

A lakáspolitikai szociális jellegének néhány szociológiai problémája

Győri Péter

Ebben az írásban nagymértékben támaszkodunk arra, hogy az Olvasó jól ismeri a hazai lakásrendszerről rendelkezésre álló feldolgozásokat és több-kevesebb ismerettel rendelkezik azokról a javaslatokról, elképzelésekről, alternatívákról, amelyek már hosszabb ideje foglalkoztatják a lakáspolitikai kialakításában részt vevő intézményeket.

Írásunkban néhány rendre visszatérő, a praktikumnak engedve mindig félresodródó probléma megfogalmazására törekszünk, három – egybekapcsolódó – tétel rövid kifejtésével:

1. tétel:

A lakáspolitikát befolyásoló társadalmi erőviszonyok feltáratlanok

2. tétel

A lakáspolitikai társadalmi következményei igen részlegesen ismertek

3. tétel

A lakáspolitikai jóléti és szociálpolitikai funkciója tisztázatlan

1. A lakáspolitikát befolyásoló társadalmi erőviszonyok feltáratlanok

Azt már tudjuk, hogy „nagyon bonyolult”, „rendkívül összetett”, „szinte megoldhatatlan feladat” a mindenkor lakásrendszer és az azt befolyásoló lakáspolitikai akárcsak *állapotleírása*, illetve az időbeni változásoknak, történéseknek és azok összefüggéseinek az ismertetése. E tény indoklásaképpen általában a lakásrendszerre és lakáspolitikára hatást gyakorló szereplők és jelenségek szinte kimeríthetetlen sokaságát szoktuk felhozni, példászerűen elősorolni. Rendre elmarad azonban az az elemző feltárása, amely rávilágítana arra, hogy *valójában mi is a jelentésük, a tartalmuk* e befolyásoló tényezőknek. Márpedig ha a lakáspolitikán, illetve ezen keresztül a lakáshelyzeten (bármikor) *átgondoltan és konstruktívan* változtatni aka-

runk, akkor ehhez elengedhetetlen a „helyzet” és a „helyzethez vezető út” *mélyreható megértése*, analízise.

Ezt az igényt nem elégíti ki, ha egy-egy további javaslatlétel vagy döntéshozatal esetében a korábbi és jelenlegi körülmények, változások, döntések (felszínibb) leírásából indulunk ki. Hiába írjuk le mindazokat a közgazdasági, pénzügyi, elosztásbeli, irányítás-technikai stb. folyamatokat, amelyek a jelenlegi állapothoz elvezettek, *ha nem tárjuk fel mindezen folyamatok valóságos okait, ha nem tárjuk fel megannyi meghatározó jelentőségű konkrét döntés megszületésének konkrét körülményeit, okait.**

Első megközelítésben e feltárások megtörténtét a – politikai, tervezői, végrehajtási, információszolgáltatási, kutatási stb. – döntéshozatali mechanizmusok újratermelődően ellenérdekű belső automatizmusainak a (nem véletlenszerűen kialakuló) tendenciája akadályozza folyamatosan. (Önmagának e újratermelődő tendenciának a társadalmi okai is feltárára várnak.)

A szükségesnek tartott, igényelt analízist azonban ezen túlmenő, súlyosabb problémák is nehezítik. Ezekről összefoglalóan azt lehet mondani, hogy *az egyes szereplők szerepei, érdekei a valóságban* (nem valamiféle leírás szintjén) *egyáltalán nem tisztázottak*. A gazdasági szereplők távolról sem csak egyfajta

* Megemlíthető például az ingatlanok meghatározott köre államosításának, igénybevételeinek, a lakbérek, a magánlakás-építés differenciált hitelfeltételei, a lakáselosztás kritériumai, illetve az állami és magán-építőipar szerkezete, technológiája kialakításának és módosításainak a folyamatait meghatározó társadalmi tényezőknek a feltárása.

gazdasági érdekegyüttes hordozói; a döntéshozataltól a végrehajtásig aktív szereplőként jelenlevő tanácsai apparátusok érdekkötődése, érdekszférája, motivációi is számos, társadalmilag és bürokratikus nem tisztázott ellentmondástól terhesek; az országos hatáskörű tervező, finanszírozó, újraelosztó, politikakialakító szervezetek szerep-öndefiniálását meghatározó érdekkötődések szintén hiányoktól, ellentmondásoktól, tisztázatlanságoktól terhesek. Mindez a döntéshozatali belső mechanizmusokban az apparátusoknak mint saját érdekekkel is bíró szervezeti egységeknek az önérdek-érvényesítési lehetőségeit növeli, e szervezetek tagjainak érdekkötődését tovább bonyolítja, így rendszeresen teret és alkalmat teremt az „átgondolatlan”, vagy tendenciózus, nem tisztázott okú és célú döntéseknek.

E helyzet permanensen újratermelődő előidézője, fenntartója az a struktúra, amely nélkülözi a társadalom tagjai és csoportjai különféle szükségletei, érdekei artikulálódásának, konfrontálódásának lehetőségeit (ezen keresztül annak a lehetőségét is, hogy így a különböző csoportok az adott esetben egyáltalán „társadalmi csoportként”, érdekhordozóként definiálhassák magukat) és azokat az intézményes mechanizmusokat és eljárásmodokat, amelyek keretében e különféle szükségletek és érdekek valóságos és tisztázottabb módon megjelenhetnének a döntéshozó és végrehajtó apparátusok érdekmeghatározóiként. Végül is ez a meghatározó, bár nem „végső” oka annak, hogy a lakáspolitikát befolyásoló társadalmi erőviszonyok mind a mai napig feltáratlanok.

2. A lakáspolitikai társadalmi következményei igen részlegesen ismertek

Az előzőekben leírtak — bizonyos vonatkozásban — döntéstechnikai kifejezéssel élve azt jelentik, hogy a döntéshozataltól a végrehajtásig (a lakáspolitikai esetében a lakáspolitikai „alanyai” részéről) meghatározó módon hiányzik a lakossági szükségletek, igények és érdekek „visszacsatolásának” a lehetősége. E „visszacsatolás” ugyanilyen hiányos és esetleges a különböző döntések és folyamatok által a társadalomban kiváltott hatások utólagos visszajelzése, észlelése és elemzése esetében is.

Példák helyett néhány problémacsoportot említenénk:

- hosszú éveken keresztül mintha a lakáspolitikai egésze „elfeledkezett” volna a lakásrendszer hazánkban domináns alrendszeréről, a magánlakás (családi ház) építéséről; kik-miből-hogyan-milyen feltételek között teremti meg e körben lakásukat;
- társadalmi és családi idő- energia- és tőkefelhasz-

nálásban a különböző társadalmi csoportok esetében ez milyen irányú és mértékű folyamatokat indukált, hogyan hatott — a lakásrendszeren keresztül is — a gazdaság „első” és „második” szférára osztódására;

- az állami/finanszírozású és/vagy szervezésű és/vagy kivitelezésű és/vagy elosztású/lakás-alrendszer milyen következményekkel járó társadalmi tőkeát-csoportosítás árán volt fenntartható, a különféle formákban támogatott családok milyen eloszlású és mélységű tőkehiányát csökkentette ez, s a strukturált lakossági tőkehiány fenntartása és „kezelése” — nem-kezelése — az egyes csoportoknál milyen következményekkel járt időről időre;
- olyan — a döntéshozatal szempontjából szükségesnek tartott — elemi társadalmi következményekkel sem vagyunk megbízható módon tisztában, hogy az egyes családokon belül és között milyen mérvű, jellegű és motívumú tőkeát-csoportosítási folyamatok zajlanak le lakásöröklés, adásvétel, csere formájában részben a lakáspolitikai hatására; milyen településeken belüli társadalmi folyamatokat indukálnak a különböző lakáspolitikai tendenciák; milyen reális (s nem voluntarista módon véleményezett) tehervállaló képességgel bírnak az egyes családok, társadalmi csoportok, s ez hogyan alakul a lakáspolitikai intézkedések hatására; milyen továbbgyűrűző hatásokat váltanak ki a társadalmi integráció-dezintegráció szintjén a különböző lakáspolitikai tendenciák egy sokdimenzió mentén tagolt, megosztott társadalomban.

A lakáspolitikai társadalmi következményei hiányos ismeretének okai és döntéshozatalbeli következményei azonosak az előző pontban említettekkel, azzal a kiegészítéssel, hogy mindemellett mindkét „visszacsatolási fázisban” működnek részleges, kontrolláltan szelektív információáramlási, jelző, befolyásoló mechanizmusok. E szelektív mechanizmusok az információ-előállításától a hatásértékelésig húzódó teljes vertikumra hatást gyakorolnak.

3. A lakáspolitikai jóléti és szociálpolitikai funkciója tisztázatlan

Az eddigiekben leírtak annak magyarázatul is szolgálhatnak, hogy miért nem egyszerűen „bonyolult és nehéz feladat” a szociálpolitika eddigi lakáspolitikán belüli helyének, szerepének a meghatározása. A „funkciózavarok” nem meghatározott funkciók — s ezek között például a jóléti és szociálpolitikai funkció — diszharmóniáját jelzik, hanem az egyes funkciók eredendő belső tisztázatlanságát, a hozzájuk kapcsolódó társadalmi erők intézményes „visszacsatolásának” a hiányát.

Vagyis továbbra sem arról van szó, hogy akár az okok, akár a következmények terén pusztán elmaradt volna, vagy hiányos lenne a lakáspolitikai szociálpolitikai összefüggéseinek a feltárása (persze önmagában ez is megemlíthető), hanem arról, hogy magukon a lakáspolitikát meghatározó és következményeit követő folyamatokon belül nem működik egy társadalmi erők által folyamatosan meghatározott szociálpolitikai „mérő”, hatásjelző, indukáló mechanizmus.

Ezért a döntési folyamatokat torz irányban befolyásoló hatásúknak, félrevezetőkné ítéljük az olyan konklúziókat, hogy „a meghirdetett szociálpolitikai célok nem váltak valóra a lakásrendszerbeli folyamatokban”, „az ezt kiszolgáló redisztribúciós mechanizmusok nem teszik lehetővé egy működőképes lakásrendszer kialakulását” stb.

A lakásrendszeren belül utólagosan szociálpolitikai-ként feleltetett célok, döntések és mechanizmusok tényszerű vizsgálata azt mutatja számunkra, hogy például a kiindulásként oly sokat emlegetett 1946-os stabilizációkor túlzottan alacsony lakbér-megállapítás után egy városi szakmunkás átlagosan keresetének majdnem ugyanakkora hányadát kellett, hogy lakása fenntartására költse, mint a háborút megelőző kötött lakbér-megállapítási mechanizmusban. Attól sem lehet eltekinteni, hogy az új lakásfenntartási költségek megállapítását követően, bár az egyéb létfenntartási költségek növekedésénél jóval kisebb ütemben, de a lakásfenntartási költségek is nőttek — s e növekedésnek nem a szociális, hanem a bér- és munkaerő-politikai okok szabtak határt. A lakberek e korszakbeli „rögzítésének” központi szabályozásának szociális vívmányként való utólagos értékelése — véleményünk szerint — az ekkor kialakult redisztribúciós rendszer mozgató erőinek téves értelmezésén alapszik.

Mivel a lakossági (első gazdaságbeli) jövedelmek és fogyasztói árak, valamint a lakossági lakásfenntartási költségek, hitelek stb. alakulása ugyanazon újraelosztási rendszernek a függvényei, ezért a lakberek, majd ezzel párhuzamosan a lakásépítési, -vásárlási hiteltörlesztések és a keresetek közötti olló — legutóbbi évekig tartó — kétségtelen szétnyílását is csak akkor lehet egyfajta szociálpolitikai folyamatként értékelni, ha a lakosság jövedelmeit, kiadásait és ezek arányait meghatározó teljes törke-újraelosztási rendszert szociálpolitikai rendszerként értelmezzük. Ez az értelmezés azonban amellet, hogy a szociálpolitika tartalmát szinte értelmezhetetlenül kiszélesíti, az egész újraelosztási rendszer valóságos belső működési mechanizmusainak a lényeges jellemzőitől eltekint, eltekint e rendszer kialakulásának és átalakulásainak — szociálpolitikáinak egyáltalán nem tekinthető — történelmi

gyökereitől és eme újraelosztási rendszer fenntartásának nem szociálpolitikai motívumaitól, céljaitól.

A redisztribúciónak a lakhatási lehetőségek közvetlen elosztásától a lakásrendszerbe bevonható erőforrások allokálásáig terjedő rendszere, ha egyáltalán, akkor inkább egy sajátos társadalompolitikát szolgáltat ki, semmint egy szociálpolitikai célrendszert. Sajátos és társadalompolitikáinak is csak erős fenntartásokkal nevezhető ez a célrendszer azért, mert inherens strukturális mechanizmusok akadályozzák annak lehetőségét, hogy a politika a valóságos társadalmi szükségletek, igények és érdekek — nem torzítottan szelektált — érvényesülése útján alakulhasson ki.

Gondoljunk csupán az elmúlt évtizedek telek- és telepítéspolitikájának, építőipari technológiafejlesztésének, hitelezési és támogatási politikájának társadalmi diszfunkcióira, arra, hogy mennyiben alakították a politikákat olyan elemi emberi szükségletek, mint a családi otthon biztonságos megteremtésének igénye, a lakható tárgyi környezet létének, működésének igénye, a lakhatásnak mint eszköznek s nem mint célnak az igénye, a családi lét újratermelésének az igénye stb.

Ha a propagandisztikus megfogalmazásokat félretesszük, illetve csupán akkora súllyal vesszük figyelembe ezeket, amekkora szerepük egy redisztributív rendszer minimális legitimálásának a megteremtésében kívánatos lehet, akkor a döntéshozókészítő dokumentumokat, határozatokat, szabályozókat, működési folyamatokat felülvizsgálva megállapíthatjuk, hogy a lakásszférához kapcsolódó redisztribúció cél-eszköz-végrehajtás-következmény rendszere alapvetően konzisztens rendszert alkot, s ehhez képest „csak” külsődleges elvárások, kritériumok azok, amelyeknek *természetesen* nem felel meg a szisztéma (akár eszközeiben, akár következményeiben stb.).

— o —

A jelenlegi állapotra és ennek megváltoztatására irányuló napirenden lévő lakáspolitikai kérdések — hogy milyen súlyt szánjunk a lakásépítésnek és/vagy a lakásgazdálkodásnak; hogy kisebb vagy nagyobb lakásokat kellene-e építeni; hogy gazdasági növekedés-generáló hatású lehetne-e a lakásépítés vagy sem; hogy az eddigi lakásgazdálkodás tapasztalatait hogyan ítéljük meg; hogy legyen-e bérlakás és/vagy szociális lakás; ennek mi legyen a tartalma; a piaci, használati értékhez, újratermelési költséghez igazodjon-e a lakbér és milyen funkciókat fedezzen; hogy milyenek — legyenek — a bér- és magánlakás terhei; mennyiben és milyen formában legyenek univerzális, szelektív, garanciális, eseti támogatási rendszerek stb. — azon túl,

hogy mind a szociológia mint tudományág, mind a szociálpolitika mint funkcióhordozó oldaláról empirikusan és elméletileg értelmezhető kérdések, olyan, a társadalmi újratermelés alapstruktúráit érintő kérdésekig is óhatatlanul elvezetnek, amelyeket egy tudományos vagy szakmai analízis legfeljebb „csak” explicitálhat, megválaszolásukra önmagában nem hivatott.

Ilyen a magán; kisközösségi, helyhatósági, társasági, pénzintézeti, vegyes vagy állami tulajdon arányainak a kérdése; az egyes tulajdonformák tartalmának (át ruházhatóságának, jövedelem- profitteremtő lehetőségének, felhalmozásának, bérbeadhatóságának stb.) a kérdése; ilyen a helyi és országos népképviselői és végrehajtó szervezetek garancia- és kötelezettségvállalásának, költségviselésének és bevéelteremtési lehetőségeinek, tágabban a helyi és központi hatalom megoszlásának a kérdése; illetve a munkaadók és munkavállalók viszonyán belül annak a kérdése, hogy hogyan és milyen korlátokkal teremthető meg a felhasznált munkaerő — lakáshoz jutást és lakásfenntartást is magában foglaló — újratermelési költségei fedezésének a követelménye; és ilyen a lakásrendszeren, településrendszeren belüli eddigi allokációs mechanizmusok következményei tehervállalásának a kérdése.

E kérdések ilyen vagy olyan „megválaszolása” a társadalom struktúrájának, hierarchikus hatalmi viszony-

rendszerének a módosulását indukálja, illetve ennek következményeként „válaszolódik” meg.

A felmerülő alternatívák magukban hordozzák a társadalom egészének mint integrációs egységnek a problémáit is, mennyire átjárhatók, vagy éppen áthághatatlanok maradnak a különböző társadalmi státuszok közötti csatornák, mennyire válik meghatározóvá az öröklött társadalmi státusz az egyéni státusz-megteremtés folyamatában; az integrációt vagy dezintegrációt újratermelő mechanizmusok milyen zárt rendszere alakul ki; milyen társadalmi ráfordítás-háson „kalkuláció”, erőviszony-rendszer vonja meg, s hol a társadalmi integráció, az integratív mechanizmusok határait.

— o —

E kérdések felvetésével természetesen először „nem tud mit kezdeni” egy döntéshozatali apparátus, már csak azért sem, mert a figyelembe nem vétel biztosította döntési szabadságot korlátozza. A továbbiakban azonban éppen e kérdések „megválaszolásának” intézményesített társadalmi mechanizmusai biztosíthatják az adekvát és kompetens döntések megszületésének, a felmerülő alternatívák közötti választásoknak a lehetőségét.