

HORVÁTH ANETT

Közpolitikai kudarc és lakhatási válság – fogalmi keretek és alkalmazási lehetőségek – Ausztria és Magyarország

ABSTRACT

Understanding the concept of public policy failures and how to address them is key to the study of housing crises, as housing is a fundamental human right and a key economic determinant. Urbanisation, speculation in the real estate market and inadequate public policy responses all contribute to housing crises. The aim of this paper is to examine the nature of public policy failures in addressing housing crises through examples of how failures manifest themselves in housing policies.

Keywords: public policy failures ■ housing crisis ■ fundamental human rights
■ housing policies ■ housing prices ■ public policy measures

I. BEVEZETÉS

A közpolitikai kudarc fogalma a politikatudomány egyik központi, de egyben vitatott kategóriája. Noha a politikai döntéshozatal minden esetben komplex, többszereplős folyamat, a nem várt vagy kedvezőtlen eredményeket gyakran „kudarcként” azonosítják. Közpolitikai kudarc akkor áll fenn, amikor egy közpolitikai beavatkozás nem éri el kitűzött céljait, vagy akár ront a kiinduló állapotot. Bovens és ’t Hart meghatározása szerint^[1] kudarc akkor áll fenn, ha egy politika nem hatékony, nem eredményes, vagy nem legitim. A kudarc lehet teljes vagy részeredményekkel járó, valamint lehet percpcionális, azaz a társadalom által kudarcnak értelmezett esemény.

A kudarcok típusai kapcsán McConnell három dimenziót különböztet el:^[2] politikai, program- és irányítási kudarcokat. A politikai kudarc akkor jelenik meg, ha a döntéshozó elveszti a támogatottságát, még ha maga

[1] Bovens – ’t Hart, 1996.

[2] Ld. McConnell, 2010.

a program sikeres is. A programkudarc arra utal, hogy az alkalmazott eszköz nem alkalmas a probléma megoldására, míg az irányítási kudarc az implementáció hiányosságaiból fakad. A közpolitikai kudarc azonban nem mindig azonosítható egyes szereplők hibájaként. Kingdon szerint^[3] a politikaalkotás „szemetezláda”-modelljében a döntések alkalmi, sokszor nem racionális összefüggések eredményei. Ezért a kudarc gyakran strukturális problémák, intézményi érdekellentétek vagy hiányos visszacsatolási mechanizmusok következménye.^[4] A kudarc lehetőséget is teremt a tanulásra és a közpolitikai innovációra. Hall háromszintű tanulási modellt határoz meg:^[5] instrumentális, célszintű és paradigma-váltásos tanulást. Egy kudarc nyomán új eszközök, új célok, de akár teljesen új elvek is bekerülhetnek a döntéshozatali rendszerbe.

Egyes klasszikus kudarcok, mint az USA-ban bevezetett „No Child Left Behind” program^[6] vagy a brit poll tax bevezetése^[7] rávilágítottak a társadalmi legitimitás, a technikai implementáció és a politikai kommunikáció közti feszültségekre. Magyarországon a devizahitel-válság kezelése vagy a felsőoktatási reformkísérletek szintén elemezhetők a kudarc fogalma mentén.^[8] A közpolitikai kudarc elemzése kvalitatív és kvantitatív módszerekkel is végezhető. A narratív elemzések^[9] segítenek megérteni, hogyan konstruálódik a kudarc jelentése, míg az eredményességi mutatók kvantifikálása objektívabb képet adhat a teljesítésről. A közpolitikai kudarc nem pusztán hibaként, hanem a tanulás és adaptáció lehetőségeként is felfogható. A fogalom tudományos rendszerezése hozzájárulhat a hatékonyabb közpolitikai tervezéshez, a döntéshozatal átláthatóságához és a társadalmi felelősségvállalás erősítéséhez.

II. KÖZPOLITIKAI KUDARC ÉS LAKHATÁSI VÁLSÁGOK

A lakhatási válságok esetében a közpolitikai kudarcok gyakran akkor jelentkeznek, amikor a kormányzati intézkedések nem képesek megfelelően kezelni az ingatlanárak növekedését, a bérletások hiányát és a lakhatási költségek emelkedését. Ezeket a válságokat gyakran kísérik társadalmi és gazdasági feszültségek, amelyek még tovább mélyítik a lakosság megélhetési problémáit. A lakhatás biztonsága a jóléti államok egyik legalapvetőbb célja. Az elmúlt évtizedekben azonban világszerte egyre több jel utal arra, hogy a kormányzatok nem, vagy csak rendkívül nehézkesen képesek hatékonyan kezelni a megfizethető lakha-

[3] Ld. Kingdon, 1995.

[4] Howlett – Ramesh – Perl, 2009.

[5] Ld. Hall, 1993.

[6] Erről bővebben ír DeBray, 2006.

[7] Erről ld. Butler – Adonis – Travers, 1994.

[8] Ld. Jenei – Mike, 2015.

[9] Lásd például: Roe, 1994.

táshoz való hozzáférés problémáját. A közpolitikai kudarcok – amikor a közpolitikai intézkedések nem érik el a céljaikat, vagy nem szolgálják a közérdeket – a lakhatási válság kulcstényezői közé tartoznak.^[10]

A lakhatási válság alatt jellemzően azokat a piaci és intézményi folyamatokat értjük, amelyek eredményeként a társadalom egyre nagyobb része nem képes biztonságos, fenntartható és megfizethető lakhatáshoz jutni.^[11] A közpolitikai kudarc e területen különösen akkor jelentkezik, amikor:

a lakásárak és bérleti díjak elszakadnak a jövedelmi szinttől;

- a szociális bérlakás-állomány elégtelen, vagy csökken;
- a szabályozás ösztönzi a spekulációt, például rövid távú bérbeadás révén (pl. Airbnb); vagy
- a támogatási rendszerek torzítják a piacot, és nem jutnak el a leginkább rászorulókhhoz.

A lakhatási válság a modern társadalmak egyik legnagyobb kihívása, és Magyarország sem mentes ettől. Az alacsony jövedelmű háztartások, az egyre emelkedő ingatlanárak, a lakásbérleti piac szabályozatlansága és az alacsony kínálat olyan problémák, amelyek az ország lakosságának jelentős részét érintik. A lakhatás biztosítása alapvető emberi jog, és közpolitikai szempontból elengedhetetlen a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, valamint a gazdaság stabilitásának fenntartása.

III. A LAKHATÁSI VÁLSÁG OKAI ÉS HATÁSAI MAGYARORSZÁGON

Az egyik legfontosabb tényező, amely hozzájárul a magyar lakhatási válsághoz, az az ingatlanpiac folyamatos drágulása. Az ingatlanárak az elmúlt két év-tizedben jelentős mértékben emelkedtek, miközben a jövedelmek nem követték ezt az ütemet. A 2008-as gazdasági válság után ugyan kisebb mértékű korrekció volt megfigyelhető, de az ingatlanpiaci buborék 2015 környékén újra felfúvódott, és azóta is folyamatosan emelkednek az árak. A Magyar Nemzeti Bank (MNB) 2020-as adatai szerint a lakásárak átlagosan 40%-kal nőttek a 2015 és 2020 közötti időszakban.

A túlkínálat, az új lakások alacsony száma és a magas kereslet kombinációja kedvezőtlen piaci környezetet teremtett, amely a közép- és alacsony jövedelmű rétegek számára is elérhetlenné tette a vásárlást, nem beszélve a szegényebb rétegekről, akik számára a lakások bérlete is gyakran túl drága. A bérleti piac különösen azok számára jelent problémát, akik nem rendelkeznek elég tőkével ahhoz, hogy lakást vásároljanak. A piacon uralkodó magas árak, a nem megfelelően szabályozott bérleti viszonyok és a bérlők jogainak gyenge védelme tovább súlyosbítja a helyzetet. Az

[10] Erről bővebben: McConnell, 2010, illetve Bovens – 't Hart, 1996.

[11] Ld. Scanlon – Whitehead – Arrigoitia, 2015.

elmúlt években tapasztalt trendek azt mutatják, hogy a bérleti díjak különösen a fővárosban és a nagyvárosokban emelkedtek drámaian. A bérlők gyakran nem rendelkeznek stabil szerződésekkel és a lakásokat gyakran nem megfelelő állapotban adják bérbe, ami szintén hozzájárul a lakhatási bizonytalanság növekedéséhez. A lakhatási válság nemcsak gazdasági, hanem társadalmi problémává is vált. A magas lakásárak és bérleti díjak különösen a fiatalokat, a középosztályt és a szegénységben élőket érintik hátrányosan. A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedésével párhuzamosan egyre több ember kényszerül arra, hogy a lakhatásért túlzott terhet vállaljon, vagy egyáltalán ne tudjon lakást találni. A problémát tovább súlyosbítja a szegregáció, amely a lakások piaci viszonyain keresztül jelenik meg: a gazdagok egyre inkább a belvárosok környékén élnek, míg a szegényebbek periférikus területeken, gyakran a nagyobb hátrányos helyzetű településeken.

IV. A KÖZPOLITIKAI VÁLASZOK ÉS INTÉZKEDÉSEK

A magyar kormány az utóbbi években több intézkedést is hozott a lakhatási problémák enyhítése érdekében. Az egyik legismertebb intézkedés a CSOK (Családi Otthontermelési Kedvezmény) program, amely lehetővé teszi a családok számára, hogy kedvezményes hitelkeretből vásároljanak ingatlant. A CSOK különösen a gyermekes családokat célozza, és részben sikeres volt a szándékolt célok elérésében, mivel több ezer új lakás épült a program hatására.

A kormány ezen kívül bevezetett olyan intézkedéseket is, mint az új építésű lakások áfájának csökkentése, a lakásépítési kedvezmények és a rezsicsökkentés, melyek célja, hogy a lakhatás költségeit a középosztály számára is elérhetőbbé tegyék. Azonban, bár az ilyen intézkedések bizonyos rétegek számára enyhíthetik a terheket, a programok nem oldják meg a strukturális problémákat. A lakhatási válság valódi okait, mint például a bérleti piac szabályozatlansága, az alacsony kínálat, a túlságosan magas ingatlanárak és a jövedelmi egyenlőtlenségek, nem sikerült átfogó módon kezelni. A kudarcnak számos oka van: a lakásépítések üteme és száma nem volt elegendő ahhoz, hogy lépést tartson a kereslettel. A közpolitikai intézkedések nem voltak elég széleskörűek ahhoz, hogy az alacsonyabb jövedelmű rétegeket is elérjék. A lakásbérleti piacot továbbra is nagymértékben a piaci viszonyok határozzák meg, ami lehetőséget ad a spekulációra és az árak mesterséges emelkedésére.

V. ALTERNATÍV MEGOLDÁSOK ÉS JÖVŐBELI LEHETŐSÉGEK

A lakhatási válság valódi kezeléséhez hosszú távú, fenntartható közpolitikai válaszokra van szükség. Ehhez elengedhetetlen a lakásbérleti piac szabályozá-

sának szigorítása, a megfizethető lakások építésének ösztönzése és a szociális bérlakások számának növelése. Emellett fontos a környezeti és fenntarthatósági szempontok beépítése az ingatlanfejlesztési projektekbe, hogy az új lakások ne csak gazdaságilag, hanem környezetileg is fenntarthatóak legyenek. A magyar lakhatási válság komplex társadalmi és gazdasági probléma, amely a közpolitikai ciklus különböző szakaszaiban jelenik meg. A válság megoldása érdekében a kormányzati intézkedéseknek átfogóbbnak és célzottabbnak kell lenniük, figyelembe véve a jövedelmi különbségeket és a lakhatás különböző aspektusait. A megfelelő közpolitikai válaszok nélkül a lakhatási válság hosszú távon is tovább súlyosbodhat, és újabb társadalmi feszültségeket okozhat.

VI. BUDAPEST ÉS GYŐR ESETTANULMÁNYAI

A lakhatás mint alapvető emberi jog, valamint a megfelelő életkörülmények biztosítása minden modern állam szociálpolitikai kötelezettségei közé tartozik. Az elmúlt évtizedekben azonban mind Európában, mind Magyarországon egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a lakhatási közpolitikák nem minden esetben tudják hatékonyan kezelni a piaci feszültségeket és a társadalmi egyenlőtlenségeket és mindezt illusztrálják Budapest, Bécs és Győr városok lakáspiaci helyzetei.

VII. A LAKHATÁSI PROBLÉMÁK TERMÉSZETE

A lakáspiac sajátosságai – mint az alacsony rugalmasság, a magas belépési költségek és az időbeli torzulások – könnyen vezethetnek a kereslet és kínálat tartós eltérésehez. Ha ehhez hozzáadjuk az urbanizáció ütemének megnövekedését és a befektetési célú lakásvásárlást, akkor a piaci kudarc mellett a közpolitikai kudarc is könnyen felerősödik.^[12] Budapest az elmúlt évtizedben jelentős lakáspiaci változásokon ment keresztül. A lakásárak és bérleti díjak meredek emelkedése^[13] főként a turizmus és az Airbnb-hez hasonló platformok elterjedésének köszönhető. Ezzel párhuzamosan az önkormányzati bérlakás-állomány csökkenése és az állami bérlakásprogramok hiánya egyre nagyobb terheket rótt az alacsony és közepes jövedelmű csoportokra. A fővárosban a bérleti szektor deregulálása, valamint a lakáspiac spekulatív jellege szintén fokozta a közpolitikai kudarc jeleit. Győr az Audi-gyár társadalmi és gazdasági hatásának köszönhetően jelentős növekedésen ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Ez azonban lakhatási feszültségeket is eredményezett, mivel a megnövekedett keresletre a lakáspiac nem tudott időben reagálni. A helyi önkormányzat nem rendelkezik

[12] Erről bővebben: Scanlon – Whitehead – Arrigoitia, 2015.

[13] Ld. a KSH 2023-as jelentését.

jelentős eszköztárral a bérlakás-kínálat bővítésére, így a középosztály számára is egyre nehezebben elérhető a megfizethető lakhatás. A piaci kudarc mellett itt is megfigyelhető a közpolitikai reagálás lassúsága és eszköztelensége.

A lakhatási közpolitikai kudarcok gyakran nem technikai, hanem politikai eredetűek. Az elitérdekek, a lobbitevékenységek és a hosszútávú tervezés hiánya mind hozzájárulnak a nem megfelelő beavatkozásokhoz.^[14] Bécs esetében látható, hogy a politikai akarat és az intézményi kapacitás megléte jelentősen csökkentheti a közpolitikai kudarc esélyét. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a lakáspiac szabályozása, a szociális bérlakás-rendszerek megerősítése és az átlátható és inkluzív tervezés csökkentheti a közpolitikai kudarcok mélységét. Magyarországon a decentralizált, de koordinált lakáspolitikákra, valamint a lakáspiaci adatgyűjtés és elemzés megerősítésére van szükség. A lakhatási közpolitikai kudarcok komplex, többszintű problémát jelentenek, amelyek strukturális, politikai és gazdasági komponensei egyaránt jelentősek. Budapest, Bécs és Győr példái szemléltetik, hogy a különböző városok miként küzdenek meg e kihívásokkal, s hogyan határozza meg az intézményi struktúra, a politikai akarat és a társadalmi támogatás a lakhatás területén elért eredményeket.

VIII. KOMPARATÍV ELEMZÉS

Budapesten és Győrben is megfigyelhetőek azok a jelenségek, amelyek a közpolitikai kudarcok tipikus esetei. A lakhatási válságok mindkét városban a következő tényezők hatására alakultak ki:

- Ingatlanpiaci spekuláció: A lakások ára folyamatosan emelkedik, és ezzel párhuzamosan a bérleti díjak is megugrottak, különösen a fiatalok és alacsony jövedelműek számára. A piacon való spekuláció, például az Airbnb rövid távú bérbeadása, még inkább csökkent a hosszú távú bérlet lehetőségét.
- Szociális lakások hiánya: Bár mindkét városban vannak próbálkozások a szociális lakásállomány növelésére, a kormányzati és önkormányzati intézkedések nem bizonyultak elegendőnek. A lakásépítési programok és az állami támogatások nem tartották lépést az ingatlanpiac dinamikájával.
- Bérlakás-piaci reformok: A bérlakás-piaci reformok gyakran csak korlátozott eredményeket hoztak. Az ingatlanpiaci változások gyorsabb üteme, mint a közpolitikai válaszok, tovább súlyosbította a helyzetet. A kormányzati válaszok, mint például a bérleti díjak szabályozása, nem bizonyultak elég hatékonynak. A fenti tényezők miatt Budapest és Győr esetében a lakhatási válságok nemcsak a lakások elérhetőségére, hanem

[14] Erről ír részletesen: Hall, 1993.

azok fenntartásának költségeire is negatívan hatottak. A közpolitikai válaszok tehát a kudarc jeleit mutatják, mivel nem sikerült tartós megoldásokat kínálni a problémákra.

IX. A BÉCSI LAKÁSPOLITIKA MODELLJE

Bécs lakáspolitikája világszerte ismert, mint a szociális lakásellátás és az elérhető bérlakások etalonja. A „Red Vienna” (Vörös Bécs) időszaka óta fennálló, szocialista ihletésű lakáspolitikai gyakorlat a mai napig meghatározza a város strukturális lakáspiaci jellemzőit. A bécsi lakáspolitikai gyökerei az 1920-as évekbe nyúlnak vissza, amikor a Vörös Bécs időszakában a szociáldemokrata vezetésű város átfogó lakásépítési programot indított. Ebben az időszakban több mint 60 ezer önkormányzati lakás (Gemeindewohnung) épült, amelyek máig meghatározó részét képezik a bécsi lakásállománynak. E korai programok jellemzője volt az integrált várostervezés, a közösségfejlesztés és a lakhatás szociális jellege.

A mai bécsi lakáspolitikai kettős rendszeren alapul: egyrészt az önkormányzati tulajdonú lakásokon, másrészt az államilag támogatott non-profit lakásépítő egyesületeken keresztül.^[15] A lakástámogatások állami és tartományi szinten oszlanak meg, ahol a finanszírozási rendszer kombinálja a pénzügyi támogatásokat, alacsony kamatozású hiteleket és szigorú bérleti szabályozást. Bécs lakáspiacán a lakosság közel 60%-a nem a szabadpiacon, hanem valamilyen formájú szociális bérlakásban él.^[16] A bérleti piac szigorúan szabályozott, a bérlők védelme kiemelt szempont, és a lakáspiac spekulatív működését korlátozzák. A szabályozás stabilitást biztosít mind a lakók, mind a fejlesztők számára, miközben az állami és non-profit szektor dominanciája alacsonyan tartja az árakat. Több tanulmány is rámutatott arra, hogy a bécsi modell egyedülálló a neoliberais urbanizmus kontextusában.^[17] Míg Nyugat-Európa sok városában csökkent a szociális bérlakások aránya, addig Bécsben ez a tendencia nem érvényesült. A lakás nem kizárólagos piaci terméként, hanem közjóléti szolgáltatásként jelenik meg. Bár a bécsi modell működőképesnek bizonyult, az utóbbi években növekvő kihívásokkal néz szembe. A lakásépítés finanszírozása egyre nehezebbé válik a magas építési költségek és a gazdasági nyomások miatt. Emellett a bevándorlás és a népességnövekedés miatt egyre több lakásra van szükség, ami teret adhat a piaci szereplők erősödésének is. A kritikák szerint a modell fenntarthatósága megköveteli a folyamatos politikai elhivatottságot és az intézményi rugalmasságot. A bécsi lakáspolitikai tanulsága, hogy a hosszútávú állami elhivatottság, az intézményi stabilitás és a lakhatás közjóléti megközelítése kulcsfontosságú

[15] A témával kapcsolatban ld. még: Amann – Mundt, 2005.

[16] Erről bővebben: Kadi – Musterd, 2015.

[17] Ld. például: Scanlon – Whitehead – Arrigoitia, 2015.

a megfizethető és inkluzív városfejlődéshez. Még ha a modell teljes mértékben nem is adaptálható más kontextusokban, alapelvei – mint a bérleti piac szabályozása, az átlátható finanszírozás és az integrált várospolitikai – iránymutatásként szolgálhatnak más városok számára is.

X. KÖVETKEZTETÉSEK

A közpolitikai kudarcok és a lakhatási válságok elemzése során világosan látszik, hogy a lakhatási problémák kezelése összetett és hosszú távú megoldásokat igényel. A közpolitikai kudarcok – különösen a piaci alapú megközelítések és a szociális lakásépítési programok elhanyagolása – nemcsak gazdasági, hanem társadalmi problémákat is generálnak. A jövőben az olyan közpolitikai válaszok, amelyek integrálják a szociális lakások építését, a bérleti piac szabályozását és a megfizethető lakhatás elősegítését, képesek lehetnek hatékonyabban kezelni a lakhatási válságokat.

IRODALOM

- Amann, Wolfgang – Mundt, Alexis (2005): The Austrian system of social housing finance. In: *European Journal of Housing Policy*. 5(1).
- Bovens, Mark – 't Hart, Paul (1996): *Understanding policy fiascoes*. Transaction Publishers, New Jersey, USA.
DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351293242-1>.
- Bovens, Mark – 't Hart, Paul (2016): *Understanding policy fiascoes*. Routledge, Oxfordshire, England, UK.
DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351293242-1>.
- Butler, David – Adonis, Andrew – Travers, Tony (1994): *Failure in British government: The politics of the poll tax*. Oxford University Press, Oxford.
DOI: <https://doi.org/10.2307/1410591>.
- DeBray, Elizabeth H. (2006): *Politics, ideology and education: Federal policy during the Clinton and Bush administrations*. Teachers College Press, New York, USA.
- Hall, Peter A. (1993): Policy paradigms, social learning and the state. In: *Comparative Politics*. 25(3).
DOI: <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Howlett, Michael – Ramesh, M. – Perl, Anthony (2009): *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, Oxford.
DOI: <https://doi.org/10.5860/choice.33-5970>.
- Kadi, Justin – Musterd, Sako (2015): Housing for the poor in a neo-liberalising just city: Still affordable, but increasingly inaccessible. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*. 106(3).
DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/tesg.12101>.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins, New York, USA.
DOI: <https://doi.org/10.3886/icpsr28024.v1>.

- KSH: Lakáspiaci adatok. (Elérhető: <https://www.ksh.hu/>. Letöltés ideje: 2024.02.26.).
- McConnell, Allan (2010): Policy success, policy failure and grey areas in-between. In: *Journal of Public Policy*. 30(3). DOI: <https://doi.org/10.1017/s0143814x10000152>.
- Peters, B. Guy (ed.) (2015): *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgar, Gloucestershire, UK.
- Roe, Emery (1994): *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press, Durham, USA. DOI: <https://doi.org/10.1515/9780822381891>.
- Scanlon, Kathleen – Whitehead, Christine – Arrigoitia, Melissa Fernández (2015): *Social housing in Europe*. John Wiley & Sons.



Szerényi Gábor grafikája