

Lakhatási és otthonteremtési támogatási rendszerek nemzetközi összehasonlítása

Vezetői összefoglaló

Tanulmányunk célja az **állami otthonteremtési és lakhatás támogatási rendszerek nemzetközi összehasonlításban való vizsgálata**, valamint hatékony intézkedéscsomagok és szakpolitikák azonosítása három jógyakorlatként azonosított ország (**Nagy-Britannia, Ausztria, Dél-Korea**) rendszereinek bemutatásával.

A témaválasztást indokolja, hogy a jóléti rendszerekben a lakáspolitikáék befolyásolja:

- a választók politikai viselkedésmintázatait;
- a társadalmi stabilitást;
- a tágabb jóléti politikákat;
- a makroökonómiai folyamatokat;
- és vélelmezhetően a gyermekvállalási kedvet, így a demográfiai mutatókat is;

A jóléti rendszerek egyéb elemeitől eltérően a lakásszektor nagymértékben kitett a piaci (főképp az ingatlanpiaci) hatásoknak. Ezáltal a különböző állami és szociális lakásprogramok sikere nemcsak az intézkedések hatékonyságán, hanem a tágabb makrogazdasági folyamatokon is múlik.

A lakhatási rezsimek és a lakáspolitikák csoportosítása

A szakirodalomban a lakhatási rezsimek vizsgálatának célja a lakástulajdonosok és a lakástulajdonnal nem rendelkezők helyzete közötti különbség (stratifikáció) feltárása.

Ehhez elsősorban két dimenzió vizsgálatára van szükség:

- a lakástulajdonosok bérlőkhöz viszonyított aránya (kommodifikáció szintje): a magas dekommodifikációs szint azt mutatja, hogy az egyének alanyi jogon férhetnek hozzá az adott jószág (lakás) élvezetéhez;
- a jelzáloghitelek GDP-hez viszonyított aránya (liberalizáció szintje);

A mutatók segítségével négy lakhatási rezsim különíthető el:

1. **liberális (Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Kanada, Új-Zéland, Norvégia, Dél-Korea):** magas tulajdonosi arány és fejlett jelzáloghitelezés, a lakhatás erősen kommodifikált. A lakástámogatási rendszerek jellemzően rászorultsági alapon működnek.
2. **familiális (az EU déli államai, Írország, Belgium, Magyarország):** szűk lakásfinanszírozási lehetőségek, gyakran rokoni-családi segítséggel történő készpénz-alapú lakásvásárlás és magas lakástulajdonosi arány.
3. **korporatista (Németország, Hollandia, Dánia):** intenzív lakáshitelezési aktivitás, alacsony lakástulajdonlasi arány, robusztus állami/szociális lakásszektor.

4. **developmentalista (Ausztria, Franciaország, korlátozott értelemben Dél-Korea):** gyenge piaci lakáshitelezés, relatív alacsony lakástulajdonlási arány, robusztus állami/szociális lakásszektor.

táblázat: A vizsgált országok lakhatási rezsimeinek összehasonlítása és egyes mutatószámai

Ország	Lakhatási rezsím	Lakástulajdonosok aránya a teljes lakásállományban	Lakásár megfizethetőségi index*	Lakásár/jövedelem arány**	Teljes termékenységi mutató
Anglia (UK)	liberális	63%	0,67	22	1,81
Ausztria	developmentalista-korporatista	55%	1,15	14	1,47
Dél-Korea	liberális, developmentalista jellemzőkkel	57%	0,78	18	1,24
Magyarország	familiális	93%	0,92	14	1,44

Forrás: <https://www.numbeo.com/property-investment/rankings.jsp>; saját szerkesztés

*Az átlagos háztartásjövedelem arányát méri egy átlagos lakás megvásárlásához szükséges jövedelemhez. Ha 1,00-nél kisebb: egy átlagos anyagi helyzetű család nem tudja megvenni az átlagos lakást.

** A medián lakásárakat a háztartások medián jövedelmével összevetve számolják. Minél alacsonyabb az érték, annál megfizethetőbbek a lakások.

A fiatalok lakhatási problémái

A megfizethető lakhatás és az otthonteremtés támogatása a fiatalok társadalmi integrációjának kulcseleme, amelynek demográfiai következményei is lehetnek. A nemzetközi trendek azt mutatják, hogy az utóbbi években a fiatalok egyre inkább kiszorultak a nagyobb városok dráguló ingatlanpiacairól. A hosszabb oktatásban töltött idő növekvő költségei, a munkaerő-piaci bizonytalanság, a szűk hitel-hozzáférési lehetőségek egyre inkább a bérleti konstrukció felé tolják a fiatalokat, amelyet például az Egyesült Királyságban még a rosszul célzott lakástámogatási mechanizmus is megerősít.

A fiatalok lakhatási nehézségei kihathatnak a népesedési folyamatokra is. A lakástulajdonlás és a gyermekvállalási hajlandóság közötti **oksági kapcsolat megállapítása nehézkes**, ugyanis ezek vélhetően kölcsönösen befolyásolják egymást. Több kutatás alátámasztja ugyanakkor, hogy **a magánbérleti konstrukciókhoz képest a lakástulajdonlás pozitívan hat a gyermekvállalásra**. Emellett ugyanakkor arra is vannak empirikus kutatások, hogy **a lakásvásárlással járó kiadások vissza is vethetik a gyermekvállalási kedvet**.

Összességében a lakáspolitikák demográfiai hatásainak feltárása kapcsán egységes mintázat feltárása nem lehetséges. A fertilitási mutatók jelentős különbségeket mutatnak még az egy adott rezsímbe tartozó országok között is.

Vizsgálati szempontok: állami/szociális lakásrendszerek és lakhatási támogatások

A három ország esetében a vizsgálódásaink fő irányát az állami/szociális lakásszektor működésének áttekintése, valamint a lakhatási támogatási mechanizmusok bemutatása jelenti.

A szociális lakásszektor vizsgálata az alábbi főbb szempontok szerint végezhető el, amely összehasonlítás tapasztalatait az 1. számú ábrán összegezzük:

- kedvezmények típusai, mértéke;
- szociális lakások igénylésének jogalapja: állampolgári jogon vagy rászorultsági alapon;
- az építető, tulajdonos és fenntartó státusza;
- a magánszféra bevonódása és ennek állami támogatása;
- szociális lakhatás adminisztrációja: állami ügynökségek, országos szervezetek, regionális hatóságok, önkormányzatok;
- szociális bérlemény megvásárlásának lehetősége;

ÁBRA: A VIZSGÁLT ORSZÁGOK SZOCIÁLIS LAKÁSSZEKTORÁNAK FŐBB JELLEMZŐI

	Szociális/állami lakóegységek aránya a teljes lakás-állományhoz viszonyítva	Szociális/állami lakásszektor adminisztrációja	Magánszektor bevonása a szociális lakástámogatási rendszerekbe	Szociális lakások megvétele	A lakástámogatás célzása	Lakhatási támogatások
Egyesült Királyság (Anglia)	17%	országos szinten meghatalmazott szervezetek (non-profit lakásszövetkezetek, RSL, ALMO, önkormányzatok)	igen, non-profit lakásszövetkezetek formájában, illetve a privat ingatlanfejlesztőknek meghatározott számú lakóegységet szociális lakásként kell minősíteniük (Section 106 Agreement)	jellemző (Right to Buy)	reziduális	1. Housing Benefits a szociális- és magánbérleti szektorban is igénybe vehető jövedelemtesztelt kifizetés, amely az Income Support Scheme nevű juttatáshoz van kötve. Állami ráfordítás: 24 mrd font (2016) Jogosultak száma: 5 millió fő (2014) 2. Local Housing Allowance: csak a privát bérleti szektorban igényelhető támogatás, amely a lakhelyi piaci viszonyaihoz és a lakásméretnekhez igazodva számolódik.
Ausztria	22%	állami-önkormányzati szint, tartományi szint, korlátozott profitú lakásegységek (GBV)	igen, korlátozott profilú lakásszervezetek, lakásfinanszírozási bankok, konvertibilis lakáskötvények	nem jellemző	generális-univerzális	Wohngeld: tartományi szinten adminisztrált jövedelemtesztelt lakhatási támogatás
Dél-Korea	6-10%	állami lakásépítő és fenntartó ügynökségek (KNHC, KLHC)	korlátozottan, ingatlanfejlesztés állami támogatással	korlátozottan jellemző (konstrukció függvénye)	inkább reziduális	1. A National Basic Livelihood Security nevű tágabb segélyezési szisztémához társuló lakhatási támogatás, jövedelmi viszonyok, illetve a lakhatási költségek alapján. 2. A Chonsei letét kifizetéséhez nyújtott állami kölcsön
Magyarország	1.5%-2%	önkormányzati szinten	korlátozottan	korlátozottan jellemző	reziduális	1. Lakáshitelek állami támogatása 2. Lakásfenntartási támogatás 3. Családok Otthonteremtési Kedvezménye 4. Védendő fogyasztók támogatása

Forrás: saját gyűjtés

A következőkben az egyes országok lakhatási támogatási rendszerének főbb elemeit ismertetjük, amely táblázatos formában a tanulmány **1. számú Mellékletében kerül rendszerezésre a következő fő szempontok mentén:**

- Hatékonyság;
- Hozzáférhetőség;
- (Gazdasági) növekedés támogatása;
- Szociális hatás;
- Ingatlanpiaci hatás;

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

A brit (angol) lakástámogatási rendszer **rászorultsági elven** segíti azokat, akik a piaci viszonyok között nem képesek lakhatásuk megoldására. A liberális lakhatási rezsimben magas a lakástulajdonosok aránya és markáns a helyzetbeli különbség a tulajdonnal rendelkezők és a lakástulajdon nélküli rétegek között.

Szociális lakásszektor

A brit szociális lakásszektor jelenleg a teljes lakásállomány 17 százalékára tehető, és az 1970-es években érte el legnagyobb kiterjedését, majd az évtized végén olyan átrendeződés kezdődött, amely a mai napig meghatározza a szociális lakásszektor felépítését.

A szociális lakásállomány menedzselése, tulajdonlása

- lakásszövetkezetek

Az 1980-as években az ún. nagyvolumenű önkéntes átadási folyamat eredményeként a szociális lakásállomány jelentős része non-profit lakásszövetkezetek (*Housing Associations, HA*) tulajdonába került. 2016-ban Angliában a 23,7 millió lakóegységből 4 millió volt a HA-k, illetve az önkormányzatok tulajdonában. Az összesen 1.500 lakásszövetkezet kb. fele 500 lakóegységnél kisebb hálózatot működtet, viszont a szociális lakásszektor nagy részét az 5.000-nél több lakóegységet birtokló HA-k fedik le.

- önkormányzatok

Az önkormányzati tulajdonban lévő szociális lakásállomány nagyobb részét a helyi önkormányzat által in-house jelleggel létrehozott non-profit szervezetek (ALMO) kezelik, amelyek szerepe a 2010-es években csökkenő tendenciát mutat.

A szociális lakásállomány finanszírozása

- lakásszövetkezetek saját tartalékai és forrásai: kedvező fiskális keretrendszer biztosítása a HA-k számára (illetékek maximalizálása, VAT mérséklése);
- kormányzati támogatások: a kormányzati támogatási részarány folyamatos csökkenése;
- piaci alapú finanszírozás kedvezményes banki kölcsönökön keresztül: a válság után a piaci hitelfinanszírozás szerepe csökkent, a kötvényalapú finanszírozás felértékelődött;
- **Section 106 Agreements: a magán ingatlanfejlesztők a lakóegységek meghatározott arányát kötelesek „megfizethető bérleti konstrukcióban” továbbadni az illetékes HA-knak vagy önkormányzatoknak;**

A szociális lakásszektor bérleti konstrukciói

- a szociális bérleti díjak kb. 40-60 százalékkal alacsonyabbak a piaci bérleti díjaknál;
- az ún. **megfizethető bérleti díj az átlagos piaci bérösszeg 80 százalékában maximalizálja a díjfizetést.** A HA-k a lakásállományuk maximum 20 százalékát menedzselhetik a megfizethető bérleti díj konstrukcióban. A megfizethető bérleti díj konstrukciója fontos bevételforrás a HA-k számára;

A szociális lakások megvétele

A bérlőknek az 1980-as évek eleje óta van lehetőségük a szociális lakások kedvezményekkel történő megvásárlására. Összesen mintegy 3 millió szociális lakás került a *Right to Buy* szisztéma keretében magánkézbe. Az önkormányzatok lakásállomány-eladása a nagy

iparvárosokban, Londonban és Kelet-Angliában volt magasabb. Az RTB sémának köszönhetően jelentősen nőtt a lakástulajdonosok aránya, és olyan rétegek is potenciális vásárlókká váltak, akik a jövedelmi viszonyaik miatt egyébként nem tudnának lakáshoz jutni. Ennek következtében az önkormányzatok és a lakásszövetkezetek által kezelt lakásállomány mérete csökkent.

Lakhatási támogatások

A brit lakhatási támogatási rendszerek a Housing Benefit (HB) és a csak a magánbérleti szektorban igényelhető Local Housing Allowance (LHA) juttatási mechanizmusokból tevődnek össze. Mindkét ellátás jövedelemtesztelt, a rászorulókat segíti.

Housing Benefits

A szociális lakásszektorban a juttatást 2010-ig az ingatlant fenntartó entitás (például a lakásszövetkezet) kapta, amely ezáltal arányosan csökkentette a bérleti díjakat. **2010 óta a szociális lakások esetében a juttatást közvetlenül a jogosultnak fizetik ki.**

Elvi szinten a HB célja az lenne, hogy teljes mértékben fedezze a rászoruló lakhatási költségeit, ez azonban a gyakorlatban nem valósul meg. Mindemellett a HB a 2000-es évek első felében **jelentősen torzította az ingatlanpiacot, mivel nem ösztönözte a támogatásokban részesülőket, hogy olcsóbb és megfizethetőbb lakhatást keressenek maguknak.**

Local Housing Allowance

A csak a magánbérleti szektorban igénybe vehető LHA bevezetésének három fő célja volt:

- a HB-t kapó munkanélküliek álláskeresésre ösztönzése;
- a jövedelemtesztelési mechanizmus egyszerűsítése;
- az állami kiadások csökkentése;

Az LHA-t az igénylő háztartás környékének mutatóiból (bérleti árak, egészségügyi, oktatási elérhetőségek, stb.) számított ésszerű lakhatási körülmények alapján állapítja meg az illetékes hatóság. A különböző lakásméretre különböző lokális kifizetések kapcsolódnak, országos szinten maximalizált értékekkel.

A fiatalok otthonteremtése szempontjából az LHA egyik fő jellemzője, hogy a törvény **a 35 év alatti egyedülálló igénylő számára társbérleti lakószobát határoz meg** támogatásra alkalmas feltételnek. A rendelkezés jelentősen korlátozza a fiatalok lakáspiaci lehetőségeit, mivel csak a társbérleti konstrukcióra kínál számukra támogatást. AZ LHA ezen rész eleme ahhoz vezetett, hogy a lakhatási támogatásra szoruló fiatal felnőttek tömegei kényszerülnek társbérleti konstrukcióba, **amely komolyan hátráltatja az otthonteremtés folyamatát.**

AUSZTRIA

Az osztrák lakástámogatási rendszer különböző elemei egymással és a gazdasági szereplőkkel is szoros interakcióban működnek. Az egyes támogatási mechanizmusok nehezen szétválaszthatók egymástól, mivel az intézkedések összehangoltan működnek. Az osztrák

lakáspolitikája nagy hangsúlyt fektet arra, hogy **piaci szereplőket vonjon be** a szociális lakhatás biztosításába.

A rendszer legfontosabb célja, hogy **a társadalom lehető legnagyobb részének biztosítson** megfizethető, minőségi lakhatást. Ennek érdekében az állam, a tartományok és az önkormányzatok a magánszférával együttműködve végeznek széleskörű kompenzációs tevékenységeket, amellyel támogatják a nem-piaci alapú lakásszerzést, illetve a lakásépítést.

Az osztrák lakástámogatási rendszer a következő elemek **holisztikus együttműködéséből** áll:

- az állam és az önkormányzatok által tulajdonolt szociális lakásszektor;
- a korlátozott profilú ingatlanfejlesztők (GBV) és lakásszervezetek által biztosított lakhatás;
- építési lakáshitelezési szervezetek által biztosított finanszírozási konstrukciók;
- a Wohnbaubankok által kibocsátott konvertibilis lakásépítési kötvények;
- tartományi szintű lakásépítési és lakhatási támogatások;
- kiterjedt ingatlanjogi és bérleti szabályozás;

Szociális lakásszektor

A szociális lakásszektor felépítése és finanszírozása

A szociális lakásszektor helyi finanszírozását a tartományok végzik, egy-egy szociális lakásprojekt a finanszírozási konstrukciója az alábbi elemekből tevődik össze:

- hosszú lejáratú állami kölcsönök;
- banki kölcsönök, speciális banki kölcsönök;
- ingatlanfejlesztői tőke;
- a bérlőre jutó, kölcsönként funkcionáló bérlői tőke;

A tartományok felelősek a lakhatási támogatási mechanizmusok finanszírozásáért, a szociális lakásállomány bővítéséért és karbantartásáért. A helyi önkormányzatok biztosítják a szociális lakásépítéshez szükséges földterületet, ingatlanadó kedvezményt nyújtanak, bérlakást utalnak ki saját hatáskörben a rászorulóknak.

Az osztrák szociális lakásrendszer egyik legfontosabb eleme a korlátozott profitú ingatlanfejlesztők és lakásszervezetek által biztosított lakhatás. A GBV szektorra különösen jellemző konvertibilis lakáskötvények kibocsátásának rendszere különösen hatékonyan kapcsolja össze az állami támogatási mechanizmust a piaci tőkebevonással. A GBV-k profitját a törvények tartományi szinten korlátozzák, a működéssel kapcsolatos megkötéseket pedig országos szabályozások rögzítik.

A **GBV-k finanszírozására a szövetségi állam öt éves ciklusokra állapodik meg a tartományokkal**, amelyek széleskörű autonómiát élveznek a keretösszegek pontos allokációjával kapcsolatban.

A konvertibilis lakásépítési kötvényeket 1993 óta bocsátják ki a kereskedelmi bankok lakásfinanszírozásra szakosodott részlegei, vagy a kimondottan erre specializálódott bankok:

a kötvények hatékonyan enyhítik a lakáspiac volatilitását és stabilizációs hatást fejtenek ki a jelzálogpiaci folyamatokra is. Bár a kötvényeket általában a GBV-k vásárolják fel, az alacsony kockázatú, adókedvezményrel támogatott eszközök minden piaci szereplő számára elérhetőek.

Lakhatási támogatások

A rászorultsági alapú lakhatási támogatásokat a tartományok adminisztrálják. A 2008-as gazdasági válság, illetve a 2015-ös bevándorlási hullám jelentősen növelte a szociális lakások iránti keresletet, amelynek köszönhetően nemcsak a hátrányosabb, de a szilárdabb jövedelmű háztartások lakhatási lehetőségei is romlottak.

Alsó-Ausztria kivételével valamennyi tartományban igénybe vehetők a lakhatási támogatások a magánbérleti szektorban is. Főleg a nyugati tartományokban (Salzburg, Tirol, Vorarlberg) emelkedtek gyorsan a lakhatási költségek, ezért az átlagos támogatási összegek ezekben a régiókban a legmagasabbak. Az egyes tartományok széleskörű autonómiát élveznek a támogatási kritériumok kidolgozásában, illetve a kifizetések irányításában és súlyozásában.

A brit HB-hez hasonlóan az osztrák lakhatási támogatásnak is az az egyik veszélye, hogy a **támogatási rendszer nem ösztönzi az alacsony jövedelmű háztartásokat, hogy megfizethetőbb lakhatást keressenek** maguknak, amivel a mindenkori új igénylők kiszorulnak az újabb lakásigénylők.

DÉL-KOREA

Állami szociális lakásszektor

Az állami lakásszektor felépítése és irányítása

Az Egyesült Királysággal és Ausztriával összevetve a dél-koreai szociális lakásrendszer későn, csak az 1970-es években kezdett kialakulni. Kezdetben az állam elsősorban a lakásállomány méretének növelésével próbálta enyhíteni a nagyvárosok súlyos lakáshiányát. A lakásépítési programok jellemzően **a magánszféra bevonásával és állami támogatásával** segítették a lakásállomány gyarapodását, illetve a kormányzat először e programok keretében allokált szociális lakásokat a rászorulóknak. Az állami lakásépítési programok keretében egyre több szociális lakás épült, amelyek hosszú távú bérleti konstrukciót tettek lehetővé a rászorulóknak számára.

Az ország állami-szociális lakásszektora **egymást követő programok sorozataként épül fel**, és a programokban épült lakásállomány alkotja az állami lakásszekort, amely **támogatási mechanizmusai lekövetik a fontosabb makrogazdasági és ingatlanpiaci tendenciákat**.

Dél-Koreában az állami lakásállomány építésében, menedzselésében és fenntartásában több állami ügynökség és hatóság érdekelt. A finanszírozást a *National Housing Urban Fund*, a *Korean Housing Finance Corporation*, a *Korea Housing Bank* jogutódjai, illetve egyéb, az állam által is tulajdonolt bankok végzik. A különböző lakásépítési programokban épült állami

lakásállományokat állami ügynökségek, illetve ezek jogutódjai kezelik (*Korean National Housing Corporation, Korea Land and Housing Corporation*).

Lakáshoz jutás támogatása jövedelmi helyzet alapján

A kormányzatok időről-időre frissített lakáspolitikai irányelvekben és akciótervekben rögzítik a legfontosabb lakhatási támogatási törekvéseket. Ezek az irányelvek rögzítik az egyes vagyoni decilisek irányába csatornázható támogatásokat. Az állami lakásszektorban a szociális lakások bérbeadása és/vagy megvásárlása **reziduális alapon történik**. Az egyes bérleti konstrukciók különböző vagyoni helyzetben lévő igénylők számára tesznek elérhetővé a szociális lakásokat, különösen **a 4. decilis alatti rétegeket célozva**.

A sajátos dél-koreai lakbérfizetési rendszer, az ún. Chonsei kapcsán külön támogatási mechanizmusok működnek. A **Chonsei voltaképpen a bérelt lakás piaci árának kb. 50-80 százalékát kitevő, egy összegben a tulajdonos számára megfizetett letét, amelyet a szerződés megszűnésekor a bérlő vagy visszakap, vagy visszaforgat a lakás megvásárlásába**. A Chonsei-dominált bérleti rendszerben az állam kedvezményes kölcsönökkel segíti a rászorulókat a letéti díj befizetésében.

A fejletlen jelzálogpiac, a Chonsei rendszer dominanciája, a magánbérleti szféra és az állami lakásszektor éles elkülönülése jelentősen hátráltatja a lakástulajdon-szerzést. Az állam jellemzően az 5. decilis feletti rétegeket segíti a lakásvásárlásban, mivel általában e rétegek háztartásai rendelkeznek elegendő saját erővel.

Lakhatási támogatások

Dél-Koreában két lakhatási támogatási formát lehet elkülöníteni, amelyek a magánbérleti szektorra irányulnak. Az első támogatási mechanizmus 2015-ig nyújtott az igénylő háztartás jövedelmi viszonyai alapján, viszont nem vette figyelembe a lakhatás valódi költségeit. 2015-ben megreformálták a kifizetéseket: **a támogatás mértékébe immár a lakhatási költségeket és egyéb faktorokat (ingatlan elhelyezkedése, háztartás mérete) is beleszámítják**.

A másik támogatási mechanizmus a magánbérleti szektor Chonsei letét befizetéséhez nyújt segítséget a bérlőnek. A letéti összegek értékei ugyanis a Chonsei-rendszer túlzott dominanciája miatt intenzíven emelkedtek az utóbbi időszakban, az állam ezt az emelkedést próbálja ellensúlyozni a kedvezményes Chonsei kölcsön biztosításán keresztül.