

CIÁLPOLITIKA A ÉS HOLNAP

KOSSUTH

A lakáskérdés és az azt befolyásoló lakáspolitikai nagyságrendje és különleges „köztes” helyzete miatt is alkalmasnak látszik arra, hogy elemzésén keresztül bepillantassunk hazánk jelenlegi és elmúlt évtizedekbeli politikai, gazdasági és szociálpolitikai viszonyainak összefüggéseibe, mind a valóságban végbemenő folyamatok, mind az azokat módosítani szándékozó ideológiák, törekvések szintjén. Azonban épp a lakáskérdés rendkívüli összetettsége az, amely igen nehézkes teszi viszonylag rövid tárgyalását, akárcsak a reális folyamatok – nemhogy a mögöttük meghúzódó társadalmi konfliktusok, újabb és újabb korrekciós törekvések – ismertetését és elemzését. Akarva-akaratlan a téma leszűkítését, számos ponton leegyszerűsítését kellett választanunk.

E tanulmány célja a magyar lakáskérdés elmúlt évtizedekbeli története azon legfőbb elemeinek a rövid ismertetése, amelyek ismerete elkerülhetetlenül szükséges a jelenlegi lakáshelyzet és a lakossági reakciók megértéséhez.

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért írásunk elején összefoglaljuk utólagos következtetéseink egy részét.

A lakásrendszer elmúlt négy évtizedes története nem azonosítható valamely meghatározott ideológiai, politikai, gazdaságpolitikai, avagy szűkebben lakáspolitikai, illetve szociálpolitikai célok megvalósulásának a történetével, s ebből következően e történet egésze nem vezethető le és érthető meg egy-egy említett politika mentén.

A szociálpolitikai vonatkozásokat példaként említve: a lakásrendszer változásai (többségükben) csak igen áttételesen és nagy bizonytalansággal értékelhetők szociálpolitikai szempontból, s

nemhogy „megmérni”, de relevánsan leírni sem lehet többségüket szociálpolitikai kategóriákkal.

Epp ezért elsősorban a többoldalú meghatározottságok éppen domináló elemeinek a felmutatására törekszünk, s nem az egész történet utólagos szociálpolitikai minősítésére.

A SZOCIALISTA LAKÁSRENDSZER ALAPJAINAK LERAKÁSA

Európa országaiban a második világháborút követő években gyors gazdasági növekedés kezdődött. Magyarországon ennek az ún. helyreállítási periódusnak az első szakasza 1949-ig befejeződött, a termelés ekkor érte el a háború előtti szintet. A teljes helyreállítási periódus azonban ezzel még nem ért véget, a „további gyors növekedési ütem normalisnak tűnt, sőt hivatalosan is egy új, kizárólag a szocialista tervgazdálkodás által lehetővé vált növekedési ütemnek nyilvánították... Ebből adódott az 1950-es év növekedési ütemének korlátlan extrapolálása az öt éves terv hátralévő éveire... Amikor azonban a termelés 1952-ben elérte a gazdasági fejlődés – akkor természetesen még fel nem ismert – trendvonalát, a terv további teljesítése hiú ábrándnak bizonyult. A teljesíthetetlen öt éves terv súlyos politikai és gazdasági következményei közismertek.”¹

A magyar gazdaságnak ezt a periódusát a rendkívül magas felhalmozási ráta, a túlfűtött beruházási ütem, az ipar – ezen belül is elsősorban a hadiiparral összefonódó nehézipar – erőltetett fejlesztése és ennek árnyoldalaként a lakossági fogyasztás, az infrastrukturális, köztük a lakásberuházások háttérbe szorulása jellemezte.

A lakásszektorban is lezajlott a primer helyreállítás. Ezért az általunk vizsgált korszak induló lakáshelyzetét az akkori állapot megfelelően illusztrálhatja.

Magyarországon 1949-ben a népesség 63%-a községekben lakott, 17%-a a fővárosban, 20%-a pedig egyéb városokban. A lakások többsége egyszobás (70%), ilyen lakásban lakott az ország népességének kétharmada, hatmillió

¹ Jánossy Ferenc: A gazdasági fejlődés trendvonaláról. Magvető Könyvkiadó 1975. 32–33. old.

ember. Ezekben a lakásokban átlagosan egy szobában 3-4 ember élt együtt.

Csupán a lakások 17%-ában volt vízvezeték, 10%-ában fürdőszoba, 54%-ukban még villany sem volt. A falusi lakások háromnegyedéből hiányzott még a villanyvilágítás (a budapesti lakások 90%-ában már bent volt a villany), a falvakban lényegében nem találhattunk vízvezetékkel ellátott lakásokat (a budapesti lakások 66%-a vízvezetékkel ellátott). Az egyszobás lakások 6%-ában, a kettőnél többszobás lakások 78%-ában van fürdőszoba. A legelterjedtebb épülettípus országszerte a családi (falusi) lakóház (az országban a házak 98%-a földszintes, 85%-a egylakásos).

A lakáskörülmények tehát élesen elváltak aszerint, hogy valaki falun vagy városban (fővárosban), kisebb vagy nagyobb lakásban lakott-e.

Bármennyire is nyomorúságosnak tűnjenek mai szemmel e lakáviszonyai, a vizsgált időszakban a lakásrendszer szereplői (a lakók, a lakásépítésben és -elosztásban részt vevők) csak a közel-műltbeli helyzetüket figyelembe véve értékelhették adott lakáskörülményeiket jobbnak, rosszabbnak vagy változatlanak. Így helyzetváltoztatási törekvéseik is ezekhez igazodtak. E „korrekciók” egy része máig ható fontos következményekkel járt.

1. Még 1946-ban (az államosításokat megelőzően), a háború utáni „vágató inflációt” megállító pénzügyi stabilizáció, az új forint bevezetése során igen alacsony szinten rögzítették a lakbérekét.² Ehhez – az olyan gazdasági megfontolásokon túl, hogy lecsapolják a házbérből eredő túljevedelmeket, alacsonyan tarthassák az ipari foglalkoztatottak munkabérét, kikapcsolják a lakbérinfláció hatását – az a hosszú időre meghatározó jelentőségű ideológiai elgondolás szolgáltatott közvetve alapot, hogy „a bérlakás speciális szolgáltatás lesz, melyért kezdetben jelképes összeget kell fizetni,

² Csupán utalunk arra az igen lényeges tényre, hogy a lakberek hasonló befagyasztásával együtt járó ún. „köött lakásgazdálkodás” egyáltalán nem jelentett újdonságot a városi lakók, illetve intézmények számára 1916 és 1926 között, majd 1941, illetve 1943 és 1945 között hasonló rendszer működött Magyarországon, s Európa más országaiban sem ismeretlen a városi lakáspolitikai e rendszere. Ez is a városi, nagyvárosi lakásrendszerek falusitól történelmileg eltérő jellegére hívja fel a figyelmet.

mivel fenntartási költségeit főként a szocialista állam fedezi. Hosszú távon pedig a társadalmi-gazdasági fejlődéssel párhuzamosan – az oktatáshoz és az orvosi ellátáshoz hasonlóan – egyre nagyobb részt vállal át a terhekből a szocialista állam.”³

2. A lakóházak államosítására – pontosabban a hatnál több lakószobával rendelkező lakóházak állami tulajdonba vételére – évekkel később, 1951-ben került sor. (Ekkor az ország lakóépületeinek 84%-ában egy lakás volt. Vidéken egy-két lakásos volt az épületek 96%-a, a budapesti házak 54%-ában azonban ennél több lakás volt.)

Az államosítás szinte kizárólag a városi bérházakban, illetve nagyobb villákban élők jogi helyzetét változtatta meg, az egyes csoportok valóságos lakáshelyzetének alakulására azonban egyéb tényezők is hatást gyakoroltak.

3. A vizsgált időszakon is túlmutató jelentősége volt a lakásépítés e korszakbeli három jellemzőjének: a bérházásokon belül visszaszorult az *infrastrukturális*, ezen belül a *lakás célú bérházak sok aránya* (a bérházásokból a lakásbérházak aránya 5%-a alá szűlyedt, az 1951 és 1953 közötti lakásnövekmény kisebb volt, mint az 1929-1933. évi világgazdasági válság éveiben); volumenében és arányában is lecsökkent a magánlakás-építés (1950 és 1953 között 70%-ról 35%-ra); az állami lakásépítés pedig a területi egyenlőtlenségek csökkentésének és felszámolásának meghirdetett ideológiájával szemben szinte kizárólagosan az erőltetett iparosítást támogató, ún. *új szocialista városok politikai és gazdasági koncepcióját szolgáltatta*; s ez közvetlenül összekapcsolódott azzal, hogy „a felzárbadulás után – döntően a munkásság soraiból – kialakuló új államhatalmi, államigazgatási és gazdaságvezetési apparátusban dolgozók lakásproblémájának megoldása alapvető sürgetéssel jelentkezett. Ez az igény indokoltan minden más szükségletet megelőző, mivel az érintett családok egyébként sem éltek megfelelő lakáskörülmények között. Az új állami lakások nagy hányadát e célra és az ipar fejlesztésével összefüggésben létesített üzemek, intézmények működéséhez nélkülözhetetlen vezetők, szakemberek elhelyezésére, letelepítésére és stabilizálására kellett felhasználni. Az új lakások juttatása e családok részére egyben tartós jövede-

³ Ernst Gabriella: A lakásigények hosszú távú alakulása 1981-2000. (Összeállítás az 1981-1982. évi kutatási anyagokból.) Építésgazdasági és Szervezési Intézet, 1983. 41. old.

lemkiegészítésül is szolgált. A városokban lakó régi munkáscsaládok lakásigényeinek kielégítése ezért háttérbe szorult.⁴ A tervutasításos rendszer ezen éveiben, az ötvenes évek első felében a tervezett 217 000 lakás helyett 103 000 lakás épült az országban, a helyreállításokkal, átalakításokkal együtt. Emellett a lakásépítés két meghatározó szférája a finanszírozás oldaláról is teljesen elvált egymástól (1951 és 1954 között az állami finanszírozás, hitel 92%-át fordították a felépült lakások 44%-ára, míg a többi – a magánépítés – lakásra mindössze e források 8%-a jutott).

4. Eközben a lakáselosztás, lakásgazdálkodás rendszere is átalakulóban volt. Már a háború éveiben megkezdődtek a lakosság spontán lakásfoglaló akciói, s ezek jó részét az apparátusok a „köztött lakáspolitikai” jogszabályainak folyamatos módosításával fokozatosan legalizálták. Kialakult a spontán lakossági akciók, lakásfoglalások, nyomások és a lakáselosztással foglalkozó hivatalok egymásra hatásának egy olyan rendszere, amelyben hosszú évekig nem tisztázódottak jogilag az elosztás pontos „játékszabályai”, az aktuális lakossági és hatalmi részérdekerek közvetlenül, adminisztratív, gyakran erőszakos lépések formájában jutottak érvényre. (Az „elfoglalható”, mert megüresedett lakások sorát még a háború alatt a 600 000 magyar zsidó deportálása nyitotta meg. Közel egymillió ember töltött rövidebb-hosszabb időt hadifogságban, több százezren meghaltak, s több százezen – főképp a jobb lakásokat hátrahagyó korábbi elit, középosztály családjai – elmenekültek. Ittmaradt társaik igényjogosultságot meghaladó lakását, lakrészét is el lehetett foglalni. Az „osztályharc” nevében csak 1951-ben egy belügyminisztériumi rendelet segítségével 5292 lakást vagy lakrészt tettek szabaddá Budapesten a „nemkívánatos elemek” vidékre telepítésével, 1200–1400 család pedig ugyanekkor önként költözött el.⁵ Csak ez az akció többérvényi elosztható lakáskötingenst eredményezett. És akkor még nem is szoltunk arról, hogy a háborút, a békekötést követő években vidéken egész falvak-falucsoportok cseréltek gazdát a német és szlovák nemzetiségű lakosság kitelepí-

⁴ A lakásellátás főbb kérdései. Országos Tervhivatal – Munkaerő és Életszívnál Bizottság, 1968. 16. old.

⁵ Hegedűs József–Tosics Iván: Lakásosztályok és lakáspolitikai. A budapesti lakáspiac irányításának változásai az elmúlt három évtizedben. Mozgó Világ, 1982. 9., 10. sz.

tése, a szlovákiai és erdélyi magyar lakosság egy részének repatriálása miatt.)

E folyamatok sűrűjében rejtőzött a „nyerteseket” és „vesztéseket” pontosan számba venni. Annyi bizonyos, hogy elsősorban az új hatalmi apparátus vezetői, majd közép- és alvezetők, valamint a városi új munkáselekt, az „új munkáskaderek” egy jóval kisebb része s számos „ügyeskedő” javíthatott lakáshelyzetén. A politika és a szociálpolitika összecsisztatása így vált (ismét) a lakosság különböző csoportjainak így vagy úgy megélt tapasztalatává.

Mindezek ismeretében nem meglepő, hogy 1960-ban még mindig a lakások 63%-a egyszobás (7%-os csökkenés), csupán 17%-ukban van fűdősoba (7%-os növekedés), 23%-ukban van vízvezeték (6%-os javulás). A villamosítási program eredményeként a villany-nyal ellátott lakások aránya az 1949-es 46%-ról 1960-ra 75%-ra emelkedett.

A tulajdonviszonyok megváltozásának korlátozott, sajátos hatását tükrözi, hogy míg 1949-ben (az államosítást megelőzően) a lakások 62%-ában maga a tulajdonos vagy/és családtagja lakott, addig 1960-ban is a lakásoknak ugyanekkora hányada (62%-a) van személyi tulajdonban. A tulajdonosi, illetve főbérleti lakások aránya mindkét időpontban jellegzetesen különböző Budapesten, a városokban és a falvakban. A bérletek, illetve a lakást bérlelők, bérelni szándékozók helyzetének szempontjából természetesen meghatározó jelentősége van a tulajdonforma megváltozásának. E változás jelentőségét sok szempontból lehet értelmezni, értékelni, mi itt azt a máig hatóan fontos tartalmi elemet emeljük ki, hogy ezzel a bérletekben élők, illetve ilyen lakáshoz jutók, jutni szándékozók az addiginél sokkal közvetlenebb, paternalista alá-fölérendeltségi viszonyba kerültek a lakáshoz jutásban is nagy szerepet játszó munkáltatóikkal s az államapparátus megfelelő ágaival. Olyan viszonyrendszer ez, amelyben az egyik oldalon megjelenő még akkor is a másik oldal különböző célokat szolgáló erőviszonyainak vannak alárendelve, ha éppen bizonyos előnyökhöz jutásról van is szó.⁶

⁶ Nyersebb formában jeleníti meg e viszonyrendszert az ún. szolgálati bérletek egy nagyobb csoportja, melyek nem elhanyagolható szerepet játszottak ebben a korban.

A lakások értékétől független, rögzített lakbérek anyagilag kedveznek a bennük lakó városi ipari munkások, közeposztálybeliek és vezetőik számára, relatív „nyereségük” annál nagyobb, minél kisebb hányadát teszi ki a lakbér munkabérüknek, s minél jobb minőségű, jobb ökológiai pozíciójú lakást bérelhetnek. Az alacsony lakbér azonban nem ösztönzi a bérlakások közötti mobilitást, s nem fedezi a bérlakások fenntartási költségeit, a költségvetésből pedig erre már soha nem jut majd elegendő erőforrás.⁷ Ezek az ellentmondások azonban csak az ezt követő időszakban éleződtek ki a maguk teljességében.

A FELEMÁS KOMPROMISSZUMOK KEZDETEI

1956 októberének eseményei rádőbentették a politikai rendszer vezetőit, hogy a pusztai ideológia, és az abból derivált addigi gyakorlat a továbbiakban már nem lesz elégséges ahhoz, hogy a vezetés és a társadalom között legalább minimális kiegyezés, konszenzus létrejöhessen. A rendszer konszolidációjának fontos eszközévé vált a lakosság életszínvonalának folyamatos növelése. Ennek keretében már 1958-ban politikai határozat született arról, hogy 15 éven belül egymillió lakást építenek fel, s ezzel megoldódik az ún. mennyiségi lakáshiány (minden család önálló lakáshoz juthat). Ez az első 15 éves lakásépítési terv 1960-tól lépett életbe.

A tervben kitűzött célok és a gyakorlat egyik fő ellentmondására világít rá, hogy első formájában a 15 éves terv az állami és magánlakás-építés 60 : 40%-os arányát tűzte ki célul, az első öt éves periódus tervezése során azonban már világossá vált ennek az arálynak a tarthatatlansága. A források elosztásában ismét előtérbe kerültek a nem lakossági célú beruházások, így „átmenetileg” az 1961 és 1965 közötti periódusra 44 : 66%-os állami-magánlakás-építési arányt terveztek. A következő öt évre ismét 63 : 37%-os állami-magánlakás-építési arányt terveztek.

⁷ A költségvetésből még a befolyt lakbérértéknek megfelelő összeg sem áramlott vissza lakásfenntartásra, -felújításra. Az 1954. július elsejei lakásösszeírás szerint ekkor a városokban 800 000 ember élt életveszélyes, illetve teljes tatarozásra szoruló lakásban. 300 000 ember lakott társbérletben. kb. 120 000-en albérletben a szaporodó népességű városokban. (Pető Iván-Szakács Sándor: A hazai gazdaság négy évtizedének története 1945-1985. I. köt. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1985. 228. old.)

lami-magánlakás-építési arányt terveztek, ez azonban a megvalósulás során 32 : 68%-ban megfordult a magánlakás-építés javára.

A tervet és azok változásait jól mutatják, ahogy az állami-politikai vezetés sikertelen, felemás próbálkozásokat tett meghirdetett elvei valóra váltására.

A lakáspolitikai koncepció alapja továbbra is az maradt, hogy a feltételezett gyors ütemű gazdasági növekedés növekvő forrásokat teremtsen az állami bérlakásépítés számára. Így ez az építési forma válhat jellemzővé a további iparosítással párhuzamosan dinamikusan növekvő városokban. A magánlakás-építés megmarad a falusi népesség építési formája, amely saját családi erőre támaszkodva oldja meg lakásproblémáját.

Az állami lakásépítés e koncepciójához az erőforrások azonban nem teremődtek meg, ezért is került e korszakban ismét előtérbe az a megoldás, amely az állami építész lakások egyes minőségi jellemzőinek (alapterület, szobaszám) alacsony szinten tartásával igyekezett a korlátozott költségvetési keretből maximális lakásszámot kihozni.

Az újabb korrekciókhoz azonban mégsem ezek, a lakásépítés területén felerősödő ellentmondások vezettek, hanem az immár növekvő számú állami lakás elosztásában, a lakáshoz jutási utak szétválásában jelentkező, nem kis részben szociális, politikai jellegű anomáliák.

Az egyes lakáshoz jutási formák élesen elváltak egymástól, aszerint, hogy milyen arányú és volumenű saját erőforrást igényelnek, illetve mekkora állami dotációban részesülnek. Ez önmagában is elegendő ok a különböző módon lakáshoz jutók közötti feszültségek megteremtődéséhez. E feszültségeket e korszakban felerősítették és kiélezték a következők:

- A lakáshoz jutás költségei továbbra sem épültek be a munkabérekbe, ezért az önerőből lakáshoz jutók széles tömegei erejükön felüli terheket kellett hogy vállaljanak (önmaguk és tágabb családjuk fizikai és pénzügyi intézményeket kellett felélniük, szervezett kivitelezői és pénzügyi intézményeket nélkülözve, miközben másokat ilyen súlyú terhek nem nyomtak).

- Ezt tetézte, hogy a több évtizedes visszasszorított lakásépítés és az időközben lassan meginduló életszínvonal-növekedés hatására jelentős, viszonylag fizetőképes kereslet jelent meg a magánlakás-

építés, telekvásárlás, adásvétel területén, s ez gyors ütemű – s így spekulációs hatásoktól sem mentes – inflációt eredményezett: egyre nőtt a tehervállalás súlya, tovább nyúlt az olló e lakáshoz jutási forma és a többi között.

– Meglehetősen ellentmondásos volt a „köztes”, állami dotációban, illetve kedvezményes hitelben részesülő magánlakások helyzete, egyebek mellett azért is, mert egyfelől a pusztán saját erejükre támaszkodni kényszerülők számára nem volt érthető, hogy ez a lakásforma miért részesül ilyen kedvezményekben, míg az övéké nem, másfelől az ilyen kedvezményekben részesülők, de saját erőforrást is feláldozók részéről nem volt érthető, hogy az állami bérlakáshoz jutók miért részesülnek még nagyobb kedvezményekben.

– Mindezeket a feszültségeket csökkentette volna, ha a nagyobb saját erőtt igénylő lakáshoz jutási formák a jelentősebb anyagi erőforrásokkal rendelkezők, míg a kisebb saját erőtt igénylő formák a kevesebb anyagi erőforrással bírók előtt álltak volna nyitva. (Ez legalább összhangban lett volna a meghirdetett egyenlősítő elvekkel, ugyanakkor meg kell mondanunk, hogy kételyeink vannak az-azal kapcsolatban, hogy ezek az elvek mennyire fejtettek volna ki valóságos legitimációs hatást a lakosság körében.) Valójában azonban majdhogynem éppen az ellenkezője történt: a termelőszövetkezetekben dolgozó, illetve az ipari munkahely és a lakóhelye között ingázó, alacsonyabb keresetű falusi lakosság csak saját erejére támaszkodva juthatott lakáshoz; a városi munkásságnak is csak egy meghatározott, a legképzettebb csoportja juthatott magasabb támogatást élvező lakáshoz, a többiek rossz ökológiai fekvésű, olcsóbb építésű lakásukat építhették éveken keresztül; a nagyobb támogatást tartalmazó lakások elosztásánál rendre előnyösebb helyzebe kerültek a különböző szintű vezetők, értelmiségiek, szakemberek.

– Végül – éppen az utóbbi jelenség megértése miatt is – nem feledkezhettünk meg a gazdaság és a politikai vezetés szempontjairól. Az állami lakásépítés ezekben az években is szinte kizárólagosan a városokban koncentrálódott, ezeken belül is a rendelkező megyeszékhelyeken és az iparosodó vidéki városokban. Ezeknek a hatalmi és gazdasági centrumoknak több káderre és szakemberre volt szükségük, s a lakásépítés, illetve elosztás ezt az igényt szol-

gálta ki. E szakemberek bére ugyan magasabb volt az átlagosnál, azonban a sajátérvő lakáshoz jutás költsége e bérekbe sem volt beépítve, így nagy dotációtartalmú lakásukat mintegy fontosságuk elismeréseként járó „természetbeni juttatásként” kapták.

LAKÁSELOSZTÁSI „REFORM” – GAZDASÁGI, SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK NÉLKÜL

A lakásrendszeren belül felhalmozódó feszültségek – melynek csak a körvonalait ismertethetjük – és részben az 1968-as gazdaságirányítási reform hatásai vezettek el az 1971-es „lakásreformhoz”:

– A bérlakások bérének felemelése annak érdekében, hogy nagyobb részben fedezze a lakásfenntartás, -karbantartás, -felújítás költségeit. Ezzel megszűnt a lakbérek jelképes jellege, korlátozott közgazdasági kategóriává vált, csökkent a bérlakásban élők ilyen oldalról privilegizáltnak ítélt helyzete.

– Jogszabályi szinten szabályozták az állami építésű lakások elosztásának, a lakásigénylők rangsorolásának a szempontjait, amelyek a korábrinál jobban biztosíthatták, hogy a nagyobb dotációtartalmú lakások inkább az anyagilag jobban rászorulóknak jussanak (például egy főre jutó jövedelmi határokhoz kötve).

– Az állami bérlakások körében bevezették az ún. lakás-használatbavételi díjat, a lakásépítési hozzájárulást, mely szintén az ilyen lakáshoz jutók terheit növelte, s e konstrukciónak a tanácsi lakások cseréjére történő kiterjesztése egyben annak elismerését is jelentette, hogy a tanácsi lakások is rendelkeznek differenciált használati értékkel (ami pénzben kifejezhetően illegálisan meg is jelenik a tanácsi lakáscserék piacán).

– Növelték a magánlakás-építőknek nyújtható hitelek összegét, támogatástartalmát és az ebben részesíthetők körét. Ezzel részben csökkentették az említett csoportok közötti feszültségeket, részben „megűrtből” legalábbis átmenetileg „némileg támogatottá” avatták ezt a lakáshoz jutási formát.

Ahogy egy későbbi értékelés e reformot jellemzi: „1971 ugyan a fordulat éve, de csak annyiban, amennyiben az elmélet, de főként a gyakorlat az addig követett útról már letért, az új úton azonban még nem indult el. A mai állapot ugyanis nem kevésbé terhes az

ellentmondásoktól, mint a korábbiak voltak, s ez az átmeneti állapot természetéből következik.”⁸

Az idézett értékelés, mely tíz évvel később, 1982-ben készült – más szakértőkkel s saját értékelésünkkel is egybehangzóan –, azt emeli ki, hogy bármily jelentőseknek is tekintjük az 1971-es „lakásreform” intézkedéseit, az *addigi alapvető ellentmondások körül sem oldódtak meg a hetvenes évekre, egy részük még fel is erősödött, s emellett újabb feszültségek is keletkeztek*. Hogy önmagunkat ne ismételjük, ezért elsősorban csak az utóbbiakról szólnunk a következőkben röviden.

Mielőtt azonban erre rátérnénk, tekintsük át, hogyan változott az országos lakáshelyzet a tárgyalt hatvanas években, illetve 1970-t követően. Az 1960 és 1980 közötti két évtized alatt 63%-ról 28%-ra csökkent az egyszobás lakások aránya, de Budapesten még 1980-ban is a lakások 38%-a volt egyszobás. 1960-ban a lakások 23%-ában van vízvezeték, 1970-ben 36%-ában, 1980-ban már 65%-ában; ez az arány 1980-ban Budapesten 94%, a többi városban 77%, a falvakban 43%.

Továbbra is jelentős az állami és a magánlakás-építés olyan minőségi mutatói közötti különbség, mint az alapterület és szobaszám (az 1976 és 1980 között épült állami lakások alapterülete átlagosan 54 m², a magánlakásoké 72 m²; az állami lakások 21%-a kétszobásnál nagyobb, míg a magánlakások 49%-a ilyen). 1980-ra az összes állami lakásnak már 32%-a található lakótelepen, a lakótelepi lakások kétharmada a hetvenes években épült.

1980-ban a budapesti munkások 65%-a, a szellemi foglalkozásúak 88%-a lakott komfortos lakásban, a többi városban a helyzet hasonló; a falvakban élő munkások 31%-a, a szövetkezeti parasztok 18%-a, a szellemi foglalkozásúak 64%-a lakott komfortos lakásban.

Az összes lakásból 1960-ban 62% volt magántulajdonban, 1970-ben 67%, 1980-ban 71%. Budapesten azonban még ekkor is a lakások 62%-a bérlakás, a többi városban 34%, a falvakban 9%. A szövetkezeti parasztok 94%-a ma-

⁸ Ernst Gabriella: i. m. 46. old.

gántulajdonú lakásban lakott 1980-ban is, a munkások 70%-a, a szellemiek 55%-a lakott ilyen lakásban, vagyis a szellemiek közel fele (44%-a), a munkások közel egyharmada (29%), a szövetkezeti parasztok töredéke (6%-a) lakott főbérleti lakásban.

1980-ban Budapesten az aktív munkás-, illetve szellemi háztartások tagjainak: 57%-a, illetve 53%-a lakott főbérleti lakásban, a budapesti főbérleti lakások 31%-ában aktív, 29%-ában inaktív munkásháztartások éltek, ezen belül az egyszobás lakásokban e háztartások együttes aránya 71% volt.

Visszatérve a lakásrendszer hetvenes években tovább erősödő, illetve újabb ellentmondásaira, a következő változásokat kell kiemelnünk:

– A liberalisabbá váló ár- és bérviszonyok, valamint a lakáskezeslet-lakáskezeslet egyensúlytalansága miatt tovább erősödött a magánlakás-építés körében a relative gyors infláció, sőt – főleg az időszak második felében – részlegesen áttért az állami építésű, magántulajdonba kerülő lakások körére is. Ezzel együtt fokozatosan növelni kellett a bérlakások támogatástartalmát. *E folyamatok önmagukban is jelentősen lecsökkentették az amúgy is kompromisszumos „lakásreform” hatását*. Ezt tükrözi, hogy míg a hatvanas évek elején egy átlagos minőségű magánérős lakáshoz két-háromszor annyi készpénzre volt szükség, mint egy állami építésű lakás megszerzéséhez, a hetvenes évek elejére ez a különbség hat-hétszeresre, 1979-re tizenegyszeresre növekedett.

– Emellett már a hetvenes évtized közepén ismét teret nyertek a „lakásreform”-ellenes erők. A szakirodalom ennek megnyilvánulásaként tartja számon a célja szerint a nagyipari munkásságot támogató ún. munkáslakás-építési konstrukció bevezetését. (Az más kérdés, hogy valójában kik, milyen áron, milyen lakáshoz jutottak ennek révén.)

– Eközben számos tényező hatására gyors ütemben növekedett a hivatalosan nem számon tartott jövedelmeket hozó és pótló ún. *második gazdaság jelentősége*. Ennek az ekkor is inkább csak „megtört” tevékenységi körnek egyrészt *jövedelem-átcsoportosító hatása*, másrészt az e körben megjelenő munkamennyiség nélkül valószínűleg létre sem jöhetett volna a korszakra jellemző súlyú

magánlakás-építés, -vásárlás. Ugyanakkor a második gazdaság egyik legfőbb motorja (a mezőgazdasági családi gazdaságok mellett) éppen a magánérős lakásépítés.

- Míg az 1971-es „lakásreform” mögött is már ott húzódtak a lakásrendszer gazdasági feszültségei, a változásokhoz azonban elsősorban a tágan értelmezett elosztás ellentmondásai vezettek, addig a hetvenes évek végére elsősorban a gazdasági ellentmondások (romlik az általános gazdasági helyzet, csökken az állami költségvetés teherbírása, radikálisan lecsökkennek a lakásszférába investálható források) növekedtek meg olyannyira, hogy változtatni, lépni kellett a lakásrendszer területén is.

ELBIZONYTALANODÁS - A KÉNYSZERHELYZETEK EGYMÁSRA ÉPÜLÉSE

A lakáspolitikában ezt követően beinduló és máig tartó folyamatok néhány főbb vonása:

- Az állam, a politikai vezetés - anyagi eszközök hiányában - folyamatosan visszavonul a lakásrendszer jelentős területeiről.⁹ Radikálisan csökken az állami lakásépítés volumene, aránya, ezen belül még gyorsabban csökken a tanácsi bérlakásként elosztható lakások száma; jelentősen nő az ezekhez, illetve az állami építési, de magántulajdonba kerülő lakásokhoz való hozzájutáskor szükséges készpénz volumene; a fenntartás állami terhei növekedésének megakadályozása érdekében többszörösére nőnek a lakbérek, a villany-, víz-, gázdíjak; hitelkonstrukció segítségével magántulajdonba adhatóvá válnak a tanácsi bérlakások; számos döntési jogkört

⁹ Ennek az értékelésnek az árnyaltabb kifejtésére itt nincs terünk, jelzészerűen azért megemlítjük, hogy az állami lakásépítést megvalósító ipari vertikum vesztesége (s ezzel dotációigénye) gyors ütemben növekszik. (A költségvetési korlát „puhaságát” tükrözi, hogy még 1985-ben is a nemzeti jövedelem egynegyedének megfelelő összeg áramlott különböző formában a veszteségesen gazdálkodó szervezetek, köztük az építőipari vállalatok kasszájába.) Az állami építőipar pozícióját mutatja, hogy 1982-ben, a pénzügyi forrást tekintve, az épített lakások 25%-a valósult meg állami erőből, az összes lakás 47%-át állami építőipari vállalat építette. Az ún. magánérős lakások 39%-a OTP-beruházásban, lakásszövetkezeti vagy vállalati szervezésben épült, s ezek 63%-a panellakás. (Lakásstatistikai Ev-könyv, KSH, 1982. 30-34. old.)

- többek között az állami építési lakások belső arányainak, illetve a lakáselosztás szempontjainak a meghatározását - decentralizálnak, a helyi tanácsokra bízva.

- *Elfogadottá válik a magánérős lakásépítés, jórészt megszüntetik a hitelezés eddigi központi preferenciákat tükröző szempontjait, korlátait, kiterjesztik a hitelben részesülők körét (egyben erősítik a gyermekszám szerinti differenciálást).*

- Hitelekkel és a bérlakások csereértékének nagyobb anyagi elismerése révén célul tűzik ki a lakásmobilitás serkentését („mindenki a munkájának [munkabérének] megfelelő lakásba költözik”), s egyben *fellazítják a tanács által első lakásként kiutalható lakások minimumnormáját* (akár komfort nélküli egyszobás, vagy romos állapotban lévő lakás, üres tetőtér is kiutalható egy család részére). A költségvetés-kímélés eszköze a magánérő minél nagyobb mértékű bevonása minden területen.

Egy általánosabb kérdés, hogy mit is jelent az állam „visszavonulása” a lakásszférába több területéről?

A bérlakásban élők lakbérét kompenzálás és a családok anyagi helyzetének figyelembevétele nélkül emelik a többszörösére. Ehhez adódik a fenntartási, rezsidíjak emelkedése, miközben a reálkeresetek stagnálnak vagy csökkennek. Ez a bérlakásban élőket súlyos, bizonyos csoportokat kritikus helyzetbe sodor. Részben ennek jele a lakbért és rezsidíjat megfizetni képtelenek számának gyors növekedése. A hivatalosan hirdetett várakozásokkal ellentétben természetesen nem a nem-rászoruló, hanem éppen a legérzékenyebb, szorultabbak kénytelenek ennek hatására feladni bérlakásukat, még rosszabb lakáskörülmények közé költözni.

Az állami építési lakásokra várakozók helyzete eddig is meglehetősen perspektívtalan volt (a hetvenes évek végén Budapesten közel tíz év volt a tanácsi bérlakások esetében az átlagos várakozási idő), most azonban megszűnt az egyik fontos „köztes” lakáshoz jutási konstrukció (az állami építés, de kedvezményes feltételekkel személyi tulajdonba kerülő ún. lakásszövetkezeti lakás), ezzel teljesen reménytelenre vált a helyzete annak a városi, lakás nélküli csoportnak, amelynek tagjai már nem olyan „szegények”, hogy tanácsi bérlakásra pályázhathatnának, de még nincs annyi pénzük, hogy magánlakást építhessenek, vehessenek. Ugyanakkor az állami építési, de kevésbé kedvezményes feltételekkel magántulajdonba kerülő lakásokra várakozók (részben az előző sorból át-

kerülők) egyrészt szembetalálják magukat azzal, hogy e konstrukció készpénz- és hiteltörlesztési igénye is gyors ütemben növekszik, másrészt ezzel ugyanazonok az értékeket fokozatosan relatíve veszítő házgári paneles lakótelepeken, közel ugyanolyan lakásokhoz jutnak, mint a tanácsi bérlakásra várók szerencsésebbjei, s nem értik, hogy ez hogyan lehetséges. (Ennek is „köszönhető”, hogy az utóbbi években már értékesítési gondok jelentkeznek a lakásoknál, több száz vagy ezer ilyen lakás vár vevőre hónapokon keresztül – a feszítő lakáshiány közepette.)

Végül a tanácsi bérlakásra várakozók ugyan előbb vagy utóbb hozzájutnak a várva várt lakáshoz, azonban egyre gyakrabban csak ún. szükség-lakáshoz, átmeneti lakáshoz, komfort nélküli, leromlott bérleményekhez – s nem értik, hogy a tanács hogyan adhat a nyolcvanas években ilyen lakást egy családnak.

A magánlakás-építők egyes csoportjainak a gondolatai sem kisebbek, és nem csökkentek, inkább növekedtek az „arccal a magánlakás-építés felé” program hatására. Javultak ugyan a hitelfeltételek, azonban ennél jóval nagyobb hatása van a még tovább gyorsuló inflációnak, és nemcsak a telek, az építőanyag, a kivitelezés árának növekedésével kell szembenéznünk, hanem mindezek vissza-visszatérő hiányával is. Talán az egyik legnagyobb csapda a telekhiány, melynek kialakuló (kialakulatlan) tanácsi elosztási gyakorlata kísértetiesen hasonlít a lakáselosztás kezdeti, még ad hoc jellegűbb formáira.

Az eddig említett csoportok¹⁰ reakciójára az apátia, a helyzetük további rosszabbodásától való félelem, ha tudnak, akkor a második gazdaságban való még intenzívebb részvétel, az önkiszákmányolás, az emberi és a családi erőforrások felélése, az individuális, esetenként amorális megoldások keresése a jellemző.

Ebben a helyzetben „nyertesekről” viszonylag nehéz beszélni, de kétségtelenül közéjük tartoznak a már „birtokban lévő”, a korábban olyan saját lakáshoz jutók, akiknél a lakás ára növekedett (ilyen szempontból a települési rendszeren belüli, településen belüli ökológiai pozíció különös súllyal értékelődik); a korábban ér-

¹⁰ Itt most csak a lakáshoz jutó, jutni szándékozó egyes csoportokról szólnunk, azonban ez a folyamat hasonló mértékben sújtja a magánlakásokat felújítani, karbantartani szándékozók csoportjait, valamint az egyre romló, nem felújított régi bérházak, valamint az új lakótelepek lakóit.

demeik alapján nagyobb bér-lakáshoz, esetleg villához jutottak azon tagjai, akik vagy kedvezményes áron meg akarják venni bér-lakásukat, vagy valóban kisebbre akarják cserélni, s így pozicionális előnyüket anyagi előnnyé transzformálják; s természetesen nyertesek azok is, akiknek van elég anyagi és pozicionális erejük ahhoz, hogy most vegyenek vagy építsenek jó helyen lévő, színvonalas lakást, mert bizton számíthatnak arra, hogy ez ma az egyik legjobban kamatozó tőkebefektetés.

A lakásszférán belüli feszültségek nyolcvanas évekbeli fokozódásának azonban csak egyik eleme az „állam kivonulásának” a folyamata.

A már kialakult helyzetből történő elmozdulás esélyeinek és módjainak a mérlegelésekor számításba kell vennünk:

- a teljes gazdaság működőképességének éleződő problémáit, melyek közvetlenül hatást gyakorolnak mind az állami költségvetésre, mind a helyi tanácsok, munkáltatók, mind az egyes családok lakással kapcsolatos teherviselő képességére;

- a lakásépítés, -fenntartás, -felújítás kialakult gazdálkodói, szervezeti, irányítási-finanszírozási rendszerét mára az elemi hiányok, strukturális torzulások és a nem hatékony működési elemek megléte egyaránt jellemzi és „megkötí”;

- ugyanakkor – mint ahogy azt megpróbáltuk az előzőekben vázlatosan bemutatni – nem csökkentek, egyes esetekben nőttek a lakosság különböző csoportjaiban a lakáshoz jutással, lakásfenn-tartással összekapcsolódó feszültségek, elégedetlenségek.

Ezekhez képest „külső” körülménynek tűnhet, mi azonban hangsúlyos és nem véletlenszerűen előálló problémának ítéljük a változások szempontjából, hogy a lakásszféra szabályozásában indokolatlanul kitüntetett súlya van az állami építőipari ágazati intézményrendszernek, rendkívül hiányos és egyenetlen a lakásszférában lezajló folyamatok nyomán követésének információs mechanizmusa. Ez, valamint a lakáskérdésre irányuló kutatások részlegessége és esetlegessége igen nehezíti teszi a kialakult helyzet, az egyes intézkedések hatásainak a részletes analizisét, illetve konzisztens és reális alternatívák kidolgozását.

Azt is látnunk kell, hogy a változtatások, illetve azok koncepcionális előkészítése során nem csupán eltérő vélemények, hanem valós érdekek is összecsapnak – még ha többnyire csak az apparátusok közötti „belső nyilvánosság” fórumain is. E tekintetben az

egyik legfontosabb tényező az építőipari ágazati érdekvédelmi mechanizmus, melynek nem kis szerepe van abban, hogy a változtatások fő területe az elosztási rendszerre korlátozódik, a kivitelezői, „kínálati” oldal változtatása háttérbe szorul, elhalasztódik, illetve ágazati érdekek rendelkeznek alá. Ez utóbbi terület kielégítő átrendezése persze igen szorosan összekapcsolódik az egész gazdaság működési-irányítási mechanizmusainak reformlépéseivel – s ez utóbbiak felemássága, hiányosságai is egy helyben topografiára készíthetők az ágazatot.

Ugyanakkor – legalábbis a lakáskérdéssel foglalkozó szakértők számára – mára már az is egyre nyilvánvalóbban látszik, hogy az „elosztási”, a „keresleti” oldalon sem tudjuk érdemben meghaladni a felhalmozódott diszfunkciókat egy meglehetősen széles körű átrendeződés, reformfolyamat nélkül. E tekintetben az elmúlt években készült, többé-kevésbé koncepcionális tanulmányok többnyire – a kényszerű költségvetés-kímélés központi folyamataival párhuzamosan – a redistribúció csökkentésének, a piaci szféra növelésének a módzataira dolgoztak ki javaslatokat.

Az utóbbi évek ilyen irányba mutató szabályozóváltozásainak észlelhető hatásai, a központi és lakossági erőforrások gyors összehúzóulása, a lakáspiac „felkészületlensége” és széles társadalmi csoportok ezzel párhuzamos helyzetromlása azonban egyre közelebb hozza azt a felismerést, hogy a „piacosításhoz” ma elsőrendűen „piacépítésre” van szükség – különben a lakosság számos piaci elem hiányával találja szembe magát –, s a kialakult körülmények között a piac, illetve nem piac konform szociális mechanizmusok hatékonyabb formái sem nélkülözhetők. A kialakuló konkrét formák megszűlése a költségvetés-kímélést, a hatékonyabb, piacorientáltabb, illetve a szociális problémákat is megoldó lakásszisztem kialakítását hangsúlyozó – széttartó, illetve párhuzamos – vélemények, érdekek ütközésétől, összeegyeztetésétől várható.

Azt is látnunk kell, hogy intézményesített szociálpolitikai érdekvédelem, lakáskérdésekre irányuló szociálpolitikai információs csatornák, vizsgálatok s így kialakított koncepciók hiányában a szociálpolitikai érdekek érvényesítése ebben a folyamatban is csak igen korlátozott, részleges lehet. Az aktuális, konkrét törekvések szintjén ez olyan megoldási módok, szisztemák kialakításának a szorgalmazását és elősegítését jelenti:

- amelyek gátat szabnak azon csoportok leszakadásának, amelyek az ún. „munka szerinti elosztás” piaccal összekapcsolt mechanizmusai által „kiárazódnának” a lakáshoz jutás, -fenntartás mások által követhető folyamataiból;
- a lakáshoz jutás, -fenntartás terén ma, illetve a jövőben fizetésképtelenné váló csoportok „fizetése” tételét nem szubjektív-szelektív segélymechanizmusokkal, hanem minél inkább normatív-univerzális-jogszerű rendszerekkel kívánja elérni;
- bár gyakorlatilag igen nehéz, de azzal is kalkulálni kell, hogy a (bér- és magán-) lakásszférában kialakult helyzet milyen családi aspirációk, életstratégiák és társadalmi „tökek” kombinációjának az eredménye, s a változások milyen családi „tökebefektetéseket” értékelnének le, illetve fel;
- s ma praktikus a szociális szempontú mechanizmusoknál azt is mérlegelni kell, hogy a lakásszférához kapcsolódóan az egyes háztartások szociális helyzetének sajátosságait figyelembe vevő mechanizmusok a társadalombiztosítási (családi pótlék, nyugdíj), vagy/és a személyi jövedelemadó, vagy/és a helyi támogatási, vagy/és a hitelezési, vagy/és a bérézési, vagy/és a lakásár, lakásbér stb. rendszer keretében működjenek-e.

Végül, ismét hangsúlyozzuk, hogy szociálpolitikai szempontból a „keresleti” oldalon megjelenő, elosztásbeli helyzetromlások, leszakadások megakadályozása mellett elemi érdek a „kínálati” oldal megújítása, mely szintén csak egy átfogó átrendezés keretében válhat valóra.