PN-ACL-314
108795

TECHNICAL ASSISTANCE TO THE HOUSING SUBSIDY COMMITTEE OF THE HUNGARIAN NATIONAL HOUSING POLICY COUNCIL

Prepared for

USAID

East European Regional Housing Sector Assistance Project
Project 180-0034
U.S. Agency for International Development, ENI/DG/LGUD
Contract No. EPE-C-00-95-001100-00, RFS No. 551

Prepared by

József Hegedüs
Metropolitan Research Institute

THE URBAN INSTITUTE
2100 M Street, NW
Washington, DC 20037
(202) 833-7200
www.urban.org

August 1999
UI Project 06610-551

1

TECHNICAL ASSISTANCE TO THE HOUSING SUBSIDY COMMITTEE OF THE HUNGARIAN NATIONAL HOUSING POLICY COUNCIL

In November 1996, the National Housing Policy Council (NHPC) of the Government of Hungary formed a Subcommittee to investigate options for revising subsidies of all kinds to housing. The NHPC charged József Hegedüs, a member of NHPC, to chair the committee. The operation of the subcommittee was supported by USAID by covering the cost several Hungarian experts, including both staff members of Metropolitan Research Institute and outside consultants. The work of US expert Douglas Diamond also supported the analysis of the Subcommittee on occasion.

A. The Working Groups of the Committee

The Subcommittee adopted a Work Plan that specifies the formation of four working groups focusing on different aspect of the housing subsidy system, and the work has been started in January of 1997.

1. Working Group on Construction Subsidies

This working group surveyed the system of subsidies for new housing construction and set the objective to analyze the effects of the housing construction benefits. A first version of the back-up material was completed. The working group plans to perform more detailed analysis on some selected counties and develop its proposals on the basis of such analysis.

This group has examined three subsidies tied to new housing construction, including:

1. Housing Construction Allowance
2. Interest Subsidy on Construction Loans to Developers
3. Interest Subsidy on Mortgage Loans for New Construction

Most of the attention have been given to the first of these. The Housing Construction allowance has a long history in Hungarian housing policy, originally as the Social Policy Allowance. It has always been related to the number of children in the family and has been used only for new construction. In its most recent version, it has been by far the most costly of the housing subsidies, and after the changes in 1994 (which greatly increased the amount of the subsidy) the importance of distortion has been increased, and called the attention of the public to the badly designed subsidies.

The study finished and submitted to the Committee in April of 1997 analyzed the effect of the subsidy using data base for 1996 National Savings Bank (OTP) housing loans by counties, with the help of the bank. One of the conclusion was that increased subsidy played an important role in crowding out housing loans, and the second conclusion dealt with the regional effect of the subsidy: poor regions with high unemployment built relatively more than some developing regions because of incentives built into the subsidy design.

The result of these investigations suggested some major modifications in the longer run and some immediate changes in detailed regulations or other aspects to make the subsidies more efficient. The immediate steps were taken in 1997 (closer administrative control over the use of subsidy), and the longer term suggestions were included the final report of the subcommittee, and form part of the new housing concept paper of the government (1999).

Report (see Appendix 1):

"The System of Subsidies for New Construction." József Hegedüs et al. April 1997
In Hungarian: "Az új lakásépítésekhez kapcsolódó támogatások rendszere."

2. Working Group on Social Housing

This working group studied the problem of social housing after the transition, and the group surveyed the types of social housing programs adopted in Western European countries and the U.S. The report included an analysis of "micro-census" data from the CSO on housing problems and the compilation of information on how many units local governments are able to reallocate currently and what else local governments are doing in this regard.

The conclusion of the report drew attention this neglected area, partly explained by the decreasing role of local governments. Intergovernmental fiscal transfers create disincentives for the local government to play an active role in social policy. They were very much interested in privatization and using privatization revenues in other public sectors. The working group The working group suggested the reallocation of new subsidies to the local level in order to increase the incentive for local governments to play a larger role in housing, and recommended that the grants be earmarked to the housing sector and be based on housing need.

Report (see Appendix 2):

Sándor Erdősi Jr and József Hegedüs. "Improving the Housing Opportunities for Deprived Families." July 1997. (Prepared with the support of the Ministry of Social Welfare and USAID.)
In Hungarian: "A szociálisan hátrányos helyzetű családok lakhatási lehetőségeinek bővítése."

3. Working Group on Tax Subsidies

There has not previously been much analysis of tax subsidies to housing. The working group enumerated them for the first time (e.g., the tax credits for loan repayments and savings in youth savings accounts) and documented the details on when people might benefit from them. On the basis of the Tax Office data a work plan was completed to compile to the extent possible information on who is benefiting from these tax advantages. The report analyzed the data, and drew the attention of the NHPC to the regressive effect of the tax subsidy.

Report (see Appendix 3):

József Hegedüs. "Housing Subsidies through the Tax System." April 1999.
In Hungarian: "Az adórendszeren keresztüli támogatások."

4. Working Group on Housing Renewal and Energy Efficiency

There has been much research and analysis done of the needs for rehabilitation, especially for facades and major internal systems in pre-war buildings and energy efficiency in the post-war stock. The major goal of this working group was to compile the results of this research and to shape methods for delivering subsidies in most efficient ways, including facilitating loan finance and matching grants. Attention was also be paid to how the proposed German loan will be used to address the need for retrofitting for energy efficiency.

B. The Debate in the National Housing Policy Council

The first version of the subcommittee report was discussed in April and in May 1997 at the NHPC, which made proposals for budgetary guidelines for 1998 and two program proposals, one related to social housing programs of local governments, the other related to the rehabilitation and renewal.

In October 1997 a new proposal were put forward to the Committee, which already included the restructuring the housing construction subsidy.

The working groups developed on the basis of the analyses a more mature proposal by February 1998, which was discussed by the NHPC; their suggestions for modifications were incorporated into the final report. The report included a strong recommendation to strengthen incentives to the private rental sector by equalizing the tax treatment of rental income with revenue from other capital investments. The report was supported by a study by Zsuzsa Daniel about the distributive effect of the housing privatization.

Reports (see Annex):

Annex A. "Recommendations on the Modernization of the Housing Subsidy System." Report by the Housing Policy Committee established for the survey of housing subsidies by the National Housing Policy Council. April 1997.
In Hungarian: "Javaslatok a lakástámogatási rendszer korszerűsítésére."

Annex B. "Proposal to the National Housing Policy Committee." Prepared by the Housing Subsidy Committee. September 1997.
In Hungarian: "Javaslat az Országos Lakáspolitikai Tanács részere."

Annex C. "Recommendations of the Committee Established to review the Housing Subsidy System." February 1998.
In Hungarian: "Lakástámogatások felülvizsgálatára létrehozott szakértői bizottságának javaslatai."

C. Changes in housing policy as a result

In 1999 there were some changes as an effect of the NHPC proposals.

1. Housing Grant for Local Governments

To create more incentives for the local governments to play a greater role in housing, a special grant has been introduced. The new grant is based on a formula expressing housing needs. Demographic, housing and income variables define the size of the grant by individual local governments. (The government did not require the fund to be earmarked but made it a part of normative transfers from the shared Personal Income Tax.)

Report (see Appendix 4):

József Hegedüs and János Farkas. "The Tasks of Subsidizing Housing Acquisition and Maintenance. The Results of the Simulation Examination."
In Hungarian: "A lakáshoz jutás és -fenntartás támogatásának feladatai. A szimulációs vizsgálat eredményei."
Quantitative annex on allocation simulation in Hungarian only: "A szociális lakásnormatíva."

2. Tax Modification

The need for giving incentives for private rentals became widely accepted by the central government. Personal income tax on rental income was previously handled in the same way as any other source of income, meaning at the highest income bracket. The new regulation defined a flat tax, as is the case for other revenues from capital investment.

3. New Housing Policy Document

The new government developed its new housing policy paper in the spring of 1999. Most of the proposal put forward by the subcommittee has been incorporated in the new government policy paper.

D. List of Appendices (bound separately)

Appendix 1.
"The System of Subsidies for New Construction." József Hegedüs et al. April 1997
In Hungarian: "Az új lakásépítésekhez kapcsolódó támogatások rendszere."

Appendix 2.
"Improving the Housing Opportunities for Deprived Families." Sándor Erdősi Jr and József Hegedüs. July 1997. (Prepared with the support of the Ministry of Social Welfare and USAID.)
In Hungarian: "A szociálisan hátrányos helyzetű csadádok lakhatási lehetőségeinek bővítése."

Appendix 3.
"Housing Subsidies through the Tax System." April 1999. József Hegedüs.
In Hungarian: "Az adórendszeren keresztüli támogatások."

Appendix 4.
"The Tasks of Subsidizing Housing Acquisition and Maintenance. The Results of the Simulation Examination." József Hegedüs and János Farkas.
In Hungarian: "A lakáshoz jutás és -fenntartás támogatásának feladatai. A szimulációs vizsgálat eredményei."
Quantitative annex on allocation simulation in Hungarian only: "A szociális lakásnormatíva."

E. Annex: Proposals of the Housing Subsidy Subcommittee (following)

Annex A.
"Recommendations on the Modernization of the Housing Subsidy System." Report by the Housing Policy Committee established for the survey of housing subsidies by the National Housing Policy Council. April 1997.
In Hungarian: "Javaslatok a lakástámogatási rendszer korszerűsítésére."

Annex B.
"Proposal to the Housing Policy Council." Prepared by the Housing Subsidy Committee. September 1997.
In Hungarian: "Javaslat az Országos Lakáspolitikai Tanács részere."

Annex C.
"Recommendations of the Committee Established to Review the Housing Subsidy System." February 1998.
In Hungarian: "Lakástámogatások felülvizsgálatára létrehozott szakértői bizottságának javaslatai."

Annex A

Recommendations on the modernisation of the housing subsidy system

Report by the Housing Policy Committee established for the survey on housing subsidies by Országos Lakáspolitikai Tanács (National Housing Policy Council)

April 1997.

7

The head of the working committee:
József Hegedűs - Városkutatás Kft.

The members of the working committee

Working group 1. Analysis of subsidies linked to housing construction
Béla Pásztor - Önkormányzatok Országos Szövetsége (National Association of Local Governments)
Pál Cseh - Ministry of Finance
Zsolt Oszlányi- OTP
Károly Nemes - Takarékbank
Ilona Németh - Ministry of Public Welfare
Sámdor Horváth (Ágnes Sebestyén) - Ministry of Industry, Trade and Tourism
Dezsô Keresztély- Magyar Ingatlan Gazdálkodók Szövetsége (Association of Hungarian Real Estate Managers)
József Hegedűs - Városkutatás Kft.

Head of the working group: Zsolt Oszlányi

Working group 2.: Extension of the possibilities for social housing supply
Pál Battha- Lakásbérlôk Egyesülete (Association of Tenants)
Ilona Németh - Ministry of Public Welfare
György Telekes- Ministry of Finance
Mrs. Aurél Vargha- Ministry of Interior
József Hegedűs- Városkutatás Kft.
Mrs. István Illés- Budapest Office of the Mayor
Sándor Sárkány- Lakásszövetkezetek Országos Szövetsége (National Federation of Housing Co-operatives)
Árpád Tóth- Office of the Prime Minister
Endre Miklóssy- Ministry of Environment and Regional Development

Head of the working group: Pál Battha

Working group 3.: Effects of the subsidies made available through the taxation system
Sárkány Sándor- Lakásszövetkezetek Országos Szövetsége (National Federation of Housing Co-operatives)
József Hegedűs- Városkutatás Kft.
Pál Cseh- Ministry of Finance
Zsuzsa Dániel

Head of the working group: Sándor Sárkány

Working group 4.: Further development of the housing rehabilitation subsidy system
Pál Battha- Lakásbérlôk Egyesülete (Association of Tenants)
Gergely Szántó- Ministry of Finance
Sándor Horváth (Ágnes Sebestyén) - Ministry of Industry, Trade and Tourism
József Hegedűs- Városkutatás Kft.
György Telekes- Ministry of Finance
Mrs. István Illés- Budapest Office of Mayor
Dezsô Keresztély- Magyar Ingatlangazdálkodók Szövetsége (Association of Hungarian Real Estate Managers)
Béla Pásztor- Önkormányzatok Országos Szövetsége (National Association of Local Governments)
Endre Miklóssy- Ministry of Environment and Regional Development

Head of the working group: Dezsô Keresztély

Secretary:
András Tönkô- Városkutatás Kft.

8

INDEX

INDEX 3

A. INTRODUCTION 4

B. THE NATURE OF HOUSING PROBLEMS DURING THE SECOND HALF OF THE 1990S. 5

1. The micro-economic and social conditions as changed after the change of the political-economic system. 5

2. Housing shortage in Hungary in 1997 6

3. The social housing problems 8

4. The problem of the "first" home 9

5. The problem of the deterioration of the quality of the housing stock 9

6. Conclusion 11

C. THE SYSTEM AND VOLUME OF HOUSING SUBSIDIES 11

1. Historic background 11

2. The structure of the subsidy system 15

D. SHORT TERM RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE: NEW PROGRAM ELEMENTS IN THE 1998 BUDGET 22

1. Proposal on the program of extending the social and non-profit rented tenement sector for the 1998 budget year (Working Group No. 2. of the NHC Expert Committee) 22

2. Proposal on the housing rehabilitation program for the budget year of 1998 (Working Group No. 4. of the NHC Expert Committee) 23

E. FURTHER TASKS OF THE WORKING COMMITTEE 24

1. would submit proposal on the parameters of the planned programs 24

Back-up study - the directions of the transformation of the subsidy system 24

Proposal on setting up a monitoring system 24

9

A. Introduction

At its meeting held in November 1996. the Országos Lakáspolitikai Tanács (National Housing Policy Council or NHPC) decided to establish an expert committee with the tasks of analysing the efficiency of the housing subsidy system and submit proposals on the further development of the subsidy system. The council entrusted József Hegedűs, member of NHPC with the task of heading the Expert Committee. The Expert Committee of NHPC (NHPC-EC) was set up on December 31, 1996. The committee has adopted its work program which started out from the housing concept approved by the Government and supported by NHPC and set the objective, to develop in the course of its work

- the system of information needed for the evaluation of the subsidy system
- analyse, on the basis of collected data and other information the efficiency of the subsidy constructions
- submit proposal on the modification of the subsidy system and the development of new elements.

At the foundation meeting a decision was passed on setting up working groups. The committee has been supported in its work by a secretary and experts financed by the USAID technical assistance program. Four working groups were established:

1. Subsidies linked to the construction of new units
2. Possibilities for the extension of social housing facilities
3. The effects of subsidies made available through the taxation system
4. The further development of the housing rehabilitation subsidy system

The working groups were set up and started operating in January 1997. Working groups 2. and 4. prepared proposal and submitted it to the Ministry of Finance for the preparation of the budget for 1998 (See section D.)

Working group 1. has surveyed the system of subsidies for new housing construction and set the objective to analyse the effects of the housing construction benefits. As information which could be analysed is not available, by 1996. with the help of OTP a data base was completed which was suited for drawing certain conclusions. The first version of the back-up material has been completed. The working group plans to perform more detailed analysis on some selected counties and develop its proposals on the basis of such analysis.

Working group No. 2. is engaged in the analysis of the extension of social housing programs and has prepared a proposal (see section 3.) The committee plans to supplement its proposals on the basis of the analysis of the housing programs of local governments.

Working group 3. analysed the effects of the taxation system with the objective to clearly identify the relationship between the taxation system and the housing sector and the budget. So far direct subsidy through the taxation system is limited but there is social pressure to increase it and so the analysis of its efficiency may be of great significance.

Working group 4. has prepared proposal on the promotion of housing rehabilitation. The working group has discussed the details of the proposal also and is collecting back-up material for it.

NHPC-EC has first developed proposals in connection with the budgetary guidelines for 1998., and those proposals were discussed in April 1997 by the Országos Lakáspolitikai Tanács (National Housing Policy Council). It was decided that the proposals are explained in greater details and prepare back-up studies. The report was discussed by NHPC-EC and approved with the following comments:

A back-up study shall be prepared as an appendix to the report, analysing the housing issue in a structure corresponding to the sub-committees. The back-up analysis was built on secondary data, and so on many issues it composed hypothetical statements. In its present form the study is a working version the finalization of which is in progress. The task of the back-up study was to assist the work of the committee, and no consensus was expected to be reached on any statement in the study.

B. The nature of housing problems during the second half of the 1990s.

1. The micro-economic and social conditions as changed after the change of the political- economic system.

Since the end of the 1980s - with the exception of 1994- the economy has been in recession, with all the macro-economic features of recession: high inflation, drop in GDP, unemployment rate that was higher than ever before. All these factors had a major effect on the housing system and so when evaluating the drop in housing construction and housing investments that fact must not be disregarded.

Another important fact is that the differences in incomes have been growing. All analyses pointed to the fact that inequalities in incomes increased since the change in the political- economic system[1]:

- the difference between the lowest and highest income deciles grew from 5.8 (1987) to 7.0 (1994)
- the real income of only the people in the upper-most decimal increased, mainly at the expense of the medium income groups (the share of the lowest one fifth of the citizens in total income was comparatively stable)
- a stratum of lasting poverty emerged, representing 12 % of the households.

These facts must be remembered when analysing the housing subsidy system. The housing subsidy system of the 1970s and 1980s was built on the levelled income distribution where the differences between the incomes of households were comparatively low and depended primarily on the number of children in the families, while by the 1990s differences in incomes grew dramatically and work incomes

[1] Péter Galasi : A kövedelemegyenlôtlenségek változása Magyarországon, (Changes in the inequality of incomes in Hungary) 1987, 1992-1994 . MTA Világgazdasági Kutató Intézet, 1995.

11

(economic sector), activity become increasingly important factors. Although the per capita income of the families with children **on the average** is lower than that in childless families, but even within the group differences in incomes are growing. Two conclusions can be drawn from that:

- the ratio of target subsidy must be increased
- in the distribution of subsidy income is to be taken into account increasingly.

2. Housing shortage in Hungary in 1997

We cannot speak of housing shortage in the sense of the market; an indirect proof to that is that the costs of units have been dropping during the past 6 years compared to inflation. That is related to two issues: first we have now on the market units which used to represent surplus consumption (moreover privatisation also had its effect), and second, the households are now spending comparatively less on housing. That is not related to the reduction of subsidies as there used to be minimum subsidy available for housing purchase. The facts that the prices of dwellings dropped to their earlier level and the number of housing construction remained rather limited thus show that the deficit dropped and housing construction was adapted to solvent demands. This assumption is further supported by the fact that the market transformation of the building industry was completed and there is no deficit in the production process (e.g. building material, labour, etc.) which used to be typical before 1989. These very sensitive instruments measuring market conditions do not suggest any housing shortage.

Similar results are achieved when using a somewhat more rough way of estimation: comparing the number of households to the number of places of dwelling. Although you may dispute the exact definition of household it is worth pointing out that between 1990 and 1996 - that is during 6 years- the value of the indicator improved to a greater extent than during the previous decade or in the 1970es which represented a peak in housing construction.

Table 1. The number of households and places of dwelling, 1970- 1996

	1970	1980	1990	1996
Housing stock (in '000)	3,122	3,542	3,853	3,991
Number of persons per 100 units	318	292	263	250
Number of persons per 100 rooms	193	146	110	104
Number of households (in '000)	3,328	3,719	3,890	3,867
Number of households per 100 flats	108	105	101	97

Source: Farkas, 1995 Microcensus, 1996

After 1988 home construction drastically dropped and after the minimum in 1994 in 1995 the number of newly constructed homes increased by 18 %, but, concurrently, the increase in the number of demolished homes was greater: 27 %. In 1996 housing construction increased by 14 %, the number of demolished homes by 12 %. Changes were greater in the number of building permits issued: it was highest in 1994-1995, **to drop by 22 %** by 1996 compared to the previous year, and the data

12

for the first quarter of 1997 suggest further decrease. That certainly shows a slow - down in the impetus.

Several attempts were made during recent years to assess housing demand. The most frequently used indicator is 1 % of the housing stock, which would mean 40 housing homes per annum on the national level. **We have no proof whatsoever suggesting that the current level is tragically low.** We know analytical studies comparing housing construction in Hungary per one thousand citizen to similar indicators in other countries, but we fully know that such comparison would make no sense as the conditions of supply and demand differ from country to country. Thus these arguments are not fully convincing as the new flats are approximately by 50 % larger than the old ones, and are worth minimum twice or three times that much. Thus it is obvious that such calculations bring no results to be interpreted. Under the conditions available in the economy during recent years society could only build 20-25 thousand homes a year, and even that consumes a significant budgetary subsidy.

Table 2. Changes in the volume and parameters of home construction

Year	Number of construction permits	Number of flats built	Number of flats demolished	Average size (m2)	Ratio of non-organised home construction
1980	-	**89,065**	**17,978**	**67**	**37.2 %**
1985	-	**72,507**	**12,490**	**79**	**52.0 %**
1990	-	**43,771**	**7,435**	**90**	**69.8 %**
1991	-	**33,164**	**5,471**	**90**	**73.4 %**
1992	**24,057**	**25,807**	**4,540**	**93**	**79,4 %**
1993	**20,245**	**20,925**	**4,505**	**95**	**86,3 %**
1994	**27,152**	**20,947**	**5,067**	**97**	**86,5 %**
1995	**39,053**	**24,718**	**6,423**	**99**	**91.4 %**
1996	**30,453**	**28,257**	**7,201**[2]	-	-

Source: Central Statistical Office Yearbooks

All that does not mean that there could not be a housing shortage in some regions, moreover it is likely that because of the regional differences in unemployment and demand in labour local housing shortage should emerge. That would however not justify a system of subsidies that would apply to the entire country and concentrate exclusively on new housing construction. As a consequence we have to expect increasing **structural housing shortage:** Moreover we have to take into account the fact that 16.7 % of the housing stock has no running water (or is composed of homes only temporarily suited for homes), with almost 70 % of them in villages. Additionally, an increasing number of homes is used by more than just one family, many of them do so by the force of circumstances. And, finally, we must calculate with an increasing number of people without homes, the reasons of which are actually not related to housing problems, but whose problems could not be solved- at least partly- without welfare homes. We can also state that the composition of the housing stock is a source of serious social tension, but international comparison makes us believe that this is approximately the level the *country can achieve* out of its

[2] Estimate based on the first three quarters.

resources. It is important that by increasing the efficiency and targeted character of a correct- also be international comparison- subsidy system to improve the situation. For instance by increasing the mobility of the housing stock and by motivating for mobility the situation can improve; such possibility is well illustrated by the fact that in 1996 45 % of the households lived in larger homes than the "fair" size and 10 % under crowded conditions (Microcensus, 1996.)

3. The social housing problems

a. Housing expenses

According to household statistical data of the 1980s housing expenses (rents, utilities, amortisation of credit) contributed 10-15 % of the costs of households. In the 1990s housing costs have grown significantly: According to the data of the Hungarian Household Panel households spend on the average 24-26 % of their average income on housing costs (one third of the households spend more than 30 % of their incomes on housing related costs). Thus the increase is marked, although in international comparison theses are not specially high percentages. Naturally housing costs create very significant problem for families in the lowest income group. Although the families which are better off pay twice as much for utilities than those in the low income bracket, but that only consume (together with the amortisation of credit) only 15 % to their income. Households in the lowest income group spend 42 % of their income on housing costs.

The problem arose primarily in relation to energy costs and the costs of utilities, and to a lesser extent due to the increase in rent. When assessing the problem we need to consider two factors:

1. Additional burdens are distributed not evenly, and that makes the problem even greater. The costs of flats built with "modern" technology increased especially fast (because of the expensive district heating and poor insulation standards)
2. Housing consumption also affects the uneven distribution of burdens; the households which live in better flats enjoying more services - compared to their incomes- see their costs rise faster.

b. Social housing demands- the possibility of obtaining a home

Low income households find it difficult to obtain a flat suited to their income and of a quality that is socially acceptable . Under the earlier system the problems were- partly- solved by way of social rented flats. Housing privatisation has further reduced such possibilities[3] A further problem is that these low income households are incapable to pay the costs of living so most of them require subsidy for housing maintenance. Let us also consider the issue of people without home. No systematic step had been taken during recent years towards the establishment of a social segment. There is a need to extend the number of existing flats available for rent to see the emergence of a European type social rented-home system. Hungary is most likely to

[3] In 1985 for instance 10,069 flats which became empty (and 6,014 new ones) were distributed by the local councils (Lakásstatisztikai Közlemények, 1985, KSH)

continue favour the ownership of homes, but it must be remembered that the lowest income strata cannot be burdened with the costs of flats they would own. Thus we need the development of a well operating social sector.

4. The problem of the "first" home

A significant portion of new households is incapable to obtain an independent home. In typical cases such households face a **transitory problem**, that is to say that in a later stage of their life cycle they would no longer be in need of a social tenement-dwelling- whether because they would see their income grow, inherit a home, etc. This is the so called **" first home problem" partly due to the absence of rented-homes** at prices people could afford to pay. The aversion Hungarian housing policy has against rented-homes greatly increases the weight of this problem.

5. The problem of the deterioration of the quality of the housing stock

Almost 60 % of the 3.8 million occupied homes, that is 2.3 million homes are in family cottage type buildings. 780 thousand flats are in buildings constructed with industrialised technology, including 550 units built of large prefabricated panels. [4] Because of lack of maintenance and rehabilitation the status of these buildings keeps on deteriorating, and - according to assessments- their quality is around 50 5 compared to newly built flats. The real value of the Hungarian housing stock has been continuously dropping because of the physical deterioration of the quality, which has been going on and that is not balanced by new housing construction and modest rehabilitation activity.

Because of the long term neglect of maintenance a growing number of buildings require rehabilitation, whether both buildings constructed by traditional and industrialised technologies. It follows from the construction technology that the supporting structure of the buildings has a long life time (nearly 100 years both for brick and panel based buildings), thus rehabilitation requirements affect primarily insulation, the renewal of facades and building engineering facilities (their depreciation period is much shorter, generally 25-30 years)

Table 3. The composition of occupied homes as per ownership, year of construction, 1996.

	Number of flats			
	built before 11945	built after 1945	Total	Budapest
Owned by natural person				
in family cottage type building	711,770	1,592.756	2,304,526	163,487
in condominium	207,720	844,220	1,051,940	437,644
housing co-operative	0	125,349	125,349	41,564
Total	919,490	2,562,325	3,481,815	642,695

[4] Source: Microcensus, 1996.

Owned by legal entities				
rented-homes owned by local government	132,071	99,423	231,494	120,0925
others	21,067	32,798	53,798	13,633
Total	153,138	132,154	285,292	134,558
Total	1,072,628	2,694,479	3,767,107	777,253

Source: Microcensus, 1996

The flats with deteriorating quality and high maintenance costs are in the lowest segments of the housing market and mean housing solution to lower income families. This tendency is evident in the internal districts of Budapest and in most urban housing estates. These social strata are even less capable to pay the high maintenance costs and carry the burden of rehabilitation than did earlier owners, and so the status of these buildings are most likely to deteriorate even faster. Especially in the densely built downtown areas and on some housing estates the problem of the physical status of the buildings is coupled by existing social and welfare problems. In such cases the rehabilitation of the district is no longer a simple technical and financing issue but social problems also need to be addressed.

In Hungary there is urgent need for major rehabilitation in two areas:

- in large cities, including especially Budapest, in the case of buildings with many flats in downtown areas built before 1945, because of the neglect of maintenance,
- on housing estates established with industrialised technology- in addition to the rehabilitation works which have become timely the buildings need to be insulated and the heating system require modernisation.

The implementation of rehabilitation is hindered for both types of homes by the high costs of rehabilitation, the limited solvency of owners, the low market potential of the affected districts, the organisation of the rehabilitation of privatised condominiums.

a. The rehabilitation requirement of the former rented-homes in Budapest

The most significant volume of neglect in maintenance is evident with the rented-homes built in large cities before the war, with most of those buildings concentrated in Budapest. The tenement flats which used to be owned by the state used to be maintained and rehabilitated by property management companies, using significant government subsidy. While the historic town centres in the countryside were rehabilitation in the 1980es, rehabilitation had started in Budapest on a few blocks only, and for the greater part of the buildings only the most urgent repair work used to be carried out. In downtown Budapest the complete rehabilitation over 100 thousand flats would be urgently required.

b. The problem of industrial housing buildings relates to high housing expenses

As a consequence of the extensive housing construction carried out during the 1970es and 1980es 780 thousand flats of approximately the same size, quality and market value had been built in Hungary with industrialised technology and of those 630

thousand flats had been attached to the district heating system. For the building and heating systems of the houses built of prefabricated elements pre-fabrication used to be the main consideration and neither the contractor not the service provider were interested in establishing energy saving systems. The paradox of the present situation is that these flats have the most expensive heating system and the district heating system - which from environmental perspectives is believed to be the most up-to-date one- is of poor efficiency and because of the building technology employed thermal insulation is of poor quality and engineering costs are high.

6. Conclusion

The nature of the housing problem has basically changed in Hungary. the process has started in the 1980es already, but the years following the change in the political-economic system have made it evident that the paradigm has to change in the housing policy. The concept of housing policy adopted by the government in 1996 reflects- although with contradictions- the need to change the housing policy. Regarding its roots the current subsidy system - the key instrument of housing policy- reaches back to the 1970es, with modifications introduced in the 1980es and later, after the change in the political-economic system. That is why it has become necessary to systematically revise the subsidy system.

C. The system and volume of housing subsidies

1. Historic background

The roots of today's housing subsidy system reach back to the act on housing passed in 1971; the essence of that act was that the housing problem was believed to be possible to solve practically exclusively by using the products of housing factories which had been established by that time. The housing subsidy system and the housing market institutional system then established (housing factories, OTP, local councils, large enterprises, housing co-operatives) were essentially organised for that task, and that was supplemented by a multi-channelled distribution system which operated as function of per capita income and number of children in the families. The essence of the system was a dual housing market on half of which the subsidy was concentrated (state housing construction and distribution) while for the other half (private sphere) quasi market mechanisms applied, in view of the fact that the allocation of housing investments were fully in the hands of the state.

During the early half of the 1980es the bias against certain sectors of the private sphere (exclusion from subsidy, official bias in the distribution of plots, etc.) was eased. The regulations limiting specific housing construction - the building of family cottages by the family members themselves- have been gradually removed (social policy benefits were extended, credit discrimination eased, the attitude of the policy of the local council has slowly changed, etc.). The quasi recognition of private transactions within the rental housing sector and competition with it emerged (the payment of several times the sum charged when flats had been received to those ready to return their flat or exchanging it to a smaller one). And finally the release of the limitation of ownership (the principle of one family one home) has meant a change compared to the former regulations. The fact that the benefits earlier available only for

housing units built by the state enterprises became available also for homes established by the private sphere greatly contributed to the increase in housing subsidy and to the crisis of housing credit. Then in 1989 the increase in interest rates and the credit construction employing variable interest rates, the introduction of amortisation subsidy, a moderate increase in rental fees and giving free path to privatisation were the last steps of the reforms before the change in the political system, which all postponed the crisis rather than solving it.

During the second half of the 1980es inflation enters the Hungarian housing system, and as the income of the households could not keep space with inflation the financing system has tried to bridge the gap with subsidies. This housing policy forgets that the problem to be able to cover housing costs can be divided into two parts: one is the cost for obtaining a home and the other is the cost of housing maintenance. Under the Hungarian housing system the two issues are sharply divided. There is a very large housing price/ income gap, which was reduced at the beginning to supportable size by the channels available for obtaining state controlled flats. However during the second half of the 1980es the gap became very big not only in the private sector but also for the flats distributed by the state. Traditionally in the Hungarian housing system the high costs for obtaining a home had been accompanied with low continuous housing cost-to-income ratios, which had meant that the households had to finance several years of living costs the moment they obtained a home, as we did not have a financing system operating which could have guaranteed a time schedule for the payment of the burden. That also had a most negative effect on the distribution of subsidies, as the families which obtained the homes obviously had to use the property, the savings of older generation to obtain a home and for the distribution of subsidies the income and demographic position of the households which received the new home did not realistically reflect the actual financial position of those households.

Before the change of the political- economic system attempts were made to develop a comprehensive housing reform, but Parliament could adopt only some partial measures; of these the important ones included the elimination of the ownership barriers, a central increase in rents (although a very small increase) the termination of the credit system with fixed interest rate and the launching of the privatisation of rented tenements- not without contradictions. The attempt to adopt a comprehensive new housing regulation was not successful in 1989. The new government has again set the objective of adopting a new housing act, but only reached as far as the government resolution No. 1038 in 1993, which, in many respects was nothing but a loose summary of guiding principles.

Since the time property had been transferred (1990-91) the responsibility of local governments increased, but from the aspects of actual rights their position as owners of rented homes was rather contradictory. After extended debates the act on rental housing (1993) was passed by Parliament which also included the obligation of privatization, which accelerated the process that had been launched earlier and as a consequence of which the ratio of rental units greatly dropped (from 23 % in 1989 to 8 % by 1996), and there was no longer any possibility to retain , on the basis of local decision, a differentiated rented tenements sector which could have performed not only welfare tasks in the narrow sense of the term.

The subsidy system linked to new loans (with market interest rates) has been modified several times in the housing financing system: the payment subsidy system introduced in 1989 was replaced in 1994 by an interest subsidy system and OTP - the only bank in Hungary more seriously engaged in housing financing - has introduced the system of deferred repayment of loans, a system better adapted to the inflation environment. The problem of "old" loans had been re-regulated twice, as a consequence of which state subsidy was gradually reduced. In 1997 Parliament has passed the act on housing saving funds and three housing saving funds had been set up in early 1997.

The central subsidy systems related to the housing sector have been gradually eliminated as from the end of the 1980s. The budget subsidies advanced for state housing construction and to the maintenance of rented tenements were transformed under the aegis of decentralisation since 1991 into housing management standards made available to local governments and became part of the social (welfare) norms introduced by the Social Act. That made not only the method of distribution change but also ended the system of linking distribution to targets in that the new norms were set without fixed targets for which they can be used.

In November 1994 the new government has ended the possibility for reclaiming VAT and social policy subsidy was transformed into housing construction subsidy with the volume of subsidy greatly increased. As part of the measures taken to stabilise the budget subsidies (which had been in any case greatly criticised professionally) were greatly reduced.

In August 1995 a decision was taken to establish the government's responsibility in housing matters and to set up the Országos Lakáspolitikai Tanács (National Housing Policy Council). With a very short deadline the Ministry of Finances was directed to develop a new housing policy concept which was then adopted by the government in 1996.

Summing up the key changes:

(i) The termination of subsidy for the construction, rehabilitation of rented-homes

During the period 1988-1990 budgetary funds of HUF 15-21 billion were spent on the construction, rehabilitation of tenement dwellings (together with the preparation of plots) and that sum at **current prices represent HUF 60 billion** (using a multiplier of 4 to take into account the effect of inflation between 1990 and 1996). The withdrawal of that sum from the system had grave consequences, primarily for the housing construction by the local governments which was partly social housing. Thus there was a halt in the housing construction by the local government , **and the greater part (75 %) of the housing stock of the local governments was privatised.**

(ii) The termination of the VAT benefit and increase in social policy (home construction) benefit

The VAT benefit was terminated in November 1994 and was compensated by social policy benefit (with its name modified to housing benefit) and its significant increase

as function of the number of children. According to calculations the average subsidy which used to amount to HUF 850 thousand (social policy benefit together with VAT benefit) grew to an average of HUF 1.4 million and the amount approved for approximately 54,727 flats in 1995 and 1996 has meant **an additional budgetary expense of HUF 30 billion.** The result of that was an increase in home construction by approximately 10,000 flats[5] compared to 1994; in other words **it has cost the budget HUF 3 million to increase by one the number of new housing units built.**

(iii) The termination of amortisation subsidy and the introduction of interest subsidy

In the period between January 1989 and December 1993 we had a system of payment subsidy operating, and was replaced as from January 1. 1994 by an interest subsidy of 4-3-1 % on housing credits. As a consequence the subsidy to credit dropped. **Calculating the present value of credit** (its value for the entire term of the subsidised credit in the period of draw-down) **that means that subsidy dropped to about 10 % from the former 20 %.** In the case of loans with deferred payment the average was HUF 120 thousand, for traditional annuity loans HUF 40 thousand. All that - along with the drop in real incomes contributed to the **reduction of the volume** of credits.

(iv) The emergence of contract savings institutions

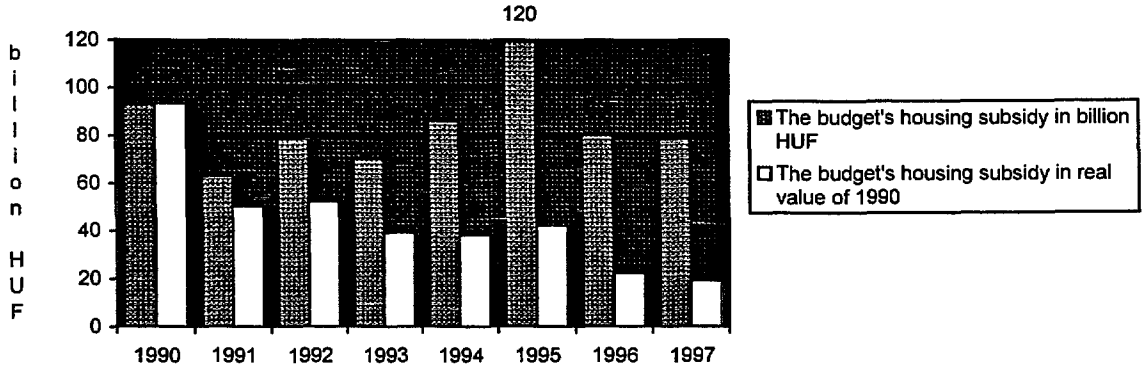
Funds were launched in 1996, which mean, depending on the rate of inflation **subsidy of 10-12 % of the contracted sum** (saving and credit) for every housing expenditure (the utilisation is defined the widest possible way). It is an open ended subsidy, which will have major budgetary effect during coming years. According to government forecasts that will mean additional expenditure of HUF 4-10 billion annually, but other experts foresee **the possibility of that expenditure reaching even HUF 30 billion.**

(v) Deregulation and decentralisation of local subsidies

Because of deregulation the changes in the housing policy of local governments became non-transparent. In the absence of reliable analyses we can assume that 1. resources will be withdrawn, 2. social elements will become secondary. The budgetary appropriations, being part of the financing system of the local governments will not be **mandatory to be used for housing purposes.**

Figure 1. Total Housing Subsidy within the Budget

[5] It may be a question how many housing units benefited from the additional subsidy made available during the two years. Based on the number of units constructed the number is 11 thousand, but if we consider the building permits the additional number of units in 1995 and 1996 was around 15 thousand. Obviously that number includes a large number of constructions "brought forward". But even so HUF 2 million was spent per housing unit constructed.



Housing expenditures within the budget dropped to one fourth of their size in 1990, while the efficiency of the subsidy system remained contradictory.

2. The structure of the subsidy system

The current housing subsidy system operates essentially through three main systems.

a. " Programs" financed from the budget

The "programs" of subsidies financed by the budget are not specified separately, but are often stated in merged items, making analysis impossible. They serve most varied housing policy objectives and there are often several "sub-programs" mixed up within the programs. These programs are not divided in the government budget nor in the reports (e.g. subsidy to the repayment include several programs: subsidy to the repayment of loans made available for the jointly owned parts of condominiums, subsidy to credits advanced between 1989 and 1993, subsidy to credits on the preliminary saving construction for young people called "otthon".) The weight of subsidies inherited from the pre-1989 system is significant. It would make sense to separate them and consolidate them as happened to the banking system. There are no calculations on future liabilities, such as interest subsidy or credit guarantee. In practice no effect study had been made for any program, and one does not know how efficient the individual constructions are. And, finally, we have "time bomb" type constructions": subsidy to the repayment of the loan made available for the rehabilitation of jointly owned parts of condominiums, or the credit guarantee program.

b. Local government programs

Practically no information is available on local government programs. Although certain steps had been taking in this direction (requirement of data supply, analysis exercises by the Ministry of Public Welfare and the Ministry of Interior), but in this area the lack of information is greater than on the fields discussed above. We do not know the direction, effects of the use, not even the sums spent on the housing sector by the local governments.

c. Subsidy through the taxation system

So far subsidies through the taxation system have not been available. However housing policy will have to take this into account, especially the problem of tax avoidance - an issue often raised by professional organs- will have to become a central issue of housing policy. Through the tax authorities analyses can be made with comparatively simple methods in relation to explicit benefits and it would make sense to include them regularly onto the annual reports on housing subsidies.

Table 4. Summary of Subsidy Types and Brief Evaluation

Subsidy construction	Evaluation	Volume (1995/1996 1997)
Subsidy through the budget		
Home construction benefit: The sum of subsidy per child is HUF 200,000, except for the second and third child who are entitled to HUF 1,000,000 each. The sum of subsidy cannot be higher than 65 % of the construction cost (sales price)	Open ended, the highest item, mostly immediate expenditure. Subject to significant criticism: too much dependent on the number of children, social and economic elements are mixed up (only new housing unit). There seems to be a growing belief that VAT benefit was a more efficient instrument for economic subsidy	HUF 32 billion (1996), HUF 16 billion (1997)
Interest subsidy: The budget pays 4 percentage point of the interest on credits drawn for the construction, purchase of new home, during the first five years of repayment, 3 % during the second five years and 1 % during the third three years	Consumers feel the subsidy less, as there is the risk- as the housing credits are concentrated to one bank- that the subsidy is built into the interests. The builder's attitude should be influenced by the current value of subsidy, but that is not transparent for the consumers. It cannot be regarded as efficient.	HUF 0.3 billion (1997) but commitment is approx. HUF 0.7 billion.
Program helping families with a social /economic disadvantage to obtain a home: program supporting the operation of public associations established to help people to get a home	The program is planned to be terminated by 1998. On the basis of experiments innovative solutions can be developed. The limitation of the program is that it concerns only the construction of owned flats	HUF 0.1 billion
Interest subsidy to working capital loans: The facilities building flats for sale (construction companies, local governments, building contracting entrepreneurs) receive subsidy to the repayment of overdraft credit drawn to finance the construction of flats. In case the credit is repaid in one year the budget pays 75 % of the interest, 50 % if repaid between 1 and 2 years, and 25 % if repaid between year 2 and 3.	The subsidy to the interest on credits drawn by companies building homes has a critical point of the subsidy system, as according to informed assumption this subsidy helps primarily the profile of large development companies and the owners of luxury homes. (If the assumption is true that some half of the housing contractor companies enjoy this subsidy, then HUF 1-3 billion of subsidy p. a. means approximately 1000-1200 years annually, or there is minimum HUF 1 million of subsidy per home.) Last year the sum has dropped dramatically, and the reasons for that are unknown.	HUF 0.5 billion
Subsidy for physically disabled people: physically disabled people receive subsidy for the construction of their new home or the reconstruction of their existing home		HUF 1.5 billion
Credit guarantee: guarantee undertaken for credits	It has no observable effect on the market	HUF 1.1 billion

23

drawn before 1989. The state also guarantees subsidised credits drawn after 1994 also, but maximum 80 %, and there is an upper limit set		(1997)
Residential building program: the costs of the preparation of the program serving the rehabilitation of the houses with many flats	The appropriation has been in the budgets of several years, but there is no information on its results	HUF 0.1 billion
Energy-saving rehabilitation (German credit): interest subsidy on loans drawn for energy saving rehabilitation	A recently launched program, the effects are not known; according to experts under current market conditions there is a chance that the subsidy shall not be utilised	HUF 0.2 billion (1997)
Contract savings institutions: there is a bonus on the savings through housing savings funds, 40 % of the amount saved for the first year, 30 % for the later years, maximum HUF 36 thousand/year/account	No information available	HUF 2 billion (1997)
Armed forces: Housing fund advanced to armed forces	No information	HUF 2 million (1997)
Interest subsidy to local government housing subsidy: the payment of the difference between the fixed interest rate and market rate on the local government credits drawn in the 1980es	Belongs to the category of "old credits"	HUF 1 billion
Expenditures related to old loans: The management of "old" credits in various constructions (interest on domestic debt, interest and repayment of bonds and interest subsidy to still outstanding credits)	Essentially the rehabilitation cost of the housing policy of the 1980es; it is suggested to remove them from housing expenditures (Consolidation of the housing system)	HUF 27.1 billion
Payment subsidy: on the credits drawn between 1989 and 1993, but there are additional constructions also, such as youth "otthon" preliminary saving, the rehabilitation of the jointly owned parts of condominiums, and- but in legislation only- repayment subsidy which can be advanced on the rehabilitation of local government owned flats	Most of them subsidy constructions nearing their end, repayment subsidy on still existing contracts, if has an effect on the credit market. One of the most beneficial resources. It is a question whether it helps to accelerate the rehabilitation of condominiums, if so, it may mean significant cost commitment. Similarly uncertain is the local government rehabilitation credit construction.	HUF 8.5-10.0 billion (1977)
Others: Subsidies through the Ministry of Industry and Trade, linked to the promotion of up-to-date building materials, consumer loans linked to youth savings deposits, etc.	The link of these programs to the housing sector needs to be revised, some items should be listed not here	Approximately HUF 1.0 billion

24

Subsidies through the local governments		
Housing maintenance subsidy: to be made available on the basis of the social act of 1993, but it also includes subsidy to rents increased in 1991.	There is no comprehensive information available on how such funds are utilised by the local governments, nor on whether they spend more or less on such purpose	HUF 3.2 billion
The liquidation of forced leases: subsidy to local governments for the liquidation of forced leases	It is the legal obligation of the local governments to liquidate forced leases; that may affect 1000-1500 flats (660 in Budapest) For such liquidation the local governments must also use their own funds	HUF 2 billion (HUF 1 billion from central budget in 1997)
Housing programs of local government: local subsidies made available by the local governments, subsidy to the sale of plots, to housing construction	There is no survey on local programs; several innovative solutions can be observed, in these programs social considerations are generally neglected. It is not clear if the local governments spend the sum of normative subsidy. Part of the privatisation revenue can also be used for local government housing construction.)	HUF 9.6 billion (1997)
Subsidies through the taxation system		Assessed costs
Housing savings (Personal income tax): 20 % on maximum HUF 60,000 on savings for housing purposes, maximum HUF 12 thousand/year	The size of savings for housing purposes is not significant if compared to the number of households which want to change their housing position. Based on household surveys we can assume the number of households wanting to have their homes to be around 300 thousand, and 10-15 % of them employ this form of saving. Data on 1995 show the realisation of such regressivity. Over 45 % of the benefit is used by tax payers above the HUF 550,000 bracket, representing 20 % of tax payers. The tax payers below the HUF 220,000 tax base band - representing over 20 % of private taxpayers- can enjoy less than 10 % of this subsidy	HUF 240 million
Repayment of housing loans (Personal income tax) : 20 % of the amortisation sum (principal, interest, incidental costs), but maximum HUF 35 thousand p.a. can be reduced from the tax. The rehabilitation, modernisation of the homes are not included into this category	Approximately 20 thousand persons made use of this facility, while in 1994-1995 approximately 69 thousand credits were advanced, representing 29 % of utilisation. Utilisation here is more extended than in the case of savings, suggesting that those who draw housing credit calculate with this facility. The subsidy is basically regressive; half of it is utilised by tax payers in the above HUF 550,000 tax bracket (20 % of the tax payers)	HUF 280 million (1995)

25

Benefit related to the income earned from the sale of real property (Personal income tax): the part of the income earned from the sale of real property (sale price minus purchase price and other costs) which is used for housing purposes is tax -free	This tax benefit applies to the capital gain on the sale of property, that is the difference between purchase and sale prices, if used for housing purposes. It makes households interested in investing the gain into the housing sector. Economically speaking it may have two contrary effects: it leads to higher housing consumption and acts as motivation for mobility. Such types of benefits are employed in several countries. However it does not make people interested to move into smaller flats	HUF 3.7 billion
Employer's subsidy (personal income tax, social insurance, etc.): Non-repayable contribution by employer up to maximum 30 % of the purchase price or construction cost, but even in the case of several employers maximum once in five years , up to HUF 500,000 per occasion	The motivation of a significant part of employer's subsidy is the "saving" of income tax, and is practically supplementary salary.	HUF 1-2 billion
Transfer duty (levy): The rate of levy on the transfer of housing property is lower than for other type of property. The rate of levy - per flat- is 2 % below HUF 4 million, and 6 % above such market value. Another benefit is that - similarly to the income earned from the sale of property- no levy is to be paid on the purchase of property is the price paid came from the revenue earned from an earlier sale of housing property.	A subsidy serving mobility, and the composition may be similar to the benefit given to incomes earned from the sale of property. The value limits represent a progressive element	HUF 1-2 billion
Tax avoidance: execution, the building industry (VAT, social insurance, etc.): Typical tax avoidance is through black labour in the building industry, trade without invoices. There are only rough guesses about its volume	It has a serious distortion effect, the effect on income distribution is not knows	HUF 5-7 billion[6]

[6] There are various assessments; according to the latest relevant analysis the sector supports 35-50 thousand workers working on the black side of the economy, causing some HUF 5-7 billion loss in revenue (Magyar Nemzet, 10. 1. 1995. p. 10.)

26

Tax avoidance: private rental sector (Personal income tax) Another typical form of tax avoidance is the income earned from renting out flats; rental income is taxed as other income	It has a distorting effect, as because of the high tax rate it hinders the development of the private rental sector	HUF 1.5-2.0 billion[7]

[7] In 1995 HUF 5,701 million was earned from renting ; 77,154 persons submitted tax return on the leasing of property and flats. If we assume that half of the landlords declare their income and calculate with an average tax rate of 20 %, then we get this- we believe low - volume.

27.

We have no reliable data on the details, often even on the volume of subsidy programs. Nevertheless the working committee takes the risk of drawing some conclusions:

- Taking into account all forms of housing subsidies, 75 % of the total subsidy of some HUF 105 billion flows through the central budget, 10 % though the local governments and 15 % through the taxation system into the economy.
- We would not include the HUF 29 billion commitment related to the pre-1989 period among housing subsidy as in that case the weight of the central budget would drop to 63 %.
- Altogether HUF 32 billion reached the housing sector for supporting housing construction and housing mobility; half of that is housing construction subsidy. The volume of housing construction subsidy had been systematically underestimated (in 1995 the appropriation was HUF 12 billion and HUF 36 was actual; in 1996 HUF 12 billion was appropriation and HUF 32 billion actual) and it is likely that this item will dominate subsidies in 1997 also.
- According to minimum assessments HUF 6-8 billion is the "subsidy" arising in the form of tax evasion, and that points to the importance of programs which would motivate the reduction of tax evasion.
- Although in current subsidies the earlier commitments dominate, the housing policy undertakes further commitments the housing policy efficiency of which could be questions and effect impossible to foresee. These include guarantee undertaking, housing savings funds and credit subsidy.

D. Short term recommendations of the committee: new program elements in the 1998 budget

1. Proposal on the program of extending the social and non-profit rented tenement sector for the 1998 budget year (Working Group No. 2. of the NHC Expert Committee)

In the Hungarian housing system the ratio of local government owned tenement dwellings stock dropped- from the earlier also not too high 25 % - to less than 6 % as a consequence of housing privatisation, as against the 25- 45 % typical of advanced countries. The social housing sector- that is the stock of flats which can be distributed on the basis of social criteria- is insignificant, and in fact neither local government nor other organisation have flats which become empty and can be rented out.

The program is aimed at easing the one-sidedness of the current housing subsidy section (which gives preference to the construction of own homes as opposed to rental housing) by advancing- on an application basis- budgetary funds for the extension of the stock of tenement dwellings up to a specified percentage of building or purchase costs. The objective is the establishment of a new type of tenement dwelling category, which , depending on the intention of landlord can play social role or could operate on non-profit basis.

The **cost** of the program: HUF 5 billion/year

Distribution: Tender system, with fixed sum.

Conditions:

1. The followings can participate in the program: local governments, public companies, foundations, associations
2. Determined own funds of landlords:
- public companies or non-profit organisations (on the basis of qualification by the Ministry of Public Welfare) minimum 30 %
- local governments minimum 50 %
3. The revel of the rent for tenements established under the program must cover operation costs and a specified rehabilitation fund, but the rents cannot be higher than 75 % of the market rent charged for similar flats in the given settlement.
4. The value of the flats purchased under the program cannot surpass a specified level.
5. The flats established shall form the inalienable property of the leasing organisation, cannot be sold or mortgaged. The flats can be leased only on the basis of contracts with specified term.
6. The local government shall decide on the conditions of the lease of those flats, or- in the case of public companies or non-profit organisations- the deed of foundation - available for public inspection- and a decree approved by the NHC shall set the conditions.

An assessment on the tenement dwellings to be established under the program: We calculated with average purchase price of HUF 1.5-2.0 per flat and assumed that 15 % of the tenement dwellings will be established by public companies non-profit organisations and 85 % by the local governments. Under the program the number of flats which can b distributed will grow by 6,000-6,5000, representing 25- 30 % of the new homes built annually.

2. Proposal on the housing rehabilitation program for the budget year of 1998 (Working Group No. 4. of the NHC Expert Committee)

The deteriorating status and costly maintenance of the multi-storeyed residential buildings represent key elements of the housing program. A component is the bad status of old buildings because of the absence of maintenance for decades. Another, partly independent problem relates to the high energy consumption of multi-storeyed old buildings (especially of those built with industrialised technology), arising from the obsolescence of the heating system and the low standard of thermal insulation. The purpose of the program is **to motivate** as many condominia as possible for rehabilitation with the help of subsidies and their own resources. The rehabilitation of privately owned flats is the tasks of the owners, but NHC believes it important to see rehabilitation launched and use the subsidies as motivation for that.

The cost of the program: HUF 5-8 billion/ year

Distribution: Tender system, with specified sum

The participants of the program: the program should be made available for the rehabilitation of the jointly owned parts of the condominia with 10 or more flats, the building structures of co-operative owned buildings and the energy-saving rehabilitation of residential buildings with minimum 10 flats and built with industrialised technology.

The form of subsidy: The condominiums would have two options to choose from: one is a repayment subsidy up to the minimum of HUF 400,000 credit line, 50 % repayment subsidy (a system that is already operational), the other one is a lump sum grant, not to be repaid, at a maximum of 40 % of the sum of the investment (of a maximum of HUF 400 thousand). In the case of credit subsidy, the beneficiary is the owner, while in case cash is donated the beneficiary is the condominium.

E. Further tasks of the Working Committee

The expert working committee

1. would submit proposal on the parameters of the planned programs

It shall discuss the alternative proposals on the two concrete program parameters and shall prepare its proposals. The conclusions drawn by sub-committees 1. and 3. shall be submitted by it.

Deadline: September 30. 1997

2. Back-up study - the directions of the transformation of the subsidy system

After the first draft of the back-up study is discussed- with USAID support- the back-up study shall be finalised, and, concurrently it shall submit a proposal on with what method and with what contents the regular analysis on the government's housing subsidy will need to be prepared.

Deadline: November 30. 1997

3. Proposal on setting up a monitoring system

The committee shall present a proposal on the effects of which forms of subsidy should be analysed by the government taking into account cost saving solutions.

Deadline: October 30. 1997.

Annex A (Hungarian)

Javaslatok a lakástámogatási rendszer korszerűsítésére

Az Országos Lakáspolitikai Tanács lakástámogatások felülvizsgálatára létrehozott Szakértői Bizottságának jelentése

1997. május

A munkabizottság vezetője:

Hegedüs József – Városkutatás Kft.

A munkabizottság tagjai:

Munkacsoport: A lakásépítéshez kapcsolódó támogatások vizsgálata
Pásztor Béla – Önkormányzatok Országos Szövetsége
Cseh Pál – Pénzügyminisztérium
Oszlányi Zsolt – OTP
Nemes Károly – Takarékbank
Németh Ilona – Népjóléti Minisztérium
Horváth Sándor (Sebestyén Ágnes) – Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium
Keresztély Dezső – Magyar Ingatlan Gazdálkodók Szövetsége
Hegedüs József – Városkutatás Kft.

Munkacsoport vezetője: Oszlányi Zsolt
Munkacsoport: A szociális lakásellátás lehetőségeinek bővítése
Battha Pál – Lakásbérlők Egyesülete
Németh Ilona – Népjóléti Minisztérium
Telekes György – Pénzügyminisztérium
Vargha Aurélné – Belügyminisztérium
Hegedüs József – Városkutatás Kft.
Illés Istvánné – Budapest Főváros Polgármesteri Hivatal
Sárkány Sándor – Lakásszövetkezetek Országos Szövetsége
Tóth Árpád – Miniszterelnöki Hivatal
Miklóssy Endre – Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium

Munkacsoport vezetője: Battha Pál
Munkacsoport: Az adórendszeren keresztüli támogatások hatásai
Sárkány Sándor – Lakásszövetkezetek Országos Szövetsége
Hegedüs József – Városkutatás Kft.
Cseh Pál – Pénzügyminisztérium
Dániel Zsuzsa

Munkacsoport vezetője: Sárkány Sándor
Munkacsoport: A lakásfelújítás támogatási rendszerének továbbfejlesztése
Battha Pál – Lakásbérlők Egyesülete
Szántó Gergely – Pénzügyminisztérium
Horváth Sándor (Sebestyén Ágnes) – Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium
Hegedüs József – Városkutatás Kft.
Telekes György.– Pénzügyminisztérium
Illés Istvánné – Budapest Főváros Polgármesteri Hivatal
Keresztély Dezső – Magyar Ingatlan Gazdálkodók Szövetsége
Pásztor Béla – Önkormányzatok Országos Szövetsége
Miklóssy Endre – Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium

Munkacsoport vezetője: Keresztély Dezső
Titkár:
Tönkő Andrea– Városkutatás Kft.

Tartalomjegyzék

A. BEVEZETÉS 1

B. A LAKÁSPROBLÉMA TERMÉSZETE A 90-ES ÉVEK MÁSODIK FELÉBEN 2

1. A makrogazdasági és társadalmi feltételek alakulása a rendszerváltás után 2
2. Lakáshiány Magyarországon 1997-ben 3
3. Szociális lakásprobléma 5
   a) Lakásfenntartási költségek 5
   b) Szociális lakásigények – lakáshoz jutás 5
4. Az "első" lakás probléma 6
5. A lakásállomány leromlásának problémája 6
   a) A belvárosi volt bérházak felújítási igénye 7
   b) Az iparosított lakóépületek problémája a magas lakásfenntartási költségek 7
6. Következtetés 8

C. A LAKÁSTÁMOGATÁSOK RENDSZERE ÉS NAGYSÁGRENDJE 8

1. Előzmények 8
   a) Összefoglalva a legfontosabb változások: 10
2. A támogatási rendszer struktúrája 12
   a) Költségvetésből finanszírozott "programok" 12
   b) Önkormányzati programok 12
   c) Adórendszeren keresztüli támogatások 12

D. A BIZOTTSÁG RÖVID TÁVÚ AJÁNLÁSAI: ÚJ PROGRAMELEMEK AZ 1988-AS KÖLTSÉGVETÉSBEN 18

1. Javaslat a szociális és non-profit bérlakásszektor bővítésének programjára az 1998-as költségvetési évre (OLT-SZB-ának 2. munkacsoportja) 18
   a) Feltételek 19
2. Javaslat lakóház-felújítási programra az 1998-as költségvetési évre (OLT-SZB-ának 4. munkacsoportja) 19

E. A MUNKABIZOTTSÁG TOVÁBBI FELADATAI 20

1. Javaslatot tesz a tervezett programok paramétereire 20
2. Háttértanulmány – a támogatási rendszer átalakításának irányai 20
3. Javaslat a monitoring rendszer felállítására 20

A. BEVEZETÉS

Az Országos Lakáspolitikai Tanács (OLT) 1996 november ülésén döntést hozott egy Szakértői Bizottság felállításáról, amelynek a feladata, hogy elemezze a lakástámogatási rendszer hatékonyságát és javaslatokat tegyen a támogatási rendszer továbbfejlesztésére. A Szakértői Bizottság vezetésével Hegedüs Józsefet, a OLT tagját bízta meg a tanács. Az Országos Lakáspolitikai Tanács Szakértői Bizottsága (OLT-SZB) 1996 december 11.-én alakult meg. A bizottság elfogadta a munkaprogramját, amely a kormány által elfogadott és OLT által támogatott lakáskoncepcióból indul ki, és célul tűzte ki, hogy munkája során

- kidolgozza azoknak az információknak a rendszerét, amelyek a támogatási rendszer értékeléséhez elengedhetetlenül szükségesek
- az összegyűjtött adatok és egyéb információk alapján elemzi a támogatási konstrukciók hatékonyságát
- javaslatot tesz a támogatási rendszer módosítására, új elemek kidolgozására.

Az alakulóülésen döntés született munkacsoportok felállításáról. A bizottság munkáját a USAID technikai segítség programja által finanszírozott titkár és szakértők segítették, illetve segítik. Négy munkacsoport alakult:

1. Új lakások építéshez kapcsolódó támogatások
2. Szociális lakásellátás bővítésének lehetőségei
3. Adórendszeren keresztüli támogatások hatásai
4. Lakásfelújítás támogatási rendszerének továbbfejlesztése

A munkacsoportok 1997 januárjában megalakultak és megkezdték a munkát. A 2. és a 4. munkacsoport javaslatot készített és jutatott el a PM. részére az 1998-as költségvetés előkészítéséhez. (Lásd D. pont.)

Az 1. munkacsoport áttekintette az új lakásépítéshez kapcsolódó támogatások rendszerét, és a lakásépítési kedvezmény hatásának elemzését tűzte ki célul. Mivel nem álltak rendelkezésre elemezhető információk, az OTP segítségével 1996-ra egy területi adatbázis készült el, amely már alkalmas következtetések levonására. Elkészült a háttéranyag első változata. A munkacsoport tervezi, hogy kiválasztott megyékben, és kerületekben részletesebb elemzést végez, és ezek alapján megfogalmazza javaslatait.

A 2. munkacsoport a szociális lakásprogramok bővítésének lehetőségeivel foglalkozik, és elkészítette egy javaslatot (lásd 3. pont). A bizottság tervezi, hogy javaslatait kiegészíti az önkormányzatok lakásprogramjainak elemzése alapján.

A 3. munkacsoport az adórendszer hatását elemezte, elsősorban azzal a céllal, hogy világosan lássa az adórendszer és a lakásszektor költségvetési kapcsolatait. Az adórendszeren keresztüli közvetlen támogatások egyelőre korlátozott mértékűek, de van társadalmi nyomás növelésük irányába, és ezért alapvető fontosságú lehet ezek hatékonyságának elemzése.

A 4. munkacsoport a lakásfelújítások elősegítésére készített javaslatot. A munkacsoport megvitatta a javaslat részleteit is, amihez a háttéranyagokat gyűjtenek össze.

Az OLT-SZB először 1998-as költségvetés irányelveivel kapcsolatosan dolgozott ki javaslatokat, amelyeket 1997 áprilisában az OLT megtárgyalt. Döntés született a javaslatok részletesebb megindoklására és a háttértanulmányok elkészítésére. Ezt a jelentést az OLT-SZB megvitatta és a következő észrevételekkel elfogadta:

A jelentés mellékleteként el fog készülni egy háttértanulmány, amely egy összefoglalón kívül az albizottságoknak megfelelő szerkezetben elemzi a lakáskérdést. A háttérelemzés másodlagos adatokra, feldolgozásokra épített, ezért számos kérdésben hipotetikus állításokat fogalmazott meg. A tanulmány jelenlegi állapotában munkaváltozat, amelynek véglegesítése folyamatban van. A háttértanulmány feladata a bizottság munkájának segítése volt, nem volt cél, hogy koncenzus jöjjön létre a tanulmány valamennyi megállapításával kapcsolatban.

B. A LAKÁSPROBLÉMA TERMÉSZETE A 90-ES ÉVEK MÁSODIK FELÉBEN

1. A makrogazdasági és társadalmi feltételek alakulása a rendszerváltás után

A gazdaság helyzetét a 80-as évek végétől kezdve tartós visszaesés jellemezte (eltekintve az 1994-es évtől). Ennek makrogazdasági jellemzői: a magas infláció, a GDP visszaesése, a korábban nem tapasztalt magas munkanélküliség. Mindezeknek a tényezőknek komoly hatása van a lakásrendszerre, és ezért a lakásépítés, lakásberuházások visszaesésének értékelésekor ezt a tényt nem szabad figyelmen kívül hagyni.

A másik fontos tény a jövedelmi különbségek növekedése. Valamennyi elemzés rámutatott arra a tényre, hogy a rendszerváltás óta a jövedelem egyenlőtlenségek növekedtek[1]:

- a legalsó és a legfelső jövedelemtizedek közötti különbség növekedett 5,8-ról (1987) 7,0-re (1994)
- egyedül a legfelső jövedelemtizedbe tartozók reáljövedelme növekedett, elsősorban a középső jövedelmi csoportok rovására (a legalsó jövedelmi ötöd részesedése a teljes jövedelemből viszonylag stabil volt)
- kialakul egy tartós szegénység, amely a háztartások 12%-ára terjed ki.

A lakástámogatási rendszer elemzésekor figyelembe kell venni ezt a tényt. A 70-es és 80-as évek lakástámogatási rendszere nivellált jövedelemelosztásra épült ahol a háztartási jövedelemkülönbségek viszonylag csekélyek voltak és elsősorban a gyermekek számától függtek, addig a 90-es évekre a jövedelemkülönbségek radikálisan megnövekedtek és a munkajövedelmek (gazdasági szektor), aktivitás egyre fontosabb tényezővé vált. Bár a gyermekes háztartások egy főre jutó jövedelme **átlagosan** alacsonyabb, mint a gyermektelen háztartásoké, de e csoporton belül is egyre nagyobb jövedelem különbségekkel kell számolni.

Mindebből két következtetés adódik:

- egyrészt növelni kell a célzott támogatások arányát
- másrészt pedig a támogatások elosztásánál egyre inkább a jövedelmeket kell figyelembe venni.

[1] Galasi Péter: A jövedelemegyenlőtlenségek változása Magyarországon 1987, 1992-1994. MTA Világgazdasági Kutató Intézet, 1995.

35

2. Lakáshiány Magyarországon 1997-ben

Piaci értelemben vett lakáshiányról nem beszélhetünk, amire közvetett bizonyíték, hogy a lakásárak az inflációhoz mérten csökkentek az elmúlt 6 évben. Ez két dologgal függ össze: egyrészt megjelentek a piacon azok a lakások, amelyek mögött többlet fogyasztás volt (ehhez járult hozzá a privatizáció is), másrészt pedig a háztartások relatív kevesebbet költenek lakásra. Ez nem függ össze a támogatások csökkenésével, hiszen a lakásvásárláshoz minimális költségvetési támogatás járt. Az, hogy a lakásárak visszaestek a korábbi színvonalukra, és az építkezések száma is viszonylag korlátozott maradt, tehát azt mutatja, hogy a hiány csökkent és a lakásépítkezések alkalmazkodtak a fizetőképes kereslethez. Tovább erősíti ezt a feltevésünket az a tény, hogy az építőipar piaci átalakulás megtörtént, és a termelési folyamatban nem lép fel hiány (pl. építőanyag, munkaerő stb.), ami a 1989 előtti időszak tipikus jelensége volt. A piaci feltételeknek ezek a nagyon érzékeny mérői nem utalnak tehát lakáshiányra.

Ugyanezt az eredményt hozza a valamivel durvább mérőszám: a háztartások számának a lakásszámmal történő összevetése. Annak ellenére, hogy vitatott lehet a háztartás pontos definiálása, az együtt élő nem házasok, az idős szülőkkel élő gyerekek, stb., érdemes kiemelni, hogy 1990 és 1996 között – tehát 6 év alatt – jobban javult ennek a mutatónak az értéke, mint a megelőző évtizedben, vagy akár a lakásépítési csúcsot jelentő 70-es évtizedben.

•1. tábla A háztartások száma és a lakások száma, 1970-1996

	1970	1980	1990	1996
Lakásállomány (1000-ben)	3.122	3.542	3.853	3.991
100 lakásra jutó lakos	318	292	263	250
100 szobára jutó lakos	193	146	110	104
Háztartások száma (1000-ben)	3.328	3.719	3.890	3.867
100 lakásra jutó háztartás	108	105	101	97

•Forrás: Farkas, 1995, Mikrocenzus, 1996

A lakásépítés 1988 után radikálisan visszaesett, az 1994-es mélypont után az épített lakások száma 1995-ben az előző évinél 18%-kal volt magasabb, de egyúttal a bontások száma még ennél is nagyobb mértékben nőtt: 27%-kal. 1996-ban a lakásépítések növekedésének mértéke 14 %, a bontások száma pedig 12%-kal növekedett. Az építési engedélyek számában sokkal nagyobb mértékű volt a változás: 1994-1995-ben volt a legmagasabb, majd 1996-ra **22%-kal csökkent** az előző évihez képest, és az 1997-es első negyedévi adatok pedig további csökkenést jeleznek.

Ez mindenesetre a lendület megtorpanásáról tanúskodik. Több kísérlet történt az elmúlt években arra, hogy a lakásépítési szükségletet megbecsüljék. A legáltalánosabbnak használt mutató a lakásállomány 1%-a, ami országos szinten átlagosan évi 40 ezer lakást jelentene. **Nincs semmi bizonyíték arra, hogy a jelenlegi szint katasztrofálisan alacsony lenne**. Ismertek azok az elemzések, amelyek összehasonlítják a magyarországi ezer főre jutó lakásépítést más országokéval, de mint tudjuk, az ilyen összehasonlításoknak nem sok értelme van, ha a keresletnek és kínálatnak másak a feltételei az egyes országokban. Nem teljesen meggyőzőek tehát ezek az érvek, hiszen az új lakások nagyságban kb. másfélszer akkorák, mint a régiek, értékben pedig legalább két-háromszor értékesebbek. Látni kell, hogy ezek a számítások nem vezetnek messzire. A gazdaság elmúlt évek feltételei között a társadalom csak évi 20-25 ezer lakást képes építeni, és ezt is úgy, hogy jelentős mennyiségű költségvetési támogatás kötődik le.

• 2. tábla A lakásépítés volumenének és paramétereinek változása

Év	Építési engedély száma	Épített lakások száma	Bontott lakások száma	Átlagos nagyság (m2)	Nem-szervezett lakásépítés aránya (%)
1980	-	89 065	17 978	67	37,2%
1985	-	72 507	12490	79	52,0%
1990	-	43 771	7 435	90	69,8%
1991	-	33 164	5471	90	73,4%
1992	24 057	25 807	4540	93	79,4%
1993	20 245	20 925	4505	95	86,3%
1994	27 152	20 947	5067	97	86,5%
1995	39 053	24 718	6423	99	91,4%
1996	30 453	28 257	7201[2]	-	-

• Forrás: KSH Lakásstatisztika Évkönyvek

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egyes régiókban nem alakulhat ki lakáshiány, sőt valószínűsíthető, hogy a munkanélküliség és a munkaerő iránti kereslet regionális eltérései miatt lokális lakáshiánnyal kell számolnunk. Ez azonban nem indokol egy egész országra kiterjedő, kizárólag új lakásépítésekre koncentráló támogatást. Következésképpen számítanunk kell növekvő **strukturális lakáshiánnyal**: Mindezen túl figyelembe kell venni, hogy a lakásállomány 16,7 % komfort nélküli lakás (vagy szükséglakás), közel 70%-uk falvakban. Továbbá a lakások jelentős számában él két vagy több család, sokan közülük kényszerből. Végül pedig növekvő számú hajléktalannal is kell számolnunk, ami okát tekintve alapvetően nem lakásprobléma, de megoldása –legalábbis részben – elképzelhetetlen szociális lakások nélkül. Leszögezhetjük, hogy a lakállomány összetétele is komoly társadalmi feszültségek forrása, de a nemzetközi összehasonlítás azt támasztja alá, hogy körülbelül ez az a szint, amit az ország erejéből nagyságrendileg telik. Fontos, hogy a támogatási rendszer hatékonyságának és célzottságának a növelésével, a lakástámogatások nagyságrendjének korrekt – nemzetközi összehasonlításban is elfogadható - nagyságrendjével ez a helyzet javítható legyen. Így például a lakásmobilitás növelésével, illetve az arra való ösztönzéssel is, amely lehetőségeit jól illusztrálja, hogy 1996-ban a háztartások 45%-a él a "méltányolható" lakásnagyságnál nagyobb lakásban, és 10%-a ennél zsúfoltabb lakásban. (Mikrocenzus, 1996.)

3. Szociális lakásprobléma

a) Lakásfenntartási költségek

Az 1980-as évek háztartás-statisztikai adatai szerint a lakáskiadások (lakbérek, rezsikiadások, hiteltörlesztés) a háztartási kiadások 10-15%-át tették ki. A 90-es években a lakáskiadások lényegesen megnőttek: a Magyar Háztartás Panel adatai szerint a háztartások átlagosan jövedelmeik 24-26%-át költik lakással kapcsolatos költségeik fedezésére (a háztartások egyharmada a háztartásjövedelem 30%-ánál is többet költ a lakással kapcsolatos kiadásokra). Az emelkedés tehát jelentős, nemzetközi összehasonlításban azonban ezek az arányok nem tekinthetők különösen magasnak. A lakáskiadások természetesen a legalsó jövedelmi csoportba tartozó családoknak okoznak igazán jelentős problémát. Bár a jobb jövedelmi pozícióban lévő háztartások kétszer annyi rezsit fizetnek, mint a rosszabb helyzetűek, de ez így is (hiteltörlesztéssel együtt) csupán 15%-át teszi ki a jövedelmüknek. A legalacsonyabb jövedelemi csoportba tartozók jövedelmük 42%-át költik el lakásukkal kapcsolatban.

Elsősorban az energia és közműdíjak, kisebb részben a lakbérek emelkedése okozta ezt a problémát. A probléma értékelésénél két tényezőt érdemes figyelembe venni:

1. A többlet terhek nem egyenletesen oszlanak meg, és ez súlyosbítja a problémát. Elsősorban az un. "korszerű" technológiával épült lakások költségei nőttek jelentősebb mértékben (a drága távfűtés és rossz szigetelés miatt).
2. A terhek egyenlőtlen megosztását a lakásfogyasztás is befolyásolja, azok a háztartások, amelyek jövedelmükhöz képest nagyobb, komfortosabb, több szolgáltatást nyújtó lakásokban laknak, ott a terhek nagyobb mértékben emelkedtek.

b) Szociális lakásigények – lakáshoz jutás

Az alacsony jövedelmű háztartásoknak nehéz jövedelmükhöz igazodó, társadalmilag elfogadható minőségű lakásokhoz hozzájutni. Ezt hagyományosan a szociális bérlakások oldották – részlegesen – meg a korábbi rendszerben. A lakásprivatizáció tovább szűkítette ezeket a lehetőségeket.[3] További probléma, hogy ezek az alacsony jövedelmű háztartások nem képesek megfizetni a lakhatási költségeket, így többségükben lakásfenntartási támogatásra is szorulnak. Vegyük még hozzá a hajléktalanok elhelyezésének a kérdését is. Az elmúlt években nem történtek szisztematikus lépések a lakáspolitikában, amelyek a lakásrendszeren belül egy szociális szegmens kialakításának irányába mutattak volna. A megmaradt bérlakás állomány bővítése szükséges ahhoz, hogy egy európai típusú szociális bérlakás rendszer jöjjön létre. Magyarország vélhetően továbbra is a saját lakással rendelkezést fogja favorizálni, ennek ellenére figyelembe kell venni, hogy a legalacsonyabb jövedelmű rétegeket nem lehet terhelni a saját lakás költségeivel. Szükség van tehát egy jól működő szociális szektor kiépítésére.

---

[2] Első három negyedévre alapozott becslés.

[3] 1985-ben például 19 069 megüresedett (és 6 014 új) bérlakást osztottak el a tanácsok. (Lakásstatisztikai Közlemények, 1985, KSH)

4. Az "első" lakás probléma

A új háztartások jelentős része nem képes önálló lakáshoz jutni. Ezek a háztartások tipikus esetben **átmeneti problémával** küzdenek, ami azt jelenti, hogy az életciklus egy későbbi szakaszában – jövedelmeik emelkedése, öröklés stb. miatt – nem lesznek rászorulók. Ez az un. **"első lakás"** probléma, aminek egyik oka a megfizethető bérlakások hiánya. A magyar lakáspolitika bérlakás-ellenessége nagy mértékben növeli e probléma súlyát.

5. A lakásállomány leromlásának problémája

3,8 millió lakott lakásnak közel 60%-a, 2,3 millió lakás családi ház jellegű épületben található. A többszintes lakások közül 780 ezer lakás készült iparisított technológiával, ezen belül 550 ezer lakás épült nagypanelből[4]. Az épületek állapota az elmaradt tervszerű karbantartások és felújítások miatt egyre romlik, minőségük az új építésű lakásokhoz viszonyítva – becslések szerint – 50%-osnak vehető. Az épületek általános fizikai állapotának folyamatos pusztulása következtében folyamatosan csökken a magyarországi lakóépület-vagyon naturális értéke, amelyet az új lakásépítések, és a kisebb számban található felújítások nem kompenzálják.

Az elmaradt felújítások miatt egyre több épület felújítása válik aktuálissá, mind a hagyományos, mind az iparosított technológiával épült lakások esetében. A legtöbb épülettípusra jellemző a technológiából következően a tartószerkezetek hosszú élettartama (a téglaépületek és a panelépületek esetében is ez közel 100 év), így ezeknél az épületeknél a felújítási igény elsősorban az épületek szigetelésénél, a homlokzatok és a gépészeti rendszerek felújításánál jelentkezik (ezeknek az amortizációs ideje jóval kevesebb, általában 25-30 év).

•3. tábla Lakott lakások tulajdonjelleg, építési év alapján, 1996.

	Lakások száma			
	1945 előtt épült	1945 után épült	összesen	Budapest
Természetes személy tulajdona				
családi ház jellegű épületben	711 770	1 592 756	2 304 526	163487
társasházi öröklakás	207 720	844 220	1 051 940	437644
lakásszövetkezeti	0	125 349	125 349	41564
összesen	919 490	2 562 325	3 481 815	642695
Jogi személyek tulajdona				
önkormányzati bérlakás	132 071	99 423	231 494	120925
egyéb	21 067	32 731	53 798	13633
összesen	153 138	132 154	285 292	134558
Összesen	1 072 628	2 694 479	3 767 107	777 253

•Forrás: Mikrocenzus, 1996.

[4] Forrás: Microcenzus, 1996.

Az egyre rosszabb állapotú és magas fenntartási költségű lakások alacsony értékük miatt a lakáspiac alsó szegmensében jelennek meg és jelentenek az alacsonyabb jövedelmű családok számára lakásmegoldást. Megfigyelhető ez a tendencia Budapest belső kerületeiben és a városi lakótelepek többségén is. Ezek az rétegek a magas fenntartási költségeket és a felújítással járó terheket még kevésbé tudják megfizetni, mint a korábbi tulajdonosok, és így várhatóan az épületek állapotának romlása fel fog gyorsulni. Különösen a sűrűn beépített belvárosi területeken és néhány lakótelepen már nemcsak az épületek fizikai állapota jelent gondot, hanem a fennálló társadalmi és szociális problémák. Ezekben az esetekben a terület rehabilitációja nem egyszerű műszaki és finanszírozási kérdéssé válik, hanem választ kell tudni adni a társadalmi problémákra is.

Magyarországon nagyobb felújítási igény két területen jelentkezik a legsürgetőbben:

- nagyvárosokban, különös tekintettel Budapesten, az 1945 előtt épült belvárosi bérházak esetében - az elmaradt felújítások következtében,
- az iparosított technológiával készült lakótelepeken - az időszerűvé váló felújítások mellett megoldásra vár az épületek utólagos hőszigetelése és a fűtési rendszerek korszerűsítése.

A felújítások megvalósíthatóságát mind a két esetben megnehezíti a felújítások magas költsége, a tulajdonosok fizetőképessége, a területek alacsony piaci potenciálja, a privatizált társasházak felújításának megszervezése.

a) A belvárosi volt bérházak felújítási igénye

Legjelentősebb felújítási elmaradás a háború előtt épült nagyvárosi bérházaknál található, melynek legnagyobb része Budapest belvárosában koncentrálódik. Az egykor állami tulajdonban lévő bérlakások fenntartását és felújítását a helyi ingatlankezelő vállalatok látták el jelentős állami támogatás felhasználásával. Míg a vidéki városokban a történelmi városközpontok a 80-as években megújultak, Budapesten csak egy-két tömbben kezdődött meg a rehabilitáció, az épületek nagy részében a sürgős javítási munkákon kívül nem történt lényeges helyreállítás. Budapest belvárosában jelenleg több, mint 100 ezer lakás teljes felújítását kellene sürgősen megoldani.

b) Az iparosított lakóépületek problémája a magas lakásfenntartási költségek

A 70-es és 80-as évek extenzív lakásépítésének következtében Magyarországon 780 ezer közel egyforma nagyságú, minőségű és piaci értékű lakást építettek iparosított technológiával és ebből 630 ezer lakást kötötték be a távfűtési rendszerbe. A házgyári lakások építési és fűtési rendszerének kialakításában elsősorban az előregyártási szempontokat vették figyelembe, sem a beruházó, sem a szolgáltató nem volt érdekelve az energiatakarékos rendszerek kiépítésében. A mai helyzet paradoxona, hogy éppen ezeknek a lakásoknak a legmagasabbak a fűtési költségei, a környezetvédelmi szempontok alapján a legkorszerűbbnek tartott távfűtési rendszer rossz hatékonysága és az építési technológiából adódóan a nem megfelelő hőszigetelés és a magas gépészeti költségek miatt.

6. Következtetés

Magyarországon a lakásprobléma természete alapjaiban megváltozott. Ez a folyamat már elkezdődött a 80-as években, de a rendszerváltás utáni évek, amelyek nyilvánvalóvá tették, hogy paradigma váltásra van szükség a lakáspolitikában. A kormány 1996-ban elfogadott lakáspolitikai koncepciója ellentmondásosan, de tükrözi a lakáspolitika váltásának szükségességét. A mai támogatási rendszer – ami a lakáspolitika legfontosabb eszköze – gyökereit tekintve a 70-es évekre nyúlik vissza, a 80-as években és a rendszerváltás óta bevezetett módosításokkal. Ez az oka annak, hogy időszerűvé vált a támogatási rendszer szisztematikus felülvizsgálata.

C. A LAKÁSTÁMOGATÁSOK RENDSZERE ÉS NAGYSÁGRENDJE

1. Előzmények

A mai lakástámogatási rendszer gyökerei az 1971-es lakástörvényig vezethetők vissza, aminek a lényege, hogy a lakáskérdést szinte kizárólagosan az akkoriban kiépült állami házgyárak termékei révén kívánta megoldani. A lakástámogatási rendszer és az emellett kialakult lakáspiaci intézményi rendszer (házgyárak, OTP, helyi tanácsok, nagyvállalatok, lakásszövetkezetek) lényegében erre a feladatra szerveződött, amit kiegészített egy egyfőre jutó jövedelemtől és gyerekszámtól függő többcsatornás elosztási rendszer. A rendszer lényege egy kettős lakáspiac, amelynek az egyik (állami lakásépítés és elosztás) felére koncentrálódik a támogatás, míg a másik (magánszféra) felére nézve quasi piaci mechanizmusok érvényesülnek, lévén, hogy a lakásberuházások allokációja teljesen állami kézben voltak.

A lakásrendszerben az 1980-as évek első felében történik, amikor fokozatosan feloldódtak a magánszféra egyes szektoraival szembeni hátrányos megkülönböztetés (támogatásokból való kizárás, hátrányos hatósági megítélés telkek elosztása, stb.). Ennek elemei az egyedi lakásépítést – saját kivitelezésű családiház-építés – korlátozó szabályok fokozatos felszámolása (a szociálpolitikai kedvezmény kiterjesztése, hitel diszkriminancia enyhülése, helyi tanácsi lakáspolitika lassú szemléletváltozása, stb.). A bérlakásszektoron belüli magántranzakciók quasi elismerése és velük való versenyzés (többszöri lakáshasználatba-vételi díj kifizetése a lakásukat visszaadó, vagy kisebbre cserélő családoknak). Végül pedig a tulajdonkorlátozás (egy család egy lakás elve) feloldása jelentette 1989–ben a korábbi szabályozástól való elmozdulást. Az a tény, hogy a korábban csak állami vállalatok által előállított lakásformákat megillető kedvezményeket kiterjesztették a magánszférára új lakásépítési formáira nagyban hozzájárult a lakástámogatások növekedéséhez és különösen a lakáshitelezés válságához. Majd 1989-ben a kamatok felemelése, és a változó kamatozású hitel konstrukció, törlesztési támogatás bevezetése, illetve a lakbérek mérsékelt emelése és a privatizációnak való szabad út nyitása volt az utolsó a rendszerváltást megelőző reformoknak a sorában, amely sokkal inkább időben kitolta a válságot mintsem megoldotta volna.

A 80-as évek második felében megjelenik a magyar lakásrendszerben az infláció, amivel a háztartások jövedelme nem képes lépést tartani, a finanszírozási rendszer ezt az ollót a támogatásokkal próbálja áthidalni. Ez a lakáspolitika nem veszi figyelembe, hogy a lakásköltségek megfizethetőség problémája két elemre bontható: egyrészt a lakáshoz jutás költsége, másrészt a lakások fenntartásának költsége. A magyar lakásrendszerben a kettő élesen szétvált egymástól. Kialakult egy nagyon magas lakásár/jövedelem olló, amit kezdetben az államilag kontrollált lakáshoz-jutási csatornákban elviselhető nagyságúvá csökkentettek a támogatások, a 80-as évek második felére azonban ez az olló már nemcsak a magánszektorban, hanem az állami elosztású lakások esetében is nagyon nagy lett. A hazai lakásrendszerben hagyományosan a magas lakáshoz jutási költségek alacsony folyamatos lakáskiadás/jövedelem hányadossal párosultak, ami azt jelentette, hogy a háztartások a lakáshoz jutás pillanatában kellett a több éves lakhatás költségeit finanszírozni, mivel nem működött olyan finanszírozási rendszer, amely képes lett volna ezeket a terheket időben elosztani. Ez egyúttal nagyon negatív hatást gyakorolt a támogatások elosztására, hiszen a lakáshoz jutó családok szükségképpen az idősebb generáció vagyonát, megtakarításait használták fel a lakáshoz-jutásnál, és így a támogatások elosztásánál a lakáshoz jutó háztartás jövedelemi és demográfiai viszonyai nem sokat mondhattak a valóságos vagyoni helyzetről.

A rendszerváltás előtt kísérlet történt átfogó lakásreform kidolgozására, de csak néhány rész-intézkedést sikerült elfogadnia a parlamentnek, ezek között azonban jelentősnek értékelhető a tulajdoni korlátozások feloldása, a központi (igaz, kismértékű) lakbéremelés, a fix kamatozású hitelezési rendszer megszüntetése, és a bérlakásprivatizáció - ellentmondásoktól nem mentes - megindítása. Átfogó új lakásszabályozást 1989-ben nem sikerült elfogadnia. Az új kormány is célul tűzte ki új lakástörvény elfogadását, de csak az 1993-as (1038-as) kormányhatározatig jutott, amely sok szempontból pusztán iránymutatások laza összegzése volt.

A vagyonátadástól (1990-91-től) számítva a helyi önkormányzatok felelőssége megnőtt, a bérlakások új tulajdonosaiként azonban sokáig ellentmondásos volt a helyzetük tényleges jogosítványaikat illetően. Hosszas viták után megszületett a Bérlakástörvény (1993) és ennek részeként a privatizációra való kötelezés, amely felgyorsította azt a már korábban beindult folyamatot, amelynek eredményeként a bérlakások száma és aránya nagymértékben lecsökkent (1989-es 23%-ról 6%-ra 1996-ra) és megszűnt annak lehetősége, hogy helyi döntés alapján differenciált bérlakásszektor maradjon, amely nemcsak szűken vett szociális feladatokat lát el.

A lakásfinanszírozási rendszerben többször is módosult az új (piaci kamatú) hitelekhez kötődő támogatási rendszer: az 1989-ben bevezetett a törlesztési támogatást 1994-ben a kamattámogatás váltotta fel és az OTP - az egyetlen lakáshitelezéssel komolyabban foglalkozó bank – bevezette az inflációs környezethez jobban alkalmazkodó halasztott törlesztésű hitelt. A "régi" hitelek problémáját kétszer is újraszabályozták, melynek eredményeként fokozatosan csökkent az állami támogatás mértéke. 1997-ben a parlament elfogadta a lakástakarékpénztárakról szóló törvényt, és három lakástakarékpénztár 1997 elején meg is alakult.

A lakásszektorral kapcsolatos központi támogatási rendszerek a 80-as évek végétől fokozatosan megszűntek. Az állami lakásépítéshez, illetve a bérlakások fenntartásához adott költségvetési támogatások 1991-től a decentralizálás jegyében átalakultak az önkormányzatoknak adott lakásgazdálkodási normatívává, illetve a Szociális Törvény által bevezetett szociális normatíva részévé váltak. Ezáltal nemcsak az elosztás módja változott meg, hanem a célhoz-rendelés is, amennyiben az új normatívák felhasználási kötöttség nélkül kerültek megállapításra.

Az új kormány 1994. novemberében az ÁFA visszaigénylés lehetőségét megszüntette és sor került a szociálpolitikai támogatás lakásépítési támogatássá való átalakítására és összegének jelentős megnövelésére. A költségvetés stabilizációja keretében 1995. májusában bekövetkezett (a szakmai szempontból amúgy is erősen kritizált) támogatások jelentős szűkítése.

1995 augusztusában döntés született a lakásügy kormányzati felelősének megállapítására és az OLT felállítására vonatkozóan. A PM igen rövid határidővel megbízást kapott egy új lakáspolitikai koncepció kidolgozására, amelyet a kormány 1996-ban elfogadott.

a) Összefoglalva a legfontosabb változások:

(1) Bérlakásépítés, felújítás támogatásának megszűnése

1988-1990 között évi 15-21 milliárd Ft költségvetési kiadást jelentett az új bérlakások építése (telek-előkészítéssel együtt), felújítása, ami **mai árakon 60 milliárd Ft kiadást jelentene** (4-es szorzót alkalmazva az 1990-es és 1996 közötti infláció hatásának közelítésére). Ennek kivétele a rendszerből komoly következményekkel járt, elsősorban az önkormányzati (részben szociális) lakásépítésre nézve. Az önkormányzati lakásépítés tehát leállt, az **önkormányzati lakásállomány nagyobb részét (75 %-át) privatizálták.**

(2) ÁFA kedvezmény megszűnése és a szociálpolitikai kedvezmény (lakásépítési kedvezmény) megnövekedése

1994 novemberében megszűnt az ÁFA kedvezmény, amit a szociálpolitikai kedvezmény (nevének lakásépítési kedvezményre módosítása) és jelentős gyerekszámtól függő felemelése kompenzál. Számítások szerint a korábbi 850 ezer Ft-ot jelentő átlagos támogatás (szociálpolitikai kedvezmény és az ÁFA kedvezmény) megemelkedett átlagosan 1.4 millió Ft-ra, ami az 1995 és 1996-ban engedélyezett kb. 54727 lakáshoz vettek fel hozzávetőlegesen **30 milliárd Ft többlet kiadást okozva a költségvetésnek**. Ennek eredménye 1994-hez képest kb. 10 000-rel[5] több lakás építése volt, azaz **3,0 millió Ft-ba került a költségvetésnek új lakás építési volumen egy egységgel való növelése.**

[5] Kérdéses lehet, hogy a két évben nyújtott többlettámogatás hatása hány lakásnál jelentkezik. Az építések száma alapján ez 11 ezer, ha azonban az építési engedélyeket vesszük, akkor az 1995 és 1996 évi többlet 15 ezer körül van. Nyilvánvalóan ez a szám jelentős mértékben tartalmaz "előrehozott" építéseket. De így is lakásonként 2 millió Ft-ba került egy lakással növelni a lakásépítkezéseket.

(3) *Törlesztési támogatás megszüntetése és a kamattámogatás bevezetése*

1989 januárja és 1993 decembere között lakáshitelek törlesztési támogatási rendszere működött, amit az 1994 január 1.-től a lakáshitelek 4-3-1-os % kamattámogatása váltott fel. Ennek következtében a hitelek támogatottsága csökkent. **A hitel jelenértékét számítva** (a támogatás hitel egész időtartamára vonatkoztatott értékét a felvétel időszakában) **a támogatás kb. 10%-ra esett vissza a korábbi 20%-ról**. A halasztott törlesztésű hitel esetében átlagosan 120 ezer Ft, a hagyományos annuitásos hitel esetében 40 ezer Ft. Mindez – a reáljövedelmek csökkenése mellett – hozzájárult hitelek **volumenének visszaeséséhez.**

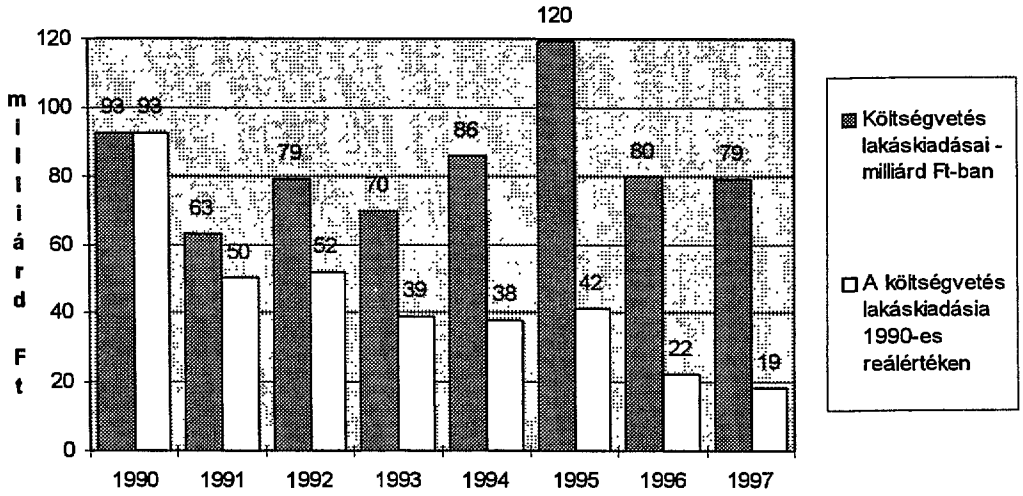
(4) *Lakástakarékpénztárak megjelenése*

1997-ben indulnak a lakástakarékpénztárak, ami az infláció alakulásától függően a **szerződéses összeg** (megtakarítás és hitel) **10-12%-ának megfelelő támogatást jelent** minden lakással kapcsolatos kiadás esetében (a felhasználás a lehető legszélesebben van definiálva). Nyitott végű támogatás, aminek komoly költségvetési kihatása lesz a következő évekre. A kormány előrejelzései szerint évi 4-10 milliárdos kiadásnövekedés, de más szakértői becslések akár **30 milliárd Ft elérését sem tartják kizártnak**.

(5) *Helyi támogatások deregulációja és decentralizációja*

A dereguláció következtében átláthatatlan az önkormányzatok lakáspolitikájának változásai. Megbízható elemzések hiányában valószínűsíthető, hogy 1. források kivonása zajlik le, 2. szociális elemek háttérébe szorulnak. A költségvetésbe beállított összegek, mivel részei az önkormányzati finanszírozási rendszernek nem jelentenek **felhasználási kötöttséget.**

A költségvetés lakáskiadásainak változása



A költségvetésen belüli lakáskiadások az 1990-es év egynegyedére estek vissza reálértékben, mégpedig úgy hogy a támogatási rendszer hatékonysága továbbra is ellentmondásos.

2. A támogatási rendszer struktúrája

A mai lakástámogatási rendszer lényegében három fő rendszeren keresztül működik:

a) Költségvetésből finanszírozott "programok"

A költségvetésből finanszírozott támogatások "programjai" nem különülnek el, gyakran összevont tételekben szerepelnek, ami lehetetlenné teszi az elemzéseket. A legkülönbözőbb lakáspolitikai célokat szolgálják gyakran egyes programokon belül több "alprogram" keverik. Sem a kormány költségvetése, sem a beszámolók nem választják el egymástól ezeket a programokat. (Pl. a törlesztési támogatás több programot is magába foglal: társas- és szövetkezeti házak közös részeire adott hitelek törlesztési támogatását, 1989-1993 közötti hitelek támogatását, és a ifjúsági, "otthon" előtakarékossági konstrukció utáni hitelek támogatása). Jelentős azoknak a támogatásoknak a súlya, amelyek az 1989 előtti rendszer öröksége. Indokolt lenne ezek kiemelése, és hasonlóan a bankrendszerhez, konszolidálása. Nincsenek számítások a jövőbeni elkötelezettségekről, pl. a kamattámogatás, vagy a hitelgarancia. Gyakorlatilag egyik programra sem készült hatásvizsgálat, nem lehet tudni, hogy milyen hatékonyságúak az egyes konstrukciók. Végül pedig léteznek "időzített bomba" típusú konstrukciók: társasházak közös részeinek törlesztési támogatása, vagy a hitelgarancia program.

b) Önkormányzati programok

Az önkormányzati programokról gyakorlatilag nincs információ. Bár ebbe az irányban történtek lépések (adatszolgáltatás előírása, Népjóléti Minisztérium és a Belügyminisztérium elemzései), de itt még az előbbieknél is nagyobb információ hiánnyal kell számolni. Nemcsak a felhasználás irányát, hatásait nem ismerjük, de még azt sem, hogy mekkora összegeket fordítanak az önkormányzatok a lakásszektorra.

c) Adórendszeren keresztüli támogatások

Az adórendszeren keresztüli támogatások eddig nem szerepeltek a lakástámogatások között. A lakáspolitikának azonban számolni kell ezzel a területtel, különösen az adómegkerülés problémája – amely a szakmai szervek részéről többször felvetett kérdés – a lakáspolitika egyik központi kérdésévé kell, hogy váljon. Az adóhatóságokon keresztül viszont az explicit engedményekkel kapcsolatban viszonylag egyszerű módszerekkel lehet elemzéseket készíteni, és ezeket érdemes rendszeresen beépíteni a lakástámogatásokról szóló éves jelentésekbe.

45

Támogatási konstrukció	Értékelés	Nagysága (1995/19961 997)

Költségvetésen keresztüli támogatások

Lakásépítési kedvezmény: A kedvezmény összege gyermekenként 200.000 forint, kivéve a második és harmadik gyermeket, akik után gyermekenként 1.000.000 forint. A kedvezmény összege az építési költség (eladási ár) 65%-át nem haladhatja meg.	Nyílt végű, legnagyobb tétel, nagyrészt azonnali kiadás. Jelentős bírálat tárgya: gyerekszámtól való függőség mértéke túl nagy, a szociális és konjunturális elemek keveredése (csak új lakás). Erősödik az az álláspont, hogy az AFA kedvezmény hatékonyabb eszköz volt a konjunturális támogatásokhoz.	32 md Ft (1996), 16 md Ft (1997)
Kamattámogatás: Az új lakás építéséhez, vásárlásához felvett hitelek kamataiból 4 százalékpontot fizet meg a költségvetés a törlesztés első öt évében, 3%-ot a második öt évben, és 1%-ot a harmadik öt évben.	A kamattámogatás kevésbé érzékelhető a fogyasztók által, meg van a veszélye – mivel a lakáshitelek egy bankhoz koncentrálódnak – annak, hogy a támogatás beépül a kamatokba. Az építők magatartását a támogatás jelenbeli értéke kellene, hogy befolyásolja, de ez nem átlátható a fogyasztók számára. Nem tekinthető hatékonynak.	0,3 md Ft (1997), de az elkötelezettség kb. 0, 7 md Ft
Hátrányos helyzetű társadalmi csoportok lakáshoz jutását elősegítő program: szociális lakáshoz-juttatás elősegítésére alakult közhasznú társaságok működését segítő program	A program a tervek szerint 1998-ra leáll. A kisérletek alapján innovatív megoldások dolgozhatók ki. Korlátja a programnak, hogy csk tulajdoni lakások építésében gondolkodott.	0,1 md Ft
Forgóeszközhitel kamattámogatása: Értékesítés céljára lakást építők (építőipari vállalatok, önkormányzatok, beruházók-vállalkozók) a lakás felépítéséhez igénybevett forgóeszközhitel kamatainak megfizetéséhez támogatást kapnak. A hitel egy éven belüli visszafizetése esetén a költségvetés a kamat 75%-át, egy és két év között 50%-át, 2és3 év között 25%-át téríti meg a banknak az adós helyett.	A vállalkozói lakásépítéshez felvett hitelek kamattámogatása az egyik kritikus pontja a támogatási rendszernek, hiszen megalapozott feltevések szerint ez a támogatás jelentős részben a nagy fejlesztőcégek profitját és a luxus lakások tulajdonosait segíti. (Ha igaz az a feltevés, hogy a vállalkozói lakásépítők kb. fele jut hozzá ehhez a támogatáshoz, akkor az évi 1-3 milliárd Ft összegű támogatás kb. 1000-1200 lakást jelent évente, azaz egy lakásra legalább 1 millió Ft jut.) Az utóbbi évben radikálisan visszaesett ez az összeg, okai nem ismertek.	0,5 md Ft
Mozgássérültek támogatása: mozgássérültek új lakásuk építéséhez, vagy meglévőnek az átalakításához kapnak támogatást.		1,5 milliárd
Hitelgarancia: Az 1989 előtti hitelekre vállat garancia. 1994 utáni támogatott hitelekre is garanciát vállalt az állam, maximum 80 % és felső határig.	Nincs érzékelhető hatása a piacra.	1,1 milliárd (1997)

46

Lakóház program: többlakásos épületállomány felújításának megindítását szolgáló program előkészítésének költségei.	Több éve szerepel mint előirányzat a költségvetésben, eredményeiről nincs információ.	0,1 md Ft
Energiatakarékos felújítás (német hitel): energiatakarékos felújításhoz felvett hiteleke kamattámogatása.	Most induló program nem ismertek a hatásai, szakértők szerint a mai piaci feltételek között meg van az esély arra, hogy nem veszik igénybe a támogatást.	0,2 md Ft (1997)
Lakás-takarékpénztárak: A lakástakarékpénztárakon keresztüli megtakarítások után prémium jár, a megtakarítás 40 % az első évben, 30 % a további években, maximum 36 ezer Ft/év/számla.	Hatása később lesz érzékelhet, szakértői becslések szerint nem az új építések hanem a felújítások és a lakásmobilitás területén (ez a pozitív vonása). Költségei nem kiszámíthatók, 4-tól, akár 30 milliárdra is felmehetnek 2 éven belül. Nyitott végű, alapvetően regresszív típusú támogatás.	4 md (1997)
Fegyveres testületek: Fegyveres testületeknek jutatott lakáscélú forrás.	Nincs információ.	2 md Ft (1997)
Önkormányzati lakástámogatási hitel kamattámogatása: az 1980-as években felvett önkormányzati hitelek fix kamatai és piaci kamatai közötti különbség megtérítése	A "régi hitelek" kategóriájába tartózik.	1 md FT
Régi hitelekkel kapcsolatos kiadások: A "régi" hitelek különböző konstrukciójú kezelése (belföldi adósság kamata, kötvények kamata és törlesztése, valamint a megmaradt hitelek kamattámogatása).	Lényegében a 80-as évek lakáspolitikájának szanálási költsége, javasolható ennek kiemelése a lakáskiadásokból (lakásrendszer konszolidációja)	27,1 md (1997)
Törlesztési támogatás: az 1989 és 1993 között felvett hitelek után, de ezen kívül léteznek még konstrukciók, mint az ifjúsági, otthon előtakarékosság, társasházak közös részeinek felújítása, és – még csak jogszabályban - az önkormányzati lakások felújításához adható törlesztési támogatás	Jelentős részben kifutó támogatás, de a még a létező szerződések után járó törlesztési támogatás, van hatása a hitelpiacra. Az egyik legkedvezményesebb forrás. Hasonlóan kérdéses, hogy a társasházak felújítása felgyorsul-e, ha igen akkor ez komoly kiadási elkötelezettséget jelenthet. Hasonlóan bizonytalan az önkormányzati felújítási hitel konstrukciója.	8,5-10,0 milliárd Ft (1977)
Egyéb: IKM-en keresztül korszerű építési anyagok elterjesztéséhez kapcsolódó támogatások, ifjúsági takarékbetéthez kapcsolódó áruvásárlási kölcsönök stb.	Ezek a programok lakásszektorral való kapcsolata felülvizsgálatra szorul, bizonyos tételeket nem jogos itt szerepeltetni.	Kb. 1 md Ft

Önkormányzatokon keresztüli támogatások

Lakásfenntartási támogatás: Az 1993. évi szociális törvény értelmében kell nyújtani, de ide tartozik az 1991-ben megemelt lakbérek támogatása is.	Nincs átfogó információ hogyan használják fel ezt a keretet az önkormányzatok, de arról sincs, hogy többet vagy kevesebbet költenek erre.	3,2 md Ft
Kényszerbérletek felszámolása: az önkormányzatoknak nyújtott támogatás a kényszerbérletek felszámolásához	Az önkormányzatok törvényi kötelezettsége a kényszerbérletek felszámolása nagyságrendileg ez 1000-1500 lakás érinthet (Budapest. 660). A felszámoláshoz az önkormányzatoknak saját forrást is fel kell használniuk.	0,2 md Ft (központi költségvetés 0,1 md Ft) 1997
Önkormányzatok lakásprogramjai: önkormányzatok által nyújtott helyi támogatás, telekértékesítés támogatása, lakásépítés támogatása, stb.	A helyi programokról nincs áttekintés, sok innovatív megoldással lehet találkozni, általában a szociális szempontok háttérbe szorulnak ezekben a programokban. Nem világos, hogy elköltik-e a normatív támogatás összegét az önkormányzatok. A privatizációs bevétel egy része is használható önkormányzati lakásépítésre.)	9,6 md Ft (1997)

Adórendszeren keresztül

		Becsült költsége
Lakáscélú megtakarítások (SZJA): Lakáscélú megtakarítás után maximum évi 60 ezer forint összegű megtakarítás 20 százaléka, maximum 12 ezer Ft/év.	A lakáscélú megtakarítások nagysága nem tekinthető jelentősnek, ha a lakást változtatni kívánó háztartásokéval vetjük össze. A háztartásvizsgálatok alapján a lakást változtatni kívánó családok számát nagyságrendileg 300 ezerre becsülhetjük, ekkor kb. 10-15%-uk az, aki igénybe veszi ezt a megtakarítás formát.) Az 1995-re vonatkozó adatok azt mutatják, hogy ez a regresszivitás érvényesül. A teljes kedvezmény több, mint 45%-át az 550 ezer Ft adósáv feletti adózók veszi igénybe, akik az adókörbe bejelentkezők 20%-át képviselik. Míg a 220 ezer Ft adóalapsáv alatti adózók – akik több mint egyharmadát teszik ki az adózó magánszemélyeknek -- kevesebb mint 10%-át élvezhetik ennek a kedvezménynek.	247 millió Ft (1995)

48

Lakáshitelek törlesztése (SZJA): Az adó csökkenti a lakáshitel törlesztésére (tőke, kamat, járulékos költség) fordított összeg 20 százaléka, de maximum 35 ezer forint/év. A lakáscélú felhasználásba nem tartozik bele a lakásfelújítás, korszerűsítés.	Körülbelül 20 ezer fő vette igénybe, míg 1994-1995-ben nyújtott lakáscélú hitelek száma kb. 69 ezer volt, ami 29%-os igénybevételt jelent. Itt az igénybevétel sokkal szélesebb körű mint a megtakarítások esetében, ami arra utal, hogy a lakáshitelt felvevők számolnak ezzel a kedvezménnyel. A támogatás alapvetően regresszív, a támogatás felét az 550 ezer Ft feletti adósávba tartozók (adózók 20%-a) veszi igénybe.	280 millió Ft (1995)
Ingatlan értékesítésből származó jövedelem kedvezménye (SZJA): Az ingatlan eladásából származó jövedelem (eladási ár mínusz a vásárlási ár és egyéb költségek) azon része, amelyet lakáscélra használnak fel adómentes.	Ez az adókedvezmény az ingatlanértékesítés tőkenyereségének, ami a vételár és az eladási ár közötti különbözet (capital gain) lakáscélra fordított részére ad kedvezményt. Másképpen arra ösztönöz, hogy a nyereséget a lakásszektorba fordítsák vissza a háztartások. Közgazdaságilag két egymásnak részben ellentmondó hatást fejthet ki: egyrészt magasabb lakásfogyasztást eredményez, másrészt pedig mobilitásra ösztönöz. Több országban alkalmazzák ezt a kedvezmény típust. A lefelé mobilitásra (kisebb lakásba költözés) azonban nem ösztönöz.	3,7 md Ft (1995)
Munkáltatói támogatás (SZJA, TB stb.): Az alkalmazottaknak vissza nem térítendő munkáltatói támogatás a vételár vagy az építési költség igazolt összegének 30 százalékáig, de több munkáltató esetén is legfeljebb 5 évenként egy alkalommal 500 ezer forintig terjedő összegbe	Munkáltatói támogatások jelentős részének a motivációja a jövedelmi adó "megtakarítás", gyakorlatilag úgy fogható fel, mint egyfajta bérkiegészítés	1-2 md Ff
Illeték kedvezmény (Illeték): Lakástulajdon átruházási illetékének mértéke kedvezményezett más ingatlanokhoz képest. Egyrészt az illeték mértéke – lakásonként – 4 millió forintig 2%, a forgalmi érték ezt meghaladó összege után 6%. Másik kedvezmény – hasonlóan a SZJA ingatlanjövedelemből származó bevételi esetében – az, hogy amennyiben az ingatlanvásárlás illetékmentes, amennyiben a korábban értékesített lakásingatlanból származó bevételből finanszírozzák.	Mobilitást segítő támogatás, hasonló lehet a megoszlása mint az ingatlanértékesítésből származó jövedelem kedvezményéé. Az értékhatárok pedig progresszív elemet jelentenek.	1-2 md Ft

49

Adómegkerülés – kivitelezés, építőipar (AFA, TB, stb.): Tipikus adómegkerülési gyakorlat az építőiparban alkalmazott fekete munka, és számlanélküli kereskedelem. Ennek nagyságrendjéről csak durva becslések vannak.	Komoly torzító hatása van, nem ismerte jövedelem elosztásra való hatása.	5-7 milliárd[6]
Adómegkerülés – magánbérleti szektor (SZJA): A magánbérletből származó jövedelem a másik tipikus adómegkerülési forma, a bérbeadásból származó jövedelme ugyanúgy adózik, mint más jövedelem	Torzító hatása van, magas adóterhek miatt gátolja a magánbérleti szektor kialakulását.	1,5-2,0 md Ft[7]

[6] Erről a legkülönbözőbb becslések látnak napvilágot, az egyik legutolsó ilyen elemzés szerint 35-50 ezer fekete munkavállalót tart el a szektor, és ez mintegy 5-7 milliárd forintos költségvetési kiesést okoz (Magyar Nemzet, 1995.10.1. 10.o.,)

[7] 1995-ben 8 701 MFt jövedelem származott bérbeadásból, 77 154 fő vallott be ingatlan és lakás bérbeadásából származó jövedelmet. Ha azt feltételezzük, hogy a bérbeadók fele vallja be a jövedelmét, és átlagosan 20 %-os adórátát, akkor kapjuk ezt - véleményünk szerint – alsó becslést.

50

A különböző támogatási programok részleteiről, sok esetben nagyságáról sem áll rendelkezésre megbízható adat. Mégis a munkabizottság megkockáztat néhány következtetést.:

- Minden lakástámogatási formát figyelembe véve nagyságrendileg 105 md Ft lakástámogatás 75%-a a központi költségvetésen keresztül, 10%-a az önkormányzatokon és 15%-a az adórendszeren keresztül megy be a gazdaságba.
- A lakástámogatások 1989 előtti elkötelezettsége miatti összeg 29 milliárd Ft-ot nem szerepeltetnénk a lakástámogatások között, akkor a központi költségvetés súlya 63%-ra csökkenne.
- Teljes egészében 32 milliárd Ft kerül be a lakásszektorba a lakásépítés és lakásmobilitás támogatására, ennek a fele a lakásépítési kedvezmény. A lakásépítési kedvezmény nagyságrendjének szisztematikus alulbecslése (1995-re 12 md Ft volt az előirányzat, és 36 md Ft volt a tény, 1996-ra 12 md Ft volt az előirányzat és 32 md Ft volt a tény) valószínűsíti, hogy az 1977-es évben is ez a tétel fogja dominálni a támogatásokat.
- Minimum becslések szerint 6-8 md Ft képviselnek az adómegkerülés miatti "támogatások", amelye felvetik azoknak a programoknak a fontosságát, amelyek ösztönöznek az adómegkerülés visszaszorulásra.
- Annak ellenére, hogy a mai támogatásokban dominálnak a korábbi elkötelezettségek, a lakáspolitika újabb elkötelezettségeket vállal, amelyek lakáspolitikai hatékonysága megkérdőjelezhető és hatása kiszámíthatatlan. Így a garancia vállalás, a lakástakarékpénztárak és a hiteltámogatás.

D. A BIZOTTSÁG RÖVID TÁVÚ AJÁNLÁSAI: ÚJ PROGRAMELEMEK AZ 1988-AS KÖLTSÉGVETÉSBEN

1. Javaslat a szociális és non-profit bérlakásszektor bővítésének programjára az 1998-as költségvetési évre (OLT-SZB-ának 2. munkacsoportja)

A magyar lakásrendszerben az önkormányzati bérlakásállomány nagysága - a már korábban sem túl magas 25%-os arányról - a lakásprivatizáció következtében 6 % alá süllyedt, szemben a fejlett országok 25-45%-os arányával. A szociális lakásszektor – azaz a szociális kritériumok alapján elosztható lakásállomány – jelentéktelen, lényegében sem az önkormányzatok, sem pedig más szervezetek nem rendelkeznek megüresedő és bérbe adható lakásokkal.

A program a mai lakástámogatási rendszer egyoldalúságát (amely a sajátlakás-építést részesíti előnybe a bérlakásokkal szemben) kívánja oldani azzal, hogy pályázati alapon költségvetési forrást biztosít a bérlakásállomány bővítésére az építési vagy vásárlási tőkeköltségek meghatározott százalékáig. A cél egy újfajta bérlakás-kategória fokozatos megteremtése, mely a bérbeadó szándékától függően szociális szerepű vagy non-profit alapon működik.

A program **költsége:** 5 milliárd Ft/év

Elosztás: Pályázati rendszer, zárt összeggel

a) Feltételek

1. A programban részt vehetnek: önkormányzatok, közhasznú társaságok, alapítványok, egyesületek
2. Meghatározott saját erő a bérbeadók részéről
   - közhasznú vagy non-profit szervezetek (Népjóléti Minisztérium minősítése alapján) minimum 30%
   - önkormányzatok minimum 50 %
3. A program keretében létrejövő bérlakások lakbérszintjének fedeznie kell az üzemeltetési költségeket, és egy meghatározott felújítási alapot, a lakbérek azonban nem haladhatják meg az adott településen hasonló lakások esetében érvényesülő piaci lakbér 75%-át.
4. A program keretében megvásárolt lakások értéke nem haladhatja meg egy meghatározott szintet.
5. A létesített bérlakások a bérbeadó szervezet elidegeníthetetlen vagyonát képezik, nem adhatók el, és nem terhelhetők meg. A lakások csak határozott idejű szerződésekkel adhatók bérbe.
6. A lakások bérbeadásának szempontjairól önkormányzati határozat, illetve - közhasznú vagy non-profit szervezetek esetében - alapító-okiratban nyilvánosan hozzáférhető és az OLT által jóváhagyott rendelet kell rendelkezzen.

Becslés a program keretében létrejövő bérlakások számára vonatkozóan: Átlagosan 1,5-2,0 millió Ft-os lakás megvásárlási árral számolunk, és azt feltételezzük, hogy a bérlakások 15%-át közhasznú vagy non-profit szervezetek, 85%-át önkormányzatok. A programban 6000-6500 bérlakással bővül az eloszthatóó lakások száma, ami az éves új lakásépítés 25-30%-a.

2. Javaslat lakóház-felújítási programra az 1998-as költségvetési évre (OLT-SZB-ának 4. munkacsoportja)

A többszintes lakóházak romló állapota és drága fenntartása a lakásprobléma egyik legfontosabb elemét jelenti. Ennek egyik összetevője a régi építésű épületeknek a rossz állapota az évtizedek óta elmaradt felújítások következtében. Egy másik, részben független probléma a többlakásos (különösen az iparosított technológiával épített) lakóházak magas energiafogyasztása, amely a fűtési rendszer korszerűtlenségéből és a hőszigetelés alacsony színvonalából adódik. A program célja, hogy minél több soklakásos társasház **ösztönzést kapjon** a felújítások megvalósítására a támogatások és saját forrásuk felhasználásával. A magántulajdonú lakásállomány felújítása a tulajdonok feladata, de a OLT fontosnak tartja, hogy a felújítás meginduljon és erre támogatások is ösztönzést adjanak.

1. **A program költsége**: 5-8 millárd Ft/év
2. **Elosztás:** Pályázati rendszer, zárt összeggel

A programban részt vehetnek: a 10 vagy több lakásos társasházak közös tulajdonban lévő és a szövetkezeti épületek épületszerkezeteinek felújítására, illetve az iparosított technológiával épített legalább 10 lakásos lakóházak energiatakarékos felújítására vehető igénybe

Támogatás formája: A társasházak két támogatási forma között választhatnak: Az egyik törlesztési támogatás, maximum 400 000 Ft hitelkeretig, 50%-os törlesztési támogatás (lényegében a ma is élő rendszer) a másik egyösszegű, vissza nem térítendő támogatás a beruházási összeg (maximum 400 ezer Ft) 40%-áig (hitelintézet lebonyolításában). A hiteltámogatás esetében a tulajdonos a kezdeményezett, a készpénz támogatás esetében a társasház.

E. A MUNKABIZOTTSÁG TOVÁBBI FELADATAI

A szakértői munkabizottság

1. Javaslatot tesz a tervezett programok paramétereire

Két konkrét program paramétereire vonatkozó alternatív javaslatokat megvitatja, és elkészíti javaslatait. Az 1.-es és a 3.-as albizottság munkájának következtetéseit is előterjeszti.

Határidő: 1997. szeptember 30.

2. Háttértanulmány – a támogatási rendszer átalakításának irányai

A háttértanulmány első változatának megvitatása után – a USAID támogatásával – véglegesíteti a háttértanulmányt, és egyúttal javaslatot tesz arra, hogy a kormány lakástámogatásainak jövőben rendszeresen elkészítendő elemzése milyen módszerrel és tartalommal készüljön el.

Határidő: 1997 november 30.

3. Javaslat a monitoring rendszer felállítására

Javaslatot készít a bizottság, hogy milyen támogatási formák hatásait vizsgáltassa meg a kormány figyelembe véve, hogy a költségtakarékos megoldásokat.

Határidő: 1997 október 30.

Annex B

PROPOSAL TO THE HOUSING POLICY COUNCIL
Prepared by the Housing Subsidy Committee
September 1997

1. The transformation of the housing construction allowance into "housing assistance subsidy"

A. Justification

The housing construction allowance (social policy allowance before 1994) is one of the most important mechanisms within the present system of subsidies. An advantage of this subsidy is that households receive it as a **subsidy in cash** therefore both the households and the government can assess its size and the benefits and the costs can immediately be seen. (The actual amount of the interest or the repayment subsidy depends on the rate of inflation as well, so it is far less effective, because those who receive it usually under-estimate its size). The housing construction allowance was first (from 1971) attached to state housing construction and in 1982 it was extended to private housing construction of single-family houses, but it was always restricted to **new construction.** "Organized" housing construction and housing construction by enterprises were an exception, in these cases it was possible to subsidize purchases on the secondary housing market which were related to the new construction. (This possibility, however, was abolished in 1997).

The contradictions within this form of subsidy became more obvious at the end of the 80s, when the number of new constructions dropped and the costs of new construction rose to become several times (four or five) as much as the prices of old units, while the differences in the incomes also became larger; consequently subsidies for new construction meant supporting groups in a better financial situation. It was regressive and contradicted the principles of the housing policy concept paper. The social policy aspect was represented by making it dependent on the number of children, this factor, however, brought about distinctions only among households in a better financial situation who could afford new construction. There was a major change in 1994, when the amount of the subsidy and the extent of the distinctions significantly increased. The macro-economic effect of this configuration was disappointing, the number of new constructions increased far less than the subsidy, consequently **facilitating the construction of one new home cost the budget 2 million HUF.** The decision on the amount of the subsidy also proved to be wrong, the number of children became the most important factor influencing the amount of the subsidy, which was not justifiable from the point of view of social policy either. The amount of the subsidy for families with two and especially with three children was so high that the expected profit compensated for the "transaction" costs of circumventing the rules. In 1995 when the conditions of eligibility concerning the size of the unit were further restricted, instead of discouraging, it rather encouraged housing construction in those backward counties where housing shortage was the smallest. The analyses about the effect of the subsidy are based on indirect information as no study has been prepared to analyse the effects.

As housing construction subsidy is the largest subsidy, its efficiency is of crucial importance. This subsidy must be transformed according to the principles of the housing concept paper accepted by the government:

1. subsidies must be provided for households which intend to solve their housing problems, making it possible for them to choose the most effective solution (construction, purchase of old or new units, extension)

2. the construction of "luxury" units and/or households with a high income must not be subsidised

3. it must be possible to plan the overall impact of the subsidy on the budget in advance

B. Proposal

The proposed housing assistance subsidy is based on the negative conclusions drawn from the experience about the housing construction allowance:

- it could be used for new construction, purchases, modernisation and renovation of blocks (renovation of single-family houses would be excluded).
- eligibility criteria limiting the size of the unit would continue (the lower threshold level, however, should be changed, as in its present form it excludes the families which do not have adequate financial resources to provide for a unit which corresponds the number of people in the household).
- subsidies would not be automatic; they would be distributed throgh the municipalities, on condition that the local assistance must be at least 50% of the central housing subsidy, that is, the contribution by the municipality would be a condition for the subsidy, which would work as a filter excluding both "luxury" flats and households with a high income,
- the amount of the subsidy would be the following (in thousand HUF):

number of children	The subsidy cannot be more than 70% of the overall costs in case of **new units**		
	Central	**Municipality**	**Total**
no children	200	100	300
1 child	400	200	600
2 children	600	300	900
3 children	1200	600	1800
for each additional child	100	50	150

number of children	The subsidy cannot be more than 70% of the overall costs in case of the **purchase of existing units**		
	Central	**Municipality**	**Total**
no children	100	50	150
1 child	200	100	300
2 children	300	150	450

55

3 children	450	225	675
for each additional child	100	50	150

number of children	The subsidy cannot be more than 70% of the overall costs in case of **modernization or extension of the unit**		
	Central	**Municipality**	**Total**
no children	50	25	75
1 child	100	50	150
2 children	200	100	300
3 children	300	150	450
for each additional child	40	20	60

- the municipalities have to apply for the subsidy, the maximum amount of which cannot be more than 40% of the social normative grant received by the municipality, which means that if every municipality makes use of it, the expenditure of the central budget will be maximum 24 billion and the expenditure of the municipalities will be maximum 12 billion (approx. 60 billion * 0.4 + 60 billion * 0.4 * 0.5 = 36 billion), so technically this subsidy can be included among the budgetary estimates.

C. The expected effect

The expected effects of the changes in the housing construction subsidy:

1. The subsidy will be more effective as it can be used for different purposes within the housing sector while it **still facilitates new construction.** Modernisation is included among the purposes, which is important mainly for the population in the country and renovation, which would help to stop the tendency through which the urban housing stock is losing its value.

2. Political support would not be weaker than for the earlier programmes. On the one hand, it would not necessarily be bad for those who are eligible for the highest subsidies, as the smaller amounts of central subsidies would be compensated for by higher subsidies from the municipalities. On the other hand, it would subsidise larger groups within the society (purchase and modernisation) and it would be more evenly (justly) distributed.

3. It could be better targeted from a social point of view because families who cannot afford new construction could have access to it through buying old units.

4. Housing expenditures would be increased because this configuration provides an incentive for the municipalities to contribíute from their own resources to the solution of the housing problem.

5. The budget would be in a better position as the expenditure could be planned, in contrast to last year, for example, when expenditures were 10 billion HUF higher.

56

6. A further advantage of this configuration is that it would be possible to gather information in the housing sector through the system of municipalities (a condition of the subsidy is the provision of information) and the efficiency of housing subsidies could become measurable, which makes continuous "maintenance" possible. At the same time, one household would be eligible for the subsidy only once.

2. Proposal for the introduction of housing company system and the extension of social rental housing sector for the year 1998

A. Justification

After the change in the political system the social aspects in housing policy were removed from the focus of attention. The transformation resulted in extremely rapid changes within the housing stock, in the relative income position on the one hand (increasing differences in the incomes) and also in housing costs (the rising cost of energy). The housing maintenance subsidy program was able to compensate for these only to a very small extent. Therefore the problem of households in arrears is becoming increasingly serious. Social housing policy had limited opportunities concerning the acquisition of units, due to housing privatization. After privatization the municipalities have only 6% of the housing stock, which is not enough to perform even the most important and basic functions because 1.) **compared to the 80s:** the municipalities have maximum 4 or 5 thousand units which can be distributed while a decade ago the councils had 25-30 thousand units, 2.) **in international comparison:** in EU countries the proportion of rental units (the social and the market sector together) is 38% on average and the proportion of social (non-profit) rental flats is 18% an average.

The housing program accepted by the government is aimed at dealing with the social housing problems but has not launched realistic programs in order to achieve this goal. A serious logical obstacle in the way of working out effective programs is hostile attitude towards rental flats in housing policy, which is an inheritance of the past. In urban housing markets rental units (either private rental units in case of an effective rent subsidy program or non-profit/municipality rental units) provide a much more effective solution, if **properly regulated,** than subsidies related to privately owned units. Proper regulations must make sure that the subsidy 1. is only temporary, 2. cannot be "capitalized", 3. is received only be those who are in need of it, its amount depending on the income, 4. does not encourage "over-consumption". The present regulations do not provide for these.

B. Proposal

The proposal about increasing the number of social rental units was included in the 1994 election program. In 1999 a proposal was prepared to make it possible for the municipalities to apply for targeted subsidies but it was not realized as financial resources were limited. As it is clear that in recent years it has become increasingly difficult to provide flats for households in unfavorable situations, it is necessary for an increasingly larger proportion of subsidies to be concentrated on these groups. The purpose of the program is to start creating housing companies which are similar to the ones in other European countries and to work out the conditions of the social role of housing companies. This program intends to provide compensation for the bias in the present housing subsidy system (which favors the

construction of a unit of one's own rather than rental units) by providing resources from the central budget on a competitive basis to increase rental housing stock within a certain (30%) percentage of the capital costs of the construction or purchase. In 1998 the system of conditions for the program must be worked out and based on the results of the pilot program it will be possible to decide whether the program should be continued and extended or not.

- The program is open for municipalities which intend to operate a rental housing stock in the long term
- The municipalities have to form housing companies and they will operate the units owned by these companies as rental units. The municipalities and the housing companies are entitled to take part of this program jointly and if their application is approved the government contributes to the capital of the company by 30% of the costs.
- The level of rents in the rental units created in the framework of this program must cover the operational costs and a certain renovation fund but they cannot be more than 75% of the market rent of similar units in the same community ("market" rents for the different types of communities will be determined and announced by the committee which judges the applications, at the time when the invitation for the applications is made)
- The municipality has the right to appoint the tenants for a maximum of 75% of the units included in the rental subsidy program operated by it.
- The value of the units per square meter purchased in the framework of the program cannot be more than a certain prescribed standard.
- The units owned by the housing company cannot be sold.

The cost of the program is 2 billion HUF for 1998, distribution takes place on a competitive basis.

C. Expected Effect

The objective is to gradually create a new category of rental flat, which operates, depending on the intents of the person renting it, as a social housing or on a non-profit basis.

1. The program mobilizes revenues from housing privatization (housing fund), and results in a utilization thereof which is **best adjusted to local conditions** (in addition to renovation of municipal flats and construction of new ones, the program allows even purchasing existing housing, especially in areas where there is a supply of housing, but low-income people have difficulties to have access to housing units in supply).
2. **Inflationary impacts are negligible:** housing investments are estimated to be of Ft 250-300 billion currently (housing constructions and purchases included, but renovations excluded), to which the program contributes with maximum Ft 6-7 billion.
3. In the first (pilot) year, the program will increase the supply of housing by **2000-4000 flats** (which is maximum 2-4 % of housing turnover), but that will be distributed in a targeted way, therefore it will have visible effects.
4. Housing subsidy means **continuous extra expenditure** in the range of Ft 100-500 million. Housing subsidy should be considered the same way as the housing maintenance subsidy, which – in spite of temporary contradictions – is the most targeted housing related subsidy, and also reaches utilities, which also involve private ownership.

5. A longer-term objective is that **institutional investors should also enter the rental flat market**. The program may have an outcome to that end in two ways. First, condominiums that operate reliably (and are stabile financially) represent attractive investment opportunity. Secondly, cost-based rents may provide an incentive in the market for creating condominiums that are independent of municipalities. Unlike utilities, the program has got the advantage that there is no monopoly situation in the housing market.
6. A more flexible rental flat market may increase mobility, and decrease structural unemployment.

3. Proposal for Developing the Monitoring System

A. Justification

The process of devising housing policy in the past couple of years could not rely on facts due to a constant lack of information, and used expert estimations which were uncertain many times.

B. Proposal

The National Housing Policy Council (OLT) recommends that regarding to each form of subsidy (for a list of subsidies see background study by the sub-committee of experts) a monitoring system should be developed. The use of a monitoring system will inevitably increase the administrative costs of subsidies, however, the extra cost is negligible compared to the loss that comes from the faulty set-up of today's subsidy system. Standard evaluation criteria should be developed, and should be used by an organization to conduct monitoring and to report monitoring results to OLT. Since it is time-consuming to develop a monitoring system, therefore the items should come first that play the most important roles in formulating housing policy.

The following subsidies will need to be reported in 1998:

- Housing construction allowance
- Subsidy granted in connection to savings with housing purposes (contract savings institutes)
- Housing maintenance subsidy
- Interest subsidy to housing investments on a business basis
- Interest subsidy
- PIT tax allowances

A data bank should be created to contain information of review and analysis projects on housing from public funds. A recommendation should be made about the organizational structure and expected costs of such data bank.

The Support Given to the Proposal

The following members in the National Housing Policy Committee supported the proposal and found it suitable to be discussed:

Istvánné Illés
Dezső Keresztélyi
Pál Battha
János Pap
Zsuzsa Dániel
József Hegedüs
Zsolt Oszlányi
Tamás Farkas
András Dobos

Some of the members noted that it is not possible to introduce the proposals until 1999.

The proposal supposes that the 106/1988 (XII.26) MT decree will be changed and it would mean a transfer of funds between the estimates for private housing construction in the law on the central budget and the centralized estimates.

Annex B (Hungarian)

Javaslat az Országos Lakáspolitikai Tanács részére

Készítette az **Országos Lakáspolitikai Tanács**

lakástámogatások felülvizsgálatára létrehozott szakértői bizottsága

1997. September

A. A LAKÁSÉPÍTÉSI KEDVEZMÉNY ÁTALAKÍTÁSA "LAKÁSTÁMOGATÁSI KEDVEZMÉNNYÉ"

1. Indoklás

A lakáspolitikai kedvezmény (1994 előtt szociálpolitikai kedvezmény) a mai támogatási rendszeren belül az egyik legfontosabb eszköz. A konstrukció pozitív eleme, hogy **készpénztámogatásként** kapják meg a háztartások, mind a háztartások, mind pedig a költségvetés támogatás nagyságát pontosan meg tudja ítélni, az előnyök és költségek azonnal jelentkeznek. (A kamat vagy törlesztési támogatás valódi nagysága az infláció mértékétől is függ, ezért sokkal kevésbé hatékony eszköz, mert aki kapja az általában alulbecsüli a támogatás nagyságát.) A lakáspolitikai kedvezmény kezdetben (1971-től) az állami lakásépítéshez kötődött, majd 1982-től kiterjedt a magánlakáspités családházas formáira, de végig **új lakáshoz** kötődött. Kivéve a "szervezett" lakásépítést és a vállalkozói lakásépítést, amikor lehetőség volt az új lakáshoz kapcsolódó lakásvásárlások támogatására. (Ez a lehetőség 1997-ben megszűnt.)

A támogatási konstrukció **ellentmondásos** jellege a 80-as évek végén erősödött meg, amikor az új lakásépítés visszaesik és árai a régi lakások arainak a többszörösére (négy-ötszörös) emelkedtek, valamint a jövedelemkülönbségek is növekedtek: következésképpen az új lakásépítés támogatása a jobb anyagi helyzetű csoportok támogatását jelentette, regresszív jellegű volt és ellentétes a lakáspolitikai koncepció elveivel. A szociálpolitikai elemet a gyermekszámhoz kötés jelentette, ez a tényező azonban csak az új lakás építésébe kezdő eleve jobb anyagi helyzetű háztartásokon belül differenciált. 1994-ben döntő változás következett be, a támogatás és a differenciálás mértéke megnőtt.

Makrogazdasági hatása a konstrukciónak kiábrándító volt, a lakásépítés volumene sokkal kevésbé nőtt, mint a támogatás, ennek következtében egy **új lakás építésének előmozdítása 2 millió Ft-jába került a költségvetésnek**. A támogatás mértékének meghatározása is hibásnak bizonyult, a gyermekszám a támogatás nagyságának legfontosabb meghatározójává vált, ami szociálpolitikai szempontból sem volt indokolható. A támogatás nagysága 2 gyermekes, de különösen háromgyermekes családok esetében olyan nagy volt, hogy a várható nyereség kompenzálta a szabályok kijátszásának "tranzakciós" költségét. 1995-ben a méltányolható lakásigény nagyságát csökkentették, ez inkább növelte az ösztönzést a lakásépítésre azokban az elmaradt megyékben, ahol a legkevésbé volt lakáshiány. A támogatás hatására vonatkozó elemzések közvetett információkra épülnek, nem készült egyetlen hatáselemzés sem.

Mivel a lakásépítési kedvezmény a legjelentősebb támogatás, ennek hatékonysága meghatározó jelentőségű. A kormány által elfogadott lakáskoncepció szellemében kell átalakítani ezt a támogatási formát:

1. *lakáshelyzetüket megoldani akaró háztartásokat kell támogatni, lehetővé téve, hogy a háztartások a leghatékonyabb megoldást választhassák (építés, régi/új lakás vásárlása, bővítés)*
2. *nem szabad támogatni a "luxus" lakást építő és/vagy magas jövedelmű háztartásokat*
3. *a támogatás teljes költségvetési kihatása tervezhető legyen*

2. Javaslat

A javasolt lakástámogatási kedvezmény a lakásépítési kedvezmény negatív tapasztalatai alapján a következőképpen épülne fel

- felhasználási köre kiterjedne lakásépítésre, lakásvásárlásra és lakáskorszerűsítésre, valamint lakóépületek felújításának támogatására (a családi házak felújítása nem tartozna a támogatott körbe)
- továbbra is megmaradna a méltányolható lakásigény korlátozó jellege (az alsó határ módosításával, mivel a jelenleg alkalmazott alsó határ kizárja a támogatásokból azokat a családokat, akiknek nincs elegendő anyagi forrásuk a háztartáslétszámnak megfelelő lakás biztosításához.)
- megszűnne a támogatás alanyi jellege: a támogatás a települési (helyi) **önkormányzatok közvetítésével** valósul meg, aminek a feltétele, hogy a helyi támogatás minimum a központi lakástámogatás 50 %-át elérje, következésképpen a támogatások feltétele az önkormányzati hozzájárulás, ami szűrőként működik, mind a "luxus" lakások kizárása, mind pedig a magas jövedelműek kizárása irányában
- **támogatás összege** (ezer Ft-ban) az alábbiak szerint módosulna

Gyerekszám	**Új lakás** esetében a támogatás teljes költségnek maximum 70 %-át érheti el		
	Központi	Önkormányzati	Összesen
gyermektelen	200	100	300
1 gyermek	400	200	600
2 gyermek	600	300	900
3 gyermek	1200	600	1800
minden további gyermek esetében plusz	100	50	150

Gyerekszám	**Régi lakás** vásárlása esetében a támogatás teljes költségnek maximum 70 %-át érheti el		
	Központi	Önkormányzati	Összesen
gyermektelen	100	50	150
1 gyermek	200	100	300
2 gyermek	300	150	450
3 gyermek	450	225	675
minden további gyermek esetében plusz	100	50	150

Gyerekszám	**Lakás korszerűsítése, bővítése** esetében a támogatás teljes költségnek maximum 70 %-át érheti el		
	Központi	Önkormányzati	Összesen
gyermektelen	50	25	75
1 gyermek	100	50	150
2 gyermek	200	100	300
3 gyermek	300	150	450
minden további gyermek esetében plusz	40	20	60

- a támogatást a települési (helyi) önkormányzatok kérvényezik, aminek a maximális összege a településnek járó szociális normatíva 40 %-át nem haladhatja meg, ami azt jelenti, hogy amennyiben minden település igénybe veszi, akkor a központi költségvetésre kiadása maximum 24 milliárd és a helyi önkormányzatok kiadása maximum 12 milliárd (kb. 60 milliárd * 0,4 + 60 milliárd * 0,4*0,5 = 36 milliárd), technikailag a támogatás a központosított előirányzatok között szerepelhet

3. Várható hatás

A lakásépítési kedvezmény módosításának várható hatásai:

1. A támogatás hatékonyságát növeli, hogy a lakásszektorban több célra is fel lehet használni, amellett, hogy továbbra is preferálja az új lakásépítést. A célok köé bekerül a lakáskorszerűsítés, ami elsősorban a vidéki lakosság szempontjából fontos, továbbá az épület-felújítás, amelyek a városi lakásállomány értékvesztésének megállítását segíthetné.
2. Politikai támogatottsága nem lenne kisebb, mint a korábbi programoké. Egyrészt a leginkább támogatottak sem feltétlenül járnának rosszabbul, hiszen a központi kiadások csökkentését ellensúlyozza az önkormányzati támogatás növelése. Másrészt szélesebb csoportokat támogatna (lakásvásárlás és korszerűsítés) és kiegyenlítettebben (igazságosabban) lenne.
3. A szociális célzottság is javulhat, mert a használt lakások révén azok a családok is hozzáférhetnek ezekhez a támogatásokhoz, akiknek nincs új lakás építésére pénzük
4. Növekednének a lakáscélú kiadások, mert a konstrukció ösztönzi az önkormányzatokat arra, hogy saját forrásokkal is hozzájáruljanak a lakásprobléma kezeléséhez.
5. A költésvetés pozícióit javítja, hogy tervezhetővé válik a kiadás, szemben például a tavalyi évvel, amikor 10 milliárddal több volt a felhasználás.
6. További előnye a konstrukciónak, hogy a lakásszektorra vonatkozó információk az önkormányzati rendszeren keresztül kiépíthető (a támogatás feltétele az információ szolgáltatás) és a lakástámogatások hatékonysága mérhetővé válik, megteremtve egy folyamatos "karbantartás" lehetőségeit. Ezzel párhuzamosan a támogatást egy háztartás csak egyszer veheti igénybe.

B. JAVASLAT A LAKÁSTÁRSASÁGI RENDSZER BEVEZETÉSÉRE, A SZOCIÁLIS CÉLOKAT SZOLGÁLÓ BÉRLAKÁS SZEKTOR BŐVÍTÉSÉRE 1998-AS KÖLTSÉGVETÉSI ÉVRE

1. Indoklás

A rendszerváltás után a lakáspolitikában a szociális elemek háttérbe szorultak. Az átalakulás a lakásállományon belül rendkívül gyors változásokat eredményezett egyrészt a relatív jövedelemi helyzetben (a jövedelemkülönbségek növekedése), másrészt pedig a lakásköltségekben (energiaköltségek emelkedése), amit csak nagyon kis mértékben tudott mérsékelni a lakásfenntartási támogatási program. Következésképpen egyre súlyosabbá válik a hátralékkal rendelkező háztartások problémája. A lakáshoz jutás területén a szociális lakáspolitika lehetőségeit a lakásprivatizáció szorította be. A privatizáció után az önkormányzatok a lakásállomány 6 %-ával rendelkeznek, amely nem elégséges a minimális feladatok ellátására sem, mert 1. **a 80-as évekkel összehasonlítva:** az önkormányzatok ma maximum 4-5 ezer eloszthatóó lakással rendelkeznek, míg egy évtizeddel korábban az akkori tanácsok 25-30 ezer lakással rendelkeztek, 2. **nemzetközi összehasonlításban:** az EU országaiban átlagosan 38 % a bérlakások (szociális és piaci együtt) aránya, és 18 % a szociális (non-profit) bérlakások aránya.

A kormány által elfogadott lakásprogram célként tűzi ki a szociális lakásprobléma kezelését, de nem indított el a megvalósítás érdekében reális programokat. Komoly ideológiai akadályt jelent a hatékony programok kidolgozásában a lakáspolitika – múltból átmentett – "bérlakás-ellenessége". A városi lakáspiacokon a bérlakás szektoron keresztüli támogatás sokkal hatékonyabb, mint a tulajdoni támogatás, mert

- **csak addig jár, amíg a család rászorul a segítségre** (szemben a tőketámogatással, ami végérvényesen kikerül a szociális szektorból)
- **rugalmasabb** forma, hiszen viszonylag kis veszteséggel lehetőség van a korrekcióra (pl. ha nem a valóban rászoruló háztartás kapta, akkor a vesztesség korlátozott és megszüntethető)
- több éves perspektívában **több család** gondját oldja meg (pl. 10 éves perspektívában 2-3 családon is tud segíteni)
- lakbér-támogatási programmal **célzottá** lehet tenni, szemben tőketámogatással, amely csak akkor vehető igénybe, ha valaki képes belépni a lakáspiacra
- közvetett hatása növeli a **lakáspiaci mobilitást**, szélesíti a kínálatot, a hatékonyabb **munkaerő-piaci alkalmazkodást** tesz lehetővé
- pozitív hatás gyakorolhat a hitelpiacra is, mert megkönnyítheti a jelzálogjog érvényesítését a nem-fizetők esetében, és így **csökkenti a hitelek kockázatát**, ezen keresztül pedig a reál kamatokat.

Városi lakáspiacokon a bérlakások (akár hatékony lakbér-támogatási program esetében a magán bérlakások, akár non-profit/önkormányzati tulajdonú bérlakások) sokkal hatékonyabb megoldást jelentenek **megfelelő szabályozás** esetén, mint a tulajdoni támogatások. A program olyan rétegeket céloz meg, akik a mai rendszerben nem jutnak lakáshoz: társadalmilag elfogadhatatlan lakáskörülmények között élének, nem képesek a munkakínálathoz alkalmazkodni, blokkolnak beruházási programokat (szanálás), önálló életkezdés elhalasztása és ennek társadalmi költségei, lakásfogyasztás alkalmazkodása.

65

A megfelelő szabályozásnak biztosítani kell, hogy a támogatás 1. átmeneti legyen 2. ne lehessen "tőkésíteni", 3. csak a rászorulók kapják, nagysága a jövedelemtől függjön, 4. ne ösztönözzön túlfogyasztásra. A mai szabályozás ezt nem biztosítja.).

2. Javaslat

A szociális bérlakások növelésére irányuló javaslat szerepelt az 1994-es választási programban. 1994-ben javaslat készült arra, hogy az önkormányzatok pályázhassanak céltámogatásra, de a szűkös keretek miatt erre nem került sor. Miután egyértelmű, hogy a hátrányos helyzetű háztartások lakáshoz jutatása az elmúlt években egyre nehezebbé vált, szükség van arra, hogy a támogatások egyre nagyobb része ezeket a csoportokat részesítse előnybe. A program célja, hogy megindítsa a európai gyakorlathoz közel álló lakástársaságok létrehozását, és kidolgozza a lakástársaságok szociális szerepének feltételeit. Ez a program a mai lakástámogatási rendszer egyoldalúságát (amely a sajátlakás-építést részesíti előnybe a bérlakásokkal szemben) kívánja oldani azzal, hogy pályázati alapon költségvetési forrást biztosít a bérlakás állomány bővítésére az építési vagy vásárlási tőkeköltségek meghatározott (30 %) százalékáig. 1998-as költségvetési évben kell kidolgozni a program feltételrendszerét, és a kísérleti program eredményeképpen lehet döntést hozni arról, hogy a programot kiterjesztik-e.

- A programban önkormányzatok vehetnek részt, akik **hosszabb távon** működtetni akarnak bérlakás állományt a településükön
- Az önkormányzatoknak **lakástársaságot** kell létrehozni, amelynek a tulajdonába került lakásokat bérlakásként üzemeltetik, a lakástársaságok ugyanabban a jogi/szervezeti formában működhetnek, mint a közművállalatok.
- Az önkormányzatok és a lakástársaságok együttesen jogosultak részt venni a pályázati programban, amely pozitív elbírálás esetén a **kormányzat a költségek 30 %-ával** járul hozzá a társaság tőkéjéhez, lényegében hasonló módon, mint a céltámogatások esetében.
- A program keretében létrejövő lakástársaságok **működését a lakbéreknek kell biztosítani**, amelyeknek fedeznie kell az üzemeltetési költségeket, és egy meghatározott felújítási alapot.
- A tőketámogatások miatt a **lakbérek nem haladhatják meg** az adott településen hasonló lakások esetében érvényesülő **piaci lakbér 75 %-át** (a "piaci" lakbéreket település típusonként a pályázatot elbíráló bizottság , vagy egy erre alkalmas szervezet állapítja meg, és teszi közzé a pályázat kiírásakor).
- Az önkormányzatnak **bérlő kijelölési joga van a bérbe adott lakások maximum 75 %-ára**, amelyek esetében lakbértámogatási programot működtet, mivel az arra rászorulók az esetek többségében nem képesek a lakbérek 75 %-át sem megfizetni.
- A program keretében megvásárolt lakások egy négyzetméterre eső értéke nem haladhatja meg egy norma szerinti meghatározott szintet.
- A lakástársaság tulajdonába került lakások nem idegeníthetőek el.

A program **költsége:** 2 milliárd Ft 1998-ra, az elosztás pályázati rendszer történik.

3. Várható hatás

A cél egy újfajta bérlakás-kategória fokozatos megteremtése, mely a bérbeadó szándékától függően szociális szerepű vagy non-profit alapon működik.

1. A program aktivizálja a lakásprivatizációból származó bevételeket (lakásalap), és azoknak a **helyi feltételekhez optimálisan** alkalmazkodó felhasználását eredményezi (önkormányzati lakásfelújításon és új lakás építésen kívül akár meglévő lakások vásárlását is lehetővé teszi, különösen ott, ahol van lakáskínálat, de ehhez a hátrányos helyzetűek ne férnek hozzá).
2. **Inflációs hatása elhanyagolható:** jelenleg kb. 250-300 milliárd Ft-ra becsülhető a lakásberuházás (lakásépítés és vásárlás, a felújítás kivételével), amihez a program maximum 6-7 milliárd Ft többletkereslettel járul hozzá.
3. A program az első (kísérleti) évben **2000-4000 lakással** növeli a kínálatot (ami a lakásforgalom maximum 2-4 %-a), de ez célzottan kerül elosztásra, így érzékelhető hatása lesz.
4. A lakbértámogatás **folyamatos többlet kiadást** jelent, aminek a nagysága 100-500 millió Ft is lehet. Ennek megítélés azonos módon kell, hogy történjen, mint a lakásfenntartási támogatásé, amely – az átmeneti ellentmondások ellenére – alapvetően a leginkább célzott lakással kapcsolatos támogatás és hasonlóan – a magántulajdont is bevonó –közművekhez kerül.
5. Hosszabb távú cél, hogy **intézményi befektetők is megjelenjenek a bérlakás piacon**. A program két módon is hathat ebbe az irányba. Egyrészt a működőképes (pénzügyileg stabil) lakástársaságok vonzó befektetési formát jelentenek, másrészt pedig a költség alapú lakbérek a piac számára is ösztönzést adhatnak az önkormányzatitól független lakástársaságok létrehozására. A közmű vállalatokkal ellentétben ennek a programnak az előnye, hogy a lakáspiacon nincs monopolhelyzet.
6. Rugalmasabb bérlakás piac felgyorsíthatja a mobilitást, és a csökkentheti a strukturális munkanélküliséget .

C. JAVASLAT A MONITORING RENDSZER KIÉPÍTÉSÉRE

1. Indoklás

A lakáspolitika alakítása az elmúlt években szisztematikus információk hiányában nem tudott támaszkodni a tényekre, sokszor bizonytalan szakértői becslésre hagyatkozott.

2. Javaslat

Az OLT javasolja, hogy valamennyi támogatási formára (lásd a felsorolást a szakértői albizottság háttér tanulmányában) ki kell építeni egy monitoring rendszert. A monitoring a támogatások adminisztratív költségét elkerülhetetlenül növelni, fogja, de ez a többletköltség elenyésző ahhoz a vesztességhez mérten, mai a támogatási rendszer hibás felépítéséből adódik. Ki kell dolgozni standard értékelő szempontokat, amelyeket a támogatást kezelő szervezet kötelezően megfigyel és az Országos Lakáspolitikai Tanács számára jelentés formájában elkészít. Mivel a monitoring rendszer kiépítési időigényes, ezért azokkal a tételekkel kell kezdeni, amelyek a lakáspolitika formálásában a leginkább szerepet játszhatnak.

Az 1998-as évre a következő támogatásokról kell jelentés készíteni:

- Lakásépítési kedvezmény
- Lakás célú megtakarításhoz nyújtott támogatás (lakástakarék-pénztárak)
- Lakásfenntartási támogatás
- Vállalkozói lakásberuházás kamatkedvezménye
- Kamattámogatás
- SZJA adókedvezmények

Létre kell hozni a közpénzekből történő lakásvonatkozású vizsgálatok, elemzések adatbankját. Javaslatot kell tenni ennek szervezeti felépítésére és várható költségeire.

A JAVASLAT TÁMOGATOTTSÁGA

Az Országos Lakáspolitikai Tanács tagjai közül többen támogatták és vitára alkalmasnak találta a javaslatot:

Illés Istvánné
Keresztélyi Dezső
Battha Pál
Pap János
Dániel Zsuzsa
Hegedüs József
Oszlányi Zsolt
Farkas Tamás
Dobos András

Többen észrevételezték, hogy a javaslatok csak 1999-es évre vezethetők be.

Az első javaslat a 106/1988 (XII.26.) MT rendelet módosítását feltételezi és a költségvetési törvény magánlakás építési előirányzata és a központosított előirányzatok között jelentene átcsoportosítást

Annex C

National Housing Policy Council

Recommendations of the Committee established to review the housing subsidy system

Head of the Committee

József Hegedüs

Working groups:

1. **The priorities of housing policy**
   leader of the working group: **Zsuzsa Dániel**
2. **Changing the current housing construction subsidy system**
   leader of the working group: **Zsolt Oszlányi**
3. **Social housing**
   leaders of the working group: **Pál Battha and János Farkas**
4. **Housing renovation assistance programs**
   leader of the working group: **Keresztély Dezső**

Members of the working groups:

Argyelán Gábor, OTP
Buzna Margit, Ministry of Environment
Dobos András, Takarékszövetkezeti Bank (Savings Bank)
dr. Cseh Pál, Ministry of Finance
Farkas Tamás, LOSZ (National Association of Tenants)
Horváth Sándor, Ministry of Industry and Trade
Illés Istvánné dr., Budapest Municipality)
Miklóssy Endre, Ministry of Environment
Nemes Károly, Takarékszövetkezeti Bank (Savings Bank)
Németh Ilona, Ministry of Social Wellfare
Pap János, Association of Cities with County Rights
Pásztor Béla, National Association of Municipalities
dr. Polgár Ildikó, Ministry of the Interior
Harkainé Óvári Krisztina, OTP.
Sárkány Sándor, LOSZ
Sebestyén Ágnes, Ministry of Industry and Trade
Telekes György, Ministry of Finance
Vargha Aurélné dr., Ministry of the Interior

Budapest, February, 1998.

In November 1996, the National Housing Policy Council (NHPC) established an expert committee with the task to analyze the effectiveness of the housing subsidy system in Hungary and to recommend changes for the improvement of the system. The Council charged Mr. Jozsef Hegedus, the member of NHPC, to chair the committee. In November 1997, for the proposal of Peter Mihalyi, Deputy Secretary of State, NHPC decided to discuss the recommendations of the Committee at the beginning of 1998.

After several preliminary discussions, the Committee submits the following recommendations to be taken into consideration for the housing policy underlying the 1999 budget.

The recommendations were prepared by working groups, which debated several issues during the sessions. The working groups accepted the principle to propose alternatives in case of disagreements. If an alternative did not receive enough support it was included in the proposal separately. The aim of the current proposal is to make fundamental decisions on issues raised in the recommendations.

Those issues which were not in direct connection with the main subjects are included under separate headings. After discussions, the 4th working group decided to include the proposals on the renovation subsidies in the recommendations of the 2nd working group.

A. THE PRIORITIES OF THE HOUSING POLICY (1ST WORKING GROUP)

1. Background: The changes of the housing situation in the 1990s.

Since 1990, the housing situation has changed considerably. These changes were partly the results of processes which had started in previous decades. However, after the political reforms, the transforming institutional system and the housing policy of the national government and the local governments influenced the housing situation significantly too. The new situation can be characterized by important structural changes in the housing stock and by serious tensions in the housing situation of certain social groups.

The main changes in the housing situation were as follows.

The qualitative and specific indicators of the housing sector have improved since 1990. The number of large apartments with higher comfort increased and the density decreased. The number of residents per one hundred apartment has decreased with fifteen persons since 1990. The number of residents per a hundred apartments is approaching 100, and by the end of the decade each person will live in a separate room. We have to emphasize however, that this change is partly the result of the decrease in the population and the national average covers serious structural discrepancies (see the issues discussed on the shortage of housing). The infrastructure of the housing stock improved as well. In the housing stock of large cities significant qualitative disparities started to appear. A part of the owner occupied stock is in good or improving condition, however, a part of the stock is in **bad shape or is deteriorating continuously**. A major part of the deteriorating stock is in municipal ownership, and another large part of it is comprised of the newly privatized housing estates. These facts are underlied by the data of the 1996 Microcensus. The data show a clear deteriorating tendency in case of municipal apartments. Municipal apartments used to have higher comfort than the other part of the stock, but this advantage seems to disappear as well. The deterioration of the municipal stock will most likely be a long term phenomenon because neither the tenants nor the local governments have resources to stop the negative trend.

70

The Department of Finance did not agree with the statement that "the deterioration of the municipal stock is a long term tendency, because neither the tenants nor the local governments have the resources to stop the negative trend." According to Gyorgy Telekes: "Local governments did not invest their privatization revenues in housing until now either, although they were required to do it by law and their revenues from commercial and residential rents have exceeded their expenditures. In addition, local governments would be able to increase rents, and subsidize poor tenants, but they do not do this. Therefore I do not think that delayed maintenance is due to the lack of funds.

2. The demographic trends took a turn in the 1990-s. During the analysis of the 1996 Microcensus we experienced for the first time that the number of households decreased as well (the number of new households is less than the number of those which ceased to exist). This way the housing stock showed a 3% surplus compared to the number of households. Although there are about 200,000 vacant units mostly located in settlements where there is no demand due to economic problems (unemployment for example) and most of the vacant apartments are in very bad shape, this does not mean, that there is no shortage in some areas, You can also experience tensions among young couples, and there is a need for low cost units among households living under the poverty threshold. The conditions of the housing mobility are not satisfactory either.

3. The third major factor influencing the housing situation in the 1990s was the privatization of the municipal stock which has already been completed. Since 1990 the local governments sold 541 thousand units. This way about 70% of the municipally owned stock in the first half of 1990, got into private hands (by the end of 1996). In Budapest, where the proportion of the municipal stock was the highest, the rate of units sold was the same as the national average. According to the data of the Statistical Office, the local governments recorded an additional 40,000 claims from tenants who would like to buy their apartments (half of the claims are recorded by the district municipalities). This means that in 2 or 3 years the municipal stock will be reduced from the current 210,000 to 160,000-170,000 units and will amount to 4% of the total stock. In the capital about 90-95 thousand units will remain in the ownership of local governments, only one tenth of the stock. Due to the privatization and the lack of maintenance, neither the quantity nor the quality of the remainder of the municipal stock is adequate to satisfy the requirements of a modern social housing sector.

The Ministry of Finance is on an opposite opinion. According to Mr. Telekes: "the criteria of social housing should include below average quality indicators which the country has to be able to support and the society has to accept. If you can only live under average housing conditions with above average work, you should not provide people without income with the same service from tax revenues because then the meaning of work and enterpreneurship gets lost.

If we compare the 1990 Census and 1996 Microcensus we find that the social composition of municipal rental apartments has become more homogeneous: all disadvantageous social groups are represented with higher frequency among tenants than among other residents. The rate of families with many children, single parent households, old, single pensioners, households with unemployed head of the household, and poorly educated people is higher among tenants. Along with privatization serious problems appeared in the municipal housing stock. There are many reasons for that. On the one hand the part of the housing stock that could serve as social housing decreased disproportionately due to the privatization. (In the European Union the average rate of the social housing sector is about 18%.) On the other hand even the poorly operated social housing policy which used to operate although with many problems, seems to collapse. Municipalities have to channel funds received from housing to finance other services.

4. New construction decreased significantly. While in 1987, 57 thousand new units were completed, in 1993-1994 the country reached a bottom with only 21 thousand new units. In 1996 already 28 thousand new units were constructed. Construction by the national or local governments decreased gradually: in 1987 14%, while in 1996 only 1% of the units were completed from government sources. Not only the state but also other previous developers stopped investing in housing and self-help housing took over this role. While in 1996 only 50% were built of those units built at the end of the 1980s, self-help housing decreased only with 20%, therefore the share of units built by individuals increased to 92%. Due to these changes the types and technology of construction changed as well.

5. One of the major housing problems is homelessness. The number of homeless households increased considerably in the past few years. The housing conditions of low income households, the prevention of homelessness and the reintegration of homeless people in the society have not been addressed adequately by the national or local governments.

6. Housing subsidies dropped, the aim and the influence and the real costs of subsidies are not clear. It is not straightforward to compare the budget, the GDP and the housing expenditures. Fifty percent of housing expenditures comprises of previous obligations of the budget and can not be used for the purposes of the new housing policy.

2. The principles of the housing policy

As the past few years resulted in considerable changes in the housing sector, it is important to review the principles the housing policy should follow in the next years.

a) Housing and macro-economic trends

The housing policy should consider the fact that housing is an important part of the socio-economic trends including the negative and positive consequences of these macro changes. Housing conditions influence employment, production, investments, the financial system and household consumption. The housing property is the most important property of households, therefore housing influences the behavior of households significantly. Transactions on the housing market (new construction, the sales of existing units) create demand for durable goods, and for renovation and this way have a multiplier effect on the economy. Processes influencing the housing sector are becoming more and more dependent on social and economic trends, decisions, interests, and expectations of actors outside of the housing sector. In other words the integration of housing in the economy grows, and the housing policy needs to help this process.

Therefore, the housing policy should not separate the housing sector artificially from the economy. For example, housing finance plays a key role in the banking system of modern countries. An inadequate housing finance system influences the economy and vice versa and an unstable banking system can not support a modern housing finance system either.

Similarly, the housing policy should take into consideration the role of the municipal sector. When defining the roles of the local housing policy, the national government should not limit the autonomy of the local governments.

At the same time housing policy should satisfy the requirements of other sectors. The emerging problem of homelessness is rooted in other sectors than housing, however, it can not be solved without an adequate housing policy.

Another significant problem is the increase in housing costs. Especially the heating costs put a serious burden on low income households. The housing allowance system - a social policy tool - was not introduced in every settlement and can only fulfill its function partially. Locally regulated subsidies can only serve as additional assistance, because they can only help those who satisfy at least the minimum paying criteria. Those who can not pay, can not get this subsidy. (It is important to mention that social subsidies cover only a minimum of subsistence costs.)

The black or gray economy is an important obstacle to the modernization of the economy and the society. The housing sector enjoys the short-term advantages of the black market (cheaper construction prices, larger supply, lower rents in the private sector) however, it pays a big price for it too (unpredictable market, lack of guarantees). The elimination of the black market - which can be interpreted as a requirement to join the European Union - is a very important aim of the housing policy, but can only be achieved if other sectors contribute to it as well, otherwise it will only deepen the crisis in the housing sector.

b) Sector neutral housing policy (housing policy and the principle of consumer sovereignty)

The principle of consumer sovereignty means that households can decide on their housing consumption according to their possibilities and needs. This includes two requirements: the possibilities to choose among alternatives of ownership and alternatives of housing supply (new construction, exchange, enlargement etc.).

Let's examine the choice between ownership and renting. During the life of a household housing decisions change according to the conditions and the life cycle of the households in market economies the share of owner occupied apartments increase with age, so this choice is the result of changes in the financial conditions and other needs of households. Obtaining a property is not a forced choice. For young, more mobile households renting is more favorable, for financial reasons and for unpredictable changes in the number of household members.

In Hungary the possibility to chose between owning or renting is very limited due to the decrease in the number of rental apartments. The mass-privatization of rental apartments and other unfavorable changes require a correction in the previous housing policy and practice. Housing policy should not favor self-help construction to the construction of rental apartments and should recognize both forms as equally needed. (This principle however, is not applicable in those settlements where owner-occupied housing is the preferred alternative.) The consumers should be able to choose between realistic alternatives in terms of supply and costs when deciding to

own or to rent. This is important for the sake of a healthy housing sector but it is important for employment policy reasons (for mobility) and for welfare reasons (the solution of the social housing problem can not be solved without increasing the number of rental units.)

The housing policy concept should follow the principle of sovereignty when developing the housing subsidy system. This means that households should be able to use their subsidies the way they want - under given normative limits. Households should be able to decide whether to spend the subsidy for new construction, purchase of an apartment, the enlargement or renovation of an apartment. The current priorities which favor new construction are not justified, because there is no quantitative shortage in the country. Renovation, modernization and improvement of apartments induces the same macro-economic impacts as new construction. The demand for renovation and for durable goods connected to mobility is as valuable as the demand created by new housing construction. The housing construction data show the choice of the households: despite the current subsidy system, it is more worthwhile to buy or renovate existing units.

The housing subsidy system has to be in harmony with the presented principles. Along these lines we recommend the redistribution of resources among the different subsidies in the short run.

c) Subsidies should target the socially needy

One of the most important principles of a subsidy system is that it should be distributed on the basis of clearly defined eligibility criteria. The main factor of eligibility should be property. According to the analysis of the Statistical Office on the social composition of subsidized households, subsidy systems could be operated on eligibility measured by property. In addition, other housing and demographic criteria can be used as well.

Our experience shows that local governments are in the best position to examine and judge eligibility the most efficiently. The municipality can review its decision of eligibility for welfare assistance periodically defined by a local decree. The examination can include a study of living conditions and can try to obtain information on "not reported income".

We need to find the most efficient use of subsidies too. In smaller settlements the right form of assistance should be ownership while in cities renting, as international experience clearly shows.

The indicators that measure eligibility should include income and property. The difficulty to obtain information on income from the secondary economy can not justify the rejection of revenue as a factor. Local governments are the most efficient actors to do this job, they have several years of experience to measure eligibility.

d) The role of municipalities

The Law on Local Governments (1990) created new conditions in the Hungarian municipal sector. Although we are aware that municipalities face serious - sometimes exaggerated - difficulties in the transition, we recommend to give more responsibilities to local governments in defining the national housing policy. In addition to international experience (on decentralization, and public private partnership for example) this is underlined by the efficiency of local governments to find appropriate solutions under well defined incentives.

It would be important to increase the role of local governments in housing policy. The national housing policy should consider this principle when it determines the requirements of distributing central grants for housing at the local level.

3. The strategic objective of the housing policy

The strategic objective of the housing policy is to support a housing sector which is integrated in the market economy and which includes targeted social subsidies. The share of housing subsidies in the budget should stabilize around 4% in accordance with previous decisions of the government. The subsidies should be more targeted; in the new programs at least 50% of the assistance should be distributed among households in the low 20% of the income distribution. To increase the efficiency of housing subsidies, an efficient monitoring system should also be established.

Other objectives of the housing policy include the support of people to take optimal decisions about their housing situation, increasing housing mobility, and decrease black economy. Housing investments (construction, renovation, and improvement) are important factors of the economic development, however, it would be an illusion to believe the by subsidizing housing investments the economic crisis could be eliminated. However, a badly designed subsidy system can impede economic development.

B. *THE INTRODUCTION OF A NEW HOUSING SUBSIDY SYSTEM FINANCED FROM MIXED SOURCES AND OPERATED BY THE LOCAL GOVERNMENTS. THIS SUBSIDY WOULD BE A NEW SUBSIDY IN ADDITION TO THE EXISTING HOUSING CONSTRUCTION SUBSIDY. (2ND WORKING GROUP)*

1. Justification

a) Background

The housing policy subsidy (before 1994 the social political subsidy) has been one of the major tools of the housing subsidy system. A positive element of the program is that it is a cash assistance, therefore both the households and the government can calculate the amount of the subsidy exactly , the advantages and costs are clear from the beginning. (The real value of the interest or the installment assistance depends on the inflation as well. This is a less efficient tool because the recipients usually underestimate its amount.) The housing policy assistance was tied to state housing construction at the beginning (from 1971), then it was extended to private housing construction too. The subsidy was always tied to new housing construction except for multi-unit developments where the assistance extended to the purchase of existing units in connection with the construction of new apartments.

b) Justification for reforming the housing subsidy system

The contradictions of the housing subsidy system strengthened at the end of the 1980-s, when new housing construction dropped and new housing prices increased to 4-5 times higher than the prices of the existing stock. Income disparities grew as well. Subsidizing new construction under these circumstances meant the assistance of higher income families. The housing subsidy was very regressive which was in contradiction with the intentions of the government to better target assistance. The subsidy is distributed according to the number of children which constitutes the social policy element of the assistance. This distribution differentiates only among those higher income households, which can start new construction at all. In 1994 important changes were introduced when the "housing policy subsidy" was substituted for the social policy subsidy, indicating that the primary intention of the government was to induce housing construction. The subsidy grew and the criteria of distribution changed as well: families with two and especially with three children received much higher subsidies than before. The decrease in housing constructions stopped and in 1995-1997 the number of new units almost reached 30,000. Housing subsidies increased considerably too, from HUF 6 billion in 1994 to HUF 37,31, and 32 billion between 1995 and 1997. These amounts represented a much bigger share of the budget than planned. In 1995 the government decreased the size of eligible apartments and eliminated the subsidization of existing units that were only indirectly connected to new construction (Only the purchase of one existing unit could be subsidized which was directly in connection with the construction of a new one. Until then this system allowed for a chain of transactions which were subsidized.)

The Committee agreed that the government has to introduce a new subsidy mechanism in addition to the existing housing policy subsidy.

2. Proposal

The Committee proposes to reform the housing subsidy system taking into consideration the experiences of the existing subsidy and the tensions in the housing sector. Next to maintaining the existing assistance which induces macro-economic development, we propose the introduction of a socially targeted subsidy mechanism which would be financed from mixed sources. The cases for the new subsidy are as follows:

- Subsidies should target **low income households**. This could be assured by **targeting the subsidy and by involving municipalities in the system**. The mechanism would assist those too who could not apply for the existing subsidy because they could not afford the down payment. **The subsidy should target a wider group of households in need**. At present only 10-20% of the moving 120 thousand households receive housing subsidy.
- The subsidy would assist households in solving their housing problem in a way which is adequate with their situation (purchasing of existing units, enlarging apartments, renovation). This way households could chose the most efficient use of the subsidy to improve their housing conditions. The existing subsidy for new **construction does not take into consideration** that assisting the **enlargement or the purchase** of existing units is often more cost efficient than assisting new construction, where the increase in assistance/increase in housing construction is very low.
- An important aim of the new subsidy would be to protect the existing housing stock from further deterioration. The size of the problem can be represented by the following facts: in 1994 the renovation need was HUF120 billion. In comparison, in the same year households spent only HUF 60 billion on renovation. 75 % of the deficit "was produced" by condominiums and cooperative apartments. In addition, the high energy consumption of multi-family buildings is a serious problem too, which is the result of the outdated heating system, and the lack of proper insulation. Therefore the modernization of the primary heating system (heating center, pipe-system) became a crucial task. Households need subsidies to be able to renew the secondary heating system as well.

The opposite view of the Ministry of Finance is as follows: " The cases presented above underlie the necessity of a new subsidy mechanism , however they are not against the existing system. Those - faulty - arguments which criticize the present subsidy system rather weaken our proposal and are aimless." (György Telekes).

The experiences of the new subsidy can serve as a model for the modernization of the existing subsidy. It would be targeted to low income households, and would be distributed by means-testing. The subsidy would be financed by municipalities with 50% contribution from the national government. The grant would be a close ended subsidy for local governments, determined yearly by the budget .

The municipal subsidy financed from mixed sources:

- could be used to purchase existing apartments, to enlarge apartments and renovate common areas in multi-family units;
- the sources of financing would come from the central as well from the local governments;
- the local governments would define eligibility (the grant is not normative);
- the subsidy would be close-ended.

The Savings Bank (Takarekbank) proposes to include all buildings eligible for the subsidy. Instead of "common areas of multi-family units" they propose "for the renovation of buildings." (András Dobos, Károly Nemes).

The Ministry of Industry and Trade proposes that instead of the "renovation of common areas of multi-family units" the "renovation of multi-family units" should be included. Sandor Horvath, Agnes Sebestyen.

a) The objectives and the amount of the subsidy

Those households are entitled for the municipal housing subsidy from mixed sources who do not have their own apartments, or live under socially unacceptable conditions and can not solve their housing problems from their own sources. The subsidy can be used to purchase and to enlarge apartments under defined eligibility conditions. The subsidy will be distributed by local governments.

The maximum amount of subsidy per apartment provided by the central budget will be defined by the national government each year and will be adjusted to inflation. In case of purchase of existing units the maximum subsidy is HUF1 million and for renovation it is HUF 500 thousand.

Eligibility criteria will be defined locally according to local financial sources and housing needs. **The housing subsidy financed from mixed sources will be distributed by the local governments.** Local governments will budget the expenditures for the housing subsidy taking into consideration the grant from the national government and the own sources, according to local needs and complying with national requirements. Local governments will define eligibility criteria in local decrees under nationally defined rules taking into consideration the income and demographic conditions of households (age, number of children etc.).

Municipalities will evaluate applications according to locally defined rules and local governments or banks will draw the central portion of the subsidy from the national budget.

b) Financing the subsidy

The proposed housing subsidy is financed through more channels. 50% of the subsidy is financed from central, 50% from local sources. In case of settlements with low revenues this share of financing can be changed. According to the hardship of municipalities the local share can be decreased to 10%. (The categorization can be similar to the categorization of settlements introduced in the regional development concept.)

The subsidy will be made payable to households by financial institutions. The subsidy should be budgeted separately from items financed from the social welfare normative grant at the local level and its amount should be increased. The central part of the subsidy will be included under "central allowances" in the national budget and will be close ended. Local governments will receive the subsidy after they comply with all central requirements.

c) The introduction of the subsidy and the expected costs

There are more alternatives to finance the subsidy in 1999.

1. The amount for the housing subsidy could be separated under the social welfare normative grant;
   - At present the social welfare grant includes HUF 9.2 billion for housing allowances, without any central spending requirements; the program will stimulate local governments to spend this money on housing;
   - The HUF 9.2 billion amount should be categorized as a separate grant (the criteria of distribution among settlements will be different from the criteria of distribution in the case of the social welfare grant). This does not mean the introduction of new spending requirements.
2. The subsidy should be financed from new sources and could be budgeted as a separate item. We propose HUF 6-10 billion for this purpose. The maximum amount/settlement should be defined by the national government.

- The grant could only be used for the defined purposes by local governments
- The housing renovation budget should be separated from the other items (it should be operated as a subprogram). The proposed amount for this subprogram is HUF 8 billion.

C. ENLARGING THE SOCIAL RENTAL SECTOR (3RD WORKING GROUP)

1. Characteristics of municipal housing at present

As we already discussed in the introductory part of the paper, municipalities can not fulfill their roles in providing social housing for the following reasons:

1. Due to privatization the available supply for social housing is disproportionately limited. The problem is further aggravated by the fact that the role of the private rental sector is limited in cities as well, rents are too expensive and not affordable, therefore it does not provide an additional supply of housing for low and medium income households.
2. Municipalities can satisfy legal placement requirements only in housing that become vacant. This provides a very limited opportunity for local governments and justifies our expectation that the housing policy should support the purchase or construction of rental apartments.
3. The supply of social housing in Hungary became very limited. Due to privatization the municipal stock decreased to 5% by the end of 1996. At 1% vacancy rate, 4500 apartments get vacant every year, which amounts to about 3-6% of all transactions. In 1980 24 thousand and in 1988 21 thousand vacant rental apartments were allocated by city council, about 2.5-3% of the housing stock. By 1992 the number of vacant apartments decreased to

only 9 thousand, which means that about 4-5 thousand rental apartments get allocated yearly today. Therefore about 5-15% of eligible households can move to municipal apartments, 85-95% of them have to find a solution on the market. If we consider that municipalities have other roles in housing in addition to social housing, we can conclude that local governments can not fulfill their role in housing.

4. The remainder of the municipal stock is in very bad condition and its renovation is further delayed. This involves the risk that certain areas in large cities - especially in the capital and in a few other cities - will become slums and the population will get segregated. Even though most of the municipalities with larger housing stock (10 apartments or more) passed their local decrees on rents in or after 1994, the average monthly rent of a unit with all comforts was only HUF 46/sqm. in 1996 which shows the limited possibilities of local governments. Under these conditions the rent of an average size apartment (54 sqm) would be HUF 2,600, which shows the solvency of tenants but does not reflect the costs of renovation.

5. Most of the municipalities have not set up a record keeping system which would keep updated information on applicants in a reliable way. Many municipalities - especially the county seats - have attempted to establish information systems, but these systems do not include continuos monitoring of the new applicants, people who are in need of social housing and the ones that received an apartment. The problems are more serious in Budapest where only 5 districts keep any records on social housing applicants.

2. Proposals to solve the problems

The Housing Policy Council believes that it is necessary to increase the number of available social housing. To achieve this goal, the following recommendations are presented:

1. The government should work out and finance a pilot program to test how to best stimulate local governments to increase their social housing sector and to take more responsibilities in maintaining the sector.

2. However, every program that aims to increase the social housing sector should be connected to the housing programs of municipalities.

3. When considering financial assistance to local governments, the national government should support the purchase of apartments, the purchase of privatized apartments, the construction of low costs apartments and the construction of apartment houses for the elderly and young couples for the purposes of social housing.

4. The application criteria should define the rules municipalities should follow to apply for assistance from the budget to enlarge their social housing sectors. These criteria should include the following:

   - the municipality has passed a local decree on housing;
   - if a local government applies for resources to construct or purchase apartments for social housing it will only allocate these apartments to eligible households, defined in a local decree;
   - the eligibility criteria are clearly defined and should include the income of the household;
   - in case of construction the local government has to prove that it owns the land which is zoned for housing and the necessary infrastructure is present;

- local governments have to prove that they dispose of resources which cover the local share of the investment;
- if the municipality has revenues from housing it has to show that it invested this income in housing as well.

5. To help design such a grant a pilot program should start in 1999 which would require HUF 3 billion. The program should include application requirements and the grant can only be awarded to local governments if they meet these criteria. The central grant can only cover 30% of the proposed investment.
6. This grant would stimulate local government to invest their own resources and help mobility, improve housing conditions of low income households (the danger of homelessness would decrease) and meet social hosing needs of the elderly, young people and poor.

D. OTHER RECOMMENDATIONS

1. Housing Savings Funds

Housing Savings Funds were established with the aim to stimulate saving for housing. The funds are substituted for previous saving mechanisms. The central government subsidizes the savings. In the first year the maximum subsidy can amount to 40% of the saved amount but it can not be more than HUF 36,000. In the following year the subsidy can amount to 30% but the maximum can not exceed HUF 36,000. When the law on Savings Funds was submitted to the Parliament it predicted about 100 thousand new savings accounts per year. At present there are about 250 thousand accounts which were opened by the end of 1997, in half a year. This number is 5 times as high as the proposal of the Ministry of Finance expected. We propose to fix the amount of available subsidies in nominal terms and not to introduce tax deductions in connection with the savings.

2. Tax deduction for renovation

We propose to extend the effect of modified Law CXVII, 1995, par. 38, on income tax deduction on loans to be borrowed after January 1, 1999 for the renovation of common areas of condominiums and cooperative buildings. Tax deductions can be applied for existing subsidized loans as well (interest subsidies or installment subsidies) in case the loan satisfies the eligibility requirements defined by the law. It is not justified to exclude condominiums and cooperatives from this assistance. At the same time our experience shows that subsidies are nit crucial factors in the decision of households to borrow a loan.

The stimulation of the private rental sector

The committee proposes to change the income tax rules applicable to the income received from renting out an apartment, to decrease unfavorable tax conditions of the private rental sector. One possibility would be to change the tax on income from renting to a local tax. Since the income from renting is received from an investment made from taxed income, this tax should not exceed the income tax on dividends. The local control could increase reporting discipline. (József Hegedüs)

Annex C (Hungarian)

Az **Országos Lakáspolitikai Tanács**

lakástámogatások felülvizsgálatára létrehozott szakértői bizottságának javaslatai

Bizottság vezetője:

Hegedüs József

Munkacsoportok:

1. **Lakáspolitikai célok prioritásainak kijelölése**
   munkacsoport vezetője: **Dániel Zsuzsa**
2. **Lakásépítési kedvezmény átalakítása, módosítása**
   munkacsoport vezetője: **Oszlányi Zsolt**
3. **Szociális lakásprobléma kezelése**
   munkacsoport vezetője: **Battha Pál – Farkas János**
4. **Lakásfelújítások elősegítését támogató programok**
   munkacsoport vezetője: **Keresztély Dezső, .**

Munkacsoportok tagjai:

Argyelán Gábor, OTP
Buzna Margit, KTM
Dobos András, Takarékszövetkezeti Bank
dr. Cseh Pál, PM
Farkas Tamás, LOSZ
Horváth Sándor, IKIM
Illés Istvánné dr., Főpolgármesteri Hivatal
Miklóssy Endre, KTM
Nermes Károly, Takarékszövetkezeti Bankk
Németh Ilona, Népjóléti Minisztérium
Pap János Megyei Jogú Városok Szöv.
Pásztor Béla Önkormányzatok Orsz.. Szöv.
dr. Polgár Ildikó, BM
Harkainé Óvári Krisztina, OTP.
Sárkány Sándor, LOSZ
Sebestyén Ágnes, IKIM
Telekes György, PM
Vargha Aurélné dr., BM

Budapest, 1998 február

Az Országos Lakáspolitikai Tanács 1996 novemberi ülésén döntést hozott egy szakértői bizottság felállításáról, amelynek a feladata, hogy elemezze a lakástámogatási rendszer hatékonyságát és javaslatokat tegyen a támogatási rendszer továbbfejlesztésére. A Szakértői Bizottság vezetésével **Hegedüs Józsefet,** a OLT tagját bízta meg a tanács. Az OLT 1997 novemberi ülésén **Mihályi Péter** helyettes államtitkár javaslatára döntés született arról, hogy a bizottság előterjesztését 1998 elején tárgyalja meg a tanács.

Több előkészítő ülés és egyeztetés után az OLT szakértői bizottsága (OLTSZB) javasolja, hogy az 1999-es költségvetési év lakástámogatásainak kidolgozása az alábbiak figyelembe vételével történjen meg.

A javaslatokat munkacsoportok készítették elő, az előkészítés során több ponton vita alakult ki. A munkacsoportok azt az elvet követték, hogy vita esetében lehetőleg alternatívaként fogalmazódjon meg az ellenvélemény, amennyiben pedig ez nem kapott támogatást, úgy mindenkinek joga volt ellenvéleményét mellékelni az anyaghoz. **Jelen előterjesztésnek a célja, hogy elvi döntések szülessenek a munkacsoportok által javasolt kérdésekben.**

A munkacsoportok munkája során felvetődött – az egyes témákhoz szorosan nem kapcsolódó – javaslatokat külön pontban fogalmaztuk meg. A 4.munkacsoport keretében tartott vitákban az a döntés született, hogy az épület-felújítások támogatására vonatkozó javaslat beépül a 2. munkacsoport javaslataiba.

A. A LAKÁSPOLITIKAI PRIORITÁSAI (1. MUNKACSOPORT)

1. Háttér: A lakáshelyzet változásai a kilencvenes években

1990 óta jelentős változások következtek be a lakáshelyzetben. Ezek részben már évtizedek óta tartó objektív folyamatok hatásai, részben a rendszerváltás nyomán átalakuló intézményrendszer, kormányzati lakáspolitika, önkormányzati lakásgazdálkodás változásainak következményei. Az új helyzet fontos jellemzője, hogy jelentős szerkezeti átalakulások zajlottak le a lakásállományban és komoly feszültségek alakultak ki egyes társadalmi csoportok lakáshelyzetében.

A lakáshelyzet átalakulásának legfontosabb jellemzői az alábbiak voltak.

1. A **lakásállomány minőségi és fajlagos mutatói javulást jeleznek** 1990 óta. Nőtt a tágas, komfortos és nagy alapterületű lakások aránya, csökkent a laksűrűség. A 100 lakásra jutó népesség 15 fővel csökkent 1990 óta, a 100 szobára jutó népesség pedig közelíti a 100 főt, azaz az évtized végére országos átlagban minden lakosra jut egy szoba. Hangsúlyozni kell, hogy ez összefügg a népesség csökkenésével, valamint azt is, hogy az országos átlagok változása jelentős strukturális feszültségeket is takar (lásd a lakáshiányról később elmondottakat). A lakásállomány infrastrukturális ellátottsága is javuló. A nagyvárosok lakásállománya minőségi szempontból kettészakadni látszik: egy jobb és javuló állapotú, magántulajdonú-, illetve egy rossz és folyamatosan **romló minőségű állományrészre**, ez utóbbi döntő részét az önkormányzati tulajdonú lakások alkotják, de ide tartozik az utóbbi években privatizált, illetve a korábban is magántulajdonban levő lakótelepi lakások egy jelentős része is. Erre a tényre engednek következtetni az 1996-os mikrocenzus adatai is. Az önkormányzati lakások minősége tekintetében az adatok egyértelműen romló tendenciát jeleznek. Az önkormányzati lakások eddig is egyedül a komfortosság tekintetében voltak kedvezőbb helyzetben, az utóbbi néhány évben ez az előny is elveszett. Az önkormányzati tulajdonú lakások minőségének romlása tartós tendenciának látszik, hiszen sem az önkormányzatok, sem a bérlők anyagi helyzete nem teszi lehetővé a közeljövőben, hogy a lakások felújításával, korszerűsítésével lehetővé váljon e folyamat megállítása.

83

A PM nem ért egyet azzal az állítással, hogy "az önkormányzati tulajdonban maradt épületek romlása tartós tendencia, mert sem az önkormányzatok, sem a bérlők anyagi helyzete nem teszi lehetővé a felújításukat." "Egyrészt az önkormányzatok nagy része eddig sem erre használta a privatizációs bevételét, pedig törvény kötelezi erre és évek óta több a lakbér és helyiségbér bevételük ebből az épületállományból, mint ráfordításuk. Másrészt a rászoruló bérlők támogatása mellett módjuk lenne a lakbért emelni, de nem teszik. Tehát nem az anyagi helyzetben keresendő a felújítás elmaradásának oka." Telekes György.

2. A kilencvenes években a demográfiai folyamatokban fordulat következett be. Az 1996-os mikrocenzus adatai feldolgozásakor tapasztaltuk először, hogy a háztartások száma is csökken (az újonnan alakuló háztartások száma kevesebb, mint a megszűnőké). Így a lassuló ütemű lakásépítkezések ellenére is 1996-ban **a lakások száma mintegy 3 százalékos többletet mutat a háztartások számához képest**. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nincs egyes területeken lakáshiány, miközben kb. 200 ezer lakás üresen áll, bár többnyire olyan településeken, ahol gazdasági okok (munkanélküliség) miatt nincs igény, illetve ezeknek a lakásoknak a többsége alacsony komfortfokozatú, rossz minőségű lakás. Feszültségek tapasztalhatók a fiatal házasok körében, igény mutatkozik a létminimum alatt élők körében az alacsonyabb fenntartási költségű lakhatásra a lakásmobilitás feltételei nincsenek meg.

3. A kilencvenes évek harmadik fő eseménye az önkormányzati lakások privatizációja, amely a vizsgált időszakban lényegében be is fejeződött. **1990 óta 541 ezer lakást adtak el az önkormányzatok**, ezzel az 1990. év eleji állomány több mint 70 százaléka magántulajdonba került (1996 év végéig). Budapesten – ahol a legnagyobb arányú volt az önkormányzati lakás – az országossal megegyező arányú az értékesítés. A KSH adatai szerint az önkormányzatok mintegy 40 ezer vásárlási igényt tartanak nyilván 1996 végén (ennek felét a fővárosi kerületi önkormányzatok). Ez azt jelenti, hogy a jelenleg csaknem 210 ezerre tehető önkormányzati lakásállomány a privatizációs folyamat végén – két-három éven belül – 160-170 ezerre csökken majd, a teljes lakásállomány 4 százalékát alkotva. A fővárosban várhatóan 90-95 ezer lakás marad az önkormányzatok tulajdonában a teljes állomány alig több mint egytizede. A privatizáció, illetve az évtizedek óta elmaradt felújítások nyomán, a jelenleg önkormányzati tulajdonban levő, illetve az ott maradó lakásállomány ma már sem mennyiségben, sem minőségében nem alkalmas korszerű szociálislakás-ellátás feladatainak ellátására.

PM ellenvélemény: "a szociális lakásellátás kritériumai az átlagos alatti minőséget kell, hogy jelentsenek, olyat, amit az ország gazdasági helyzete megalapoz és a társadalom annak elfogad. Ha sok munkával szerzett jövedelemből az átlagos minőséget lehet megszerezni, úgy a jövedelemből elvont hányaddal nem lehet ugyanilyen lakáshoz juttatni a jövedelem nélkülieket, mert elvész a munka és a vállalkozás értelme." Telekes György

84

Az 1990-es népszámlálás és az 1996-os mikrocenzus adatait összehasonlítva megállapítható, hogy a bérlakások lakóinak társadalmi összetételében ugyancsak egyfajta homogenizálódás figyelhető meg: valamennyi hátrányos helyzetű csoport nagyobb gyakorisággal fordul elő e lakásokban. Magasabb a sokgyermekesek, a gyermeküket egyedül nevelő szülők, az egyedülálló, idős nyugdíjasok, a munkanélküli háztartásfők, az alacsony iskolai végzettségűek aránya. A privatizációval párhuzamosan súlyos feszültségek alakultak ki az önkormányzati lakásgazdálkodásban. Ennek több oka van. Egyrészt a privatizáció eredményeként aránytalanul nagy mértékben csökkent az a szociális lakásgazdálkodás számára rendelkezésre álló lakásállomány. (Az EU országok átlagában 18 százalék a szociális lakásszektor aránya.) Másrészt a korábban számos problémával ugyan, de működő szociális lakásgazdálkodás rendszere összeomlani látszik. Az önkormányzatok egyéb területek finanszírozására kénytelenek átcsoportosítani a lakásszektorhoz kapcsolódó forrásaikból.

4. A lakásépítések száma nagymértékben lecsökkent, míg 1987-ben 57 ezer, addig a mélypont 1993-94 volt 21 ezer lakással, 1996-ban már 28 ezer lakás épült. Az állami, tanácsi, majd önkormányzati építkezések egyre inkább visszaszorultak; 1987-ben a lakásoknak 14, 1996-ban mindössze 1%-át építtették a helyi és a központi költségvetési szervek. Nemcsak az állami szervek, de az egyéb gazdálkodó szervezetek, vállalkozások szerepét is egyre inkább a lakosság vette át. Miközben 1996-ban csak fele annyi lakás épült, mint a nyolcvanas évek végén, a lakossági építkezések csak 20%-kal csökkentek, így a természetes személyek által épített lakások aránya 1996-ban 92%. Az építtetői háttér módosulása együtt járt az építési technológiák és építési formák változásával.

5. A lakásviszonyok fontos eleme a hajléktalanok problémája. Az utóbbi években a hajléktalan családok száma jelentős mértékben növekedett. Az alacsony jövedelműek lakhatásának kérdése, a hajléktalanná válás megelőzése, az önálló életvitelre alkalmassá váló hajléktalanok visszaintegrálása nem kapott megfelelő hangsúlyt a kormány ill. az önkormányzat lakáspolitikájában.

6. A lakástámogatások visszaestek, a támogatások céljai, hatása és valóságos költségei nehezen átláthatóak. A költségvetés és a GDP, illetve a költségvetés és a lakástámogatások arányait nehezen lehet együttesen áttekinteni. A költségvetés lakáskiadásai között mintegy 50-50 százalékos arányt képviselnek a korábbi állami kötelezettségvállalások terhei, új lakáspolitikai célok magvalósításához fel nem használható összegek.

2. A lakáspolitikai koncepció elvei

Az elmúlt évek eseményei sok tekintetben új helyzetet eredményeztek, ezért szükséges újra áttekinteni a következő évek lakáspolitikájában követendő elveket. Ezeket a következőképpen összegezhetjük:

a) Lakásrendszer és a makrogazdasági folyamatok

A lakáspolitikának abból a felismerésből kell kiindulnia, hogy a lakásrendszer szerves része a gazdaság és a társadalom átalakulási folyamatainak, ennek pozitív és negatív következményeivel együtt. A lakásszektor gazdasági hatásai megjelennek a foglalkoztatottságban, termelésben, beruházásokban, pénzügyi rendszerben és a háztartások fogyasztási kiadásaiban. A lakásvagyon a háztartások (a lakossági szektor) legfontosabb vagyoneleme, közvetkeztetésképpen a háztartások gazdasági viselkedését a lakásrendszer alapvetően befolyásolja. A lakáspiaci tranzakciók (akár új lakás építése, akár

85

meglévő lakások adás-vétele) keresletet teremtenek a tartós fogyasztási cikkek iránt, előmozdítják a felújítást, így élénkítő hatást gyakorolnak a gazdaságra. A lakásszektort meghatározó folyamatok tehát egyre nagyobb arányban a lakásszektoron kívüli gazdasági és társadalmi erők döntéseinek, érdekeinek, elvárásainak váltak függvényévé. Más szavakkal növekszik a lakásszektor gazdasági és társadalmi beágyazottsága, és a lakáspolitikának elő kell segítenie ezt a folyamatot.

Hibás az a lakáspolitika, amely a gazdaságnak ezt a fontos szféráját mesterségesen le akarja választani a gazdaság egészéről. A bankrendszeren belül például a lakásfinanszírozás a modern gazdaságokban nagyon nagy szerepet játszik, a hibás lakásfinanszírozási rendszer súlyos gondokat okozhat a gazdaságban és fordítva is, instabil bankrendszerben nem alakulhat ki korszerű lakásfinanszírozás.

Hasonlóan a lakáspolitikának számolnia a kell az önkormányzati szektorral, és az önkormányzatok lakáspolitikai feladatainak meghatározásakor nem szabad leszűkíteni az önkormányzatok döntési lehetőségeit.

A lakáspolitikának ugyanakkor reagálnia kell a gazdaság és társadalom más szféráiból kiinduló kihívásokra. A hajléktalanság a rendszerváltás után megjelenő jelenség oka elsősorban nem a lakásszektorban gyökeredzik, de megoldása elképzelhetetlen megfelelő lakáspolitika nélkül.

Hasonlóan gondot okoz a lakhatás feltételrendszere, a lakásfenntartási költségek emelkedése, a lakásszektoron belül a költségesebb fűtési módok elavulása, mivel ez az alacsonyabb jövedelműek terheként jelenik meg. A lakásfenntartási támogatás - mely szociálpolitikai eszköz - nem minden településen működik, és csak részben tölti be funkcióját. A helyi rendeletek szerint nyújtott természetbeni támogatás csak kiegészítő funkciót tölt be, hiszen csak azoknak tud segítséget nyújtani, akik korlátozottan, de eleget tesznek fizetési kötelezettségeiknek. A fizetésképtelenek - meg kell jegyezni, hogy a szociális ellátások mértéke többnyire a létfenntartás minimumát jelentik - ettől a kedvezménytől elesnek.

A "szürke" vagy "fekete" gazdaság az egyik meghatározó akadálya a gazdaság és a társadalom modernizálásának, a lakásszektor is élvezi rövid távú előnyeit a feketegazdaságnak (olcsóbb kivitelezési árak, nagyobb kínálat, alacsonyabb lakbérek a magánszektorban stb.), de nagyon nagy árakat is fizet érte (kiszámíthatatlan piac, garanciák hiánya, stb.). A fekete gazdaság visszaszorítása – amely az EU csatlakozás egyik feltételének is tekinthetünk -- fontos lakáspolitikai cél, de csak akkor kivihető, ha a gazdaság más szektoraival párhuzamosan történik, ellenkező esetben a lakásszektoron belüli válság elmélyüléséhez vezet.

b) Szektor semleges lakáspolitika (lakáspolitika és a fogyasztói szuverenitás elve)

A fogyasztói szuverenitás elvének biztosítása megkívánja, hogy háztartás mindenkor anyagi lehetőségei és igényei alapján dönthessen lakásfogyasztása mikéntjéről. Ez konkréten kétféle problémát érint: a lakástulajdon jellege és az igény-kielégítési alternatívák közötti választás lehetőségét.

Szóljunk először a saját tulajdon és a bérlakás közötti választásról. A háztartás életében a lakáshoz jutás nem egy egyszer s mindenkorra érvényes döntés, hanem olyan választás, amelyet a körülményei változásától függően. életciklusának különböző szakaszaiban esetleg többször is módosíthat. A piacgazdaságok gyakorlatában a saját tulajdonú házzal vagy

lakással rendelkező háztartások részaránya az életkor növekedésével egyenes arányban növekszik, vagyis, a tulajdon szerzés többnyire a háztartás anyagi feltételeiben. és/vagy földrajzi megállapodottságában bekövetkező változásnak és nem kényszerválasztásnak az eredménye. A pályakezdő, mobilabb fiatal háztartások számára mind anyagi szempontból, mind pedig a családi létszám előre nem látható változása szempontjából a bérlakás képvisel megfelelőbb formát.

A saját lakás szektor és a bérlakás szektor egymáshoz viszonyított arányában lezajlott változások miatt. nálunk a tulajdon szerinti választás lehetősége erősen korlátozott. A bérlakások tömeges privatizációja, e lakásformát hátrányosan kezelő változások szükségessé teszik, hogy korrekciókat hajtsunk végre a korábban elfogadott lakáspolitikai koncepcióban, majd pedig a lakáspolitika gyakorlatában. A lakáspolitika a nagyvárosokban ne részesítse előnybe a saját lakásépítést a bérlakás építéshez képest, hanem közel, azonos esélyek mellett ismerje el mindkét lakásforma szükségességét. (Ez az elv természetesen nem érvényes azokra a vidéki településekre, ahol csak saját tulajdonú lakás a célszerű forma). A saját lakástulajdon és a bérlakás közötti választás során a fogyasztónak reális alternatívákkal kell rendelkeznie mind a kínálat, mind pedig a költségek szempontjából. Ez nemcsak egy egészségesen működő lakáspiac kiépítése szempontjából kívánatos, de emellett szólnak foglalkoztatás-politikai (mobilitási), szociálpolitikai szempontok is (a szociális lakásprobléma megoldása nem elképzelhető a jelenleginél szélesebb bérlakás szektor nélkül).

A koncepciónak hasonló szellemben kellene állást foglalnia a lakással kapcsolatos igénykielégítési alternatívák biztosítása tekintetében is. Ez azt jelenti, hogy a háztartás számára -- természetesen az adott normatív korlátok között -- lehetőséget kell adni, hogy a kapott lakástámogatást igényeinek megfelelően használhassa fel. Maga dönthessen arról, hogy jogosultnak minősülő lakásfogyasztását új építéssel, lakásvásárlással vagy a meglévő lakása bővítésével- felújításával kívánja biztosítani. Az új lakások építésének prioritása, a mennyiségi lakáshiány megszűnése után nem indokolt, a lakások modernizálása, felújítása, rendszeres karbantartása ugyanolyan makrogazdasági hatásokat vált ki, mint az új lakások építése. A lakásváltoztatásokkal (lakásmobilitás) általában együttjáró lakásfelújítás és egyéb kereslet (bútor, tartós fogyasztási cikk, stb.) semmivel sem hátrányosabb, vagy alacsonyabb rendű, mint az új lakások építése. A lakásépítési számok – a támogatási rendszer ellenére – tükrözik a háztartások választását: adott gazdasági feltételek mellett érdemesebb használt lakások vétele és felújítása.

A költségvetési lakástámogatásoknak összhangban kell lennie a fenti lakáspolitikai elvekkel és célokkal. Ennek érdekében. már a közeljövőben fokozatos átcsoportosításokat javaslunk a támogatási tételek között.

c) Támogatási rendszer szociális célzottsága

A támogatási rendszerek működtetésének egyik legfontosabb alapelve, hogy a támogatások elosztása a *rászorultsági kritériumok* pontos meghatározásával történjen (célzottság). A rászorultságnál a jövedelmi (vagyoni) kritériumokat kell elsődlegesnek tekinteni. A szociális segélyezettek társadalmi összetételét vizsgáló KSH adatfelvétel tapasztalatai alátámasztják, hogy – a rászorultság jövedelmi alapon történő megítélése alapján – működtethetők ezek a rendszerek. Ezen kívül más a lakáshelyzetre és demográfiai helyzetre vonatkozó kritériumok is használhatók.

A tapasztalat azt mutatja, hogy az önkormányzatok tudják a leghatékonyabban a rászorultságot vizsgálni és ennek alapján a támogatásokat megítélni. Az említett vizsgálat további tapasztalata, hogy rendszeres ellátási formákra való jogosultságot az önkormányzat rendeletében meghatározott időszakonként felülvizsgálja, a felülvizsgálatot környezettanulmánnyal egészíti ki, amely során a kérvényező életkörülményeit vizsgálja, s a " ki nem mutatott jövedelmek" létéről vagy nem létéről próbál információkat szerezni.)

A célzott támogatások felhasználásában arra kell törekedni, hogy a helyi lakáspiaci viszonyoknak megfelelő leghatékonyabb (költséghatékonyság) megoldást találjuk meg, így községekben ennek a formája a magántulajdon és nem feltétlenül a bérlakás, de városi településeken a bérlakás a megfelelőbb forma, amit a nemzetközi tapasztalatok egyértelműen bizonyítanak.

A rászorultság mérésére egyre inkább a jövedelmi (és vagyoni) elemeket kell alkalmazni, a fekete gazdaság léte nem lehet elégséges indok a jövedelmi viszonyok alkalmazásával szemben. A jövedelmeket figyelembe vevő rendszerek működtetésére az önkormányzatok a legalkalmasabbak. Az önkormányzatoknál több éves gyakorlata van a rászorultság megállapításában.

d) Önkormányzatok szerepe

A 1990. évi Önkormányzati törvény új alapokra helyezte a magyar önkormányzati rendszert. Az átmenet ismert és nem egyszer eltúlzott nehézségei ellenére is a kormányzati lakáspolitika tényleges kialakításában egyre nagyobb szerepet kell adni az önkormányzatoknak. A nemzetközi tapasztalatokon túl (közigazgatási decentralizáció, közigazgatási és magánszervezetek együttműködése) ezt az is indokolja, hogy a helyi önkormányzatok mind az igények, mind pedig a lehetőségek oldaláról hatékonyabb megoldásokat képesek *találni megfelelő ösztönző szabályzórendszer* esetén.

Szükséges, hogy növekedjen az önkormányzatok lakáspolitikai szerepe, és a kormány lakáspolitikájának is ebbe az irányba kell módosulnia, amikor a helyi önkormányzatok a saját és központilag jutatott vagy kiegészített források felhasználásáról – adott szabályok között – önállóan döntenek.

3. A lakáspolitikai stratégiai céljai

A lakáspolitika stratégiai célja, hogy a lakásszektor piaci környezetben működjön, de célzott szociális programokkal egészüljön ki. A támogatások nagyságrendje korábbi kormányhatározatoknak megfelelően a költségvetés kiadási összegének 4 %-a körül stabilizálódjon, a támogatások egyre inkább az arra rászoruló háztartásoknak jussanak. Ennek megfelelően az új programok esetében érvényesíteni kell azt az elvárást, hogy a felhasznált támogatások minimum 50 százalékát a jövedelem-eloszlás alsó 20 százalékában levő háztartások kapják. A lakástámogatások hatékonyságának növelése érdekében – hasonlóan a gazdaság és társadalom más szféráihoz – hatékony monitoring rendszert kell kiépíteni.

A lakáspolitika továbbfejlesztésének célja, hogy a háztartások és az intézmények a gazdaság fejlődésével párhuzamosan lakáshelyzetük tekintetében – egyéni és társadalmi szempontból is – optimális döntéseket hozhassanak, felgyorsuljon a lakásmobilitás, visszaszoruljon a fekete gazdaság és a lakásigény kielégítési alternatívák között torzítás mentesen dönthessenek. A lakásberuházások (lakásépítések, felújítások, korszerűsítések) megfelelő színvonala fontos eleme a gazdaságnak, de illúzió az az elvárás, hogy a lakásberuházások támogatása révén a gazdasági recesszió megszüntethető, de rossz támogatási rendszer hátráltathatja a gazdasági fellendülést.

B. A VEGYES FINANSZÍROZÁSÚ – ÖNKORMÁNYZATOK KÖZVETÍTÉSÉVEL MŰKÖDTETETT -- LAKÁSTÁMOGATÁSI KEDVEZMÉNY BEVEZETÉSE A MA MŰKÖDŐ LAKÁSÉPÍTÉSI KEDVEZMÉNY MELLETT (2. MUNKACSOPORT)

1. Indoklás

a) Előzmények

A lakáspolitikai kedvezmény (1994 előtt szociálpolitikai kedvezmény) a mai támogatási rendszeren belül az egyik legfontosabb eszköz. A konstrukció pozitív eleme, hogy **készpénztámogatásként** kapják meg a háztartások, így mind a háztartások, mind pedig a költségvetés pontosan meg tudja ítélni támogatás nagyságát, az előnyök és költségek azonnal jelentkeznek. (A kamat vagy törlesztési támogatás valódi nagysága az infláció mértékétől is függ, ezért sokkal kevésbé hatékony eszköz, mert aki kapja az általában alulbecsüli a támogatás nagyságát.) A lakáspolitikai kedvezmény kezdetben (1971-től) az államilag finanszírozott lakásépítéshez kötődött, majd 1982-től kiterjedt a magánlakáspités családházas formáira, de végig **új lakáshoz** kötődött. Kivéve a "szervezett" lakásépítést és a vállalkozói lakásépítést, amikor a támogatás kiterjedt az új lakáshoz kapcsolódó használt lakások vásárlásaira is.

b) A lakástámogatás módosításának indokai

A támogatási konstrukció **ellentmondásos** jellege a 80-as évek végén erősödött meg, amikor az új lakásépítés visszaesett és árai a régi lakások árainak a többszörösére (négy-ötszörös) emelkedtek, valamint a jövedelemkülönbségek is növekedtek: következésképpen az új lakásépítés támogatása a jobb anyagi helyzetű csoportok támogatását jelentette, regresszív jellegű volt és ellentétes a lakáspolitikai támogatások szociális célzottság növelésére irányuló törekvésével. A szociálpolitikai elemet a gyermekszámhoz kötés jelentette, ez a tényező azonban csak az új lakás építésébe kezdő, eleve jobb anyagi helyzetű háztartásokon belül differenciált. 1994-ben lényeges változások következtek be, amikor a szociálpolitikai kedvezmény elnevezést a "lakásépítési kedvezmény" váltotta fel, jelezve, hogy célja elsősorban a lakásépítés előmozdítása. A támogatás nagysága megnőtt és differenciálás mértéke is megváltozott: 2 gyermekes, de különösen háromgyermekes családok esetében a támogatás jelentős nagyságú lett. A lakásépítés csökkenése megállt, sőt 1995-1997-ben megközelítette a 30 ezret. A lakásépítési kedvezmény nagysága pedig – a tervezettet lényegesen meghaladó mértékben -- 6 md Ft-ról (1994) 37, 31 illetve 32 md. Ft-ra növekedett az 1995-97-es években. 1995-ben a méltányolható lakásigény nagyságát csökkentette a kormány, és megszüntették az új lakáshoz láncszerűen kapcsolódó használt lakások támogatását is. (Csak egy "kapcsolódó" lakás után lehetett felvenni a támogatást.)

A szakértői bizottságban egyetértés alakult ki, hogy szükség van a jelenleg működő lakásépítési kedvezmény mellett új konstrukció bevezetésére.

2. Javaslat

Az OLT a lakásépítési kedvezmény tapasztalatait és a lakásszektorban kialakult feszültségeket figyelembe véve a lakástámogatási rendszer módosítására tesz javaslatot. Az építést támogató konjunkturális eszköz fenntartása mellett kerüljön bevezetésre egy szociálisan célzott, vegyes finanszírozású támogatási kedvezmény, ami mellett többek között a következő érvek szólnak:

- A kedvezménynek az **alacsony jövedelműekre** kell irányulnia. A támogatásra szorulók szélesebb körének bevonását a **szociális célzottságot az önkormányzatok közreműködése biztosíthatja**. A konstrukció módot nyújt ezáltal azok támogatására is, akik a lakásépítési kedvezményből kimaradtak mert a szükséges saját erőt nem tudták biztosítani. **A támogatásnak a rászorulók szélesebb körét kell elérnie.** Jelenleg az évente 100-120 ezer lakásváltoztató család kb. 10 %-a jut a lakásépítési kedvezményhez.
- A javasolt támogatási konstrukció a háztartások helyzetével adekvát lakásmegoldásokra (használt lakás vásárlás, lakásbővítés, felújítás) irányul, annak érdekében, hogy jövedelmüktől függően olcsóbb, költséghatékonyabb megoldást választhassanak lakáshelyzetük javítására. A lakásépítési kedvezmény rendszere **figyelmen kívül hagyja**, hogy a **lakásbővítés, lakásvásárlás** sok esetben olcsóbb és költséghatékonyabb megoldás, továbbá annak ellenére, hogy hozzájárult az új lakásépítések növeléséhez, **költséghatékonysága** (támogatás növekménye/lakásépítés növekménye) nagyon **alacsony.**
- A támogatásnak fontos célja a több lakásos épületállomány további romlásának megakadályozása. A probléma nagyságrendjét jellemzi, hogy 1994-es árszinten konzervatív becsléssel **számított évi 120 md Ft-os felújítási szükséglethez képest a háztartások 60 md Ft-ot fordítanak felújításra, a deficit 75 % a társasházaknál és szövetkezeti lakásoknál jelentkezik**; ezzel párhuzamosan a többlakásos (különösen az iparosított technológiával épített) lakóházak magas energiafogyasztása is nagy problémát jelent, amely a fűtési rendszer korszerűtlenségéből és a hőszigetelés alacsony színvonalából adódik. Tekintettel a fentiekre a távhőrendszer primer (távfűtőművek, hálózat) oldalának korszerűsítése égető problémává vált, ezzel egyidejűleg azonban a lakosság terheinek enyhítése érdekében állami támogatásra van szükség a szekunder rendszer felújításának korszerűsítésére.

PM ellenvélemény: A fenti érvek a lakásépítési kedvezmény változatlan fenntartása mellett és nem helyett egy új támogatási forma bevezetését kívánjuk megindokolni. Ezt a célt nem szolgálják, hanem éppen a javaslat megalapozottságát gyengítik és funkció nélküliek azok a szerintünk téves állítások, amelyek a lakásépítési kedvezmény állítólagos hibáiról szólnak. Telekes György

Ennek tapasztalatai alapul szolgálhatnak később a lakásépítési kedvezmény korszerűsítésére. Az új támogatás rászorultsági alapon adható, nem alanyi jogú, az önkormányzatok állapítják meg és finanszírozzák az állami költségvetés 50%-os hozzájárulásával. A költségvetési támogatás zárt végű, éves keretként áll az önkormányzatok rendelkezésére.

A vegyes finanszírozású önkormányzati lakástámogatási kedvezmény

- **használt lakások vásárlásához, bővítéséhez és a több lakásos épületek közös tulajdonban álló részeinek felújításához vehető igénybe;**
- **a támogatás pénzügyi forrása központi költségvetés és helyi önkormányzat;**
- **a támogatás odaítéléséről a helyi önkormányzat dönt (nincs alanyi jogosultság);**
- **a konstrukció zárt végű.**

Takarékbank: javasolja a felhasználási kört bővíteni valamennyi épületre. A 'több lakásos épületek közös tulajdonban álló részei' helyett 'lakóépületek felújítása'. Dobos András, Nemes Károly

IKIM javaslata, hogy a felhasználási kör bővüljön ki általában a több lakásos épületek felújításával. Így a 'több lakásos épületek közös tulajdonban álló részei' helyett 'többlakásos lakóépületek felújítása' szerepeljen Horváth Sándor, Sebestyén Ági.

a) A támogatási célok és a támogatás nagysága

A **vegyes finanszírozású önkormányzati lakástámogatási kedvezményét** a *méltányolható lakásigények mértékéig* az önerőből saját lakásgondjaikat megoldani nem képes, lakással nem rendelkező vagy társadalmilag nem elfogadott körülmények között élő családok vehetik igénybe az önkormányzatokon keresztül *lakásvásárláshoz és lakásbővítéshez.*

A *költségvetésből folyósított támogatás lakásonként igénybe vehető maximum összegét* a rendeletben évenként a kormány határozza meg, és évente az inflációhoz igazítva módosítja. Használt lakás vásárlása esetén 1 millió Ft, bővítés és épület-felújítás esetén 0,5 millió Ft. .

Az önkormányzatok feladata, hogy az igényeket a saját lehetőségeikhez és a helyi igények függvényében rangsorolják. A **vegyes finanszírozású önkormányzati lakástámogatási kedvezményt** a települési (helyi) **önkormányzatok közvetítésével** jutnak el a háztartásokig. Ennek feltétele, hogy az önkormányzat a központi feltételeknek eleget tevő helyi igények alapján dönt, és a saját forrásainak figyelembevételével a költségvetésébe beállítsa a saját és a központi (központosított előirányzatból lehívható) összeget. Az önkormányzatoknak helyi rendeletben kell szabályozni, hogy a központi feltételeknek eleget tevő igénylők között milyen módon rangsorol, figyelembe véve a családok jövedelmi és demográfiai viszonyait (életkor, gyermekszám stb.).

Az önkormányzatok – központi szabályoknak is eleget tevő rendeleteiknek megfelelően – elbírálják az igényeket, és saját eszközök befizetésével egyidejűleg lehívják, vagy a pénzintézet lehívja a támogatás összegét a központi költségvetésből.

b) A támogatás finanszírozása

A lakástámogatási kedvezmény többcsatornás finanszírozási rendszerű rendszer. A támogatás 50 %-a központi, 50 %-a helyi önkormányzati forrás. A forrásmegosztás 50-50 százalékos arányától a hátrányos helyzetű települések esetében el lehet térni, aminek a szabályai a jogszabályban kerülnek meghatározásra. A hátrányos helyzetű települések helyzetét figyelembe vevő kritériumok alapján az önkormányzati rész 10 %-tól 50 %-ig terjedhet. (Hasonlóan a területfejlesztési koncepcióban történő település besorolásokhoz.)

A pénzügyi lebonyolítás /folyósítás a pénzintézeten keresztül történik. A támogatás önkormányzati hányadát ki kell emelni a szociális normatívából, és ki kell egészíteni. A támogatás költségvetési hányada a központosított előirányzatok között szerepel, meghatározott összeggel. A támogatásokat az önkormányzatok hívhatják le, ha eleget tettek a feltételeknek.

c) A konstrukció bevezetése és várható költsége

Az új konstrukció 1999-ben történő finanszírozásának több alternatívája képzelhető el:

1. A szociálpolitikai normatíván belül el kell-e különíteni a lakással kapcsolatos normatívát:
   - jelenleg a szociálpolitikai normatívába be van építve 9,2 md Ft lakás célú támogatás, felhasználási kötelezettség nélkül; a javasolt program ösztönözni fogja az önkormányzatokat arra, hogy ezt a pénzt felhasználják.
   - jelenleg a szociálpolitikai normatívába beépített 9,2 md Ft lakás célú támogatást ki kell emelni és külön normatívaként kell működtetni (a települések közötti elosztásában más tényezőknek kell szerepet játszaniuk, mint a szociálpolitikai normatíva esetében). Ez nem jelent felhasználási kötelezettséget.
2. A központi költségvetésben biztosítani kell a kiegészítő támogatás forrását, és azt külön tételben kell szerepeltetni. Ennek nagyságára a javaslat 6-10 md Ft. Meg kell határozni a településenként az igénybe vehető maximális összeget.
   - az költségvetés által biztosított forrást a települések a meghatározott célokra használhatják fel
   - a költségvetési források között el kell különíteni (alprogramként kell működtetni) a lakóépület felújításra szánt keretet. Ennek javasolt nagysága 8 milliárd Ft. (IKIM)

C *SZOCIÁLIS CÉLÚ BÉRLAKÁSÁLLOMÁNY NÖVELÉSE (3. MUNKACSOPORT)*

1. Az önkormányzati lakásgazdálkodás mai jellemzői, problémái

A bevezetőben elmondottak következtében az önkormányzatok jelenleg nem tudnak érdemben eleget tenni szociális lakásellátási feladataiknak, több okból:

1. A privatizáció eredményeként aránytalanul kevés a szociális lakásgazdálkodás számára rendelkezésre álló lakásállomány. A probléma súlyát fokozza, hogy nagyvárosainkban a magánbérleti szektor még csekély jelentőségű, árai a fizetőképességhez képest magasak, így nem teremt a közép- és alacsony jövedelmű háztartások számára pótlólagos bérlakás-kínálatot.

2. A korábbi jogi szabályozásból adódó – az önkormányzatokra háruló – elhelyezési feladatok teljesítésére csak a megüresedő állomány felhasználása ma az egyedüli lehetőség. Ez rendkívül szűk lehetőséget teremt és indokolja azt az elvárást, hogy a településeken bővüljenek a bérlakásépítés illetve a bérlakás céljára történő használt lakás vásárlás lehetőségei.

3. Magyarországon a szociális lakáskínálat egyre inkább beszűkült, a lakásprivatizáció következtében az önkormányzati lakásállomány 1996 végére 5 %-ra csökkent. 1 %-os megüresedést számítva, évente átlagosan 4 500 eloszthető lakást eredményez, ami hozzávetőlegesen 3-6 %-a az összes tranzakciónak. 1980-ban 24 ezer, 1988-ban 21 ezer megüresedett bérlakást utaltak ki a tanácsok, a lakásállomány 2,5-3 %-át. 1992-re a megüresedett lakások száma 9 ezerre csökkent, ami azt jelenti, hogy ma kb. 4 -5 ezer lakás kerülhet "elosztásra". Mindezek alapján – nagyságrendileg – a szociálisan hátrányos helyzetűek 5-15 %-a az, aki legjobb esetben önkormányzati lakáshoz juthat, a 85-95 %-uknak a piacon kell lakást keresniük. Ha azt is beszámítjuk, hogy az önkormányzatoknak más feladataik is vannak, amelyek nem feltétlenül szociálisan hátrányos helyzetű rétegekkel kapcsolatos, akkor világos, hogy az önkormányzatok nem képesek ellátni a rendelkezésükre álló eszközökkel ezt a feladatot.

4. Az önkormányzati tulajdonban maradó lakásállomány olyan rossz minőségű, fenntartása, felújítása pedig oly mértékben megoldatlan, hogy ez – főleg a főváros egyes részein, de egyes vidéki városokban is – a szegregáció, a slumosodás veszélyét rejti magában. Bár az érdemi lakásgazdálkodást folytató települési önkormányzatok (ahol 10 vagy annál több lakás van tulajdonukban) 90 százaléka 1994-ben vagy azután alkotta meg lakbérrendeleteit, az után az önkormányzati lakásgazdálkodás szűk lehetőségeit jelzi, hogy 1996 végén az összkomfortos lakások egy négyzetméterre jutó havi lakbére mindössze 48 Ft országos átlagban. Ez egy átlagos, 54 m^2 -es önkormányzati lakás esetében havi 2600 forintot jelent, amely összeg nyilvánvalóan csak a bérlők fizetőképességét tükrözi és nem jelent fedezetet a lakások valóságos fenntartási költségeire.

5. Az önkormányzatok jelentős része nem állított fel olyan információs rendszert, amely megbízhatóan regisztrálná a szociális bérlakásra rászorultak körét, és karbantartaná ezeket az információkat. Számos városi – elsősorban megyeszékhelyi – önkormányzat folyamatosan tesz kísérleteket bizonyos nyilvántartások kialakítására, de ezek nem jelentenek folyamatos megfigyelést, így nem válik lehetővé a belépni szándékozó, és a kielégített igénylők együttes figyelése, illetve a rászorultak körének karbantartása. A fővárosi helyzet fokozott feszültségeit jelzi, hogy 1996 végén mindössze 5 kerületi önkormányzat vezet egyáltalán valamilyen nyilvántartást az igénylőkről.

2. A feszültségek megoldására tett javaslatok

Mindezek alapján a Lakáspolitikai Tanács szükségesnek tarja, hogy növekedjen az önkormányzatok számára rendelkezésre álló, a szociális lakásgazdálkodásra alkalmas lakáskínálat. Ennek érdekében az alábbi elvek és javaslatok fogalmazódtak meg.

1. A kormánynak kísérleti programot kell kidolgoznia és finanszírozna arra vonatkozóan, hogy a támogatás nyomán növekedjen az önkormányzatok érdekeltsége bérlakás-kínálatuk növelésében, illetve a szociális lakás-gazdálkodás kialakításában, folyamatos működtetésében.

2. Bármilyen, a kormány által kezdeményezett bérlakás-kínálat növelő programnak az önkormányzatok lakásellátási programjaihoz kell kapcsolódnia.

3. A támogatás nyújtásánál előnyben kell részesíteni azokat a programokat, amelyek szociális bérlakás céljára történő lakásvásárlást, "olcsó" lakásépítési programok megvalósítását, privatizált bérlakások visszavásárlását első lakásukhoz jutó fiatal házasok, nyugdíjasok elhelyezését szolgáló ún. otthonház építését, vagy meglevő épület otthonházzá átalakítását célozzák.

4. Az önkormányzatok részére adott pályázati feltételek előírásaiban meg kell fogalmazódniuk azoknak a feltételeknek amelyek esetén a költségvetési támogatás juttatható. Ezek az alábbiak lehetnek:

   - az önkormányzat rendelkezik elfogadott lakásellátási programmal;
   - bérlakás építése, illetve bérbeadása érdekében történő használt lakás vásárlása esetén vállalják, hogy a lakásokat rendeleteikben meghatározott feltételeknek megfelelő – szociális helyzetük alapján rászoruló – családok, személyek számára adják bérbe;
   - a támogatás odaítélése a rászorultsági kritériumok pontos meghatározásával kell, hogy történjen, a rászorultságnál a jövedelmi (vagyoni) kritériumokat kell elsődlegesnek tekinteni.

93

- építés esetén bemutatják, hogy rendelkeznek a jóváhagyott településrendezési tervben lakóövezetként kijelölt területtel, közművesített telekkel, illetve területtel rendelkeznek;
- bemutatják, hogy a pályázati feltételekben előírt mértékű saját forrás rendelkezésre áll;
- ha rendelkeznek lakáscélú bevételekkel, akkor be kell mutatniuk, hogy ezeket lakáscélra fordították.

5. Az előző pontban felsoroltak alapján kidolgozott támogatási rendszer kialakításához 1999-ben kísérleti programot kell beindítani, amely **3 milliárd** Ft költségvetési támogatást igényel. A programhoz pályáztatási rendszert kell kialakítani és a támogatás a pályázati feltételek elbírálása eredényeként juttatható. A pályázatra benyújtott önkormányzati programban tervezett lakásépítési- vagy vásárlási költségek maximum 30 százaléka lehet központi támogatás.
6. A tervezett támogatás ösztönzést jelent arra, hogy az önkormányzatok saját programjai nyomán javuljon a lakásmobilitás, erősödjön a családok lakhatási biztonsága (hajléktalansággal fenyegetettek), speciális lakásigények is kielégíthetők legyenek (fiatalok, idősek, kényszerbérletek felszámolása stb.).

D. EGYÉB JAVASLATOK

1. Lakástakarékpénztárak

A lakáscélú megtakarítások előmozdítása, és a lakáscélú kiadások növelését tűzte ki célul. A korábban működtetett előtakarékossági programokat váltja fel. 1996 évi Lakástakarékpénztárakról szóló törvény értelmében az 1997. év végéig megkötött szerződések esetében az első megtakarítási évre vonatkozóan az elhelyezett összeg 40 %-a, de legfeljebb 36 ezer Ft, későbbiekben pedig az adott megtakarítási évben elhelyezett betétösszeg 30 %-a, de maximum 36 ezer Ft. A lakástakarék törvény beterjesztésekor az előterjesztés évi 100 ezer számlával számolt, most 1997 évvégéig (kb. fél év alatt) 250 ezer szerződésre számolhatunk, arányosan 5-ször többre, mint amennyit a PM előterjesztése számolt. Javasoljuk, hogy a támogatások mértékét nominálisan rögzítsék, és a kapcsolódó adókedvezményeket ne vezessenek be.

2. Adókedvezmény bevezetés felújítások esetében

Javasoljuk, hogy az 1995. évi CXVII. Többször módosított törvény a személyi jövedelemadóról 38. § -a szerinti adókedvezmény kiterjesztését az 1999. adóévtől, az 1999 január 1.-e után – a társasházak és lakásszövetkezetek közös tulajdonában maradó épületrészek felújításához – felvett lakossági pénzintézeti hitelek törlesztésére befizetett összegek esetében. A jelenlegi támogatott -- törlesztési vagy kamattámogatásos rendszerű – hitelkonstrukciók esetében Is igénybe vehetőek az adókedvezmények, amennyiben a hitelcél megfelel a törvényben meghatározott lakáscélú felhasználásnak, és indokolatlan, hogy ebből a kedvezményből a társasházak és lakásszövetkezetek közös tulajdonában maradó épületrészek felújításához hitelt felvevők ki legyenek zárva. Ugyanakkor a jelenlegi tapasztalatok alapján állítható, hogy a hitel-igénybevétel döntően a hitelképesség határozza meg és nem az igénybe vehető kedvezmények.

Magánbérlakás szektor bővítésének előmozdítása

A munkabizottság javasolja a magánbérlakásszektor adóhátrányainak csökkentése miatt a SZJA rendszerben a magánbérlakás kiadásából származó jövedelem adózásának megváltoztatását. Az egyik lehetőség, hogy a lakáskiadásból származó jövedelem helyi adóvá változik, és mivel már adózott jövedelem befektetéséből származó jövedelemről van szó nagyságrendileg hasonló mértékűvé válik, mint az osztalékból származó jövedelemadó. További a helyi önkormányzati ellenőrzés az adózási fegyelem javítását is eredményezheti. (Hegedüs József)