék alá esik.<sup>19</sup> Ebből kifolyólag Hegedűs József – Várhegyi Éva arra a következtetésre jutottak, hogy a lakáshi-telezés szerepe az elmúlt években „egy relatív alacsony szintről gyakorlatilag nullára esett vissza”.<sup>20</sup> Hazánk beruházásai e téren a GDP-hez, illetve az összes beruházásra nézve nemzetközi áttekintésben alacsonyak. Nemzetközi átlagban a lakásberuházások a GDP 3–8 százalékát, és a teljes beruházás 15–30 százalékát teszik ki,<sup>21</sup> Magyarországon a múlt század kilencvenes éveiben 3–5 és 14–22 százalék között mozogtak. A lakásépítések visszaesése az utóbbi időben jelentős. 1991-ben feleannyi, 1997-ben pedig harmadannyi lakás épült, mint 1980-ban.<sup>22</sup>

Az átalakulás a közép-kelet európai országokban nehéz, és fájdalmas folyamatnak bizonyult. Az országok többségében nem történt meg a megfelelő gazdasági növekedés, jelentős a munkanélküliség, az infláció, a fizetések csökkentése, ezzel együtt jelentősen csökkent az újonnan épített lakások száma, a megfelelő szociális jellegű lakásrendszer pedig nem jött létre. A lakáspolitikában jelentkezett az igény a lakásépítésre vonatkozóan, főleg miután a lakások legnagyobb része a privatizáció során magántulajdonba került, amíg az állami tulajdonú lakások nem tudják kielégíteni az igényeket. A szociális jellegű lakások száma jelentősen csökkent, a lakosság bipolarizálódott, és a szegényebbek nehezen jutnak lakásokhoz. A lakások standardja alacsony, főleg a városokban, éppúgy mint a felszerelés és a kommunális ellátottság.

Lassan azonban a lakáspolitikát középontba került. Magyarországon parlamentáris bizottságot hoztak létre, Szlovéniában Nemzeti lakásprogramot és Nemzeti lakás ügynökséget alapítottak, éppúgy mint Lengyelországban, és Romániában is. Bulgáriában ez utóbbihoz hasonló, Lakásépítési Alapot hoztak létre.

A volt szocialista államokban fiskális korlátokba ütközött az átalakult országok lakáspolitikája. A makro ökonómiai politika következményeképpen a kormányok „lefartagták” a költségvetési deficitet. Az átalakulás során történt recesszió csökkentette a lakásokba való befektetéseket, a lakástakarékoskodás óvatos politikáját eredményezte, és a fizetések nagysága szempontjából a lakosság közötti még erőteljesebb szakadás következett be. Mivel a fiskális nyomás kényszeríti az ilyen országok kormányait, hogy a kiadásokat azonos szinten igyekezzen tartani, vagy tovább csökkentse azokat, a lakáspolitikában alig várható előrelépés.

Azonban a bankok és bankrendszerek hirtelen megtörtént privatizálása mégis előreléptetést jelentett, a gazdasági helyzet javulásával és a jogi keretek

<sup>19</sup> Uo. 102.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> BUCKLEY R. M.: *Housing Finance in Developing Countries*. A Transaction Cost Approach. Development Economics, The World Bank 1989 December, WPS 347. 2. Vö. HEGEDŰS JÓZSEF – VÁRHEGYI ÉVA: i. m. 102.

<sup>22</sup> Uo.

megteremtésével, egyre több bank érdekelt jelzáloghitelt adni lakásépítés céljára. Természetesen a jogi kereteknek óriási a szerepük. Az ezen a téren megtörtént reformok nem csak, hogy biztosítják a lakás piac működésének feltételeit, hanem egy időben lehetővé teszik a tulajdonjog átruházását, és a hitelezést, alacsonyabb költségek mellett. A jelzálog jogbeli reformok jelentősége az ingatlan piac fejlődése szempontjából bír nagy jelentőséggel.

Különböző, volt szocialista országban kifejlődtek a lakás finanszírozási rendszerek típusai, melyek beépültek a gazdaságba. Az alap modellek – szerződéses rendszer, üzleti bank modellje, jelzálog bank modellje, és a szekundáris jelzálog bank – modelljei mellett ezek kombinációi is előfordulhatnak. Az általános tendencia a magánfinanszírozás intézményesítése felé vezet, ami magában tartalmazza a következő három elemet: univerzális banki szektort, a jelzálog bank valamelyik változatát, amely biztosítja a tőkepiacon a lakás megszerzésének finanszírozását, és a támogatott lakástakarék modelljét.

A jelzálog bankok a német vagy svéd területen a lakásfinanszírozásra „szakosodott” pénzügyintézetek, amelyek Európa szerte elterjedtek, ma már az átalakult országokban is „otthonosak”. A rájuk vonatkozó törvények életbe léptek Magyarországon, Lengyelországban, Csehországban, Lettországon, Észtországban, Oroszországban és Bulgáriában). A lakástakarékok viszont szigorú szabályok és állami ellenőrzés alatt működve szintén a lakásfogyasztást támogatják. Ez utóbbi intézmények Németországban nagyobb változások nélkül már több mint 60 éve működnek. A lakástakarékot az állam ösztönzi prémiumokkal, melyek tulajdonképpen vissza nem térítendő támogatások, és jelentős lakásépítési előnyökkel rendelkeznek.<sup>23</sup> Egyrészt, mert a szolidaritás és önszegítés alapján működnek, azaz támogatják a magán kezdeményezéseket, ezzel pedig az állam „kimentti” magát az eszközök és a polgárok számára a lakások biztosítása feladata alól. Másrészt mert a magántulajdonú lakás kellő biztonságot garantál a polgárnak, a lakástulajdon főleg az idős korosztálynak jelent megnyugtatást, hiszen a bérleti díjtól, az adótól és egyéb terhektől mentes lakás nem jelent plusz költséget, így a nyugdíj elegendő a megélhetéshez

A 20. század kilencvenes éveiben a Világbank nagy projektet készített el „A lakás indikátorainak programja” címmel, azzal a céllal, hogy kimutatásra kerüljön az empirikus összefonódás a gazdasági növekedés szintje és a lakásszektor hatásai között, a lakásszektor hatásainak szabályozása érdekében. A projektben felsoroltak a lakáspolitikára releváns 25 indikátort, melyeket hat különböző modulba (csoportba) soroltak be. Ezek a következők:

1. a lakás elérhetősége (alfordability), amely a lakások árára, a bérletek nagyságára, és a háztartás jövedelmére vonatkozik;

---

<sup>23</sup> Zehnder a.: Verband der Privaten Bausparkassen, In. *Housing Finance for Sustainable Development*, Proceedings of the Fannie Mae Research Roundtable, fannie Mae, Washington D. C., 1992., 207.

2. a lakás finanszírozása, a jelzálogra, a hitelekre és a kamatlábakra kiterjedők;
3. a lakás minősége, a lakás minőségének kulcsfontosságú tulajdonát foglalja magában;
4. a lakás gyártása, a lakás gyártására és a befektetésekre vonatkozik;
5. a lakások támogatása, a támogatásokra és a célzott támogatásra terjed ki;
6. a szabályozás ellenőrzése, a földre és a lakásokra, a földtulajdoni nyilvántarásokra, a tulajdon átruházására, a bérleti díjak ellenőrzésének, a vagyron adóztatására vonatkozó szabályozásra terjed ki.<sup>24</sup>

### *A magyarországi helyzet*

Magyarországon 2000 februárjában fordulat következett be a lakáspolitikában. A kormány két programot indított el, melyek közül az egyik a lakáshitelezési rendszer megindítását célozta meg, a másik pedig az önkormányzati bérlakás szektor felszámolódását kívánta meggátolni. Azonban az egyébként indokolt program intézkedései „nem voltak képesek számot vetni a háztartások törekvéseivel, a piac reakcióival, és olyan folyamatokat indítottak el, amely mind költségvetési szempontból, mind pedig szociális szempontból tarthatatlanná váltak, és a programok eredményessége is megkérdőjeleződött. Különösen a lakáshitelezés támogatási programja okozott gondot, mivel olyan technikákat alkalmazott, amelyek hosszú távú elkötelezettséget jelentettek, és aminek a hatását rövid távon korrigálni sem lehet”.<sup>25</sup>

Az EU csatlakozás jelentős hatással lesz a lakáspiacra, a lakáspolitikára. Az Európai Unió pénzügyi forrásaiból lakáscélú fejlesztések nem támogathatók. Ennek több oka van, az egyik legfontosabb talán az, hogy a lakáspolitikát nem tartozik a közös politikák közé, így az Unió sem vállal szerepet a problémák kezelésében. Az EU miniszterei az éves összejöveteleiken az egyeztetések és lakásstatisztikák kiadása mellett hangsúlyozzák, hogy nem is akarják a lakáspolitikát az EU politikák közé sorolni. Azonban közvetett támogatásként a lakáscélokra használhatók a strukturális támogatások, ezeken belül Magyarország számára várhatóan 2004–2006 között 1,9 milliárd euró jut majd.<sup>26</sup> A Strukturális Alapok támogatási rendszere azonban csak konkrét gazdasági haszonra irányuló beruházásokat támogatja. Az EU közvetett támogatására lehetőség van

<sup>24</sup> Hrvatska u 21. stoljeću. Stanovanje. Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske. Köz-munkaügyi, felújítási és építészeti Minisztérium, Zágráb, 2003. Rövidített változat (munkaanyag) 3–4.

<sup>25</sup> HEGEDÜS JÓZSEF – SOMOGYI ESZTER: Lakáshitelezés, támogatási alternatívák és megfizethetőség (lakáshitel- és támogatási konstrukciók hatásainak modellezése. Improvement of Economic Policy Through Think Tank Partnership, *Városkutató*, Budapest, 2004. január.

<sup>26</sup> TOSICS IVÁN – GERÖHÁZI ÉVA: *Az EU csatlakozás és a lakásszektor*. Városkutató Kft. 2003. március 1.

azért is, mert az EU támogat olyan célokat is, melyek növelik egy konkrét terület potenciáljait. „A magyar Nemzeti Fejlesztési Tervben megtalálhatók olyan intézkedések, amelyek alapján lakótelepek, belső településrészek közterületeinek, parkjainak” felújítását szorgalmazzák.<sup>27</sup> Jellemző, hogy a támogatást a terület értéknövelésén keresztül lehet kérni, nem pedig a lakóépületek felújításán keresztül. Azonban a közterületek minőségének javulása hatással lesz a lakások értékére, vélhetően azok felújítására vonatkozó beruházásokra is. Azonban a „keleti blokk” országai hasonló lakásproblémákkal küzdenek, és lényegében a lakásszektorban jelentősen lemaradnak a nyugati országoktól, főleg a lakásminőség hiányosságainak szempontjából. A 2004. május 1-jén csatlakozott 10 országra jellemző a lakótelepek problémája. Ezeknek az országoknak a városi lakossága körében 20–40 % a lakótelepi lakások aránya, amíg a nyugati országokban 3–7 %-ig terjed ez az arány.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Uo. 2.

<sup>28</sup> Uo.

ILDIKÓ SZONDI

LES ACTUALITÉS DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT D'APRÈS  
DES ASPECTS INTERNATIONAUX ET HISTORIQUES

(Résumé)

Le domaine de logement, l'un des nécessités existentielles fondamentales, touche plus ou moins tous les habitants, forme la vie, l'entourage, le mode de vie, le comportement des gens.

Le logement porte une grande influence sur tous les individus, sur l'aspect social, financier, psychologique etc. de leur vie. Directement ou indirectement, influe tous les niveaux de l'existence humaine: du voisinage du territoire, de l'État jusqu'au niveau de la civilisation globale.

La politique de logement est le segment de la politique qui peut influencer les gens le plus largement, c'est pour cela qu'à travers la politique de logement bien organisée peut offrir un bon fondement pour organiser les autres devoirs de l'État donné.

Il n'est pas étonnant que certains pays de l'Europe de l'Ouest sont déjà bien développés grâce à leur politique de logement fondée systématiquement à la fin du 19<sup>e</sup> siècle.

Les pays post-socialistes qui sont en formation, ont effectué les démarches nécessaires selon les modèles des États de l'Europe de l'Ouest, à l'aide des institutions internationales qui s'occupent des logements. Quand même, concernant la politique de logement, malgré les mêmes buts, il y a de grands divergences selon les pays, on ne peut pas trouver un seul bon modèle, mais il y a des solutions pour les problèmes spécifiques de l'État donné.

En tout cas, tous les États doivent choisir leur meilleure politique de logement en tenant compte les circonstances et les conditions données. Dans les pays qui se trouvent dans une situation provisoire, ce devoir est encore plus compliqué, car la politique de logement a fait parti de l'économie planifiée, et à l'époque de la transformation, il faut l'adapter à l'économie de marché, en tant que l'un des fondements de la transformation sociale-économique.