

---

## *Hegedüs József–Tosics Iván*

### Szakértői vélemény az 5401. számú Törvényjavaslathoz: a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes jogszabályokról

A Lakástörvény 1992 áprilisában a Parlament elé kerülő tervezete a lakások (és a helyiségek) bérletének már rég időszerű, és a korábbinál jóval egyszerűbb szabályozását tartalmazza. Alapfilozófiáját abban foglalhatjuk össze, hogy a korábbi merev, hatósági szabályozást a bérbeadó és a bérlő közötti polgárjogi szerződéssel kívánja felváltani, törekedvén a különböző típusú lakásbérletek egységes szabályozására és arra, hogy a bérleti szerződésekben kellően érvényesülhessenek a helyi sajátosságok. Célja a tervezetnek a bérbeadói pozíció erősítése is, az önkormányzati bérlők kvázi-tulajdonosi jogosítványainak részleges visszavonásával. Utóbbit egy átmeneti időszak közbeiktatásával kívánja megvalósítani, biztosítva a bérlőknek egy alternatív lehetőséget, a lakás megvásárlását, központilag meghatározott, kedvező törlesztési feltételek mellett.

A tervezet mindezek alapján úgy lenne minősíthető, mint törekvés a központi irányítás minimalizálására, a helyi (bérbeadói) önállóság kiterjesztésére, a bérlői jogok csökkentésére és a lakástulajdon arányának növelésére. A felsorolt célokkal, mint egy új lakáspolitiká alapelveivel, többé-kevésbé mindenki egyetért. A mai helyzetben azonban súlyos érvek szólnak a tervezet ellen, amelyek alapján jelentősebb változtatások nélkül nem is javasolható a tervezet elfogadása.

Ezen álláspontunkhoz vezető legfontosabb kritikai észrevételeink a tervezettel kapcsolatban a következők:

#### **A törvényjavaslat megkésettége**

A bérlakás-politikával kapcsolatos törvény megkésett, és ennek súlyosan hátrányos következményei vannak. Egyrészt a bérlakás-szektor privatizációja már jelentősen előrehaladt, sok önkormányzat kialakította ezzel kapcsolatos helyi rendelkezéseit, s a bérlakás-állomány legértékesebb része (Budapesten gyakorlatilag mintegy 1/4-e) a piaci érték töredékéért

már magánkézbe került. Ez megnehezíti bármilyen önfinanszírozó bérlás-politika kialakítását. A privatizációs folyamat lefékezésére vagy reálisabb (az önkormányzatok számára előnyösebb) kezelésére semmilyen központi erőfeszítés nem történt, és ezek hiányában a legtöbb helyi önkormányzat képtelen ellenállni a növekvő lakossági nyomásnak. Másrészt az alacsony – a költségeket sem fedező – lakbérek rendezésére az utóbbi két évben nem történt központi kísérlet. Mindezek mellett a háztartások anyagi terhelhetősége a kormányzat gazdasági pozícióit javító tételek emelésével nagyrészt kimerült, az önkormányzatoknak (amennyiben a tervezet a jelenlegi formájában kerül elfogadásra) egyedül kell szembenézniük a lakbérek rendezésének bonyolult problematikájával.

Ebből a helyzetből csak egy olyan Lakástörvény jelenthet kiutat, amely politikai és pénzügyi értelemben egyaránt a központi és a helyi szint kooperációjára épít, és ténylegesen lehetővé teszi azt, hogy a helyi önkormányzat a bérlőkkel és a település egyéb lakossági érdekcsoportjaival egyeztetve a helyileg optimálisnak tartható lakbér-, támogatási és privatizációs változatot alkalmazza. A jelenlegi tervezet több ponton nem felel meg az ilyen típusú, nyitott és kooperatív központi szabályozás kritériumainak: domináns (a privatizáció melletti, azt alanyi jogon lehetővé tevő) prekonceptióval rendelkezik, és elutasítja mindenfajta központi, legalább részben költségvetési eszközökből finanszírozott egységes támogatási rendszernek még a gondolatát is.

### A mögöttes átfogó lakáspolitikai koncepció hiánya

Az elmúlt két év során a kormányzat nem dolgozott ki olyan lakáspolitikai koncepciót, amely megfelelné a piacgazdaság követelményeinek, és ugyanakkor biztosítaná az átmenetet az elmúlt rendszer lakáspolitikája és az új rendszer között. Ma még mindig csak ígérek vannak egy Lakáskonceptió kidolgozására és a Szociális törvény részeként központi lakástámogatási rendszer megalkotására. Abszurdnak nevezhető az a helyzet, hogy a bérlakásokkal kapcsolatos szabályozást anélkül tárgyalja a Parlament, hogy a mögöttes lakáspolitikai elképzelést elfogadta volna, azaz döntés lenne olyan lakáspolitikai kérdésekben, hogy mi lesz a bérlakások; ezen belül is kiemelten a közösségi tulajdonban maradó bérlakásszektor szerepe a lakáspolitikában (összefüggésben a többi lakásszektor, a lakásfinanszírozási rendszer stb. szabályozásával); ehhez mekkora bérlakás-állományra lesz szükség; milyen szerepet játszhatnak a magántulajdonú bérlakások stb.

Ugyanakkor a Tervezet az önkormányzati lakások privatizációjának semmilyen életképes alternatíváját nem fogalmazza meg. Számos jel arra mutat, hogy a tervezet elfogadása esetén tovább gyorsul a privatizáció, és szélsőséges, a lakosság anyagi helyzetéhez egyáltalán nem illeszkedő és a lakásproblémát sok vonatkozásban csak tovább súlyosbító lakásállomány-összetétel alakul ki (Európa egyik legkisebb bérlakás-arányával). A bérlői jogok tervezett – és egyébként jogos – szűkítése szinte belekergeti

a mai bérlők legnagyobb részét a lakásvásárlásba, anélkül, hogy valóban tulajdonosokká akarnának válni, és ennek terheit vállalni tudják. A már ma is minden nemzetközi összehasonlításban alacsonynak mondható bérlakásszektor felszámolására irányuló törekvés véleményünk szerint hosszú időszakra lehetetlenné tenné korszerű lakáspolitikai kialakítását.

### **A helyi önkormányzatok tényleges döntési spektrumának leszűkítése**

A bevezetőben említett, önmagukban többé-kevésbé helyes elvek egyetlenül, helyenként egymásnak ellentmondó módon kerülnek alkalmazásra. Végig bizonytalan például, hogy vajon a bérlők alanyi vásárlási jogosultsága hogyan fér össze az önkormányzatoknak (akár kiterjedt tilalmi listák létrehozását is megengedő) önállóságával. Abban ugyanakkor nem hagy kétségeket a tervezet, hogy egyik fő törekvése a központi költségvetés tehermentesítése, a központi állami felelősségvállalás mindenáron való elkerülése.

A tervezet egyik legtöbbit hangsúlyozott eleme a helyi önállóság növelése. A helyi önkormányzatok valóban nagyon sok jogosultságot kapnának, erősen kérdéses azonban, hogy ezek közül melyekkel tudnának élni a gyakorlatban. Egységes, részben központi finanszírozású lakástámogatási rendszer hiányában például politikailag szinte lehetetlen a lakbérek szükséges mértékű növelése. A lakástámogatási rendszer helyi hatáskörbe (és helyi finanszírozásra) utalása éppen, hogy megakadályozza a valóságos helyi önállóság kialakulását, ahelyett, hogy elősegítené azt.

A helyi döntési önállóság tényleges kibontakozásának másik akadályát a tervezetben fellelhető, általában feleslegesnek tekinthető szigorú központi előírások jelentik (példa erre a lakáseladás esetén való részletfizetés feltételeinek részletekbe menő szabályozása).

Az önállóság látszólagos megadása, de az ennek elemi feltételét jelentő egységes támogatási rendszer szándékos elhagyása végső soron olyan kényszerhelyzetbe hozza az önkormányzatokat, hogy gyakorlatilag csak rossz alternatívák között dönthetnek: a bérlakások lakbérének alacsony szinten tartása, vagy a lakások alacsony áron való kiárusítása. Valóságos, érdemi döntési alternatíva csak a központi és a helyi szint kooperációjával és közös anyagi tehervállalásával lenne lehetséges, erre azonban hiányozni látszik a politikai szándék és a pénzügyi akarat.

### **A privatizáció szociális ellentmondásai, és a szociális védőháló hiánya**

A bérlők kvázi-tulajdonosi jogainak jelzett módon történő visszavonása sajátos egyenlőtlenség kialakulását is eredményezi a mai bérlőkön belül. A tulajdonosi jogosítványok elvesztésének egyetlen alternatívája a lakás olcsó áron való megvásárlása, amivel azonban éppen azok nem élhetnek

(az alacsonyjövedelműek, a nagyon rossz minőségű lakásokban/házakban lakók), akik számára ez a kvázi-tulajdonosi jogosultság relatíve a legnagyobb értéket jelenti. Rajtuk kívül még azok lesznek a vesztesek, akik olyan házakban laknak, melyek különböző okokból eladási tilalom alá esnek.

Az sem elfogadható, hogy a bérlakás-politika integráns részét képező támogatási rendszer egy másik (a Szociális) törvényhez lett sorolva. Az említett három problémakört (koncepció, bérlakáspolitikai, támogatási rendszer) legjobb lett volna egy törvényben szabályozni, illetve – ha már erre nincs lehetőség – a három törvényt egyszerre, egymás összefüggéseinek ismeretében tárgyalni és elfogadni.

\*

A tervezettel kapcsolatban végső álláspontunk az, hogy

A) Lakástörvényt csak az új Lakáskonceptióhoz illeszkedően, annak összes lényegi elemének ismeretében szabad alkotni.

B) Az egységes lakbértámogatást központi feladattá kell tenni, amely kétféleképpen valósítható meg:

– a Lakástörvény megfogalmazza egy részben központilag, részben helyileg finanszírozott, céltámogatás jellegű lakbértámogatás bevezetését az 1993. költségvetési évtől kezdve, melynek feltételeit a helyi sajátosságokat és erőforrásokat is figyelembe vevő központi irányelvek határoznák meg; vagy pedig

– a Lakástörvény egyidejűleg kerül elfogadásra a támogatási rendszer szabályozását és finanszírozását megállapító Szociális törvénnyel, s a lakbértámogatás rendszere utóbbin belül kerül konkrét meghatározásra.

Ha a Lakástörvény elfogadásakor e két megoldás közül egyik sem kerül alkalmazásra, akkor semmi biztosíték nincs arra, hogy a központi költségvetés illetve a Pénzügyminisztérium később valóban hajlandó lesz az egységes lakástámogatási rendszer legalább részbeni megfinanszírozására.

C) A Lakástörvény tervezetének vitája során el kell érni a tervezet átdolgozását egy olyan javaslat irányába, amely érdemi döntési alternatívákat biztosít a helyi szintnek, vagyis a privatizáció mellett más életképes alternatívákat is megenged, és nem hozza egyértelműen hátrányos helyzetbe azokat a bérlőket, akik nem vásárolják meg lakásaikat. Ehhez segítséget nyújthat például a „kiegészítő lakbér-támogatás” ötlete (3.1 pont).

Elemzésünkben részletesebben is kifejítjük a törvényjavaslattal, annak egyes tartalmi elemeivel kapcsolatos észrevételeinket. Írásunk végén kísérletet teszünk egy alternatív lakáspolitikai javaslat néhány fontosabb elemének megfogalmazására is.

## 1. A központi és a helyi szint szerepe a bérlakás-politikában

Egy alapvetően piaci irányultságú lakáspolitikának a közösségi bérlakás-szektor vonatkozásában három, egymástól lényegesen különböző logikája

képzhető el, attól függően, hogy hogyan alakul a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok szerepe:

- a központi felelősségvállalást minimalizáló „bérlői- vagy önkormányzati-piaci” modell;
- központi és helyi (interaktív) programokra épülő „szabályozott piaci” modell;
- központi normatív támogatásokra és erős központi szabályozásra épülő „korlátozott piaci” modell.

Az első megközelítés szerint minimalizálni kell a központi szabályozást a polgári jogi keretek meghatározására. A lakáshelyzet leginkább egyéni szerződések (ezzel a keresleti-kínálati viszonyok) és a helyi önkormányzatok szabályozásai alapján kell alakuljon, nem pedig a központi lakáspolitikai beavatkozásai nyomán. E modell egyik alvariánsa a bérlőket hozza döntési pozícióba (pl. a korlátozás nélkül kimondásra kerülő lakásvásárlási jogosultság útján). A másik alvariáns az összes lényeges lakáspolitikai döntést a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalja.

A másik két modellben a központi szintű állami szabályozás az előbbinél szélesebb körű. Különbség van azonban a két modell között abban, hogy milyen módon képzik el a központi szabályozás érvényesítését. A „korlátozott piaci” modell lényege, hogy a lakásszektor egy jelentős részére hosszabb távon is szükségesnek tartja a piaci viszonyok teljes érvényesülésének korlátozását, mégpedig közvetlen módon, a lakások árának, lakbérének központi ellenőrzésével. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez utóbbi esetben is az elképzelt központi szabályozás jellege alapvetően különbözik az eddig alkalmazott módszerektől.

A „szabályozott piaci” modellben a központi szabályozás nem szándékozik közvetlenül befolyásolni a lakások és szolgáltatások árát. Ebben a modellben a szabályozás olyan központi támogatási rendszereket jelent, amelyek egyrészt a leginkább rászorulóknak támogatásával lehetővé teszik, hogy ezek a társadalmi csoportok is részt tudjanak venni a lakáspiaci folyamatokban; másrészt kedvezményekkel, többcélú támogatási rendszerekkel közvetve kívánja befolyásolni az önkormányzatokat illetve a lakásokat építőket, bérbeadókat (tehát a kínálati oldalt) bizonyos irányelvek elfogadására. Ez a modell tehát csak szűk körben kíván alkalmazni kötelező érvényű szabályozásokat, ezek helyett inkább irányelvek kibocsátásával, illetve a helyi önkormányzatoknak bizonyos feltételek betartása esetén nyújtott többcélú állami támogatásokkal szándékozik céljait elérni.

A röviden felvázolt három modell közötti különbség a központi kormányzat (és ezzel a költségvetés) szerepvállalásának mértékében is jól lemérhető. A „bérlői- vagy önkormányzati-piaci” modell éppen ezt a költségvetési szerepvállalást (amelyet egyértelműen teherként értelmez) kívánja minimalizálni, rábízva a tulajdonosi pozícióba kényszerített bérlőkre vagy az önkormányzatokra, hogyan oldják meg a lakáshelyzet problémáit. A másik két modell jelentős központi szerepvállalással számol, a különbség a központi támogatások felhasználásának módjában nyilvánul meg: a „szabályozott piaci”, interaktív programokra épülő modellben a helyi önkormányzatoknak nagyobb lehetőségük van arra, hogy a meg-

adott keretek között kiválasszák a helyi lakáspiaci folyamatok jellegzetességeihez legjobban illő támogatási rendszereket. A „korlátozott piaci” modell nem tartja kielégítőnek alternatív támogatási rendszerek opció-szerű felsorolását, ehelyett a legfontosabbnak tartott támogatásokat egy-egy esetben kívánja megfogalmazni és érvényesíttetni.

Megítélésünk szerint a lakásprobléma természetéből következik, hogy a teljes bérlői vagy helyi önállóság nem járható, azt bizonyos vonatkozásokban a központnak korlátoznia kell; ugyanakkor ez megoldható közvetett eszközökkel, a konkrét előírások helyett az érdekeltség biztosításával. Álláspontunk tehát a szabályozott piaci modellhez esik legközelebb, és a 3. pontban ennek szellemében fogalmazunk meg alternatív javaslatokat.

A törvényjavaslat ugyanakkor a teljes bérlői és helyi önállóság kompromisszumos keverékének tekinthető. A politikai-ideológiai és pénzügyi-költségvetési megfontolások alapján kialakított szabályozás elutasítja a lakáspolitikáért való központi felelősségvállalás minimálisan elfogadható szintjét is, minden lényegesebb döntési kompetenciát a bérlők illetve az önkormányzatok szintjére delegálva. A további elemzésből kiderül, hogy sok olyan (például szociális) feladat is a helyi önkormányzatokra lenne bízva, amelyek a helyi szinten aligha oldhatók meg jól.

## 2. A bérlakás-politika legfontosabb kérdéseinek összefüggésrendszere

A bérlakásokkal foglalkozó szabályozás kulcskérdései a bérlői jogok kezelése, a lakbérek és a lakásfenntartás problémaköre, és állásfoglalás a privatizációt illetően. A törvénytervezet öt év gondolkodási időt biztosít a mai bérlőknek a lakás megvásárlását illetően, majd pedig azokra, akik nem vásárolják meg lakásukat (és természetesen az új bérlőkre) a korábbinál kevesebb kvázi-tulajdonosi jogosultságot nyújtó „tiszta bérleti rendszert” léptet életbe. Ez az alapelv önmagában elfogadható kompromisszumos megoldás, amely a mai, ellentmondásos kvázi-tulajdonosi jogok szűkítését egy reális alternatíva adott időszakig történő választhatóságával vezeti be.

A bérlakás-politika újraszabályozása tehát véleményünk szerint jó irányba indul el. A javasolt kompromisszumos megoldás fő problémáját mindazonáltal abban látjuk, hogy eltérő esélyeket teremt a mai bérlők különböző csoportjai között az árendemény formájában adott állami támogatás megszerzésének lehetőségét tekintve. Kétségtelen ugyanis, hogy akik az adott időn belül megvásárolják lakásukat, a lakáspiacon értékesíthető árendeményhez jutnak. Azok viszont, akik nem vásárolhatják meg (mert pl. műemlék házban laknak, vagy mert az önkormányzat öt évig a teljes lakásállományát tilalmi listára teszi stb.), illetve azok, akik bár szeretnének, nem tudnak öt éven belül tulajdonossá válni (mert szegények és/vagy leromlott házakban laknak), semmilyen mértékben nem

részesülnek a szubvencióból, tőlük a bérleti joguk öt év elmúltával kompenzáció nélkül kerül elvonásra.

### 3. A bérlakás-politika egyes alapkérdései és egy új bérlakás- és támogatási politika körvonalai

#### 3. 1 A bérlők kvázi-tulajdonosi jogosítványának szűkítése

Köztudott, hogy a mai magyar bérlakásrendszerben a bérlők kivételes (tulajdonosi jellegű) jogokat élveznek. Ennek eredete visszanyúlik a háború alatti bérlő-védelmi szabályozásra, melyet később nem oldottak fel; később megerősítést nyert az 1971-es lakástörvényben, amely a használatbavételi díjjal elismerte a bérleti jog pénzbeli értékét; végül pedig tovább erősödött 1981–83-tól, amikor bevezetődött a bérleti jogról való lemondás pénzbeli (esetenként a használatba vételi díj tízszeresét elérő összegű) elismerése. Tény tehát, hogy a 80-as évek végére a bérlők gyakorlatilag „tulajdonosként” rendelkeztek bérleti joguk felett, amit csak kivételes esetekben korlátozhatott a jogi értelemben vett tulajdonos, a tanács.

Az 1988 óta megindult „lakáskonceptió-gyártási hullámban” sorra bukantak fel azok a nézetek, amelyek a lakbérek szintjének – legalább a költségek fedezetét biztosító – emelését és a bérlői jogok visszaszorítását javasolták. Ezek a koncepciók azonban sorra elbuktak, részben mert nem illeszkedtek bele egy hosszabb távú programba, részben pedig azért, mert a bérlők ellenállása túl erős volt ahhoz, hogy az utolsó hónapjait élő politikai vezetés megkockáztassa egy nagyon népszerűtlen intézkedés keresztülvételét.

A tervezet szerint a bérlői jogviszony átruházásának lehetőségei szűküléneek, mivel a bérbeadónak a korábbinál több beleszólása lenne a lakás használatával kapcsolatos lényeges kérdésekre:

– bérlőtársi jogviszony létesítéséhez a tulajdonosnak hozzá kell járulnia – ez csak házastársak esetében nem tagadható meg (4. §);

– bérlő a korábbinál szűkebben meghatározott közvetlen rokoni körön (házastárs, gyerek, szülő) kívüli személyt csak a bérbeadó hozzájárulásával fogadhat be (10. §);

– a lakásbérleti jogviszony csak a szűk rokoni körben folytatható, és csak akkor, ha a rokon a bérlő halálakor állandó jelleggel a lakásban lakott (22. §);

– tartási szerződést csak a bérbeadó írásos hozzájárulásával lehet kötni (22. §);

– a lakásban csak a bérbeadó engedélyével lehet albérletet létesíteni (23. §);

– a lakást csak a szerződésben meghatározott célra lehet használni (8. §).

A bérlői jogok szempontjából kulcskérdés, hogy a bérlő „eladhatja-e” (gazdasági értelemben) bérleti jogát. Az önkormányzati lakások esetében továbbra sem kizárt a bérleti jog csere révén történő eladása:

A lakást ugyan csak a bérbeadó engedélyével lehet elcserélni, de az engedély nem tagadható meg, ha a csere egészségügyi ok, munkahelyváltoztatás, vagy a személyi körülményekben bekövetkezett lényeges változás miatt válik szükségessé (19. §).

A lakáscserére tehát továbbra is tág lehetőségek maradnak, és a javasolt új rendszer nem hasonlítható a „valódi bérlet” rendszeréhez, ahol közösségi bérlakás egyedül és kizárólag a helyi hatóságnak adható vissza, illetve azon keresztül cserélhető el másik lakásra.

Másik kulcskérdés a tulajdonos felmondási joga. Ennek szélesítése fontos feltétel ahhoz, hogy a tulajdonos valóban szabadon rendelkezessen a tulajdonával. Ebben a vonatkozásban nincs lényeges változás, mivel a szabályozásnak az az új eleme, hogy a bérleti szerződés felmondható, ha a bérbeadó másik megfelelő és beköltözhető lakást ajánl fel (amely kisebb is lehet az adott lakásnál) az önkormányzati tulajdonú lakásoknál csak a közérdekű elhelyezés esetére vonatkozik (15–16. §).

A tervezet lehetővé teszi, hogy a bérleti jog cserelakás biztosítása nélkül is felmondható legyen, ha a szerződésben a felek ezt előre kikötötték. Az önkormányzat azonban ilyen szerződést nem köthet, a szabad bérbeadás rendszerét a tervezet az önkormányzati lakásszektorban még az új szerződések esetére sem teszi lehetővé. Az önkormányzatnak tehát a határozatlan idejű szerződéseknél felmondás esetén minden esetben biztosítania kell cserelakást (15–16. §).

Véleményünk szerint a bérlői jogok szűkítése logikus lépés a piaci lakásrendszer irányába. A piaci logikának megfelelő szabályozás ugyanis annak a szemléletnek a feladását kell hogy jelentse, amely szerint a lakást kiadó tulajdonos – legyen az önkormányzat vagy magánszemély – a lakbér révén „munka nélkül szerzett jövedelemhez” jut, így az ő jogainak korlátozása végül is helyénvaló.

A tervezet valóban megteszi az első lépéseket a bérlői jogok szűkítésére (amire a Lakásbérlők Egyesülete azonnal reagált is). Ezzel kapcsolatban két megjegyzésünk van. Egyrészt világos, hogy ezek nagyon óvatos lépések, az önkormányzati szektorban a lakások még mindig (korlátozottan) elcserélhető-átörökíthetőek maradnak. Miután a legtöbb esetben az önkormányzatokra van bízva a bérlői jogok esetleges visszavétele, aligha várható, hogy radikális bérlőellenes helyi intézkedések szülessenek. Távollról sincsen szó tehát arról, hogy az új lakásrendelet a „valódi lakásbérletre” szűkítené le a mai bérleteket.

Ezzel együtt látni kell azt is, hogy a maihoz képest szűkülnek a bérlők tulajdonosi jogosítványai. A bérlőknek egyetlen „menekülési útjuk” marad, a lakás megvásárlása; a bérlői jogok szűkítése tehát erős közvetett ösztönzést jelent a privatizáció irányába. Azok esetében azonban, akik bármilyen oknál fogva nem tudják megvásárolni lakásukat, a mai tulajdonosi jogosítványok egy része végül is elvonásra kerül (ami már csak azért is fájdalmas, mert sok bérlő fizetett is ezekért a jogokért, amennyiben tulajdoni lakásért vagy pénzért szerezte bérlakását).

A bérlők kvázi-tulajdonosi jogainak értéke köztudottan a lakbér-szubszenció függvénye. Ha az átmeneti időszakban a lakberek (egy lakbér-tá-

mogatási rendszer egyidejű bevezetésével) fokozatosan a piaci szint közelébe emelkednek, akkor a tulajdonosi jogosítványok értéke erősen lecsökken, elvonásuk nem okozhat különösebb problémát. Ha viszont a legtöbb önkormányzat képtelen a lakbérek jelentősebb emelésére, akkor politikai problémát jelent a bérlői jogok szűkítése. Ekkor a bérlőknek megmaradó családok számára kompenzációt kell adni, ami egyúttal arra is jó, hogy csökkentse a bérlők egyértelmű érdekeltségét a lakás megvásárlására. A kompenzáció egyik lehetséges megvalósítási formája egy kiegészítő lakbér-támogatás bevezetése, amely a rendes lakbér-támogatáson felül járna és jövedelemtől függetlenül adna némi plusz támogatást azoknak, akiktől tulajdonosi jogosítványukat elveszik. Ez a támogatás csak az eredeti bérlőnek járna és csak addig, amíg az adott lakásban lakik, s valójában a lakbéremelések egy részének megfizetése alóli mentességet jelentene.

Végző soron úgy látjuk, hogy a bérlői jogok szűkítését csak részben kellene az önkormányzatokra bízni. Az új szerződésekre központilag kell meghatározni a bérlők jogainak minimumát (az önkormányzatokra bízva, adnak-e ezeken felüli jogokat); a meglévő szerződésekre pedig szintén központilag kell kidolgozni és az önkormányzatokkal megosztva finanszírozni azt a kötelező kompenzációs mechanizmust, amely a bérlőknek megmaradó családokat tulajdonosi jogaik elvételéért korlátozott mértékben és módon kárpótolja.

### 3. 2 A lakbérek és a lakbértámogatás

Az önkormányzati tulajdonba került lakások bérét a tervezet szerint az önkormányzatok határozzák meg (egyes vélemények szerint ezzel szemben – legalábbis kezdetben – a lakbéremelés állami szabályozása nagyobb garanciát nyújtott volna a bérlőknek, mint ezt is a helyi kormányzatokra bízni). Ezzel együtt a tervezet előírja, hogy helyi szinten lakbértámogatási rendszert kell bevezetni, aminek a forrása a lakások és a nem lakás céljára szolgáló helyiségek hasznosításából származó bevételek.

A lakbérek és a lakbértámogatás kérdésével egy (a 24.) paragrafus foglalkozik, és ez döntően fogja meghatározni a bérlakás-szektor jövőjét. A lakbér jelenleg átlagosan a háztartási jövedelem 6–7%-át teszi ki, ami köztudottan nem fedezi még az alacsony szintű fenntartási költségeket sem, és veszteségeket okoz az önkormányzatoknak. A lakbérek felemelése tehát elkerülhetetlen.

A Lakástörvény tervezete szerint a lakbéremelés összes politikai terhét az önkormányzatoknak kell felvállalniuk. Erősen valószínűsíthető, hogy az önkormányzatok a konfliktus minimalizálására törekednek, és inkább eladják a lakásaikat. A lakbérek és a lakbértámogatás tervezett szabályozása tehát közvetett privatizációs ösztönző az önkormányzatok irányába, melynek hatására a lakásrendszer még távolabb kerül egy korszerű piaci rendszertől.

A lakbértámogatási rendszer kötelezővé tétele önmagában fontos po-

zitiv eleme a tervezetnek. A nyugat-európai országok is a háztartás jövedelmétől függő lakbértámogatás eszközét használták a kötött lakbérrendszer leépítéséhez, a lakbéremelés kompenzálásához. Ennek költségeiből ugyanakkor mindegyik országban a központi kormányzat tetemes részt vállalt. A magyar javaslattal szemben kritikailag felvethető, hogy lényegében központi források nélkül kívánja a lakbértámogatás bevezetését (vagy legalábbis nem említi konkrétan központi forrásokat e célra). Erre pedig már csak a települések közötti egyenlőtlenségek mérséklése miatt is szükség van. Javasolható tehát, hogy az önkormányzatok állami támogatást kaphassanak a lakbértámogatási összegek egy részére, pl. felére.

A lakbértámogatás további problémája, hogy indokolatlan alkalmazását az önkormányzati bérlakás-szektorra szűkíteni. A lakbéremelés és a lakbértámogatás bevezetése egyszerre piacconform és hatékony szociálpolitikai eredményhez vezető módszer, amit – különösen figyelembe véve a közösségi bérlakás-szektor várható alacsony arányát – indokolt kiterjeszteni a magánbérlakás-szektorra is.

A lakbértámogatási rendszerrel kapcsolatban sok az előítélet, így például egyes pénzügyi szakemberek megkérdőjelezik a jövedelemtől függő támogatási rendszer bevezetésének értelmét. Ilyen támogatási rendszerek azonban már működnek egyes helyeken, és a jövedelem-adatok mérésének pontossága a rendszer bevezetése után fokozatosan javítható. Fontos leszögezni, hogy a lakbértámogatási rendszer csak országosan egységes elvek alapján működhet jól, azt helyi önkormányzatokra éppen úgy nem lehet rábízni, mint pl. a munkanélküli segélyek megállapítását. Végül meg kell állapítani, hogy a támogatási rendszer annál kevésbé önfinanszírozó, minél kisebb, szociálisabb bérlakás-szektorra kerül alkalmazásra, ami a minél gyorsabb bevezetés melletti érv.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a tervezet valóban előremutató abban az értelemben, hogy az önkormányzatok jogkörét és önállóságát növeli, hiányzik azonban a központi és a helyi szint közötti kooperáció minimuma is, akár a lakbéremelés politikai terheinek, akár a lakbértámogatási rendszer terheinek viseléséről van szó. Továbbá, a támogatási rendszer vonatkozásában nincs biztosítva a szektorsemlegesség sem.

### 3. 3 A lakásprivatizáció szabályozása

A Lakástörvény tervezet külön fejezetet szán a lakásprivatizáció feltételeinek szabályozására (34–44. §). A bérlakások eladására 1969 óta van lehetőség, a privatizáció felgyorsulása azonban csak a 80-as évek legvégén következett be, amikor a szabályozást egymás után többször jelentősen megváltoztatták, lehetővé tették a nagy bérházakban is a megvásárlást, és a bérlőkre nézve nagyon kedvező pénzügyi feltételeket alakítottak ki. Ennek hatására 1990–91-ben ugrásszerűen megnövekedett az eladások száma, és a további igények is jelentősek – változatlan feltételek mellett a budapesti bérlakásszektor 50–70%-a kelne el.

Nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy közvetlenül a lakásprivatizáció újrászabályozásától függ a bérleti szektor jövője: nagysága, lakásminőség szerinti és társadalmi összetétele, szociális szerepe (közvetve természetesen más tényezők is jelentős szerepet játszanak). Nem véletlen, hogy sok nyugati országban a lakásprivatizáció szabályozása központi szinten történik, a helyi szintnek csak végrehajtói feladatai maradnak. Az egyik véglet az angol lakáspolitikája, ahol a lakásbérlőknek a központi szint által garantált vételi jogaik vannak, és a helyi önkormányzatnak nagyon szűkek a lehetőségei megtagadni bármely bérlakás megvételét. A másik véglet Svédország, Ausztria és még néhány ország, ahol a központi kormány tiltja a bérlakások eladását.

Az új önkormányzatok első másfél évében az egyik legszorítóbb és egyúttal legnehezebb döntés a lakásprivatizációval kapcsolatos állásfoglalás volt. Ennek egyes elemeit maguk állapíthatták meg (mely lakásokat nem kívánják eladni, mennyi legyen az eladásra felajánlott lakások eladási ára a forgalmi érték százalékában); ezen túlmenően azonban már adottak voltak az elidegenítés feltételei (az eladási ár 90%-ára részletfizetést kap a bérlő; ennek kamata 3%, ami az egyetlen megmaradt, alacsony szinten rögzített kamat az egész lakásfinanszírozási rendszerben; készpénzfizetés esetén további engedmény kapható; a lakás továbbértékesítésére semmiféle korlátozás nincs).

Az adott szabályozás keretei között sok önkormányzat már döntést hozott a lakásprivatizáció helyi feltételeiről, és sok helyen már el is adták az állomány nagyobb hányadát. Sok településen, kerületben azonban a bérlők nagy nyomása ellenére a helyi önkormányzat még nem jutott egyezsége az eladás feltételeit illetően. Néhány helyen kifejezetten a Lakástörvénytől várják a dilemma megoldását, egyértelmű útmutatást.

Világos lakáskonkrecio nélkül (a közösségi bérlakásszektor távlati szerepére, és a támogatási rendszer alapelveire vonatkozó állásfoglalások hiányában) azonban a Lakástörvény sem ad egyértelmű keretszabályozást a lakásprivatizációra. Sőt, a privatizáció szabályozása kifejezetten zavaros és ellentmondásos. Továbbra is az önkormányzat határozná meg – elvileg tág körben –, hogy mely lakásokat nem kívánja eladni; mennyi legyen a felajánlott lakások eladási ára a forgalmi érték százalékában, és hogy ebből mekkora hányadot kell készpénzben megfizetni. Egyesek azonban úgy értelmezik a tervezetet, hogy a vételi jog megtagadása csak rehabilitáció, műemléki épületek és egyes egyéb speciális esetekben lehetséges; ha ez így van, akkor viszont egy kényszerprivatizációs rendelettel állunk szemben, ahol a központi szabályozás és a bérlő döntenek azoknak a lakásoknak a sorsáról, amelyek elvileg az önkormányzatok tulajdonában vannak. Jó lenne tudni, hogy végül is mi a törvényjavaslat készítőinek valódi szándéka ebben a kérdésben.

A tilalmi lista felállításának, az árengedmény és a részletfizetési feltételek meghatározásának valójában nagyon népszerűtlen döntései tehát továbbra is az önkormányzatéi. Ugyanakkor a törvénytervezet részletesen szabályozza a kölcsönnyújtás feltételeit (legalább 25 éves részletfizetési kedvezményt ír elő, egy összegben való befizetés esetén kedvezmény adá-

sát, az első hat évre kamatmentességet, majd utána megadja a lehetőséget az önkormányzatnak, hogy a kamatot a jegybanki alapkamat szintjére emelje (38–39. §).

Ezek a korlátozások értelmetlennek tűnnek (hiszen az önkormányzat ad abszurdum akár úgy is dönthet, hogy a lakás eladási árának 99%-át készpénzben kéri, s ekkor a részlet-fizetés feltételeinek aprólékos szabályozása teljesen elveszíti relevanciáját). Ha a törvényhozás célja a volt állami tulajdon ésszerű pénzügyi feltételek melletti értékesítése, akkor ezek a szabályok semmilyen segítséget nem nyújtanak az önkormányzat számára, hiszen a kedvezmény mértékének csökkentése és a tilalmi lista kiterjesztése a politikailag legnehezebben megváltoztatható elem. A kamatmentesség ugyanakkor egy jelképes gesztus a központi kormányzat részéről a bérlők felé, az önkormányzatok számlájára (ami ráadásul teljesen kiszámíthatatlanná teszi az eladási árat).

Új, pozitívnak tekintendő eleme a tervezetnek a spekuláció elleni lépés, az, hogy öt éven belüli elidegenítés esetén a vevő kötelezhető az árengedmény visszafizetésére (40. §). Ez a megoldás ugyanakkor sok szempontból kérdéses. Egyrészt nyilvánvalóan legalább öt évig befagyasztja a lakásmobilitást, illetve a rendelet kijátszására (pl. késleltetett szerződések, lízingelés stb.) késztet, ami az amúgy is homályos tulajdonosi jogokat csak bonyolítja. Másrészt a spekuláció – talán veszélyesebb – forrása, hogy a lakáscseréket továbbra is a vételi jog eladásának átjátszása motiválja.

A törvénytervezetnek a privatizációval kapcsolatos pontjai tehát nagyon ellentmondásosak, ami mögött központi szinten is jelentős viták sejthetők. E viták feloldása csak elfogadott egységes koncepció alapján lenne lehetséges. Ma már azonban egyre nehezebb megfelelő privatizációs szabályozást kialakítani: a teljes helyi önállóság valószínűleg a legtöbb helyen a lakásállomány olcsó áron való kiárusításához vezetne (hiszen a tilalmi lista önmagában nem elég erős eszköz az önkormányzatok kezében a privatizáció lelassítására). Ebben a helyzetben a központi szabályozásnak legalább a minimális eladási árat ki kellene kötnie, a lakás piaci forgalmi értéke százalékában, és lehetővé kellene tennie innovatív pénzügyi technikák alkalmazását (pl. indexált hitelek nyújtását a vételár-hátralékra). Szóba jöhetnek olyan új pénzügyi eszközök is, mint pl. a kedvezmény egy részének – időkorlátozás nélkül – a lakás forgalomba hozatalakor való megfizettetése; helyi „garancia-alapok” létrehozása a privatizációs bevételek egy részéből, a megvásárláshoz illetve felújításhoz felvett kölcsönök visszafizetési biztosítékeként.

### 3. 4 A magánbérlet-szektor kialakulásának ösztönzése

Jelenleg nagyon szűk magánbérleti szektor létezik, ahol a szabályok sok szempontból kiszámíthatatlanok, a lakás kiadása a bérbeadó számára nagyon sok kockázatot rejt magában. Ennek két következménye is van,

egyrészt sokan azok közül, akik tehetnék, nem adják bérbe lakásaikat, másrészt a bérbeadók a lakbérbe beépítik a kockázat költségét.

A tervezet nem oldotta meg a jogcím nélküli, cserelakásra nem jogosult lakók elhelyezésének kérdését, mivel pusztán a bírói út elrendelése nem jelenthet megoldást erre a problémára. Ha pedig ez nincs megoldva, akkor a magántulajdonos bérbeadó kockázata nem csökken, hiszen felmondhat ugyan indokolás nélkül (ha ez szerződésben előre ki volt kötve), de attól még a lakó benn maradhat a lakásban.

A tervezet fontos eleme, hogy nem tartalmaz semmiféle megszorítást a magánbérleti szektor lakbéreire vonatkozóan, azokat az új szerződések esetében a tulajdonos és a bérlő megállapodása határozza meg (az 1989. január 1. előtti szerződéseknel ugyanakkor az önkormányzatoknak ár-megállapítási joguk van az Ártörvény alapján). Ez jelentős előrelépés egy valódi magánbérlet-szektor kialakulása felé, különösen azokkal a nézetekkel szemben, melyek szerint szükséges lett volna a lakbér felső korlátjának meghatározására, az önkormányzati lakbérek szintjéből kiindulva. Fontos lenne azt is kimondani, hogy a magánbérlet-szektor ugyanazokat a támogatásokat élvezzi – megfelelő átmeneti időszak után – mint az önkormányzati szektor.

### 3. 5 A szociális típusú lakásproblémák

A tervezetből a lakbértámogatási rendszeren kívül minden egyéb szociális lakáskategória módszeresen hiányzik. Nem kerül megemlítésre a lakásigénylések rendszere, a lakástalanok, a pályakezdők gondjai, a teljesen elslumosodott városrészek problémái, és a bérlakások felújítási elmaradásának kérdésköre. Úgy tűnik, ezeket helyi gondokként határozták meg a tervezet készítői, holott világos, hogy általában éppen azokon a helyeken keletkezik a legkevesebb lakásszektorbeli bevétel, ahol ezek a gondok a legsúlyosabban jelentkeznek. Addig várni pedig, amíg a szabadon bérelhető, alacsony bérű magánbérlet-szektor rendszere ki nem alakul, aligha lehet.

A mai költségvetési helyzetben a pénzügyi kormányzat könnyen visszaver minden olyan próbálkozást, amely konkrét állami támogatási programok felállítását irányozná elő. Az azonban javasolható, hogy a szociális problémák kezelését alternatív célként be kell építeni egy támogatási rendszerbe.

### 3. 6 Budapest speciális problémái

A tervezet csak röviden említi Budapest esetét, és lényegében megismétli az Önkormányzati Törvény vonatkozó paragrafusát, mely szerint a Fővárosnak csak a lakáshozjutás anyagi feltételeinek és a lakáscserékhez való hozzájárulás feltételeinek kialakításában lehet szerepe, a többi vonatkozásban a kerületek maguk döntenek. Ez a mára kialakult helyzethez

való alkalmazkodást jelent, annak egyidejű figyelmen kívül hagyásával, hogy Budapest lakáspolitikája lassan működésképtelenné válik, és ez még inkább igaz lesz akkor, ha 22 területi egység egyenként megkapja a lakbérmegállapítás, saját lakbértámogatási rendszer kialakításának stb. jogát.

Véleményünk szerint Budapest esetében szükséges definiálni egy minimális keretet, melybe bele kell tartozzon az egységes lakbér- és lakbértámogatási szabályozás és a lakás-privatizációs feltételek egységes szabályozása. Ennek szükségességével ma már a kerületek nagyobb része is egyetért, de fontos lenne, hogy ezek az „alulról jövő” kooperációs törekvések a Lakástörvényben is megjelenjenek (esetenként az Önkormányzati Törvény vonatkozó részeinek módosítását is beleértve).

Budapest, 1992. április 28.

Fizessen elő az *Esélyre!*

Az *Esély* társadalom- és szociálpolitikai folyóirat.  
Megjelenik egy évben hatszor.

Ára: 50 Ft.

Kapható minden nagyobb könyvesboltban és a szerkesztőségben.  
Megrendelhető: 1083 Budapest, Ludovika tér 3.