

**A támogatott bérlakásszektor növelését célzó program  
intézményi és szervezeti feltételeinek elemzése és  
javaslattétel a bérlakásprogram alternatív intézményi  
modelljére**

**Készült az  
Országos Lakásügyi és Építési Hivatal megbízásából**

**Készítette: Hegedüs József, Teller Nóra**

**Közreműködött: Balás Fruzsina, Dancza Ildikó, Horváth Ildikó**



**Városkutatás Kft.**

**2006. április**



# Tartalom

<b>Bevezetés</b> .....	<b>5</b>
<b>1 A szociális bérlakásszektorok nemzetközi jellemzői</b> .....	<b>6</b>
1.1 A bérlakásszektor intézményi szerkezete .....	8
1.1.1 A szociális bérlakás-szektor intézményrendszerének központi állami elemei ....	8
1.1.2 A szociális bérlakás-ellátás szerepét betöltő szervezetek típusai .....	11
1.2 Lakbér szabályozás.....	14
1.2.1 A hagyományos (történeti) költségalapú lakbér megállapítás .....	14
1.2.2 A svéd tárgyalásos rendszer .....	14
1.2.3 A lakás piaci értékén alapuló lakbér .....	15
1.2.4 Lakbérkontroll a magánbérlakás-szektorban .....	15
1.2.5 A non-profit lakbérek, mint ármeghatározók .....	16
1.3 A szociális szektor finanszírozása .....	18
1.3.1 A kínálati oldal támogatásai.....	21
1.3.2 Keresleti támogatások a bérlakás-szektorban .....	24
1.3.3 A kínálati és keresleti támogatások összekapcsolása: egy amerikai példa .....	26
<b>2 A magyar szociális és magán bérlakásszektor története (rövid áttekintés)</b> .....	<b>28</b>
2.1 A szociális lakásügy a II. Világháború előtt .....	28
2.2 A magánbérlakásszektor – történeti előzmények.....	30
2.3 A szociális lakáspolitikai az államszocializmus időszakában .....	32
2.3.1 A lakáshozjutás .....	32
2.3.2 A bérlakás szektor — mint szociális lakás .....	34
2.4 A magánbérlakás-szektor a rendszerváltás előtt .....	38
2.5 A szociális lakásprobléma a 90-es években .....	40
<b>3 A bérlakás szektor alternatívái kelet-európai perspektívában</b> .....	<b>42</b>
3.1 A lakásprivatizáció a kelet-európai lakásrendszerekben.....	42
3.2 Alternatív bérlakás-modellek .....	44
3.3 A lakáspolitikai: alternatívák közötti választás mechanizmusai.....	47
<b>4 A szociális bérlakás szektor mai helyzete</b> .....	<b>49</b>
4.1 A lakásprivatizáció következményei .....	49
4.2 Lakbérek az önkormányzati bérlakásszektorban .....	51
4.3 A szociális bérlakások elosztása .....	56
4.4 Szociális bérlakásszektor finanszírozása: pénzügyi hátrányok .....	59
4.5 A szociális bérlakásszektor intézményei.....	62



4.6	Szociális lakásprogramok 2000 után .....	63
4.6.1	Állami programok a bérlakásállomány növelésére.....	63
4.6.2	Az állami támogatású bérlakásépítés tapasztalatai a három városban .....	65
4.6.3	Az MFB bérlakás-hitel programja .....	67
4.7	Lakbértámogatási programok a szociális bérlakásszektorban .....	68
4.7.1	Szombathely lakbértámogatási rendszere.....	70
4.7.2	Szolnok lakásfenntartási támogatási rendszerének 1994-es javaslata .....	71
4.7.3	Debrecen lakbértámogatási rendszere.....	72
4.7.4	Nyíregyháza lakbértámogatási rendszere .....	72
<b>5</b>	<b>Magán-bérlakás szektor.....</b>	<b>75</b>
5.1	Magán bérlakás szektor – nemzetközi kitekintés.....	76
5.2	A magánbérlakás szektor mérete és a lakbérek.....	78
5.3	A piac keresleti és kínálati oldalán fellépő tipikus szereplők .....	88
5.4	A bérlakás-szektor részpiacai.....	89
5.5	Kísérlet a magánbérletek bevonására a szociális feladatok végrehajtásában.....	90
5.6	A bérlakás és tulajdoni lakás eltérő megítélése az adó-és támogatási rendszerben	95
<b>6</b>	<b>Alternatív szociális bérlakás koncepciók .....</b>	<b>101</b>
6.1	Önkormányzati koncepció .....	101
6.2	A közhasznú társaságokra épülő és a lakásszövetkezeti koncepció.....	103
6.3	Lakásalap, lakástársaságok .....	105
6.4	Magán bérlakás-szektor bevonása (egyedi tulajdonosok és bérbeadók).....	107
<b>7</b>	<b>Javaslat: szociális bérlakás-program elemei .....</b>	<b>108</b>
7.1	Közgazdasági és szociológiai kiindulópont.....	108
7.2	Szociális bérlakásprogram – alapcélok és költségek .....	109
7.2.1	Szociális szállás (lakhatás) problémája .....	110
7.2.2	Az önkormányzati program elem.....	111
7.2.3	A kontrollált lakástársaságok (közhasznú szervezetek).....	112
7.2.4	Az egyedi magántulajdonú (és intézményi tulajdonú) bérlakás szociális hasznosítása .....	113
7.2.5	Kormányzati feladatok.....	113
<b>8</b>	<b>Irodalom.....</b>	<b>114</b>



## Táblák és ábrák jegyzéke

1. ábra A szociális és magán-bérlakások aránya az EU-15 országának lakásállományán belül, 2003 (Forrás: Amman, 2005) .....	7
2. ábra A szociális lakásberuházás finanszírozása Franciaországban 90-es évek vége (Forrás: Taffin) .....	19
3. ábra A támogatás különböző elemei és a lakbérszint .....	20
4. ábra A állami tulajdonú lakások aránya a kelet-európai ország csoportokban 1990 és 2001 körül .....	42
5. ábra Eladott önkormányzati bérlakások száma évenként .....	49
6. ábra Főbb háztartástípusok előfordulása önkormányzati és magántulajdonú lakásokban (%) .....	50
7. ábra Az önkormányzati lakások havi lakbére Budapesten .....	54
8. ábra Az önkormányzati lakások havi lakbére a megyeszékhelyeken .....	54
9. ábra Az önkormányzati és a magánpiaci bérleti díjak összehasonlítása Budapesten .....	55
10. ábra Az önkormányzati és a magánpiaci bérleti díjak összehasonlítása a megyeszékhelyeken .....	55
11. ábra Átlagos piaci lakbérek Budapesten .....	82
12. ábra Átlagos piaci lakbérek megyeszékhelyeken .....	88
1. tábla: A szociális lakásszektor és a lakhatási támogatások adminisztratív környezete .....	9
2. tábla Átlagos önkormányzati lakbérek – megyeszékhelyek és Budapest (Ft/m <sup>2</sup> /hó) .....	53
3. tábla Önkormányzatok lakásgazdálkodási bevételei és kiadásai, e Ft-ban .....	60
4. tábla Önkormányzati lakásgazdálkodás a KSH Lakásstatistikai adatok tükrében .....	61
5. tábla 2000-2005 között az önkormányzatoknak, illetve az egyházaknak nyújtott lakáscélú támogatások .....	64
6. tábla: A program keretén belül megépítendő bérlakások a hasznosítás típusa szerint, 2000-2005 .....	64
7. tábla Kiegészítő támogatások (Ft/hó) .....	73
8. tábla Bérlakások árai a magánforgalomban Budapesten (Ft/m <sup>2</sup> /hó) .....	80
9. tábla Átlagos piaci lakbérek – Budapest (Ft/m <sup>2</sup> /hó) .....	81
10. tábla Átlagos piaci lakbérek – megyeszékhelyek (Ft/m <sup>2</sup> /hó) .....	87
11. tábla A bérleti szektor részpiacai .....	90
12. tábla A használati költség számítás elemei (USA, Magyarország) .....	98
13. tábla A lakástulajdon becsült használati díja USA-ban és Magyarországon .....	99
14. tábla Szociális bérlakás program főbb célkitűzései (ezer lakás) .....	110



## Bevezetés

A tanulmány arra a kérdésre kíván választ adni, hogy mi az oka annak, hogy a politikai „jó szándék” ellenére a bérlakásprogram területén szinte semmilyen előrelépés nem történt 2000 óta. Ennek érdekében először is áttekintjük, hogy a fejlett világ szociális lakáspolitikáját milyen tendenciák jellemzik, egyáltalán melyek azok az elemek, amelyekre a nemzetközi tendenciák alapján érdemes a magyar politika kidolgozásakor odafigyelni. A finanszírozási kérdéseknél pedig kitérünk arra a hazai irodalomban elhanyagolt kérdésre is, hogy mekkora támogatás szükséges érezhető nagyságú szociális szektor működtetéséhez, milyen támogatási formák és szervezeti keretek a legeredményesebbek.

A tanulmány második részében a magyar bérlakásszektor történetét, kialakulását elemezzük, aminek az a célja, hogy bebizonyítsuk, a bérlakásszektor és ezen belül is a szociális bérlakásszektor szerves részét képezte a magyar lakásrendszernek a múlt század első felében, amit a szocialista lakásmodell sajátos módon alakított át.

A tanulmány harmadik fejezet áttekinti, hogy a térség országaiban milyen átalakulási folyamat játszódott le az elmúlt 15 éves időszakban, és megkísérel ifelvázolni az országok előtt álló lehetséges modelleket.

A történeti és nemzetközi háttér bemutatása után részletesen elemezzük a szociális bérlakásrendszer mai szerkezetét (4. fejezet) és a magánbérlakásszektor (5. fejezet). Külön elemezzük a magyar szociális bérlakás-szektor és magánbérlakás-szektor helyzetét. Ezekben a fejezetekben röviden értékeljük az eddigi programokat is, sőt megkíséreljük közgazdaságilag is megmagyarázni, hogy miért alacsony a bérlakások aránya a magyar lakásrendszerben a bérlakásszektor. A „használati költség” fogalom bevezetésével világítjuk meg a tulajdoni (tulajdonosok által lakott lakás) és bérlakásszektor adózási és támogatási rendszerének összefüggéseit.

A tanulmány hatodik fejezetében áttekintjük és elemezzük a rendszerváltás óta megfogalmazott koncepciókat, kísérleteket.

Végül pedig megfogalmazzuk azokat a lakáspolitikai javaslatunkat, amelyek célja, hogy a bérlakásszektor és ezen belül a szociális bérlakásszektor jelentősebb szerepet játsszon a magyar lakásrendszerben.



## 1 A szociális bérlakásszektorok nemzetközi jellemzői

Ebben a fejezetben, eltérően a szokásos megközelítéstől, nem egyes országok bérlakásrendszerének a leírására vállalkozunk. Számtalan ilyen háttér tanulmány született a hazai lakáspolitikai kutatások között. Nem arról van szó, hogy ezek az elemzések ne lennének hasznosak. Az összehasonlító elemzések révén mindig megtudunk valami újat és fontosat a más országokban alkalmazott modellekről, ugyanakkor ezek a leírások sok félreértésre is lehetőséget adnak. Különösen az veszélyes, amikor egy-egy rendszer elemeit kiemeljük anélkül, hogy valóban megértenénk azt a hátteret (intézményes, gazdasági, politikai, történelmi, stb.), amelyben azok működnek. Számos irreális elvárást támaszthatunk a többé-kevésbé lemásolt konstrukciók hatékonyságát illetően.

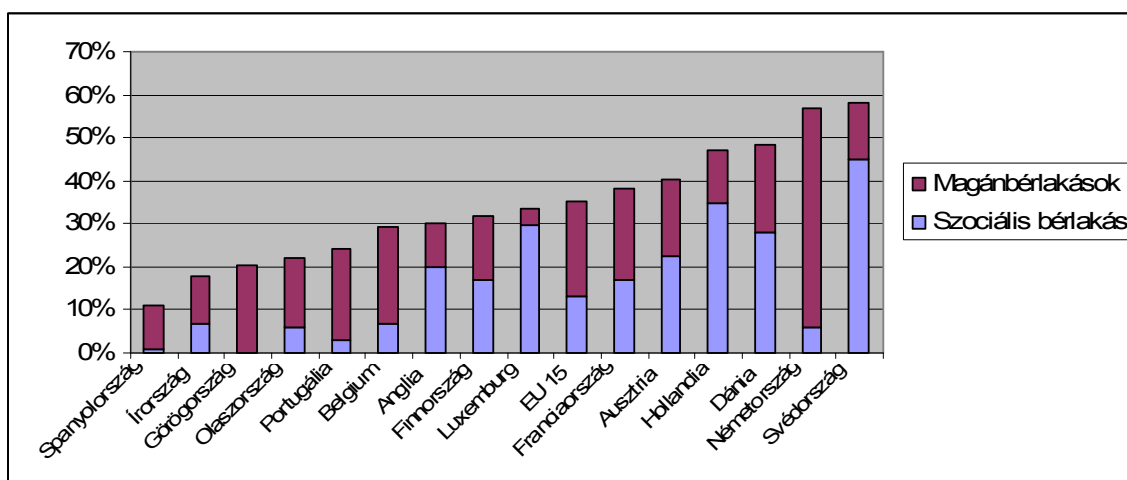
A fejezetben tehát a bérlakásszektorral kapcsolatos alapkérdéseket fogalmazzuk meg, és keressük a választ rá a nemzetközi tapasztalatokban. A tanulmány célja, hogy körüljárja azokat a problémákat, amelyekkel a magyar bérlakásszektor átalakításakor és bővítésekor szembe kell néznünk.

Tanulmányunkban a CECODHAS szociális lakásszektor definíciójából indulunk ki, amely rögzíti, hogy a „szociális lakás az, amikor az elosztási szabályok érvényesítésén keresztül kontrollálják a lakáshoz jutást azzal a céllal, hogy olyan háztartásokat kedvezményezzenek, amelyek számára a piacon nehézséget okoz a lakások elérése”. (UNECE 2003) A szociális lakásszektor esetében tehát az intézményrendszer részét képezik finanszírozási, fejlesztési és kezelési, valamint elosztási intézmények is.

A nemzetközi trendek elemzése során három kérdésre keressük a választ: 1. milyen szervezeti-intézményi megoldások vannak, különös tekintettel a szociális funkciók betartásának számonkérésére, 2. milyen modellek léteznek a támogatott bérlakásszektor lakbérképzésére, 3. a mekkora költségvetési áldozatra van szükség a szociális bérlakás szektor fenntartására és milyen támogatási formák a leghatékonyabbak a keresleti és a kínálati oldalon.

A nemzetközi gyakorlatban alkalmazott megoldások adaptálása korántsem problémamentes. Valójában nagyon nehéz eldönteni, hogy egy pl. Hollandiában (ahol az egy főre jutó GDP kb. négyszerese a magyarországinak) bevált megoldás egyáltalán alkalmazható-e nálunk, képesek vagyunk-e finanszírozni, és ha igen, akkor ez-e a legjobb megoldás. Tapasztalatunk szerint alig van olyan megoldás (lakástámogatás, lakbér szabályozás, stb.), amely ne lenne szakmai vita tárgya az egyes országokban, ráadásul e vita objektív megítélését még nehezebbé teszi az a tény, hogy ezek a konstrukciók be vannak ágyazva az adott ország sajátos pénzügyi, jogi és politikai rendszerébe. Gyakran nyugati konzulensek, szakértők az általuk favorizált megoldást erőltetik (legyen az a lakás-takarékpénztár, a jelzáloghitelez biztosítás, stb.) nem igazán törődve azzal, hogy a hazai intézményi-politikai rendszerben melyik alternatíva valósítható meg.

Az európai lakásrendszerek jellemzője a nagyfokú változatosság, ami különösen az intézmények, támogatási rendszerek és a lakások tulajdonviszonyok szerinti összetételében mutatkozik meg. Közös jellemzőjük azonban, hogy jelentős nagyságrendű szociális és magán-bérlakás szektorral rendelkeznek, bár ezek aránya a lakásállományon belül is időben változik.



1. ábra A szociális és magán-bérlakások aránya az EU-15 országának lakásállományán belül, 2003 (Forrás: Amman, 2005)

Az EU 15 országain belül 35 % körül van a bérlakások aránya, ennek kb. 1/3-a szociális, 2/3-a pedig magán-bérlakás. Ugyanakkor ez a hagyományos – a tulajdonosi szerkezetet bemutató – megközelítés eltakarja a szociális szektor valódi szerepét. Pl. Németországban a magán-bérlakások jelentős része szociális szerepet tölt be, hiszen a lakbérek ellenőrzöttek (puha kontroll), és a bérlők jelentős része támogatást kap. A szociális bérlakások szerepe is változik Európában. A szociális szektornak Svédországban a legjelentősebb az aránya (önkormányzati tulajdonú bérlakás vállalatok), de a kereslet csökkenése és az alternatív tulajdonformák súlyának növekedése miatt a költség alapú lakbérek sokszor magasabbak, mint a magánbérlési lakbérek. Hasonlóképpen, Hollandiában a lakásszövetkezetek közvetlen működtetésében egyre kisebb szerepet játszik az állam.

Az összehasonlító elemzések során ritkán kerül sor a lakástámogatások kontextusának olyan feltárására, amely mentén az egyes alkalmazott modellek önállóan is, teljes összefüggésrendszerükből kiemelten, de annak hatásait vizsgálva jelennének meg. Példa erre a közösségi bérlakásszektor elemzése, amely során figyelembe kell venni, hogy a magyar gyakorlatban a közösségi bérlakásszektor szorosan kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez. Az általunk vizsgált államokban a szociálisnak nevezett, valójában közösségi bérlakás szektornak természetesen vannak valódi szociális funkciói is, hiszen a szegényebb családok egyre jobban ebbe a szociális bérlakás szektorba koncentrálnak, mivel csak itt tudják - a támogatások segítségével - fedezni a növekvő kiadásokat. Nagy Britannia a legjobb példája ennek a "reziduális" fejlődési iránynak (ahol a közösségi szektor egyre inkább csak szociális szerepet tölt be), ahol a szociális bérlakásokban lakóknak már 70 %-a részesül szociális támogatásban. Eltérő mértékben, de hasonló fejlemények következhetnek be Németországban és Svédországban is, ahol a közösségi bérlakás szektor – tradicionálisan – általánosabb szerepet tölt be, de fokozatosan piaci körülmények közé kerülve egyre jobban elkülönül a bérlakás szektoron belül a szociálisan rászorulókat magába foglaló rész.



## 1.1 A bérlakásszektor intézményi szerkezete

Mit nevezünk egyáltalán bérlakásszektornak, milyen szereplői vannak, milyen érdekekkel és milyen törekvésekkel? Az összehasonlító tanulmányok legelső megállapítása, hogy a fejlett országokban nagyon eltérő intézményi rendszereket látunk, ha csak azt az egyszerű kérdést is akarjuk elemezni, hogy milyen szervezetek kezében vannak a bérlakások.

A szakirodalom három nagy tulajdoni/lakáshasználati (tenure) szektort különböztet meg: a tulajdonos lakta lakások szektorát, a szociális bérlakás-, és a magánbérlakás szektort. A választóvonal azonban sokszor bizonytalan a szektorok között, különösen akkor, ha az adott szektor funkcióit próbáljuk elemezni. A szociális szektorba tartozó szervezetek követhetnek korlátozott számú lakások esetében piaci logikát, és ennek megfelelően a lakásokat piaci lakbér mellett adják ki (nálunk is van rá példa, hogy az önkormányzatok piaci lakbéren adják bérbe a lakások egy nagyon szűk körét). Több elemző például a lakásszövetkezeteket a magánbérlakás szektorba sorolja, hiszen a bérleti viszony két – államon kívüli – szervezet között jön létre. Továbbá a lakásszövetkezetek ugyanúgy piaci viszonyok között működnek, mint más nem-állami szervezetek. (Gray, Hillyard, Nc Anulty and Cowan, 2001) Egy fordított példa a fogalmak közötti határok elmosódására, amikor a szociális bérlakás szervezet kénytelen piaci áron kiadni a lakásokat, mert csökken a kereslet a lakások iránt (lásd svéd rendszer). De további példa, hogy a magánbérleti szektor lakbérkontroll következtében és/vagy a lakbértámogatási konstrukciók következtében betölthet szociális szerepet, mint Németországban.

A nyugati országokban tehát a "szociális bérlakás" alatt többféle lakásformát értenek, a legtöbb országban beletartozik ebbe a körbe a piacival versenyben lévő non-profit közösségi bérlakás (a társadalom széles rétegei számára szolgáló bérlakás) és a szociális funkciójú közösségi bérlakás (a legszegényebbek számára szolgáló bérlakás). Az ilyen, tágabb értelemben vett szociális bérlakásszektor menedzselése egyre jobban hasonlít a piacihoz: a beruházási költségeket legnagyobb részben a piacon kell kölcsönvenni, a lakbéréknek egyre jobban kell fedezniük a költségeket (a szegények egyéni lakástámogatást kapnak), a szociális bérbeadók egyre inkább elvesztik kiváltságaikat.

A fejlett országokban a szociális lakásrendszerek több fajtáját találhatjuk meg (Gibb, 2002, Oxley, 2000; Priemus és Boelhouwer, 1999; Priemus és Dielman, 1999), emellett pedig országokon belül is nyomon követhető az intézmények átalakulása. Hollandiában pl. a kilencvenes években a lakástársaságok önkormányzatoktól és a központi kormányzattól való függetlenedését figyelhetjük meg (Priemus, 2004), csakúgy, mint Norvégiában (Pedersen, 2002) és Dániában (Enberg, 2000).

### 1.1.1 A szociális bérlakás-szektor intézményrendszerének központi állami elemei

A szociális lakásfeladatok intézményi háttere – csakúgy, mint az államok közigazgatási szervezeti felépítésének variációja – országról-országra eltérő. Ez összefüggésben áll azzal, hogy milyen szintű szervezetek felelősek a szociális lakásszektorért, valamint hogy milyen célok kapcsolódnak e szektorhoz. Egy-egy országon belül is találkozhatunk eltérő modellekkel a szociális lakásszektor és lakhatási támogatások intézményi megoldásaiban.

A lakáspolitikai intézményi hátterét a lakástámogatásokkal kapcsolatos kormányzati feladatmegosztás, a szociális lakásfeladatok intézményi megoldásai elemzésén, valamint a lakásfinanszírozás intézményeinek áttekintésén keresztül vizsgálhatjuk. Külön foglalkozunk a szabályozás egy kiemelt területével, a lakbérkontroll intézményével, illetve a szociális bérlakás-szektor finanszírozásával az 1.2 és az 1.3.-as fejezetekben.





Amennyiben a szociális szektor centralizált, azaz gyakorlatilag az állam üzemelteti (pl. Skócia), egy állami szerv dekoncentráltan látja el a feladatokat. Ezzel szemben pl. Hollandiában, ahol non-profit lakástársaságok üzemeltetik a szektort, a működési és elosztási kritériumrendszer egyeztetések sorozatát követően a központi kormányzat diktálja, de maguk a lakástársaságok egy sor kompetenciával rendelkeznek, illetve valójában ezek működtetik a rendszert. A lakástársaságok kialakítása a szektor gazdaságos működtetésének céljával jött létre. Az önkormányzatok szerepe, pl. Angliában, rendkívül fontos, hiszen a bejegyzett bérbeadók is velük állnak kapcsolatban: csak az önkormányzati várólisták alapján lehet a lakásokhoz jutni. Franciaországban – hasonlóan Hollandiához, – lakástársaságok látják el a szociális lakásfeladatokat, de Franciaországban gyakorlatilag nincsen egységes kialakult szerepkör: helyenként teljesen függnék az önkormányzatoktól, helyenként pedig nagy önállóságot kapnak. Amellett, hogy jelentős állami támogatásban részesülnek a szervezetek, központilag szabályozzák őket.

A lakhatási támogatások kormányzati szintek közötti felosztási rendszereit összefoglalóan a következő tábla szemlélteti néhány országban.

**1. tábla: A szociális lakásszektor és a lakhatási támogatások adminisztratív környezete**

Ország	Szociális lakásszektor	Lakhatási támogatások
Ausztrália	Szövetségi kormányok	Központi kormányzat
Kanada	Tartományok kormányzatai, néhány helyen önkormányzati ügynökségek	Tartományok kormányzatai, központi kiegészítéssel
Franciaország	Lakástársaságok	Központi kormányzat
Németország	Teljes központi kontroll, a szövetségi államok és az önkormányzatok kötelezettek az ellátás biztosítására	Központi szabályzás, az önkormányzatok adminisztrálják
Nagy-Britannia	Általában a helyi önkormányzatok, a kínálatot részben a bejegyzett bérbeadók biztosítják	Helyi önkormányzatok, a forrás központi
Írország	Helyi önkormányzatok, központi támogatással	Regionális Egészségtanácsok
Hollandia	Lakástársaságok	Központi kormányzat
Új-Zéland	Központi kormányzat hivatala	Központi kormányzat
Svédország	Önkormányzati lakástársaságok, központi finanszírozással	Központi kormányzat
Amerikai Egyesült Államok	Helyi adminisztráció a központi szabályozásnak megfelelően	Helyi adminisztráció a központi szabályozásnak megfelelően

Forrás: Ditch, John, Lewis, Alan, Wilcox, Steve 2001: Social Housing, Tenure and Housing Allowance: An International Review, Department of Work and Pensions

A támogatási rendszer jellegétől függően kerül sor az adminisztráció kialakítására. A decentralizált rendszerek esetén, ahol a helyi vagy regionális szinten döntenek el mind a jogosultságot, mind a támogatás összegét, az adminisztrációs feladatokat is ezekre a szintekre telepítik. Ahol uniformizált a támogatási rendszer, ott a központi szint általában dekoncentrált szervek segítségével üzemelteti a támogatásokat (Németország, Franciaország). Tekintettel arra, hogy számos esetben a programok helyi kialakításúak de központi keretszabályozással irányítják, valamint központi forrásokkal is biztosítják őket, a rendszerek vegyesek is lehetnek (Kanada, Anglia, USA). Angliában pl. a bejegyzett bérbeadókat (Registered Social Landlords) kötelezik arra, hogy lakásaik legalább felét olyanoknak adják ki, akiket az önkormányzatok várólistáikról jelölnek ki. Ezzel egyidejűleg – összhangban az angol lakástársaságok létrehozásának eredeti céljával – a bérbeadók megjelölhetik, hogy mely csoportokat részesítenek előnyben a lakásaik elosztásánál (pl. etnikai csoportokat, mozgássérülteket, öregeket stb.).

A támogatási rendszerek összetettsége nagymértékben befolyásolja a programok adminisztrációjának költségességét. Ugyanakkor az összehangolt adminisztráció



segítségével a támogatás hatása jobban követhető, és működtetése egyúttal könnyebben módosítható. A programok adminisztratív költségei a minőségi standardok, a jövedelmek meghatározásának és ellenőrzésének bevezetésével nőhetnek. A programok átláthatósága azt jelenti, hogy a támogatottak számára mennyire kiszámítható és előrelátható a támogatás elnyerése, azok adott paraméterek esetén hogyan mutathatnak területi (adminisztratív határoktól függő) különbségeket, és adott esetben azt is e problémakör részeként tárgyalják, hogy a támogatás elérése mennyiben köthető az ügyintézők ad hoc döntéséhez (netán megvesztegetéséhez).

A lakásfinanszírozás szempontjából releváns intézmények egész sora alakult ki az elmúlt években az európai államokban. Az intézmények egymáshoz képesti súlya az adott és elterjedt lakásfinanszírozási modellek függvényében eltérő lehet, hiszen a rendszerek deregulációjával kialakuló versenyben egyes intézmények jobban megerősödhetnek. A lakásfinanszírozásban állami bankok mellett magánpénzügyintézetek is részt vesznek. A pénzügyintézetek szakosodottak is lehetnek, azaz az általános banki szolgáltatások felől egyes termékek felé specializálódottan működhetnek. Ilyen példa pl. a jelzálog-bank és a lakástakarék-pénztárak. A lakásfinanszírozás intézményei között nem csak hitelintézeteket találunk, hanem nemzeti lakásalapokat, valamint olyan állami ügynökségeket, amelyek központi forrásokat elosztva támogatják pl. a beruházási tevékenységet, de vállalhatják az ún. garanciainstítúciónak való működést is. Az egyes országokban eltérő versenyhelyzetben vannak a hitelező intézetek, mivel a kizárólagos jelzálog-kibocsátással rendelkező, olcsóbb hiteleket nyújtó intézmények kedvezőbb piaci helyzetben vannak.

A következő alfejezetben négy modell segítségével világítunk rá az ebben a kontextusban működő intézményrendszer alap-jellegzetességeire.



## 1.1.2 A szociális bérlakás-ellátás szerepét betöltő szervezetek típusai

A nyugat-európai országokban a szociális szerepet játszó lakásszektorban nagyon különböző intézményi struktúrákat találhatunk. Lényegében a következő típusokat különböztethetjük meg:

### **Tisztán helyi önkormányzati tulajdonú lakásszektor:**

A lakások az önkormányzat tulajdonában vannak és az önkormányzat, bizottságai vagy osztályai révén közvetlenül igazgatja lakásállományát. Ilyen az angol rendszer, ahol a lakással kapcsolatos kiadásokat elkülönített önkormányzati számlán kezelik, és minden fontos döntést az önkormányzat hoz. Ez a minta az osztrák rendszer alapja is.

### **OSZTRÁKRÓL NÉHÁNY SZÓT**

### **Önkormányzati tulajdonban lévő lakástársaságok:**

A lakások egy önkormányzati (gazdasági) társaság tulajdonában vannak, amelyre az önkormányzatnak komoly befolyása van, de nem a mindennapi ügymenet szempontjából. Tipikus példája ennek a svéd önkormányzati lakástársaság, amely az önkormányzattól elkülönült gazdasági egységet képez.

Két formáját különböztetnek meg a svéd modellen belül: az alapítványi struktúrát és a vállalatit, ahol a vállalat részvényei az önkormányzat tulajdonában vannak. Ennek megfelelően a svéd rendszerben a vállalatok gazdálkodása nem fonódik össze az önkormányzatéval. Nagyobb településeken több önkormányzati vállalat is létezik (pl. Stockholm). Finnországban pedig elsősorban a fejlesztési projekteknek megfelelően hozták létre a bérlakás-vállalatot, amit egyesítettek, elsősorban a lakbér kiegyenlítés miatt.<sup>1</sup> A francia rendszer tulajdonképpen átmenet az önkormányzati és a szövetkezeti modell között. A francia lakástársaságok olyan vállalatok, amelyeknek az igazgatóságában 1/3 arányt képviselnek az önkormányzatok, 1/3 arányt a központi kormányzat, és 1/3 arányt a bérlők.

### **Lakásszövetkezetek és egyéb non-profit szervezetek:**

Ezek a szervezetek valamilyen formában állami (helyi vagy központi) támogatást élveznek, és az adott ország szabályainak megfelelően alakulhattak meg és működhetnek. Itt a legkülönbözőbb típusokkal találkozhatunk, amelyek függősége a kormányzatoktól nagyon különböző lehet. E szervezeti formák a legtöbb országban párhuzamosan léteznek a többi szervezeti megoldással.

A lakásvállalatok létrejöttében, mint ahogy azt a holland, a dán, és a svéd példa is mutatja, a nem megfelelő lakáskörülmények, a lakáshiány megoldása volt az elsődleges szempont. A lakáshiány megoldására, mely fokozottan jelentkezett a háború után, illetve a 70-es években, az állam a szociális lakások építésére helyezte a hangsúlyt. Ahhoz, hogy ezek a lakások elérhetőek legyenek a célzott csoportok számára, nagyarányú állami támogatást juttatott a lakásépítéshez. A támogatásokhoz

---

<sup>1</sup> Lakbérkiegyenlítés abban a rendszerben kell, ahol a bérlakások építését/vásárlását hitelből finanszírozzák. Ekkor ugyanis a régebben épült, hiteltartozással nem rendelkező épületekben a lakbérek sokkal alacsonyabbak lesznek, mint az új lakásokéban, és emiatt a lakások megfizethetetlenek lesznek. Általában a régebbi lakásokra magasabb lakbért, az újabbakra pedig alacsonyabbat szabnak ki a lakástársaságok, hogy a keresletet kiegyenlítsék. Ezt nevezik lakbérkiegyenlítésnek (rent pooling).



az állam gyakran feltételül kötötte, hogy csak azok a gazdaságilag életképes non-profit lakástársaságok vehetnek részt a szociális lakásépítésben, amelyek képesek a kormány lakásprogramját megvalósítani azáltal, hogy betartják a szigorú építési és pénzügyi szabályozás előírásait az önkormányzat, esetleg az állam ellenőrzése mellett.

Egy másik fontos kérdés a non-profit szervezetek esetében az öngazgató szervezetek szerepe. Ezekben, amelyek legkülönbözőbb helyi és központi érdekek képviselőit biztosíthatják az irányító testületben, általában a bérlők képviselői is részt vesznek, ennek mértéke és jelentősége azonban nagyon különböző lehet: Dániában a bérlői képviselők szerepe (szekcióbizottságok) meghatározó, ugyanakkor például Franciaországban a bérlők képviselői csupán az önkormányzat és különböző helyi intézmények (pl. takarékbank) mellett vesznek részt a testületek munkájában. Dánia példája azt mutatja, hogy a túl erős bérlői érdekérvényesítés lehetősége negatív mellékhatásokat hordozhat.

### **Magánbérletlakásszektor lakbértámogatással/lakbérkontrollal:**

Ez a típus egyedi (intézményi vagy személyi) magántulajdonban van, és kormányzati támogatást élvez, vagy a lakbérkontroll alá esik. Itt is a legkülönbözőbb típusokkal találkozhatunk, mint az egyedi tulajdonos, a laza szövetkezetbe szerveződött tulajdonosok, vagy az intézményi magántulajdonosok. A német rendszer támaszkodik a magántulajdonosokra, különbséget téve a szociális lakbér és a költség alapú lakbér között. (A költség alapú lakbér tartalmaz mérsékelt profit elemet.)

Az amerikai voucher rendszerű lakbértámogatás jó példája ennek, amikor az arra rászoruló családok lakbér utalványt kapnak, hogy kifizethessék a magánpiaci lakbérüket. Európában, pl. Belgiumban, speciális szervezetek alakulnak, amelyek feladata, hogy intézményesen béreljenek a magánszektorból lakásokat és közvetítsék ki azoknak, akik rászorulnak, részleges garanciát vállalva a lakókért, és az árakat is kontrollálva.

Egyes országokban a fenti típusok együtt fordulnak elő, bár jellemző módon egy-egy dominánssá válhat. Talán Anglia az egyedüli, ahol az önkormányzati kezelésű lakások fontos szerepet játszanak, bár az utóbbi tíz évben a lakásszövetkezeti szektor növekedett a legdinamikusabban. Nagyon fontos, hogy a fenti típusok önmagukban nem minősítik a szociális szektor hatékonyságát, funkcióit, stb.

Az elmúlt időszak egyik fontos fejleménye, hogy a szociális lakásszervezetek egyre nagyobb mértékben vannak kiszolgáltatva a piaci viszonyoknak. Másrészt pedig új intézmények jelennek meg, amelyek versenyeznek a szociális lakásellátásban is egymással. Az angol lakásszövetkezetek például komoly kihívást jelentettek az önkormányzati lakásszektorra. Természetesen az a kérdés, hogy egy konkrét lakásrendszerben milyen intézményi szervezeti keretek között működik a bérletlakásszektor, alapvetően a politikai döntés és a történelmi hagyományok kérdése. Az angol lakásszövetkezetek létrejötte és fejlődése a konzervatív kormányzat döntése, a holland lakásszövetkezetek átalakulása szintén a kormányzati lakáspolitikai változásának a függvénye volt, és sorolhatjuk valamennyi európai példát.

Angliában a 70/80-as években az önkormányzati kezelésű lakások leromlása, a szolgáltatások rugalmasságának és színvonalának csökkenése nem önmagában az önkormányzatokkal függött össze, hanem a verseny hiányával, e szervezeteknek a monopolhelyzetével. A magánbérletlakásszektor ugyanúgy lehet kontraszelektív, gazdaságtalan, és diszkriminatív, amennyiben a szabályozás nem helyes.



Az olyan szervezetek esetében, ahol a beruházások a lakbérekből befolyó összegekből történnek, a bérlők ellenérdekeltek a nagyobb beruházásokban, fejlesztésekben. Emellett ott, ahol a bérlői érdekképviselők meghatározhatják az új kiutalásokat is, megfigyelhető az a törekvésük, hogy megakadályozzák a legrászorultabb, legszegényebb rétegek bekerülését egy-egy lakásszervezetbe. Éppen ezért ezeken a helyeken a bérlői szervezetek jogosítványa önkormányzati bérlő kijelölési joggal párosul.

A nemzetközi gyakorlat felületes áttekintése is meggyőzhet minket arról, hogy a lényeg nem az, hogy melyik típus dominálja a lakásrendszer szociális szektorát, hanem az, hogy az adott szervezeti forma mennyire kényszerül arra, hogy hatékonyan gazdálkodjon és a szociális elveket betartsa. Az érdekeltségi viszonyok és a kockázat/felelősség hatékony megosztása határozza meg a rendszer hatékonyságát.

Komoly vita van a hazai szakemberek között abban a kérdésben, hogy legyenek-e non-profit szervezetek, vagy magántársaságok, lakásszövetkezetek is bekapcsolódhassanak a szociális lakásellátásba. Sajnos a hazai politika nehezen jut el addig a felismeréséig, hogy a lényeg az intézményi struktúra kiépítése, az újonnan létrejövő szervezetek ösztönzése és ellenőrzése. Ebből a szempontból talán tanulságos az angol példa, ahol az önkormányzati lakásszektoron kívül a szövetkezeti lakásszektor, és – közvetve – a magánbérlakás szektor is ellát szociális funkciókat. A lakásszövetkezetek önállóan gazdálkodó egységek, amelyek működését a kormány mellett működő intézmény, hivatal (Housing Corporation) szabályoz. Ez a hivatal sorolhatja be az egyes lakásszövetkezeteket a Regisztrált Szociális Lakástársaságok közé.

A mi számunkra természetesen az a kérdés, hogy melyik forma a leghatékonyabb, és hogy melyik struktúra szolgálja leghatékonyabban a lakáspolitikai céljainkat. A kérdés tehát az, hogy a bérlakásállományt kezelő szervezetek milyen intézményi és piaci feltételek között működjenek.



## 1.2 Lakbér szabályozás

Minden országban van olyan része a lakásállománynak, mely felett a hatóság (állam vagy helyi önkormányzat) közvetlen kontrollt gyakorol. Ennek egyik legfontosabb része a lakbérék szintjének és megállapítási módjának szabályozása. A lakbér szabályozása az intézményi rendszerek egyik sarokköve, amelyre vonatkozóan a bérlakás szektor hosszú története alatt sokféle módszer alakult ki.

### 1.2.1 A hagyományos (történeti) költségalapú lakbér megállapítás

A legtöbb non-profit alapú rendszerben a lakbér megállapítás alapja a költség volt. Az eljárás lényege, hogy a bérbeadó számára (legyen az lakásszövetkezet, önkormányzati lakásvállalat, vagy maga az önkormányzat) a lakbérékben meg kellett térülnie az építés és fenntartás költségei támogatással nem fedezett részének. A legtöbb vállalat élvezett valamilyen támogatást, ami lehetett az építéskor felvett olcsóbb hitel, tőketámogatás, vagy folyamatos támogatás, mint adókedvezmény vagy működtetési támogatás.

A fő problémája a költségalapú lakbérrendszernek az volt, hogy az új lakások költségei jóval magasabbak voltak a régiekénél (a beruházás tőkeköltségei miatt, amelyek különösen inflációs időszakban jelentenek extra terheket). Ha épületenkénti költségeket számolnak, akkor az új lakások lakbéréi is nagyobbak a régiekénél, még hozzá sokkal nagyobb mértékben, mint amit a minőségi különbségek magyaráznának. Ennek következtében az új lakásoknál túlkínálat lép fel, a régieknél pedig túlkereslet. Ez az oka a lakbérkiegyenlítési (rent-pooling) rendszerek alkalmazásának, ami valamennyi költségalapú lakásrendszerben megfigyelhető. Nagyon lényeges, hogy milyen a lakástársaságok struktúrája, azaz hogy a kiegyenlítődség milyen léptékben játszódhat le. Nem mindegy, hogy egy településen belül hány lakástársaság működik, illetve hogy hány lakást kezel átlagosan egy társaság.

### 1.2.2 A svéd tárgyalásos rendszer

Svédországban a lakbérék nagyságát és struktúráját tárgyalásokon határozzák meg, amelyek a lakástársaságok és a lakásbérlők szövetségének helyi képviselői között folynak le. A tárgyalásokat egymástól függetlenül folytatják, ezért a lakbérék lakástársaságonként különböznek. A bérlők és a lakástulajdonosok közötti tárgyalás az ún. "Rent Negotiation Act"-ben van szabályozva. A lakbér megállapítás a használati értéken alapul. A tárgyalások során először a lakbérszínvonalban, majd a struktúrában egyeznek meg. Országos szinten is tárgyalnak az érdekcsoportok képviselői, és olyan javaslatokat készítenek, amelyek alapul szolgálnak a helyi tárgyalásoknál.

A lakbér-megállapítás során minden lakás kap egy pontszámot, amellyel a lakás minőségét értékelik olyan jellemzők alapján, mint az építési év, térbeli elhelyezés, szobák száma, kilátás, fürdőszoba felszereltsége, erkély, stb. Az adott lakástársaság minden lakásának pontszámát összeadják, és az így megállapított pontértékkel elosztják azt a bérbevételre, amelyet a tárgyalások során már megállapítottak. Így megkapják egy minőségpontnak a svéd koronában kifejezett értékét, amelyet fel lehet használni az egyes lakások lakbérének megállapításához. E módszer alapján a lakbérék a használati érték különbségeinek alapján vannak differenciálva és nem a költségek szerint. A bérek között "kiegyenlítődség" zajlik le, vagyis a régi lakásokért többet kell fizetni, az újakért pedig kevesebbet, mint a költségük (rent pooling), így csökkentik azokat a feszültségeket, amelyek korábban túlkínálatot eredményeztek az új lakásoknál és túlkeresletet a régieknél. Ennek a "kiegyenlítődségnek" a mértéke szintén különbözik lakástársaságonként, mivel minden lakástársasággal külön tárgyalnak a bérlők szövetségének helyi tagozatai és különböző értékelő rendszereket alakítanak ki. Ha nincs megegyezés, akkor az egyeztetésre tett erőfeszítések után (amibe a





bérlők országos szövetsége is be van vonva) bíróság elé kerül az ügy. (Ez az esetek 10 %-ában fordul elő).

### 1.2.3 A lakás piaci értékén alapuló lakbér

A piaci érték alapú lakbér (capital rent value rents) a lakás jelenbeli piaci értékének egy bizonyos százalékában fejezi ki a lakbért (pl. 4%). A bérleti díjnak az üres állapotában levő lakás tőkeértékéhez (vacant possession capital value) kell kapcsolódnia. Ennek a lakbérrendszernek az a célja, hogy

1. a lakbér kifejezze a lakások használati értékét
2. a lakbér elég nagy legyen ahhoz, hogy a magánszektor lakásbefektetésekre ösztönözze
3. a lakbérszabályozásnak szektor semlegesnek kell lennie (tehát ugyanolyannak kell lennie a magánbérletésszektorban is)

Az ilyen elvek alapján megállapított bérleti díjnak 3 elemet kell tartalmazni:

1. az alapvető elem a tőkeérték egy bizonyos hányada, amely a tulajdonos által befektetett tőke megtérülését biztosítja,
2. a menedzsment és a karbantartás költsége,
3. a szolgáltatási díjak felszámítása.

Az új bérleti díjak bevezetésének módja: a magasabb bérleti díjakat fokozatosan kell bevezetni, a megüresedő lakások esetében viszont azonnal (egy lépésben) bevezetésre kerülhetnek. A cél az, hogy hosszú távon egyensúlyi helyzet alakuljon ki kereslet és kínálat között. Fontos, hogy a megtérülési hányadot pontosan állapítsák meg.

A felvetődő problémák: (a) míg a szolgáltatásokkal kapcsolatos költségek viszonylag könnyen kalkulálhatók, addig a menedzsment költségek nagyon eltérőek lehetnek az ingatlan jellegétől, illetve a bérlőktől függően (pl. ha a bérlők rövid távra keresnek lakásokat, akkor a menedzsment költségei magasabbak), (b) a tőkeérték használata a piaci érték helyett rövid távon túlkeresletet vagy túlkínálatot eredményezhet.

Angliában 1972-ben, majd 1980-ban és 1985-ben is előterjesztettek és fogadtak el olyan javaslatokat, ami a piaci érték alapú lakbér rendszer megvalósítását tűzte ki célul, de közben megengedte, hogy a költségeken alapuló lakbérrendszert alkalmazzák.

### 1.2.4 Lakbérkontroll a magánbérletésszektorban

Az egyes országok lakáspolitikai gyakorlata azt mutatja, hogy nagyon sok helyütt alkalmaznak a magánbérletésszektorban lakbérkontrollt. Az irodalomban kevés bizonyítékot lehet találni arra, hogy a lakbérkontrollnak pozitív jövedelem újraelosztó hatása lenne, arra azonban több példa is van, amikor a lakbérkontroll következtében előállott helyzet korrigálása miatt be kell avatkoznia a központi hatalomnak. (Pl. Anglia kormánya nemrég vezette be "Business Expansion Scheme" programot, ami jelentős mértékű adóengedményt biztosít azoknak, akik a magánbérletésszektorba ruháznak be.) A magánpiaci lakbérkontrollal kapcsolatban az egyik fontos politikai probléma az, hogy az egyszer bevezetett kontrollt nehéz visszavonni: a lakbérkontroll feloldásának tartósságában a piac (a lakástulajdonosok) nem hisznek. Következésképpen viselkedésük a kontroll oldásakor nem változik lényegesen - nem ruháznak be, stb. A másik fontos politikai kérdés a biztonság: a bérlőket nyilvánvalóan nem lehet kitenni drasztikus lakbéremelésnek. A megoldás az lehet, hogy a bérlő, vagy a lakástulajdonos hirtelen nagyobb mértékű lakbéremelés esetén támogatást kell kapjon.



A magánbérlet-szektor lakbér szabályozásának történetében az első lépés a hatósági szektorra érvényes lakbérkontrollnak a magánbérletre való kiterjesztése volt, ami lakbér-befagyasztást jelentett. Később alakultak ki azok a technikák, amelyek a lakbér növelését lehetővé tették ugyan, de azt a költségek igazolásához kötötték. Ehhez képest más logikát követ az a lakbér szabályozás, amikor a lakbér a tulajdonos és a bérlő szabad megállapodásán alapszik bizonyos határok között. Természetesen ezek a határok lehetnek nagyon szűkek is, amikor gyakorlatilag ugyanarról van szó, mint a lakbérkontroll esetében, de lehetnek nagyon tágak is, amelyek szélső esetben gyakorlatilag szabad piaci lakbért jelentenek.

### 1.2.5 A non-profit lakbérek, mint ármeghatározók

A lakbérkontroll ma is alkalmazott egyik típusa, amikor a magánbérlet lakásszektor lakbéreinek a non-profit szektorban kialakított lakbéreket (pontrendszer, vagy táblázat) kell követniük. Ilyen a svéd rendszer, de lényegében a holland és a dán rendszer is ezt követi. Ezekben az esetekben a szabályozás logikája a non-profit szektorból vezethető le.

#### A német lakbértükör

Sajátos szerepe van a német lakbértükörnek, amely véleményünk szerint az egyik legkorszerűbb szabályozás, mivel nem egy mesterséges, a használati értéket több-kevesebb pontossággal tükröző lakbérrendszerből indul ki, hanem a piaci arányokat igyekszik tükrözni.

A németországi lakbér megállapítás alapja (a nem szociális bérlet szektorban) az összehasonlító lakbértükör. Ezt a nettó hideg lakbérre vonatkozó lakbértáblázatot általában háromévenként készítik el oly módon, hogy a városi önkormányzat, a lakástulajdonosok, és a bérlők szövetsége megtárgyalja a kutatók által elkészített javaslatot. A táblázatból ki kell derülnie az adott településen az utóbbi három évben adott típusú lakásokért fizetett átlagos lakbér nagysága. A szabályozás lényegéből következően fontos kérdés, hogy a lakbértáblázatban milyen arányban szerepelnek új szerződések (ez 20 % körül szokott lenni).

Az összehasonlító lakbértükörön alapuló lakbérkontroll gyakorlatilag az indokolatlan lakbéremelés ellen véd. Ha a bérlő emelni akarja a lakbért, erre több alternatívája van:

- a bérlő legalább három konkrét esetet kell bemutasson annak bizonyítására, hogy azonos minőségű lakás esetében a lakbér magasabbak voltak
- az összehasonlító lakbér táblázat alapján is bizonyíthatja, hogy a lakbér magasabbak
- szakértővel igazoltathatja, hogy a lakbér magasabbak.

Fennálló bérleti szerződések keretein belül a lakbéreket csak az összehasonlító lakbér szintig lehet emelni. Ezt az alapszabályt az alábbi három különleges szabály egészíti ki:

- Három éven belül maximum 30 %-al (esetenként csak 20 %-al) lehet lakbért emelni (ennek értékeléséhez figyelembe kell venni, hogy az infláció évi 2-4 % körül van)
- Modernizáció esetében a modernizációs költségnek maximum 11 %-át lehet az éves lakbérbe beépíteni (de ebbe nem szabad beleérteni a javítási, fenntartási és felújítási költségeket, mivel ezeket a lakbérből kell fedezni, csak kizárólag a modernizáció költségeivel lehet növelni a lakbért!)
- A kamatfeltételek változását át lehet hárítani a bérlőkre.





A fenti szabályok az alaplakbérre, vagy más kifejezéssel a "nettó hideg lakbérre" vonatkoznak. Ebből kell a bérbeadónak az adminisztrációt, a fenntartást és a finanszírozási költségeket (kamatokat) fedeznie. Mint az már az összehasonlító lakbérnél kiderült, a "hideg működtetési költségek" (víz-csatornadíj, ház- és utcatakarítás, házvilágítás, biztosítás, alapadók, szemétszállítás) fedezetére a lakbérbe átalánydíjat építenek be, amivel azonban a bérbeadónak az év végén a tényleges kiadások alapján el kell számolnia. Az így megemelt lakbér a "bruttó hideg lakbér". Végül az energiaköltségeket a bérlőnek kell közvetlenül fizetnie (a bérbeadó feladata a mérhetőség biztosítása), az ezt is tartalmazó összeg a "meleg lakbér".

Új szerződés esetében is figyelembe kell venni a lakbértáblázatot: az összehasonlító árnál 20 %-al magasabb lakbér tárgyalás kérdése, 20-50 %-al magasabb lakbérért lehet érvelni, de 50 %-al magasabb lakbér már a szabályok megsértésének számít. A gyakorlatban azonban az új lakbérek megállapítása meglehetősen szabad, mivel a jogi kifogás alsó határa magasan van megállapítva. Lakbérkaució maximum a havi lakbér háromszorosa lehet.

### **Az angol elfogadható, tisztességes lakbér ("fair rent")**

Az angol elfogadható lakbért ("fair rent") 1965-ben vezették be, azzal a céllal, hogy a magánbérlet szektorban is elfogadható nagyságú lakbéréket lehessen szedni, és ezáltal esély teremdjön a magánbérlet szektor stabilizálásához. A lakbérkontrollt felváltotta a lakbér szabályozás, amikor a lakbér a bérlő és a tulajdonos szabad megállapodásán alapul. A "fair rent" szabályozás lényege, hogy a lakbér a bérlő és a tulajdonos szabad megegyezésén alapul, de ha bármelyik ezt elfogadhatatlannak érzi, akkor a Rent Officer-hez (Lakbérhivatalnok) fordulhat, aki megállapítja a lakbért és regisztrálja. Az elfogadható lakbér meghatározás egyébként tartalmaz bizonytalan elemeket, ami miatt közgazdászok lényegében értelmetlennek tartották. Az elv szerint az elfogadható lakbér az a lakbér, amely akkor alakulna ki, ha a kereslet és a kínálat nagyjából egyensúlyban lenne.

Angliában 1980-ig, ha egy bérleménynek a lakbérét regisztrálták, akkor ez változatlan maradt három évig, és a lakbérnövekményt egyenletesen kellett elosztani a három évben. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a tényleges lakbér alatta maradt a regisztrált lakbérnek, egyes számítások szerint 20 %-kal. Az elemzések azt mutatták, hogy bár a regisztrált lakbérek nagyobb mértékben növekedtek, mint lakásárak, a keresetek vagy a fogyasztói árak 1980- és 1985 között, ennek ellenére a magánbérlet beruházások hozama alacsonyabb volt, mint más szektorokban.

### **Lakbérkontroll az USA-ban**

A lakbérkontroll az USA-ban tipikusan a kiinduló lakbér rögzítését (base rate) és a lakbéremelés mértékének szabályozását jelentette. Ez nem azonos az angol elfogadható (fair rent) lakbér szabályozással, ami létező bérektől függetlenül rögzíti a lakbért. Az USA lakbérkontroll logikája a következő:

1. rögzíti a kiinduló lakbért (base rate), a kontroll bevezetése előtti állapotot
2. meghatározza a lakbéremelés éves maximális mértékét
3. meghatározza azokat az eseteket, amikor az egyes esetekben a lakbéremelés vagy csökkentés indokolt lehet, amikor figyelembe veszi a tulajdonos beruházásait, a fair hozadékot, és a fenntartási költségek és egyéb szolgáltatások mértékét
4. az új építésű lakások esetében felmentést ad
5. definiálja a felmondás eseteit

A lakbérkontroll bevezetését kezdetben a szükséghelyzettel igazolták (az I. VH után és 1939 után), később azonban ez jelentőségét veszítette.



Az elfogadható hozadék és a lakbér kontroll összefüggése: A Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy a tulajdonos jogosult a tulajdona utáni fair hozadékra, a tulajdon értékét azonban a lakbér határozza meg, így cirkuláris érvelés áll fenn. Ennek kiküszöbölésére alkalmazták az angolok fair rent definícióját, ami a kiegyensúlyozott lakáspiac feltételei között kialakult piaci lakbérként definiáltak. De később ezt valamelyik bíróság alkalmazhatatlannak találta.

A másik kérdés a vagyonadó és a lakbérkontroll összefüggése. A lakbérkontroll gyakorlatilag lecsökkenti a vagyon értékét, és ezáltal csökkenti a vagyonadó bevételt, amit a lakástulajdonosok fizetnek. Ez azt is jelenti, hogy relatíve megnő a saját lakásukban lakó tulajdonosok adóterhe, lényegében a bérlőkkel szemben.

A lakbérkontroll a legtöbb esetben nem terjed ki az újonnan kiadott lakások lakbérére (vacancy decontrol). Az éves általános lakbéremelés mértékére több változatot is alkalmaznak: 1. fix százalék; 2. fogyasztói árindexhez kötött emelés; 3. speciális ráta a tényleges működési költségek növekedésének becslése alapján. Ez utóbbira több megoldást is alkalmaznak:

- cash flow alapján: a lakbérnek fedezni kell a működési költségeket és a hitel költségeit
- a beruházás utáni hozadék alapján: a lakbérnek fedezni kell a beruházás utáni hozadékot és a működtetési költségeket és a hitelköltségeket (mortgage payment)
- érték utáni hozadék: a lakbérnek fedeznie kell a működtetési költségeket és az érték utáni hozadékot
- a nettó működtetési hozadék százaléka: a lakbérének fedezniük kell a működési költségeket és a teljes működési bevétel százalékában kifejezett nyereséget (ez általában 40-50 %)
- nettó működtetési nyereség fenntartása: a lakbér úgy emelhető, hogy biztosítva legyen a nettó működtetési nyereség

A lakáskiadóknak be kell nyújtani egy statisztikát a kiadott lakásról és a lakbérekről, és ennek van egy regisztrációs költsége, ami fedezi a lakbérkontroll adminisztrációs költségeit.

A lakbérkontroll tehát a szabályozás egyik fontos elemét képviseli, hiszen ezáltal közvetetten vagy közvetve az állam vagy a hatóság befolyásolja a lakáselosztást, üzemeltetést, illetve a beruházások bizonyos típusait preferálja.

### **1.3 A szociális szektor finanszírozása**

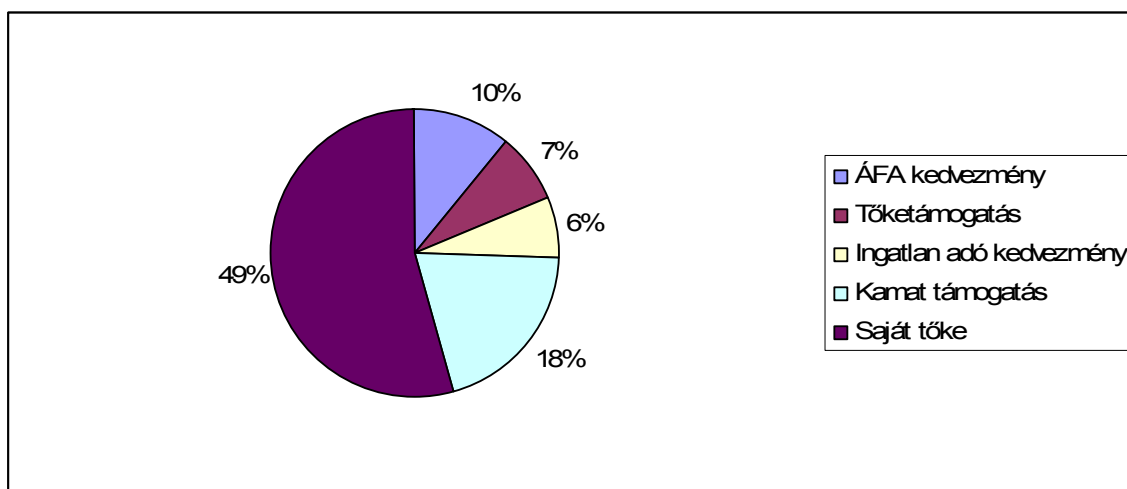
Az európai szociális lakásszektor komoly változáson ment keresztül az elmúlt 15-20 évben, és ennek egyáltalán nem az Angliában elindított lakásprivatizáció volt a legfontosabb eleme. Általános trend, hogy a kínálati támogatásokat felváltja a keresleti támogatás, konkrétan a lakbértámogatás válik a szektor domináns finanszírozási elemévé. Országoként nagyon nagy különbségek vannak, de a lakbértámogatás átlagos nagysága a lakbérek 15-30 %-át teszi ki, és elérheti a bérleti szektorban élők 30-60 %-át. A támogatás teljes összege a GDP 0,22 és 1,5 %-a között mozog. (Dánia: 0,69 %; Finnország: 0,64 %; Svédország: 0,69 %; Németország: 0,22 %). Angliában például – ahol a lakásfenntartási támogatás a legnagyobb – a GDP 1,5 %-át költik el, és a bérlők közel 60 %-a jogosult erre a támogatásra. Ha Magyarország a német lakbértámogatásnak megfelelő nagyságrendben (a GDP 0,22 %-a) költene, akkor 40-45 md Ft-ot kellene költenie a lakbér- (vagy lakásfenntartási támogatásra). Mindebből következik, hogy egyrészt a lakbértámogatás a szociális lakásszektor



finanszírozásának kulcsa, másrészt pedig a lakbértámogatás része a szociális ellátórendszernek.

Az egyre inkább meghatározó lakbértámogatás mellett azonban szükség van más típusú támogatásra is, különösen, ha a szektor bővülése a cél. Angliában a lakásszövetkezeti forma elterjedésének kezdeti időszakában 70 %-os tőketámogatást nyújtottak a lakásépítő szövetkezeteknek, de ma már a tőketámogatás sokkal kisebb szerepet játszik a rendszerben. Franciaországban a 90-es évek végén a beruházási költségek közel felét támogatásból finanszírozzák, amihez még hozzájön a telekárban adott kedvezmény, és a lakberek megfizetéséhez nyújtott támogatás.

**2. ábra A szociális lakásberuházás finanszírozása Franciaországban 90-es évek vége (Forrás: Taffin)**

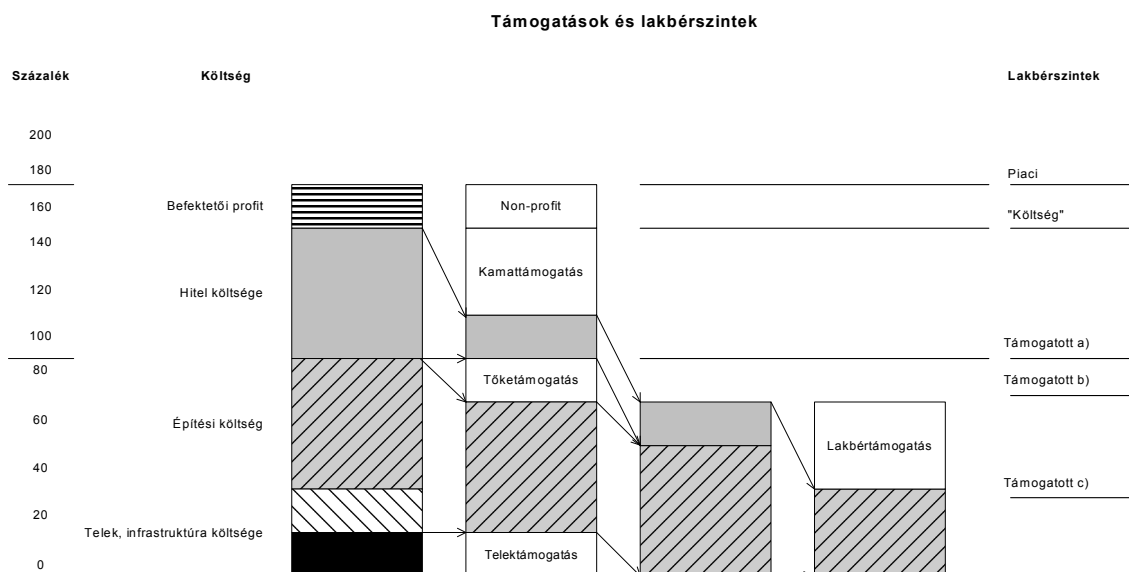


Lehetne még folytatni ezeket a példákat a különböző típusú kedvezményekkel (gyorsított értékcsökkenési leírás, stb.), de a lényeg az, hogy a támogatási rendszernek egyrészt kompenzálnia kell a magántulajdonnak nyújtott előnyöket (pl. SZJA kedvezmény, tőketámogatás, ÁFA kedvezmény stb.) és ezen túl a szociálisan hátrányos helyzetű csoportoknak kell – rászorultságtól függő – segítséget nyújtania. Nem véletlen, hogy a nyugat-európai lakáspolitikában fontos cél volt a magántulajdonosnak nyújtott kedvezmények csökkentése, hiszen ezzel automatikusan csökken a szociális szektor központi költségvetési finanszírozási szükséglete.

A támogatások azonban még nem elegendők egy hatékony szociális szektor működtetéséhez. Fontos olyan intézmények kiépítése, amelyek egymással versengve és/vagy kooperálva kikényszerítik a rendszer hatékony működtetését. Önmagában a szociális lakásszervezeteknek a tőkepiaci függése (a beruházási költségek egy részének tőkepiacról történő finanszírozása) növelte ezeknek a szervezeteknek a pénzügyi fegyelmét, de több példa is van arra, hogy a szociális lakásszervezetek hatékony működését a programok intézményi felépítése is garantálja.

A hagyományosan szociális bérlakásszektor működhet piaci alapon (pl. közösségi tulajdonban lévő lakások piaci feltételek melletti bérbeadása), és a hagyományosan magántulajdonú bérlakás szektor működhet szociális alapon (pl. lakbérutalvány igénybe vétele a magánbérlakás szektorban).

A szociális bérlakás alapvető jellemzője, hogy **támogatást** nyújt, amelynek következtében a szociális bérlakások bérlőinek terhei (lakbérei) csökkennek a piaci lakberekhez képest. A támogatás azonban nagyon különböző módon jutatható el a szektorba. Ezt szemlélteti a következő ábra.



Source: Christian Donner: Housing Policies in the European Union: An Overview

### 3. ábra A támogatás különböző elemei és a lakbérszint

Az ábra az új építésű lakások esetében mutatja be a különböző támogatási formák szerepét. A kiindulópont, az első oszlop, a vállalkozói alapon épített lakások lakbérének elemeit tartalmazza. Ezek telek és infrastruktúra költségek, az építési költség, hitelköltség és a profit. A következő oszlop azt szemlélteti, ha „non-profit” társaság üzemelteti a bérlakásokat, akkor a lakbér csökkenthető. A következő csökkentési lehetőség a hitel költségeinek mérséklése a kamattámogatás, garancia segítségével. További mérséklés lehetséges, ha az építéshez tőketámogatás, valamint telekkialakításhoz telektámogatás jár. Ezt a helyzetet mutatja be a harmadik oszlop. És végül a lakbértámogatás révén alakulhat ki a szociális bérlők által fizetett lakbérszint.

Az európai intézményi rendszerek tehát egy további területen is erősen különbözhetnek egymástól, mégpedig a az esetleg keletkező profit elosztásától, azaz attól, hogy a profit új beruházásokba (kereszt támogatás), a bérlőkhöz, az adófizetőkhez általában, vagy a tulajdonosokhoz kerül-e. A non-profit szervezetek (pl. az angol vagy a holland lakásszövetkezetek) azért lesznek non-profitok, mert létezik egy olyan döntési-politikai mechanizmus, amely nem engedi, hogy a költségek és így a lakberek túlzottan megemelkedjenek, azaz van egy belső kontroll. Hasonlóképpen, az önkormányzati kezelésű lakások esetében is létezik egy politikai kontroll. Fontos kérdés, hogy a lakástársaságok vezetése kinek tartozik elszámolással, és hogy a szervezet működését milyen érdekek irányítják.

A megfizethető lakások kínálati támogatásának számos eszközét ismerjük: pénzügyi támogatás, adóleírás, adókedvezmény, telekalakítási támogatás, kamattámogatás, garanciarendszerek, építés-szabályozás, rendezési tervek alakítása (Gibb, 1996). Míg a hatvanas és hetvenes években elsősorban a közvetlen kormányzati támogatások



érvényesültek (pl. pénzbéli támogatás vagy állami hitel), addig a kilencvenes években a közvetett programok kerültek előtérbe (pl. a holland garancia-rendszer).<sup>2</sup>

### 1.3.1 A kínálati oldal támogatásai

#### 1.3.1.1 A kínálati oldal tőketámogatása

A közszektor tipikus támogatása a tőketámogatás. A helyi önkormányzatok tőkebefektetései részben a központi költségvetés tőketámogatásai. A nemzetközi gyakorlatban ez egy elterjedt támogatási típus. Angliában az önkormányzatok beruházásaikhoz központi tőketámogatást kapnak, ugyanakkor tény, hogy a lakástársaságok a lakhatási támogatások rendszerén keresztül nagyobb mértékben támogatják. Az Egyesült Államokban pedig annak ellenére, hogy szigorúan lecsökkentették a közösségi lakásépítést, a mai napig tőketámogatással segítik elő a városrehabilitációs programokat.

Azokban az országokban, ahol a közszféra intézményei felelősek a közösségi lakhatás biztosításáért (pl. Ausztria és Új-Zéland), természetesen a központi költségvetés a lakásberuházások egyik legfontosabb forrása. Ugyanakkor egyre gyakoribb, hogy magánfinanszírozási eszközöket is igénybe vesznek, ekkor az államok implicit vagy explicit garanciát, vagy pl. kamattámogatást adnak.

Lényegesebb szerepet tölt be a megfizethető lakások alakításában részt vállaló nem állami szereplőknek vagy magánfejlesztőknek nyújtott tőketámogatás. Ezt a támogatást kíséri általában még egyéb támogatás is, pl. lakhatási támogatás. Ez a modell nagyon jelentős Angliában és Franciaországban (az ún. HLM társaságok esetében) (Taffin, 2003), valamint Kanadában és Finnországban is. Általában épp a tőketámogatást kiegészítő lakhatási támogatások feltétele az, hogy programok csak olyan esetekben nyújtanak támogatott hiteleket, amikor az olcsó vagy megfizethető lakások kínálata bővül a beruházás eredményeként. Az USA-ban pl. az államilag megállapított lakbérplafon alatti bérű lakások fejlesztői kaphatják a támogatást, amennyiben legalább 20 évig ezen a béren adják bérbe a lakásokat. Itt a tőketámogatások általában városrehabilitációs (városközpontok újraillesztése) programokhoz nyújtják, ahol a támogatott fejlesztők garanciát vállalnak arra, hogy megfizethető lakásokat is építenek.

A készpénzbéli tőketámogatás egyik ismert példája az angol lakástársaságoknak nyújtott támogatás („Housing Association Grant” – a továbbiakban HAG), amelyet 1974 óta alkalmaznak a lakásszervezet (Housing Corporation – a szociális bérbeadókat tömörítő szervezet) és a helyi önkormányzatok bevonásával. (Gibb, 1996; 2002) Lényege, hogy a helyi önkormányzatok jelölik ki a bérlőket a várólistáikról azokba a lakásokba, amelyeket a lakástársaságok üzemeltetnek egy meghatározott lakbérben. A HAG funkciója gyakorlatilag a lakbérkontroll ellensúlyozása, mivel ez a fejlesztési forrás kompenzálja a lakók lakbértámogatását. A HAG rendszere az elmúlt évtizedekben változásokon ment keresztül. Eleinte a beruházások tőkekiadásainak 80-90%-át fedezte, mára ez az arány 50-60%. (Crook et al, 1996)

Finnországban a központi kormányzat lakásügynöksége (ARA) nyújtja – többek között – a tőketámogatásokat. A támogatást önkormányzatok kaphatják új közösségi lakások építése céljából. Az ARA támogatást úgy alakították ki, hogy csökkentse a projektek finanszírozási kiadásait, és a támogatás időben csökkenő. A lakásokat

---

<sup>2</sup> Az alábbi ismertetés támaszkodik OLÉH megbízásából készített, Hegedüs József – Teller Nóra: A lakástámogatások a nemzetközi gyakorlatban a fejlett és az „átmeneti” országokban című 2004-es tanulmány megállapításaira.



csökkentett lakbéren lehet bérbe adni. Az ARA egyik támogatása közvetlen, egy másik formája pedig magánhitelek támogatása. A szervezet emellett alakítja és kontrollálja a lakásstandardot, amellyel hozzájárul a hatékony terület-felhasználáshoz. Működése során az ARA több mint 372 ezres lakásportfoliót alakított ki. Mára a szervezet jelentősége azért is megnőtt, mivel önállóan – azaz kormányzati hozzájárulás nélkül – is hozzáfér különböző alapokhoz. Eredetileg a kormány egy olyan hitel-portfoliót bocsátott rendelkezésére, amelyhez nem volt szükség a kiegészítő fedezetre, és ezáltal a szervezet – saját hitelezési tevékenységével kiegészítve – több szociális bérlakásprojekt finanszírozásában tud részt venni. (Asselin et al, 2002)

### 1.3.1.2 Adókedvezmények

A bérlakásszektorhoz kapcsolódó adókedvezmények már régóta bevett ösztönző eszközök a megfizethető lakások kínálatának bővítésére. Az elmúlt század lakásszövetkezeti mozgalma is speciális adókedvezményeken alapult. Az európai országok gyakorlatában számos adókedvezmény-modellt találunk, amelyeket a tengeren túli programok tovább színesítenek. Kanadában pl. részbeni áfa-elengedés jár azoknak a fejlesztőknek, akik megfizethető bérlakásokat építenek, általában a 7%-os áfa 4,5%-ra csökken. A lakások töketölköltségének növekedésével a kedvezmény csökken. (EBRD, 2002)

Az Egyesült Államokban a bérlemények fokozott értékcsökkenésének (gyorsított amortizáció) eszközével támogatták a bérlakások kínálatának növelését. A modell azonban nem bizonyult teljes mértékben sikeresnek, mivel gyakorlatilag a magas jövedelműek adóterheinek csökkentéséhez járult hozzá, mintsem hosszú távon biztosította volna a megfizethető bérlakások kínálatát. (Gibb, 1996)

Az angol Business Expansion Scheme (Vállalkozásfejlesztés Modell) 1989 és 1993 között nyújtott 5 évek keresztül gyorsított adóleírási lehetőséget magánbefektetőknek. A modellben a magánbefektetőket arra ösztönözték, hogy új vállalkozásokat alakítsanak (így bérlakásokat is építsenek).<sup>3</sup> A magánbefektetőknek akkor nyújtanak 5 évre adókedvezményt, ha a kontrollált (assured) bérbeadással foglalkozó vállalkozásokba fektetnek. A modell 5 éven keresztül működött.

### 1.3.1.3 Kamattámogatások

A kamattámogatások nyújtásának szervezeti megoldásai eltérőek a vizsgált államokban: a közösségi szervezetek és a magán finanszírozási intézetek mind aktív szereplők lehetnek. A különbség abban áll, hogy a közösségi szervezetek esetén rejtett támogatások is fellelhetők. A kamattámogatások háttérét általában különböző alapok szolgálják (pl. nyugdíjalap, társadalombiztosítási alap, adóalapok, központi költségvetési források). Mindkét esetben a központi kormányzat csökkenti a beruházók vagy bérbeadók hiteleinek kamatterheit.

Franciaországban a kb. 1200 bérbeadó háromnegyede alacsony árú bérlakásokat üzemeltet, negyede pedig a közösségi szektor és magánvállalkozások együttműködésével ad bérbe lakásokat. Az előbbiek lehetnek mind önkormányzati, mind magánvállalkozások is. Az ún. HLM cégek (organismes d'habitations a loyer

<sup>3</sup> 1982 előtt egy másik program működött: az arra jogosult bérbeadók a "biztosított" bérlakások építési költségeinek 75%-át leírhatták, majd a rá következő években 4%-át. (Holmans et al, 2003)





modéré, azaz alacsony árú bérlakásokat üzemeltető cégek) számos előnyt élveznek. Az olcsó, szociális lakások építésekor olcsóbb hitelt kapnak, amely kamata 2000-ben 3,45% volt. A hitelt a Nemzeti Takarékbankban és a Postán elhelyezett megtakarításokból fedezik, amelyeket egy állami pénzügyi szervezet, az ún. Caisse des dépôts et consignations kezel. A cégek emellett egyéb állami támogatásokat is kapnak. Forrás: <http://www.environment.fi/default.asp?node=10794&lan=en#a2>

### 1.3.1.4 Garanciarendszerek és biztosítás

Az önkormányzati szociális lakásszektorhoz kötődő magánhitel intézetek által nyújtott hitelek általában állami garanciát élveznek. Dániában és Norvégiában a szövetkezeti szektor felfutásának is ez állt a háttérben. A kilencvenes években a magánszektor egyre inkább részt vett a közösségi lakhatás finanszírozásában.

Hollandiában különösen jól figyelemmel követhető a közösségi lakhatás finanszírozásának átalakulása a jelzálog-hitelezés garanciarendszerének alakulása fényében. Már a nyolcvanas évek közepén kialakították a garanciaalapot annak érdekében, hogy a szociális lakások felújításához adott hitelek kockázatát csökkentsék. 1990-ben a garanciaintézményt kiterjesztették az újlakás-építésre és átvette a régi állami és önkormányzati hitelek garantálását is. Párhuzamosan átalakult a teljes finanszírozási rendszer. Az állami elkötelezettségeknek és a lakástársaságoknak nyújtott támogatásoknak kiszámolták a jelenértékét és egyben kifizették a lakástársaságoknak. Ettől a ponttól maguk a lakástársaságok viselik a lakásállományukkal kapcsolatos működés minden (beleértve az anyagi) felelősségét. Erre azért van lehetőség, mert a szektor egy része profitot termel, így a veszteséges állomány kereszt-finanszírozható. A lakberek emelése a mai napig politikai döntések függvénye, ugyanakkor az alaphelyzet az, hogy az infláció felett néhány ponttal emelik a lakbereket. A lakástársaságok állományukon belül eltérő mértékben is emelhetik lakbért a megállapított lakbéremelés határain belül, az állomány minőségének függvényében. Veszteséges működés miatt nem igényelhető támogatás. A bérlakásszektorban ezen kívül kialakított egy olyan garanciarendszert, amely gyakorlatilag eliminálja a fejlesztő hitelkockázatát. Ezt úgy érték el, hogy a hitelkockázatot a teljes szektorra és az államra, és nem az adott bérbeadóra értelmezik. A lakástársaságok feladata, hogy biztosítsák fizetőképességüket, amelyet a lakbérbevétel, az egyéb bevételek és az ingatlanok értéke pedig ezt biztosítja. Egy esetleges hitelfelmondás esetén a Holland Központi Szociális Lakásalap (Dutch Central Fund for Social Housing) szolgál segítséggel. Ez a szervezet a holland Lakásminisztérium szervezete, és feladata, hogy nyomon kövesse a lakástársaságok anyagi működését, valamint minden lakástársaságot kötelez arra, hogy az alap támogatási működését anyagi hozzájárulásával biztosítsa. A támogatás formája kamatmentes hitel is lehet, avagy egyéb anyagi támogatás, amelyet akkor ad, ha a lakástársaság átszerveződik. Az alap ezen kívül garancialapként is működik, amelyek a teljes hitel összegéig adható garanciát jelent. Az alap saját tőkéjét biztos pénzügyi alapokban tartja, amelyeket – szükség esetén – azonnal pénzzé tud konvertálni. Amennyiben az alap forrása a teljes garantált tőke 0,25%-a alá csökken, az alap további hozzájárulásra kötelezi a lakástársaságokat. A hozzájárulás az eredeti hitelek 2,5% vagy 3,75%-a (az eredeti hitel összegének függvényében). Amennyiben a garanciaalap még ekkor is túl kevés tőkével rendelkezne, a központi kormányzat és az önkormányzatok segítik ki kamatmentes kölcsönökkel.



### 1.3.2 Keresleti támogatások a bérlakás-szektorban

A keresleti oldal támogatásai alatt a lakáshozjutás és a lakásfenntartás támogatásait értjük. A bérlakásszektorban elsősorban a lakásfenntartás, a lakhatási költségekkel kapcsolatos megfizethetőségi problémákra adott támogatások jelentősek, így ezek jellemzőit vesszük sorra. Az alábbiakban a lakhatási támogatás fogalmát a magyar terminológiában alkalmazott lakásfenntartás- és lakbértámogatás összefoglaló megnevezéseként alkalmazzuk. Először a keresleti támogatások alaplogikáját, majd azok finanszírozási megoldásait elemezzük.

A lakhatási támogatási konstrukciók első kérdése, hogy a lakásszektoron belül milyen lakástípusokra és/vagy társadalmi csoportokra terjednek ki. Itt alapkérdés, hogy ki a célcsoportja a programnak, és hogyan határolható le a célcsoport. Az angol és a holland lakástámogatási rendszer pl. kizárólag a bérlőkre vonatkozik. Németországban, Új-Zélandon, Svédországban és Franciaországban a lakástulajdonosok is kaphatnak támogatást, bár Németországban és Írországban lényegesen kevesebbet, mint a bérlők (Németországban a bérlők 10 %-a, Írországban 40%-a, míg a saját tulajdonban lakóknak Németországban és Írországban is alig 1 %-a részesül támogatásban).

Az USA-ban fontos eleme az egyes lakástámogatási programoknak az, hogy csak egy minimális lakásstandard feletti lakásokban élők kaphatnak támogatást. Ennek célja az, hogy a szubstandard lakásokban élőket arra ösztönözze, hogy elfogadható minőségű lakásokba költözzenek, melyek ugyan magasabb lakbérűek, de ennek megfizetéséhez támogatás kapható. Valamennyi lakásminőség javulás kimutatható az ilyen programoknál, azonban az is világos, hogy az ilyen megszorítás erősen korlátozhatja a programban való részvételt, elsősorban a legalacsonyabb jövedelműek, az etnikai csoportok és az idősebbek részvételi esélyeit csökkentve. Franciaországban is van minimális lakásstandard feltétele a támogatásnak. Fontos szempont a támogatási konstrukció kialakításánál a „luxus” lakások és a magas jövedelműek kizárása a programból.

Amennyiben a támogatott lakásfogyasztást túllépőket kizárják a rendszerből, a programok célzottsága sérülhet, hiszen a különböző lakáspiacokon való mozgási lehetőségek befolyással vannak arra, hogy a szegények bent rekednek-e a nagy alapterületű lakásokban (pl. Bulgária), és így automatikusan kizárják-e őket e szegénység csökkentését célzó támogatásokból. Ha azonban az adott lakásfogyasztás erejéig a célcsoport mindenképpen részesülhet a támogatásban, akkor is, ha a lakásfogyasztása e normánál magasabb, nagyobb valószínűséggel éri el a támogatás a rászorultakat. E rendszer arra ösztönözheti a háztartásokat, hogy lakásfogyasztásukat csökkentsék, de ugyanakkor nem zárja ki a szegényebbeket a támogatási rendszerből.

A korszerűbb felépítésű programok nem a tényleges fogyasztást támogatják, hanem egy normatív fogyasztást, ami azt jelenti, hogy nem feltétlenül zárják ki azokat, akik „túlfogyasztanak”, hanem azzal büntetik őket, hogy a csak a normatív lakásfogyasztás nagyságáig támogatnak, a tényleges és a normatív nagyság közötti különbséget a háztartásnak kell fizetnie.

A nemzetközi példák szerint a támogatások összegének meghatározása, bár az a lakhatással kapcsolatban releváns alapparaméterekre épül (jövedelem, lakáskiadás, háztartásszerkezet), gyakran ad hoc, azaz nem az az alapja, hogy a támogatás a háztartásjövedelem adott részét érje el, és ezáltal a lakhatási költségek terhét a jövedelemhez képest csökkentse. Ezeket a támogatási konstrukciókat „ad hoc” konstrukciónak tekintjük (példa erre a Svéd rendszer). A tipikus megoldás a különbség képlet, ahol a támogatás egyenlő a lakásfenntartáshoz szükséges forráshiány („rés” vagy különbség) meghatározott hányadával (k faktor), ahol a rés egyenlő minimálisan elvárt lakásfenntartási hozzájárulás (azaz a társadalmilag elfogadott lakás fenntartási költsége) és a jövedelemből a társadalmilag elvárható minimális hozzájárulás nagysága közötti különbséggel. Vannak olyan támogatási konstrukciók, amikor ez az arány eléri a 100%-ot (pl.





Németországban a *Sozialhilfe* jogosultjai). A lakásköltségekhez való minimális hozzájárulást azonban nemcsak a háztartás jövedelem arányában lehet meghatározni. Az észtt modellben például azt a megoldást alkalmazzák, hogy meghatározzák, hogy mi az a jövedelem minimum, amire egy háztartásnak a lakáskiadásokon kívül szüksége van (minimális diszponibilis jövedelem).<sup>4</sup> A háztartásjövedelemből levonják ezt az összeget, és azt feltételezik, hogy a különbséget a lakásra kell költeni. A mennyiben ez a fennmaradó összeg nem fedezi a minimális lakáskiadásokat, akkor a különbséget támogatásban odaadják.

A támogatási rendszerek abban is különbözhetnek, hogy mit tekintenek elfogadott lakásköltségeknek. A német rendszer (1990-ig) az ún. hideglakbért vette figyelembe, melyben a víz-csatornadíj benne volt, a fűtés azonban nem. Az amerikai rendszer a szorosan vett lakbérén kívül figyelembe veszi a rezsikiadásokat, így tehát a fűtést, víz-csatornadíjat, energiaköltségeket is. Az ausztrál rendszer a magánbérleti szektor lakbérékeit számítja be.

A legtöbb támogatási rendszer korlátokat tartalmaz a támogatható lakások lakbérére vonatkozóan. Néhol egy felső korlát konkrétan meg van nevezve (pl. Hollandia), máshol ez a többi korlátozó tényező összefüggéséből deríthető fel. Vannak azonban olyan rendszerek, ahol ilyen korlátozás nem érvényesül: elsősorban a normatív rendszerek lehetnek ilyenek, ahol a támogatás mértéke független a tényleges lakbérszinttől, és az elfogadhatónak tekintett lakás átlagos lakbérére alapul.

A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy a támogatási típusokat vegyesen alkalmazzák, azaz egy-egy országon belül is többfajta támogatási rendszer működik, főképp a célcsoportok szerinti különbségek miatt.

A nemzetközi gyakorlatban számos eltérő finanszírozási modell fedezhető fel. A nyíltvégű támogatások egy meghatározott jogosultság esetén az összeg érintett háztartás számára folyósítanak támogatást, azaz minden jogosult kap a támogatásból, míg a zárt végű rendszerekben a támogatás finanszírozására rendelkezésre álló forrás esetleg nem szolgálja ki a jogosultak mindegyikét. A zárt végű támogatási rendszerek kialakítása úgy is lehetséges, hogy azok hordozzák magukban a „nyíltságot”, amennyiben a szükséges támogatási forrás megbecslése alapján osztják el a támogatásokat, avagy a rendelkezésre álló forrás alapján számolják ki a jogosultak körét, így biztosítva azt, hogy a támogatásra elkülönített keretet ne lépjék túl.

A szektorok közötti keresztfinanszírozás, illetve a gazdagabb-szegények háztartások fogyasztásának keresztfinanszírozása egyes közműszolgáltatások esetén éppúgy bevett gyakorlat, mint a központi támogatási forrás elkülönítése és szétosztása, avagy a lakásfenntartási támogatás finanszírozását helyi szintre helyező, ahhoz kiemelten forrást nem biztosító központi kormányzati modell.

A támogatás finanszírozásának kialakításához a decentralizált rendszerekben szorosan kapcsolódik a helyi szint ösztönzése a támogatási programokban való részvételre, ezért a támogatási programokban való részvételben érdekeltté kell tenni a helyi szintet. Ez kapcsolódhat önkormányzatok feladatellátásához – azaz törvényi köteleesség a támogatás üzemeltetése –, de úgy is lehetséges, hogy a támogatáshoz szükséges forrásokat központi költségvetésből azt kiegészítve, vagy teljesen finanszírozva üzemeltetik.

---

<sup>4</sup> 1 fő esetén 40 USD, minden további fő esetén 32 USD. Rendkívül alacsony összegek.



A kelet-európai régió támogatási programjai közötti különbségeket két dimenzió mentén lehet megfogni: a helyi szint kontroll-szintje (beleértve a támogatás elosztásának szabályozásába való beleszólást) és a központi pénzügyi forrás szintje alapján. Míg Ukrajnában és Szlovákiában a központi kormányzat határozza meg az egységes program jellegét és azt teljes mértékben maga is finanszírozza, addig pl. Oroszország esetén a helyi önkormányzatok nagy beleszólással rendelkeznek a program végrehajtásába, és a támogatás forrásait is meg kell osztani a különböző kormányzati szintek között. A magyar példát a teljes decentralizáltság jellemezte egészen 2004-ig, amikor a normatív támogatást bevezették, és így egy központi támogatási típus 90%-os központi finanszírozással de helyi adminisztrációval egészítette ki az addig helyi finanszírozású és helyi hatáskörben megállapított lakásfenntartási támogatást.

### 1.3.3 A kínálati és keresleti támogatások összekapcsolása: egy amerikai példa

A kínálati és a keresleti támogatások a bérlakás-szektorban számos esetben összekapcsolódhatnak, hiszen a támogatással megépült, és a támogatás fejében bizonyos elosztási elveknek megfelelő bérlakásokban élő háztartások forrásait gyakran lakbértámogatással egészítik ki. E modell USA-ban alkalmazott példája alapján mutatjuk be, hogy a keresleti és a kínálati támogatások szofisztikált összehangolásán keresztül egy olyan modell működhet, amely hosszútávon növeli a megfizethető lakások kínálatát.<sup>5</sup>

Az alacsony jövedelműek lakásprogramjához nyújtott adókedvezmény (Low Income Housing Tax Credit Program) jó példája az amerikai programok kísérletező jellegének. A program ma már több mint 15 éve működik az USA-ban.

Ezt az adókedvezményt olyan befektetők vehetik igénybe, akik "szociális lakásba" fektetnek be. A kedvezmény nagyságát államonként határozzák meg, a népességszámmal arányosan. 2001-ben például 1,75 USD per fő volt a keret, melyet az állam eloszthatott. A befektető csak a tőkét adja olyan vállalkozásokhoz, amelyek vállalják, hogy követik a megfizethetőségi program előírásait.

Két lehetőség között választhatnak: 1. a lakások 20 %-át olyan háztartásoknak adják megfizethető áron, akiknek a jövedelme a régió medián jövedelmének 50 %-a alatt van, vagy 2. a lakások 40 %-át olyan háztartásoknak adják, akiknek a jövedelme a régió medián jövedelmének 60 %-a alatt van. A fejlesztőnek vállalnia kell, hogy a feltételeket 30 évig betartja.

A kormánysszervezet pályázati alapon, meghatározott és publikált szempontrendszernek megfelelően választja ki a pályázatokat. Az adókedvezmény 30 évig jár, és mértéke függ a beruházási költségektől, hány lakást érint a program és attól, hogy milyen más támogatásokat vesznek igénybe. A beruházónak nem kell (nem is lehet) közvetlenül részt vennie a fejlesztésben, ő csak a tőkét adja, természetesen érdekelt abban, hogy a projekt költségei megtérüljenek. A fejlesztőnek a projekthez egy bankra is szüksége van, mert az nyújtja a befektető által nem fedezett forrásokat. Az adókedvezménnyel lefedezett rész soha nem elegendő a teljes projekthez. Ha a fejlesztő megkapja az engedélyt az adókedvezménnyel támogatott forrás megszerzésére, akkor egy közvetítőhöz fordul (syndicator), aki összehozza a pénzügyi csomagot. A közvetítő lényegében eladja az adókedvezménnyel támogatott befektetési lehetőséget. A befektető a beruházott összeg

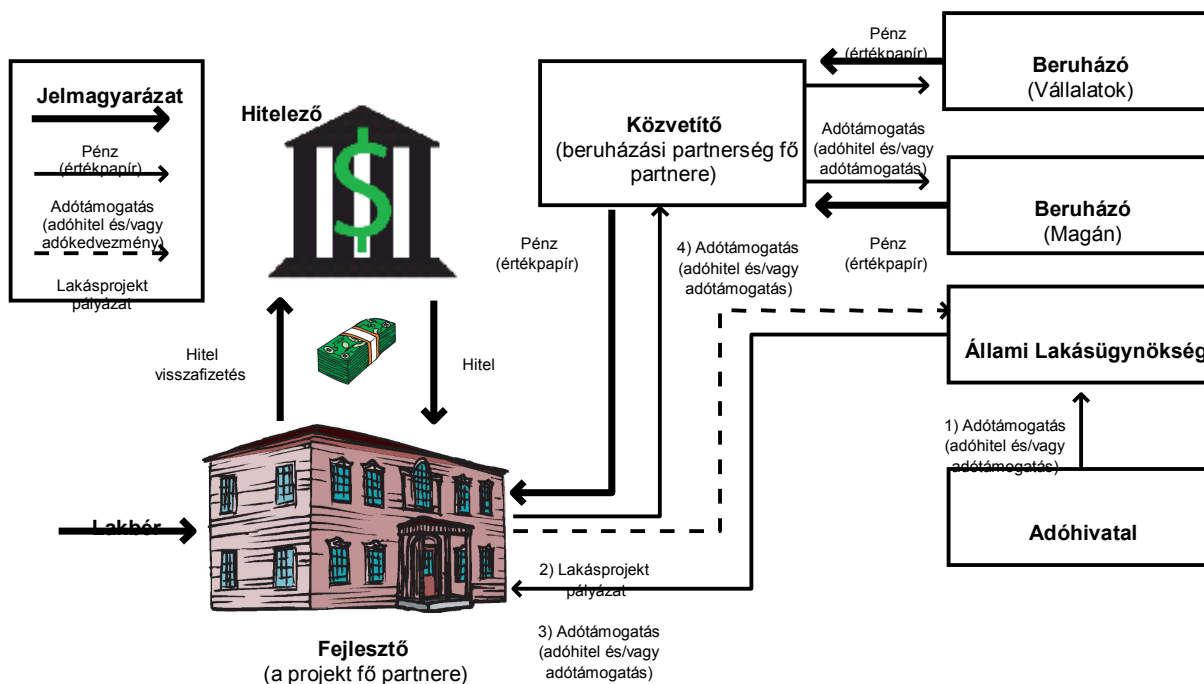
<sup>5</sup> További részletekkel az OLÉH megbízásából készített Hegedüs József – Teller Nóra: A lakástámogatások a nemzetközi gyakorlatban a fejlett és az „átmeneti” országokban szolgál.



fejében egy adóleírési lehetőséget kap, amely biztosítja a befektetés hozamát. A befektető és a fejlesztő partneri kapcsolatban marad addig, amíg a lakásoknak eleget kell tenniük a megfizethetőségi kritériumoknak.

A 90-es évek végére a többlakásos épületek 40-50 %-a ebben a programban létesül. (Az USA-ban a többlakásos épületek tipikusan nem a középosztály számára épülnek).

### Alacsony jövedelműek lakásprogramjához nyújtott adókedvezmény



Ha a hazai lakáspolitikai és lakásrendszer szempontjából értékeljük a nyugat-európai trendeket a szociális lakásszektorban, akkor két dolgot mindenképpen ki kell emelnünk. Egyrészt, a szociális szektor létrehozása és fenntartása sokba kerül, és ezt értelmesen csak a szociális feladatokba ágyazottan és a rászoruló csoportokra koncentráltan lehet megvalósítani. Másrészt, a szociális lakással járó feladatokat az egyes országok nagyon különböző szervezeti formákban oldják meg, az újonnan belépő országoknak számtalan minta áll rendelkezésre, de ezek alkalmazása csak akkor lesz sikeres, ha a szervezetek egymást kontrollálják és ösztönözik a hatékonyabb szerepvállalásra.



## 2 A magyar szociális és magán bérlakásszektor története (rövid áttekintés)

### 2.1 A szociális lakásügy a II. Világháború előtt

A szociális lakásügy a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok (háztartások) lakáshoz jutásával, lakáshelyzetével (zsúfoltság, rossz lakásminőség), illetve a lakásköltségek megfizethetőségével kapcsolatos problémákat jelenti. A szociális lakásprogramok (lakáspolitikák) eredete a polgári társadalmak kialakulásáig nyúlik vissza. Kezdetben, a XIX. század közepétől közegészségügyi követelmények betartatása volt az állami beavatkozás célja. Az ipari forradalom következtében felgyorsul a városba áramlás, a zsúfolt és szabályozatlan lakásviszonyok járványok és tűzvészek kialakulásához vezetnek. Angliában megalkotják a Közösségi Egészségi Törvényt 1848-ban, majd 1851-ben az első lakástörvényt, amely a helyi hatóságokat kötelezi infrastruktúra kiépítésére, a házak magasságának és sűrűségének korlátozására. Utána megszületik az 1868-as törvény, amely megadja a helyhatóságoknak a slumok szanálásának jogát (nem kötelezve őket a szanáltak elhelyezésére). A szociális gondoskodásban is előjáró Anglia szolgáltatta a példát, de Nyugat-Európa többi országa is sajátos megoldásokat alkalmazott a szociális lakáskérdés kezelésében.

A múlt század második felében gyors ütemben meginduló iparosítást és urbanizációt nem tudta követni a városi lakásépítés, aminek tipikus formája a magánbérházak voltak. A gyárak és nagyobb (sokszor állami) vállalatok munkásaik számára lakótelepeket (un. kolóniákat építettek), amelyek a gyári hierarchiának megfelelő különböző színvonalú lakások voltak. (Ennek nyomai sok átalakulás után ma is felfedezhetőek, így pl. a MÁV kolóniákon, a vidéki városok gyári kolóniáin.)

A századforduló környékén fellépő lakásínség a városokat arra készítette, hogy maguk is bérházakat építsenek és tartsanak fenn. Magyarországon a Főváros<sup>6</sup> járt ebben elől (bár szociális lakásépítése nem közelítette meg Bécs városáét, amely a század 20-as éveiben 60 ezer bérlakást épített). A Főváros lakásépítő tevékenysége az átmenetileg Budapestre került vidéki munkások elhelyezésére szolgáló barakklakások és menhelyek építésével kezdődik, 1886-ban (legfeljebb 2 hétig tartózkodhatott egy család egy ilyen menhelyen). 1896-ban a Főváros, miután eredménytelenül kérte adókedvezmény engedélyezését a magánépítkezés előmozdítására, megépítette a Soroksári és Kén utca sarkán az első fővárosi munkáslakás telepet (barakklakások). 1908-ban indulhatott meg a hatósági lakásépítés, amikor a kormány maximált lakbér kikötése mellett adómentességet biztosít a Főváros részére. Ezzel az indirekt támogatással 1909-12 között Bárczy István polgármestersége alatt 6120 lakás épül, amelyek döntő részt kislakások, nem szükséglakások. Főleg munkások és az alsó-középosztályba tartozó családok kapták a lakásokat, egy-két bérház épült városi tisztviselők számára is. A lakásokra hatszoros volt a túljelentkezés! (Schuler, 1935)

Az I. vh utáni lakáshelyzet katasztrofális: az elcsatolt területekről érkező menekültekkel 1920 októberében már közel 5.000 vagonlakó van. Ekkor a Főváros az államhoz fordul és kap is pénzt szükséglakótelepek megépítésére: 17 telep készül el, 6200 lakással. Az egyik típus a szükséglakótelep, fabarakkokban egyszobás lakásokkal, munkások számára.

---

<sup>6</sup> Áttekintésünkben a konkrét példákat az általunk legjobban ismert budapesti szociális lakásprobléma kapcsán említjük.



A Mária Valéria telepen 1050 lakásban 8 ezer ember élt. A másik típus a kétszobás, kőházakban épített lakás a tisztviselők átmeneti szállásaként: Pongrácz úti telep. A húszas években állami erőből felépített 6545 lakásnak 94 %-a szükséglakás, 3/4-ük barakkalakú. Csak 3 telep és néhány bérház a kivétel. A Főváros tehát csak nyomorenyhítést végez ekkor. (Gyáni, 1992:111).

A háború után a magántőke a lakbéremelési- és felmondási korlátozások miatt nem épített. A Főváros lakásépítési tervekkel áll elő, de a kormány álláspontja egyértelmű: a lakásépítés nem állami feladat. 1926-29 között a Főváros újra külföldi hitelek felvétele mellett döntött, ezekből 1500 fővárosi, 2600 banki finanszírozású lakás épül, melyeknek csak fele egyszobás. Az 1920-as években az új budapesti lakásépítés 30%-a közületi beruházású volt. 1930-ban azonban vége szakadt ennek.

Az 1930-as évek közepéig a város egyetlen teljesítménye (MABI kölcsönből) a Városszéli telep, amely azzal a céllal épült, hogy egymástól elkülönülten épített, telekkel rendelkező szoba konyhás lakásaival megakadályozza a munkások elproletarizálódását. 1937-ben három kislakásos bérház telep épül, köztük az Illatos úti, nagyon kicsi, 28 nm-es, egyhelyiséges lakásokkal. Részben szükséglakásokból hozzák ide a családokat (Ambrus, 1988).

Az 1939-1943 időszakban OTI kölcsönrel és 40 évi adómentességgel 1860 kislakás épül, pl. a Pongrácz úti lakótelepen (20 háromszintes házban 818 lakás). A cél a szükséglakásos telepekről a már munkával rendelkezőket kihozni. Új kísérlet: szoba-konyha helyett lakókonyha - két hálófülke megoldás, amely azonban nem vált be. Elkezdődik a barakklakótelepek bontása.

A II. vh előtti hatósági lakásépítés, bár más városokkal összehasonlítva nem volt túl jelentős, azt eredményezte, hogy 1941-ben az összes budapesti lakás 6.5 %-a tanácsi lakás (18.347). Ezek negyede szükséglakás, abszolút többségük szoba konyhás.

A korszak más lakásformái között meg kell említeni a vállalati lakásépítési akciókat, a munkáskolóniákat. Főleg állami és községi üzemeket építenek, mint MÁV, BSZKRT, ELMŰ, Gázgyár. Sok esetben kölcsönrel segítették a családok saját lakásépítési akcióit a vállalat iránti hűséget fokozandó. (Gyáni, 122) Egy másik fontos forma a nyugdíjpénztárak, biztosító intézetek, pénzintézetek lakásépítkezése. Az 1928. évi XL. a biztosításról szóló cikk engedélyezte, hogy a tartalékalap max. 30 %-át befektethessék "kellő jövedelmet hajtó, tehermentes bérházakba, munkás és tisztviselőházakba." Ebből kiindulva a biztosítók, stb. készek voltak kölcsönt adni a Fővárosnak lakásépítésre, kész házakat venni, vagy lakásokat építeni. MABI és OTI az élenjáró, ők vásárolják meg az OLH (Országos Lakásépítő Hitelszövetkezet) kötvények felét. 30-as évek végén már 95 nyugdíjintézet van a Fővárosban, főleg tisztviselők számára adnak bérbe lakásokat új házakban.

Az OLH 1928-tól jön létre, amikor az állam beszünteti a lakásépítés kölcsönökkel való támogatását, és erre a bankokat beszéli rá. A bankok hozzák létre az OLH-t. Az államnak garanciát kellett vállalnia, veszteségi alapot kellett képeznie, a kötvények egy hányadát át kellett vennie, végül adó és illeték kedvezményt kellett adnia a szövetkezetnek. (Gyáni, 126)

A szociális lakásépítés két korai formáján túl— vállalati és a köztulajdonban lévő bérlakások — Nyugat-Európa több országában (Hollandia, Dánia, Svédország, Belgium) a szövetkezeti mozgalom hozott új elemet a szociális lakásgondoskodásban. Ezek a lakásszövetkezetek — amelyek részben tulajdonosi, részben bérlői szövetkezetek voltak — nagyon sikeresek voltak az állami támogatások megszerzésében, így gyorsan elterjedtek és máig is meghatározó szerepet játszanak ezekben az országokban.

Lakásszövetkezetek alakultak amelyek lakásépítésre szövetkeztek ("Kisemberek Budapesti Lakásszövetkezet, 1913, Tisztviselők 1920, Falusi Kislakásépítő Szövetkezet, FAKSZ





1925). Nagyobb programnak számított az ONCSA beruházásban épített családi házas program, amelynek a több mint 10 000 lakás épült a 30 -as években.

A II. Világháború előtti időszakig a szociális lakáspolitikát Magyarországon **kiegészítő szerepet** játszott, ami azt jelentette, hogy a magán bérlakásépítés hiányosságait volt hivatva korrigálni részben közvetlen lakásépítéssel, részben pedig az egyének társulásainak (szövetkezetek) legkülönbözőbb formában történő támogatásával. A szociális lakások olcsóbbak voltak a piacon elérhető béreknél/áraknál, de sohasem szakadtak el teljesen a költségektől, sokkal inkább a lakhatás lehetőségének (a kínálat növelésének a ténye) volt jelentős. Magyarország gazdasági lehetőségei és konzervatívabb politikai berendezkedése következtében sokkal visszafogottabban követte ezt a modellt. A korszak szociális lakáspolitikája egyrészt szükséglakásokkal a "szegények, rászorultak" megsegítésére, másrészt egyes célzott rétegekre (tisztviselők, gyári munkások stb.) irányult. Az állami álláspont konzervatívabb, a fővárosi liberálisabb volt (a Főváros különböző támogatásokat sürget), de így is sokkal elmaradt radikalizmusában a baloldali tömeges lakásépítést sürgető elképzelésektől (Gyáni, 132)

## 2.2 A magánbérlakásszektor – történeti előzmények

A 19. század második felében felgyorsuló iparosítás és urbanizáció következtében felgyorsult a lakásépítés elsősorban Budapesten, de más ipari központokban is. A XIX. sz. utolsó harmadától kezdődően Budapest Európában is egyedülálló dinamikával fejlődő nagyvárossá vált. Az ország kereskedelmi, ipari és közigazgatási központjának lakossága elsősorban az intenzív bevándorlásnak köszönhetően 1869 és 1913 között három és félszeresére duzzadt, és elérte a 930 ezret. Ezzel párhuzamosan szinte kizárólag a *magánszektor* finanszírozásában óriási ütemben zajlottak a lakásépítések. A lakásberuházások ebben az időszakban kockázatmentes, jó hozamú befektetésnek számítottak.

A bérházak építését a város adómentesség nyújtásával ösztönözte, és közvetve szabályozta, 1868-tól folyamatosan. Tizenkét, tizenöt vagy akár harminc év adómentességet is élvezhettek a beruházók, ha városfejlesztési szempontból preferált területen építkeztek, és kielégítették a korszerűséggel kapcsolatos aktuális követelményeket. A vagyonadó a házingatlan becsült értékétől függően annak 1-2 ezreléke volt. (Az adócsalást a kiszabható börtönbüntetésen kívül a be nem fizetett adó 3-10-szeresének megfelelő összegű bírsággal sújtották.) A bérházépítés a fellendülés időszakában az adó és egyéb terhek levonása után is általában 10-12%-os megtérülést biztosított a befektető számára. A lakberek felemésztették a bérlő háztartások jövedelmének jelentős részét.

A múlt század második felében gyors ütemben meginduló iparosítást és urbanizációt azonban nem tudta követni a magánforrásokra támaszkodó városi lakásépítés. A gyárak és a nagyobb (sokszor állami) vállalatok munkásaik számára lakótelepeket (un. kolóniákat építettek), amelyek a gyári hierarchiának megfelelően különböző színvonalú, jó minőségű lakások voltak. (Ennek nyomai még ma is felfedezhetőek, így a MÁV kolónia, de vidéki városok — pl. Salgótarján — gyári kolóniái is ebbe a típusba tartoztak.) A vállalatok lakásépítési tevékenysége tehát jelentős volt. A 20 főnél többet foglalkoztató cégek közel fele tartott fenn lakást alkalmazottai számára, további 20%-uk pedig munkásszállást üzemeltetett.

Általában elmondható, hogy a lakásberuházások révén ugyan az új városlakók feje fölé kerülhetett tető, de csak nagyon magas piaci áron. A 19. század első évtizedének közepétől mind gyakrabban került nyíltan felszínre a lakásszektor modern problémája, a megfizethető munkáslakások kérdése. A város mintegy félmillió munkásának nagy része elviselhetetlen zsúfoltságban élt többnyire egyhelyiséges vagy szoba-konyhás bérlakásban. A legelterjedtebb menekülési stratégia a bérelti díj megosztása volt. 1870 és 1910 között a város összlakosságának 12-15%-a élt ágy- vagy albérlésben. Az első évtized közepére jellemző általános gazdasági és politikai depresszió, a lakberek drasztikus emelkedése által kiváltott rendszeres lakósztrájkok, lakbér bojkottok



ráirányították a *kormányzat* és a *helyhatóságok* figyelmét a szociális bérlakások támogatottságának hiányára.

A századforduló környékén fellépő lakásínség a városokat is arra készítette, hogy bérházakat építsenek és tartsanak fel. Magyarországon a főváros járt elől ebben, bár szociális lakásépítése nem közelítette meg Bécs városát. A szociális lakásépítés két korai formáján— vállalati és a köztulajdonban lévő bérlakások — túl Nyugat-Európa több országában (Hollandia, Dánia, Svédország, Belgium) a szövetkezeti mozgalom hozott új elemet a szociális lakás gondoskodásba. Ezek a lakásszövetkezetek — amelyek részben tulajdonosi, részben bérlői szövetkezetek voltak — nagyon sikeresek voltak a központi támogatások megszerzésében, így gyorsan elterjedtek és máig is meghatározó szerepet játszanak ezekben az országokban.

1907-ben elsősorban külföldi hitelekből nagyszabású községi kislakásépítő programok indultak, amelyek keretében 1914-ig mintegy 10.000 lakás épült, körülbelül 55.000, állami vállalatoknál foglalkoztatott munkás számára. Ezen lakások komfortosabbak és korszerűbbek voltak a legtöbb piacon fellelhető munkáslakásnál, bérleti díjuk pedig nem haladta meg a hasonló nagyságú lakások átlagos piaci bérének 2/3-át.

A háború befejezését követően az országba áramló többszázezer magyar nemzetiségű menekült nagy része Budapesten szeretett volna letelepedni. A beáramló tömeg miatt kényszerült a kormány 1918-ban bevezetni a lakbérkontrollt, aminek eredménye súlyos lakáshiány lett. A gyorsuló inflációtól elmaradó lakbérek (1910 és 1920 között a keresetek 300-szoros emelkedését a lakbérek 4-szeres emelkedése kísérte) és a szabad bérbeadás korlátozása teljesen megszüntette a magánszféra beruházási kedvét. A kormányzat megpróbálta ugyan kitölteni az űrt, de ez teljes kudarccal járt. 1930-ig közel 5.000 kislakás, és mintegy 7 000 ideiglenes barakk, szükséglakás épült külföldi hitelekből. A bérlakás piac 1926-os részleges, majd 1933-as teljes felszabadítása után a magánberuházások ismét előtérbe kerültek, elsősorban a nyugdíjintézeteknek köszönhetően, amelyek 1928-tól kezdődően vagyonalapjuk 30%-áig investálhattak lakásépítésbe és vásárlásba. A vállalati lakásépítés megmaradt a háború előtti szinten, a lakásszektor egészének bővülése azonban elmaradt a háborút megelőző évektől.

Az időszak során 1944-ig állami beruházásként még elkészült 6.000 kislakás a szükséglakások kiváltására. 1941-ben az önkormányzati lakások aránya az összes lakásokon belül 6,5%-ot tett ki. Ennek az egynegyede szükséglakás volt.

A múlt század közepétől kezdődően az 1920-as évek közepéig terjedő időszakban a város dinamikus növekedését kísérő lakásépítési konjunktúra szinte kizárólag a bérlakásba, bérházba való investíciót jelentette. Ennek következtében a kor lakás-fogalma szinte teljesen megegyezik a bérlakás fogalmával. Ezt tükrözik az alábbi adatok is.

1925-ben Budapestez 212 ezer lakásból 86,6% bérlakás volt, 1,1 % üresen állt, 2,4% tulajdonos által lakott és 10 % természetbeni (szolgálati) lakás volt. A háborús éveket követő lakbérkorlátozás feloldása után a magánszektor ismét elfoglalta meghatározó helyét a beruházások arányát tekintve, bár az épített lakások volumene jelentősen elmaradt a háborút megelőző évektől. Ennek legfontosabb oka a bérházak jövedelmezőségének csökkenésében keresendő. A 20-as évek közepétől megjelennek, és mind nagyobb teret hódítanak a családi-, és társasház építkezések. 1926 és 1935 között a beruházások 16,3%-a, 1935 után pedig közel 20%-a áramlik ebbe a szektorba. Meglepő módon, az 1925 és 1939 közötti időszakban épült házak 50%-a családi ház. Mindezen tendenciák ellenére a tulajdonosok által lakott lakások súlya továbbra is csekély marad, 1941-ben sem haladja meg a 7%-ot.

A fejlett nyugati országokban is tapasztalható volt 1920 után az a minta, hogy a tömeges urbanizáció miatt beindult nagyléptékű bérlakás-építést követően a magántulajdonú lakásépítés kerül előtérbe (részben az autók megjelenésének köszönhetően).

A történeti áttekintés bizonyítja, hogy



- a magánbérlet szektor az iparosítás és urbanizáció fontos eleme,
- magas lakbér/jövedelem hányados jellemezte (megfizethetőség),
- magas a lakásmobilitás,
- adókedvezmény fontos motivációja lehet a beruházásoknak,
- a lakbérkontrol pedig a lakáshiány, lakásberuházások visszaesését, és a “lelépési díjak” megjelenését idézte elő.

## **2.3 A szociális lakáspolitikai az államszocializmus időszakában**

### **2.3.1 A lakáshozjutás**

#### **2.3.1.1 Korai szocializmus — szociális lakáspolitikai**

A korai szocializmus gazdaságpolitikai elképzelései szerint a lakásról az államnak kell gondoskodni, a nemzeti jövedelem lakásberuházásokra fordítható részt központosítani kell, és ezeket az eszközöket (és a belőlük épített lakásokat) az állami intézményeken keresztül kell elosztani. A szociális lakáspolitikát az állami lakáspolitikai váltotta fel, ami — az elmélet szerint — azt jelentette, hogy az államnak nem speciális helyzetű csoportokról, különösen nem a hátrányos helyzetűekről kellett gondoskodnia, hanem mindenkiről. A gyakorlat azonban pontosan ennek ellenkezője volt. A lakáspolitikát az első időszakban (1946-1956) a meglévő lakásállomány újraosztása dominálta. Szociális lakáselosztás nem létezik ebben a korai szakaszban. A lakáspolitikai arra szűkült le, hogy a lakásépítési beruházások visszaszorítása és a gazdaság strukturális átalakítása (gyorsított iparosítás) miatti elengedhetetlen lakásigényeket elégítse ki. 1953 után a lakáskonceptió módosult, lényegében a politika feladta a totális állam koncepcióját, de ennek hatásai csak a 60-as évekre jelentkeznek. A politika felismeri, hogy a lakásépítés a politikai rendszer legitimitációjának egyik fontos eleme, és ez egészen a 80-as évek közepéig fennmarad. A szűkös erőforrások miatt megjelenik a “CS” (csökkentett értékű) lakások építésének koncepciója: az épített lakások számának növelése érdekében csökkenteni kell a minőséget. Így míg 1954-ben az épített lakásokon belül 4% volt a fürdőszoba nélküli lakások aránya, 1957-re 50%-ra nőtt.

A politikai konszolidáció elemeként meghirdetik 1958-ban a 15 éves lakásépítési programot, amely 1 millió lakás építését irányozza elő, amely az akkori számítások szerint megoldja a mennyiségi lakáshiányt ) minden család önálló lakáshoz jutását. A tervek szerint a lakások 60%-a állami erőből épül fel, amelynek technológia bázisát a 60-as évek végén megkezdett házgyári program szolgáltatta. A tanácsok szerepe fokozatosan növekszik a lakások elosztásában. 1968-ban az új és megüresedett lakások 46%-át osztják el a tanácsok, az állami szervek (minisztériumok, honvédség, stb.) a lakások 37 %-át, míg a vállalatok a lakások 17%-át osztják el.

A korszak lakáspolitikája deklarált céljaival szemben nem volt képes megoldani a lakáskérdést, és a lakáselosztási rendszerében is sajátos ellentmondásokhoz vezetett (Szelényi-Konrád, 1968): a leginkább támogatott, ingyen juttatott állami lakások nagyobb hányadát a magasabb státuszú társadalmi csoportok szerzik meg. A szellemi és fizikai foglalkozásúak esélykülönbségei a vállalati elosztású szövetkezeti lakásoknál 4:1, a tanácsai lakásoknál 1,5:1, a népességárányukhoz képest. Az alacsony jövedelmű, szociálisan rászoruló rétegek jelentős részben kimaradnak az állami lakásellátásból és támogatásokból szinte egyáltalán nem részesülő saját lakásépítési ill. piaci lakásvásárlási formákban kénytelenek lakásmegoldást keresni.





Egy véletlen népszámláláson végzett adatfelvétel szerint: a vezető állású és értelmiségiek 60%-a bérlakásban lakik, a segéd-szakmunkásoknál ez az arány 33-37%. A vezetők és az értelmiségiek a legnagyobb jövedelműek (65-70%-uk jövedelme meghaladta a havi 1200 Ft-ot, egész minta átlagában csak 30%-nak; átl. egy főre jutó jövedelmük 1500-1600 Ft szemben a fizikai munkások 1000 Ft körüli jövedelmével), mégis esetükben a legnagyobb az államtól kiutalásban részesült családok aránya (37-40%, szemben a teljes minta 24.5%-ával). De nemcsak az ingyen lakáshoz jutók miatt előnyös a magasabb társadalmi rétegek helyzete: azok körében, akik fizettek lakásukért, ők fizettek a legkevesebbet.

"Olcsóbban vagy ingyenesen tehát a magasabb jövedelműek jobb lakáshoz jutnak, az alacsonyabb jövedelmű rétegek aspirációinak csúcsán pedig a viszonylag drága és szerény színvonalú lakás áll."

A vizsgált népesség 2/3-a saját erőfeszítéséből jutott mai lakásához, a közfigyelem homlokterében álló állami lakáspolitikát tehát nem domináns szerepű. Több eredményt ért volna el az állam a szubvenciók kisebb mértékű koncentrálásával, és ezáltal a társadalmi célok is jobban teljesültek volna (nem alakult volna ki oly nagy egyenlőtlenség). Nyugat-Európában ezzel szemben az állami támogatások által indukált lakásberuházások növelése lett a meghatározó (akár a magánlakásépítés támogatásán keresztül, mint Németországban, vagy a közösségi lakások építésének formájában, vagy a kettő kombinációja révén, mint Svédország) és az egységes szociális elemek megjelenése váltotta fel a egyes célzott csoportok támogatását.

### **2.3.1.2 A szociális lakáspolitikát helye a többcsatornás lakásfinanszírozási rendszerben (1971-1982)**

A 60-as évek közepétől fokozatosan kiépül egy többcsatornás lakáshozjutási rendszer, és megfogalmazódik az igény a lakáselosztás szabályozására és a szociális szempontok figyelembevételére. Az "új gazdasági mechanizmus" logikájának megfelelő szabályozás 1971-es bevezetésekor ugyan továbbra is az állami lakásformák kapják a költségvetési támogatások jelentősebb részét, de (a) az állami szférán belüli egyes lakáshozjutási konstrukciók differenciáltan részesülnek ezekből, és (b) megnő a sajátlakásépítés és a piaci lakásépítés hiteltámogatása. Az 1973-78-as években azonban kapcsolódóan a gazdasági reform visszafogásához, a recentralizációhoz az állami támogatások újra, még a korábbinál is nagyobb mértékben az állami lakásszférára, ezen belül a kiemelt lakásformákra koncentrálnak. Az 1971-es lakásreform megszünteti a bérlakások kiutalásának ingyenességét, bevezetik a lakáshasználatbavételi díjat, amely csökkenti a költségvetés, növeli a lakosság terheit (de nincs keresletcsökkentő hatása). Megjelennek a lakásépítő szövetkezetek (1971), amelyek a társasházaknál kedvezőbb pénzügyi feltételekkel rendelkező konstrukció. A lakbéreket lényegében első ízben a szocialista lakásrendszer kialakítása óta felemelik (1971). Az állami építésű, magánszemélyek számára értékesített lakások esetében növekszik azoknak a finanszírozási konstrukciónak az aránya, ahol nagyobb a lakossági hozzájárulás. A különböző lakásformák (tanácsi bérlakás, tanácsi értékesítésű szövetkezeti lakás, az tanácsi vevőkijelölésű OTP beruházású lakások) elosztásának szabályozásában jövedelemhatárokat és pontrendszert alkalmaznak.

Az új lakáspolitikát a korábbinál nagyobb hozzáférést enged az alacsony státuszú, városokban élő rétegek számára a szubvencionált állami lakásokhoz, ugyanakkor a magasabb jövedelműek továbbra sincsenek kizárva e szférából. A legolcsóbban megszerezhető állami lakások túlnyomó többségét a tanácsok osztották el, részben a pontrendszer alapján. 1975-től bevezetik a többgyermekes programot, amikor a gyerekszám egyik meghatározója a lakáshoz jutási esélyeknek. A tanácsi lakásoknál megerősödött a szociális szempont, de ez nem jelentette az alsó és közép jövedelmű rétegek lakáshoz jutási esélyeinek radikális javulását: az átlagos várakozási idő a 70-es évek végén is átlagosan 10 év volt, és a lakásigénylők száma több volt mint egy évtizeddel korábban. A



lakásigénylőknek elosztható lakások száma továbbra is szűk volt, kb. 100 ezer igénylőre 9 ezer lakás., az állami lakásépítés növekedésének hatását felemésztette a lebontott lakások miatti (szanálási) szükséglet. 1968-ban 7%-ról 24%-ra növekedett az összlakás piaci forgalomban a szanálás miatti lakáskiutalás. Az állami elosztás szociális jellegének erősödését azonban az is befolyásolja, hogy (1) e lakások relatíve egyre kedvezőtlenebb városszerkezeti egységekben épülnek, egyre kisebb szubvenciótartalmúak; (2) a városi sajátlakás-építési és piaci lakásvásárlási formák terjedőben vannak és az infláció gyorsulásával pénzbefektetési lehetőségnek is egyre jobbak. E két ok miatt a magasabb jövedelmű rétegek törekvései egyre inkább a magánszféra felé irányulnak.

### **2.3.1.3 1980-as évek — nyitás a piac felé**

A 80-as évek elejétől megfigyelhető az állami szektor válsága: már a lakossági terhek növelésével sem finanszírozható tovább az állami lakásépítés a korábbi mértékben. A lakáspolitikáért egyre növekvő mértékben támogatja a magánszférát (pl. korábban állami lakásépítés céljára lefoglalt területek felszabadítása, közművesítése, telkenkénti kiosztása). A sajátlakásépítés arányának növekedése mellett megfigyelhető a piaci szektor szerepének változása is. Úgy tűnik, hogy ebben az időszakban már a piaci lakásépítési szféra is jelentős mértékben köti le a második gazdaság monetáris szektoraiban keletkezett, illetve az állami szférából átszivárgott tőkét. A 80-as években a lakásépítés folyamatosan visszaesik.

Ebben az időszakban, a 80-as években lényegében megszűnik a sajátlakás-építési illetve a piaci formák diszkriminációja. Az egyes állami lakásformákhoz adott kiemelt szubvenciók eltörlésével a különböző lakásformák lakossági terhei közelítenek egymáshoz, de egy egységesen magasabb szinten. A gyorsuló infláció miatt a közvetlen dotációk (pl. lakbértámogatás) mellett a kamatszubszidió válik jelentőssé.

Megváltozik a sajátlakásépítés helye a lakásállomány hierarchiáján belül. A 70-es évek közepétől kezdve ezek a lakások a kevésbé értékes területeken épülnek, de a házak már jól felszereltek és nagy alapterületűek. Az állami lakásépítés keretében létesülő lakások színvonala változatlan, vagy rosszabb a korábbinál, mivel az alapterület szinte egyáltalán nem növekedik, ezzel szemben e lakások rosszabb ökológiai pozíciókba (a városok periférikus területeire) szorulnak és tipikusan nagy a lakosság által egyre kevésbé kedvelt paneles lakótelep. (E tipikus építkezések mellett állami lakásépítés jó területeken is folyik korlátozott mértékben, illetve a sajátlakásépítés "piacibb formái" megjelennek a jobb ökológiai területeken is.)

A 80-as években a városok jó ökológiai területein megjelennek, és e területek szűkösebbé válásával egyre jelentősebb arányt képviselnek a piaci lakásépítési formák. Ezek az újonnan létesült lakások mindkét előnyös tulajdonságával rendelkeznek: jó ökológiai pozíciójú területeken színvonalas lakások épülnek.

## **2.3.2 A bérlakás szektor — mint szociális lakás**

### **2.3.2.1 A mai közösségi bérlakás-szektor kialakulása**

A II. világháborút megelőző időszakban a magyar lakásrendszerben az állami tulajdonban lévő lakóházak aránya elenyésző volt (Budapesten pl. 1% alatti). Európa legtöbb országához hasonlóan a nagyobb magyar városokban a magánbérleti rendszer terjedt el. Jellemző adat, hogy 1930-ban Budapesten a háztulajdonosok 88%-ának csak egy lakóháza volt. A lakáskereslet differenciáltsága miatt a magánbérleti szektor igen vegyes társadalmi összetételű volt, a legtöbb esetben egy-egy lakóházon belül is keveredtek a jobb utcai lakásokban lakó közepes- és magasabb státuszú családok a rosszabb minőségű udvari lakásokban lakó szegényebb családokkal.



Már az első lakáskódex (6000/1948. Korm. sz. rendelet) tartalmazta az un. szocialista bérlakásszektor jogi szabályozásának alapvető elemeit. Elsőként a bérlő védelmét kell kiemelni: a bérleti jog rendes felmondással nem szüntethető meg, ha mégis, akkor a bérbeadónak cserelakásról kell gondoskodnia; a bérlők lakásuk egy részét albérletbe adhatták, lakásukat elcserélhették (ehhez azonban a lakásügyi hatóság jóváhagyása volt szükséges).

A másik fontos vonás a lakásügyi hatóság széles jogköre, amely lehetővé tette, hogy a hatóság igénybe vehesse és kiutalhassa a lakatlan vagy elhagyatott lakásokat, a megüresedett lakásokat, az állandó lakás céljára alkalmas nyári lakásokat, azoknak a magánszemélyeknek a lakását, akinek több lakásuk volt, sőt, a két- vagy több szobás lakásoknak azt a részét is, amely meghaladta bérlőjének indokolt lakásszükségletét. Ugyanekkor (9390/1948. Korm. sz. rendelet) jött létre a bérlakások kezelő szervezete KIK (Közületi Ingatlan Központ) néven, amely az állami tulajdonú, illetve közcélra hasznosított lakások felett gyakorolta a kezelői jogokat.

Így már 1948-ra kialakultak azok a jogi feltételek, amelyek lehetőséget adtak a bérleti szektor hatósági kontrolljára, ami egyúttal egy fokozatos, "spontán" államosítást is jelent, hiszen a háztulajdon gazdaságilag és politikailag is hátrányossá vált. Mindezekben túlmenően azonban 1952-ben Magyarországon nagyarányú államosítást is hajtottak végre, aminek során minden hatszobás, illetve annál nagyobb ingatlan állami tulajdonba vettek, és bevontak a hatósági lakásgazdálkodás kereteibe. (Ilyen típusú államosítás nem mindegyik kelet-európai országban zajlott le.) Az államosítás eredményeként Budapesten a közösségi bérlakások aránya 30%-ról 75%-ra emelkedett, több, mint 200 ezer magántulajdonú lakás került állami tulajdonba.

A bérlakásszektor elsősorban Budapesten és a városokban képvisel jelentősebb súlyt. Hosszabb időszakban a tulajdonosi jogcímen lakott lakások arányának növekedése figyelhető meg (Budapesten a bérlakások aránya az 1980-as évek végére 50% körülire esik vissza). 1980-ban a bérleti szektor mintegy 10%-a (98523) magántulajdonban lévő bérlakás volt található.

1940-es évek végétől néhány év alatt nagyarányú átrendeződés zajlott le a bérlakásszektorban. A kitelepítések (1951), az államosítás, a társbérletek kialakítása, és a politikai légkör okozta "önkéntes" költözések következtében csak Budapesten 6000-10000 lakás üresedett meg. A lakások elosztása két csatornán keresztül történik. Egyrészt a különböző állami szervek minisztériumok, hatóságok jutnak "kerethez" (1950-es évek végére már 50-re becsülik azoknak az állami szerveknek a számát, amelyek lakáselosztással foglalkoznak. Másrészt a megüresedett lakásokra lehetett "megigényelni", de mivel a tanácsok lakásosztályai nem rendelkeztek elosztható lakással, a lakosságot tették érdekelté az "üres" lakások felkutatásában és bejelentésében. A lakásigényléseket csak címmel lehetett beadni konkrét lakásra, lakrészre és szobára, amit aztán a helyi lakásügyi hatóság osztott el. Itt a szociális szempontok mellett a társadalmi hovatartozásnak, politikai elkötelezettségnek volt szerepe.

Az ekkor kialakuló bérlakásszektor legszínvonalasabb részét az új hatalmi elit, az államapparátus foglalta el, amely a kezdeti időszakban polgári (pl. FIK felvásárlás), majd később erőszakos (kitelepítés) eszközökkel 'szabadította fel' a jobb helyeken lévő bérlakások egy részét. Lakosságcsere a nem-elit lakások körében is lezajlott, aminek tipikus jele a társbérletek és albérletek tömeges megjelenése. A lakáshiánynak ezek a jelenségei sokáig a lakossági konfliktusok forrását jelentették.



A bérlakások társadalmi összetételének változásait a 60-as évektől kezdve egyre kevésbé a meglévő állomány újraelosztása, sokkal inkább az új lakások elosztása, illetve a használt bérlakások piaci forgalma befolyásolta. Ami az új bérlakások elosztását illeti, ezt a 70-es évek elejéig csak elosztási elvek szabályozták, jogszabályok nem. Szociológiai elemzések (Szelényi-Konrád, 1969; Szelényi, 1983) megállapították, hogy a 60-as évekbeli állami (lakótelepi) lakáselosztás a magasabb státuszú társadalmi csoportoknak kedvezett: a legnagyobb jövedelmű réteg, a vezetők és az értelmiségiek csoportja esetében volt a legnagyobb az államtól kiutalásban részesült családok aránya, 37-40%, szemben azzal, hogy a teljes népesség átlagában ez az arány 24% körüli volt.

A 70-es évek elejétől fokozatos változások következnek be a bérlakások elosztásának szabályozásában (1971-es lakásrendelet) és a lakáselosztás valós folyamatát tekintve egyaránt. A lakótelep-építés tömegessé válásával, az új bérlakások szubvenció-tartalmának csökkenésével párhuzamosan egyre javulnak a szociálisan rászorulóknak bérlakáshoz jutási esélyei. Ez a fordulat felgyorsul 1983 után, amikor a bérlakások tovább vesztenek szubvencióikból (lakáshasználatba-vételi díjak, lakbérek fokozatos emelése).

A bérlői jogok széleskörű (a nyugati országok többségében érvényesnél jóval bővebb, meghatározása már kezdetől fogva lehetőséget adott félig legális, fiktív lakáscserék lebonyolítására, amelyek során a bérlők mintegy 'értékesíteni' tudták bérlakásaikat. Az erre irányuló tranzakciók kontrollja a helyi apparátusok feladata lett volna, akiknek erre jogszabályban előírt jogosítványuk volt. A helyi tanácsok lakásügyi osztályainak hatalma és lehetősége a lakáscserék kontrolljára azonban kezdetől nagyon korlátozott volt, és nem alakult ki érdekltség e kontroll erősítésére. A lakáscserék szabályainak betartatása jelentős adminisztratív költséget emésztett volna fel, amit az apparátus nem vállalt, mivel nem járt volna a helyi apparátus számára közvetlen előnyökkel, ugyanakkor - a lakásmobilitás lefékezésével - növelte volna a lakáspiaci feszültségeket. Mindez a bérleti jogok adás-vételéhez, egy másodlagos piac kialakulásához vezetett. Ezen a piacon a tranzakciók az esetek többségében legálisak (pl. a magántulajdonú lakás tanácsai tulajdonra cserélése), a fizetett különbözet (amelynek tényéről tudnak a hivatalos szervek, összegéről azonban nem) pedig gyakorlatilag a kereslet-kínálat függvényében alakul.

A bérlakásszektorba való bekerülésnek két alapvető útja van: az egyik a tanácsai elosztáson keresztül (ami követhet pozicionális vagy szociális elosztási elveket), a másik pedig a bérleti jogok piacán keresztül. Az 1982-es vizsgálat adatai szerint a családok egyharmada magántranzakciók révén jutott jelenlegi bérlakásához.

A bérlakás birtoklása tehát kvázi tőkeként funkcionál. A bérlőknek ezt a 'szerzett jogát' a lakásügyi szabályozás eleinte tiltotta, később azonban - részben a hiányszituáció erősödése következtében - a tulajdonosi jogok átruházása 'legalizálódott'. Az 1971-es lakásrendelettel bevezetésre került a lakáshasználatba-vételi díj, ami lényegében a bérleti jog értékének hivatalos elismerését jelenti. Az 1980-as évek kezdetén pedig - a lakásmobilitás felgyorsítása érdekében - bevezetik a bérlakások visszaadásával vagy kisebbre cserélésével járó, egyre növekvő és a piachoz alkalmazkodó, illetve bizonyos esetekben a piaci árat irányító kompenzációt. Ez tovább erősíti a bérlakás, mint kvázi tőke hivatalos elfogadását.



Az 1981. január 1-ével életbe lépett új jogszabály egyik lényeges törekvése volt az, hogy növelje a tanácsi lakásokban élők érdekeltségét arra, hogy elhagyják ezt a mélyen szubvencionált szektort (pl. magántulajdonú lakást építsenek vagy vásároljanak) és bérlakásukat a tanácsnak adják vissza. A bérleti jog értékét az új jogszabály a leadott lakás használatbavételi díja háromszoros összegében határozta meg, de kétszeres díj annak is járt, aki bérlakását kisebbre cserélte a tanácson keresztül. 1985-től a fizethető díj szabad megállapodás tárgyává vált, így eleinte 4-5-szörös díjak, 1986-87-ben pedig már 7-10-szeres díjak a jellemzőek.

A másik jellemző vonása a bérleti szektoron belüli tényleges gyakorlatnak a lakáshasználat feletti bérlői jogok kiterjesztése. A lakások albérletbe adása, vagy újabban idegenforgalmi hasznosítása a bérlő joga. Az albérleti, szobakiadási árfolyam - hasonlóan a bérleti jog értékéhez - gyakorlatilag a kereslet-kínálat függvényében, az állampolgárok egymás-közötti megegyezése eredményeképpen alakul ki.

### **2.3.2.2 Lakbérek**

A bérlakásszektor 1946-os újraszabályozásakor általánosan, relatíve (más lakásformák költségéhez képest) és abszolút értelemben is alacsony lakbéreket alakítottak ki. 1949-53 között is csak 4%-os volt a lakbéremelkedés, szemben a közszükségleti cikkek árának 80%-os emelkedésével. A lakbérek legközelebb 1971-ben módosultak: az összkomfortos lakások lakbére 6 Ft/m<sup>2</sup>-re, míg a komfort-nélküliké 2.50 Ft/m<sup>2</sup>-re emelkedett. A városon belüli elhelyezkedés, illetve egyéb pozitív vagy negatív tényező (pl. társbérlet) alapján a lakbér maximum + 10%-al illetve -20 %-kal volt eltéríthető a komfortfokozat által meghatározott kategória-értéktől. Ezt érdemes összevetni azzal a ténnyel, hogy a II. világháború előtti Budapesten nem 10-20%-os, hanem több, mint kétszeres lakbérkülönbség volt jellemző a lakások között pusztán az ökológiai pozíció különbségei szerint.

A következő központi lakbéremelésre 1982-ben került sor. az ekkor született döntés értelmében az összkomfortos lakások lakbére 5 év alatt fokozatosan 15 Ft/m<sup>2</sup>-re, a komfort nélküliké pedig 4.50 Ft/m<sup>2</sup>-re emelkedett. Az azonos kategórián belüli differenciálás mértéke legfeljebb plusz vagy mínusz 25 % lehetett.

A lakbérek még a kétszeri, 100-150%-os emelés ellenére is alacsonyak voltak a 80-as évek végén, amit jól mutat, hogy a családok költségvetésén belüli súlya alacsony, 5-7% között ingadozik. A drasztikusnak tűnő lakbéremelések ugyanis nagyon alacsony szintről indultak, így egy 100 %-os emelés is például csak 3-ról 6 %-ra emelte a családok költségvetésében a lakbér súlyát.

### **2.3.2.3 Lakbérek és a lakásfelújítás**

Az 1950-es években, az akkori gazdaságpolitikának megfelelően az állam nem adott támogatásokat a bérlakásokhoz, hanem még el is vonta a lakbérbevétel egy részét (1952-ben például az épületjavításra fordított összeg a befolyt lakbérnek mindössze 32.5%-a volt). Mindez abban az időszakban történt, amikor az IKV gondozásában lévő lakóházaknak Budapesten csak 46%-a nem igényelt volna tatarozást, 31% teljes, 23% részleges felújításra szorult volna. Az 50-es évek végétől az állam már támogatja költségvetési pénzekkel a közösségi bérlakásszektor, s azt mondhatjuk, hogy a lakbérek többszöri emelése ellenére az állami támogatások összege is fokozatosan emelkedett.





A lakásfenntartás állami támogatása tehát a költségvetés lakásszektorra fordított kiadásában egy jelentős tétel. A bérlakásszektor finanszírozásánál továbbá figyelembe kell venni, hogy jelentős átcsoportosítás van a nem lakás céljára szolgáló helyiségek lakbérbevételeiből a lakások fenntartására. Ez a tétel az utóbbi években egyre magasabb lesz, ami azt jelenti, hogy a lakásbérleti szektor szubvencionálása a költségvetés helyett fokozatosan a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérlőire terhelődik át.

Az alacsony lakbérszint melletti jelentős állami támogatás ellenére a bérházak állapota az államosítás óta lényegében folyamatosan romlott, ami alól csak a városok jobb területein lévő, magasabb státuszú, jobb összeköttetésekkel rendelkező csoportok által lakott lakóházak jelentettek kivételt. A többszintes bérházállomány leromlottságának mérséklésére a belső-pesti kerületekben a 70-es és 80-as években kísérletek történtek koncentrált városrehabilitációra. Ezek a törekvések azonban - miután kizárólag állami erőforrásokra alapozódtak - szükségképpen korlátozottak maradtak, a százezres nagyságrendű leromlott bérlakásállományból csak néhány száz lakást érintettek, s az állami költségvetés problémáinak kieleződésekor azonnal abbamaradtak.

## **2.4 A magánbérlakás-szektor a rendszerváltás előtt**

A II. világháborút követően viszonylag gyorsan, néhány év alatt kialakultak a magánbérleti szektor működésének azon keretei, amelyek azután több évtizeden keresztül - a 80-as évek végéig - többé-kevésbé változatlan formában fennmaradtak, meghatározva a szektor súlyát, szerepét a lakásszektoron belül.

A háború során a lakásállomány nagy része megsemmisült, vagy jelentős károkat szenvedett. A lakásügyeket ezért gyorsan (48 órán belül) döntő, ún. lakáshivatalok vonták irányításuk alá, amelyek elsősorban rászorultsági, sürgősségi alapon próbálták a lakásigényeket kielégíteni. Az ekkor hozott kiutalási határozatok az újjáépítést követően, a kényszerhelyzet elmúltával is számos esetben tartósnak, véglegesnek bizonyultak (kényszer-és társbérletek). Elsősorban két kérdést kellett ekkoriban szabályozni: a lakások, épületek helyreállítását és a lakbéreket.

A háború előtt épült lakások bérei a 8000/1946.ME sz. rendelet értelmében a lakás nagyságától függően az 1939-es lakbérszint 40-100%-ában lettek maximalizálva<sup>7</sup>. A háború után épült lakásokra vonatkozóan egységes négyzetméterre eső bérek lettek megállapítva.

Az első átfogó lakásügyi szabályozás, amely az első lakáskódexként vált ismertté, 1948-ban született meg, amely lehetővé tette, hogy ha sem a tulajdonos, sem egyenes ágbeli rokona nem használja a lakást, akkor a tanács kiutaló határozata alapján a tulajdonosnak bérbe kellett adnia. A tulajdonosnak a felmondási joga megszűnt, és a lakbér mértékét a rendelet korlátozta.

Alapvető változást hozott a lakásrendszerbe a bérházak államosítása 1952 elején. Ennek során "állami tulajdonba kerültek a tőkések, egyéb kizsákmányolók és a megdöntött társadalmi rendszer népelnyomó elemeinek házingatlanai, illetve a hat lakószobát meghaladó nagyságú házingatlanok" (Mónus-Mosonyi, 1978). Ezen túlmenően az 1953. április 1. előtt épült 3 szobásnál nagyobb személyi tulajdonban lévő lakások vagy házingatlanok tanácsi rendelkezés alá kerültek, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy ha azt sem a tulajdonos, sem egyenes ágbeli rokona nem használta, akkor a bérleti jogviszony a tanács kiutaló határozata alapján jött létre. Ez az a kategória, amit ma "kényszerbérletnek" neveznek. A lakberek egységesen, központi rendeletben lettek meghatározva, amelyek a magánbérletre is vonatkoztak.

---

<sup>7</sup> A maximum az 1-2 szobásoknál 40%, 3 szobásoknál 50%, 4 szobásoknál 60%, az ennél nagyobbaknál 100% volt.



A valóságban azonban működőképes magánbérleti piac alakult ki, ahol az árakat a piaci kereslet és kínálat szabályozta. A lakáshiány miatt az albérleti és ágybérleti díjak lényegesen meghaladták a hivatalos lakbéreket, ami már a két világháború közötti időszakot is jellemezte.

### **Az albérletek**

Az albérlet a korszak egyik legelterjedtebb alternatív lakhatási formája volt, elsősorban a fiatalabb, pályakezdő, Budapestre költöző vagy a korábbi családi háztartást elhagyó rétegek körében. Használható alternatívát kínált továbbá a kollégiumokból kiszoruló főiskolások és egyetemisták számára. A kínálati oldalon leginkább idős, nyugdíjas házaspárok vagy egyedül élő idős emberek jelentek meg, akiknek a nem lakott szoba jövedelme számottevő nyugdíj kiegészítést jelentett. Népszerűsége és elterjedtsége ellenére pontos statisztikai adatok nem találhatóak a szegmens méretére, keresleti és kínálati oldalának összetételére vonatkozóan, ami elsősorban a szektor illegális természetére vezethető vissza. Az albérleti viszony létesítésének a rá vonatkozó jogszabályokból adódóan a következő feltételei voltak:

Bejelentési kötelezettség a hatóság (lakással rendelkező szerv) felé

Az albérletbe adható szobák számának és a kiadható alapterület arányának korlátozása (maximum a lakószobák fele; a lakásban élőkre minimum 6 m<sup>2</sup> alapterület kellett hogy jusson)

Maximált bérleti díj (felső határ az albérlő által kizárólagosan használt helyiségekre eső lakbérhányad háromszorosa)

Korlátozott felmondási lehetőség a bérbeadó részéről.

A fenti - határozottan kedvezőtlen feltételek - a tanácsi bérlakásokban élőkre, és a magántulajdonú lakásokkal rendelkezőkre egyaránt vonatkoztak. Az albérleti díj maximált mértéke a tanácsi lakások fokozatosan devalválódó lakbéréi miatt a korszak végére irreálisan alacsony szintre került. A felmondás tekintetében rendkívül szűk mozgástérrel rendelkező bérbeadók korlátozott joguknak is csak évekig tartó peres eljárások révén tudtak érvényt szerezni. Az albérleti szektor ezen törvény-adta sajátosságok megszűnése után továbbra is illegális keretek között maradt, amelynek oka napjainkig elsősorban az adóelkerülés lett.

Az 1971-es lakásrendelet lényeges eleme volt a tulajdonkorlátozás, aminek a társadalmi üzenete pontosan az ellenkezője volt: minden családnak joga volt egy saját lakásra és egy nyaralóra. A magánbérlet szempontjából ez természetesen egy korlátozás explicitté tételét jelentette, mégpedig azt, hogy bérbeadás céljából – elvileg – nem lehetett építeni. Nem mintha erre lett volna igény. A magánbérleti szektort továbbra is a "fél-legálitás" jellemezte. Ennek értelmében a tanácsi lakásokat legálisan ki lehetett adni albérletbe, a lakbér elvileg korlátozva volt, gyakorlatilag nem ellenőrizték, illetve a bérlő és bérbeadó szabad megállapodásától függött. Az államnak nem volt érdeke ennek korlátozása, mert akkor a lakáshiány növekedését és ezzel kapcsolatos társadalmi konfliktusok élesedését idézte volna elő. Jól jellemzi ezt a helyzetet az a társadalmi vita, amely az állami lakásszektor piaci átalakítása körül bontakozott ki, egy olyan koncepció kapcsán, amely versenyző állami vállalatok kezébe adta volna a bérlakás vagyont, piaci lakberek és támogatás összekapcsolásával. (Liska, 1969) A koncepció természetesen nem valósult meg, de bizonyítja azt a tényt, hogy a problémákkal a politikai tisztában volt.

Az idegenforgalom érdekei is a vendéglátói szálláshelyek növelésében voltak érdekelt, még ha ezek a jövedelmek a magánszektorban csapódtak is le, hiszen az idegenforgalom egyre fontosabb bevételnek kezdett számítani.

### **Bérlakás közvetítés: utazási irodák a 80-as években**

Budapest kereskedelmi szálláshely-kapacitása a 80-as években a megnövekedett igényekhez képest igen szűkös volt, ezért a magánszektor állami engedéllyel igen nagy teret





kapott, de hogy ne csússzon ki az állami felügyelet ellenőrzése alól az üzletág, kikötés volt, hogy csak fizetővendég-látó engedéllyel - amit a kerületi tanácsok ipar-kereskedelmi osztályai adtak ki - rendelkezők adhatták bérbe lakásaikat és csakis állami utazási irodákon keresztül (IBUSZ, COOPTOURIST, VOLÁNTOURS, BALATON TOURS stb.).

A 80-as évek vége felé az állami irodák mellett kifejlődtek a nagy magánirodák, mint a Delfintours, Vikingtourist, majd ezen irodák tagjai, középvezetői alapítottak újabb és újabb cégeket, illetve az állami vállalatok rokonszakmaiból rálátással bírók tértek át a lakáskiadás, fizetővendéglátás üzletágba pl. IKV-sok, taxisok, szállodások, utazásszervezők stb.

A magánbérlet szektort a szocialista időszakban a következők jellemezték:

- a kereslet elsősorban a lakáshiánnyal függött össze, városokban a háztartások 10-12 % albérletben és ágybérletben lakott
- a piaci lakbérek többszörösét tették ki a rögzített központi lakbérének
- a lakáspolitikai jogszabályai megkötöttségeket jelentettek, de ezt nem tartatták be (lakbér nagysága, kiadható lakrészek nagysága, stb.)
- megjelenik a spekulatív kínálat, amelyik lakásberuházást értékmegőrző megtakarítási formának tekinti, de közülük sokan nem jelennek meg a piacon a jogi bizonytalanságok miatt

A magánbérlet szektoron belüli a 80-as években az albérlet, ágybérlet dominált, míg ez a forma a 90-es évekre jelentősen visszaszorul. 1980-ban a KSH népszámlálás szerint 128 ezer al-, és ágybérlet van, 1990-ben 68 ezer, 1996-ban pedig 8 ezer (KSH, 1997). Az egész-lakások bérlete a 80-as évek második felében jelenik meg nagyobb volumenben, és mára válik a magánbérlet szektor meghatározó elemévé.

A tanácsi (később az önkormányzati) bérlet számok radikálisan csökken a 90-es évek elején, az állományok több, mint a 70 %-át az önkormányzatok eladták, a megmaradt 150-200 ezer lakáson belül dominálnak a rossz minőségű, kisebb lakások. A bérlők fele – a lakbérek az inflációt nem követő emelése ellenére – hátralékos. Ez a tény jól mutatja, hogy az állami szektorbeli bérlők fizetési képessége milyen korlátokat szab annak a stratégiának, amely szerint a lakbéreket olyan szintre kell emelni, hogy fedezzék a költségeket.

A 90-es évekre teljesen felszámolódnak a jogi-intézményi korlátok a magán bérlet szektor kialakulása előtt, megszűnik a birtokmaximum, a tulajdonkorlátozás, és feloldódik a budapesti ingatlanszerzési tilalom is. A külföldiek ingatlanszerzési lehetőségei továbbra is korlátozottak (PM engedélyhez kötöttek), de gazdasági társaságok közvetítésével a külföldi tőke előtt is nyitva vannak az e szektorba való befektetési lehetőségek.

## **2.5 A szociális lakásprobléma a 90-es években**

Az 1989/90-es rendszerváltás után gyakorlatilag megszűnt a többszoros lakáselosztási rendszer az állami támogatások (szociálpolitikai támogatás, kamattámogatás, stb.) reálértéke csökkent, a lakásépítés visszaesett az 1950 -es évek szintjére. Teljesen megszűnt a központi költségvetésből az önkormányzatoknak adott bérház-fenntartási támogatás. Új elemként megjelenik viszont (1993-ban, a Szociális Törvénnyel) a lakásfenntartási támogatás, azonban — megfelelő központi támogatás hiányában — nem vált jelentőssé az 1990 -1995 közötti időszakban.

A rendszerváltás után a bérletlakások "állami" tulajdonból önkormányzati tulajdonba kerültek. Nem volt ennyire világos azonban az, hogy a bérletlakásokkal kapcsolatos döntési jogosultságokat tekintve mi a központi és a helyi szint szerepe. Évekig tisztázatlan volt például, hogy emelhet-e az önkormányzat lakbért - az Ártörvény szerint igen, az érvényben volt Lakástörvény szerint azonban nem. Ebben a helyzetben kevés önkormányzat élt a lakbéremelés eszközével. Végül a kormány 1993 júliustól egy éves lakbéremelési



moratóriumot rendelt el, amelynek lejártá után szabaddá vált az önkormányzatok lakbérmegállapítási joga.

A rendszerváltás előtt már megindult a bérlakások olcsó áron történő eladása, ami a bérlakások helyi önkormányzati tulajdonba adása (1990-91) után a helyi lakáspolitikai elképzeléseknek megfelelően differenciáltan alakult, több helyen felgyorsult, egyes városokban viszont éppen lelassult vagy teljesen leállt. Az 1993. áprilisi lakástörvény elrendelte a bérlakások megvásárlására való jogosultságot, ami megszüntette a helyi mérlegelés lehetőségét. A megvásárlási jogosultság másfél esztendeje (1994. április 1 - 1995. november 30.) alatt a bérlakásállomány jelentősen lecsökkent. Budapesten a bérlakások aránya az 1990. évi 49%-ról 10-12%-ra esik vissza, országos átlagban pedig az 1990-es 18%-ról 5-7% körülire, az eladások lezajlása után.

Miután az önkormányzati bérlakások a kiterjedt bérlői jogosítványok (csere, öröklés) miatt csak részben voltak szociális, az önkormányzat által újraelosztható lakások, ezért a privatizáció részben a bérlői jogosítványok elismerését jelentette. Másrészt azonban a szociális lakáspolitikai lehetőségeinek jelentős beszűkülését is, hiszen a kicsire zsugorodott önkormányzati bérlakásállományon belül minimálisra esett vissza a megüresedő, újraelosztható lakások száma (új szociális bérlakások jelentős számban való építése pedig még hosszú ideig nem lehet cél). A kötelező privatizáció elrendelése és végrehajtása önmagában nem segítette elő a lakásfelújítási elmaradások problémájának megoldását sem, hiszen a tulajdonossá vált bérlők közül sokan éppen a lakásfenntartási költségek minimalizálását tűzik ki célul.

A szociális lakásprobléma meghatározó eleme a háztartás rossz jövedelmi helyzete, ami tágabb szociológia értelemben olyan tényezőkkel függ össze, mint a keresők munkahelye (fizetés és fizetésen kívüli tényezők); háztartás szerkezete (gyerekszám, életmód elemek, stb.); a rokoni/családi háttér. Az alacsony jövedelmű háztartások lakáshoz jutási esélyei a folyamatos lakásköltségek növekedésével összefüggő szociális lakásprobléma kezelését igényli.

A szociális lakásprobléma másik eleme az alacsony jövedelmű háztartások lakáshoz jutási esélyeinek csökkenése. A szociálisan rászoruló háztartások elvileg mind a magánlakásszektoron, mind pedig az önkormányzati szektoron keresztül lakáshoz juthatnak.



### 3 A bérlakás szektor alternatívái kelet-európai perspektívában

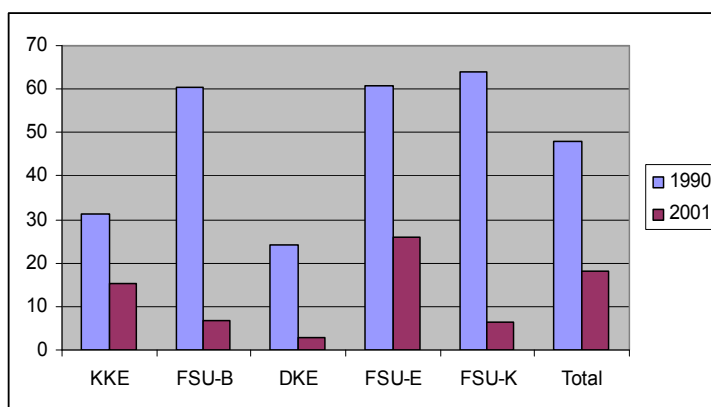
A kelet-európai lakásrendszerek tulajdonosi szerkezete nagyfokú különbségeket mutat a rendszerváltás idején. Az állami tulajdonú lakások magas aránya jellemzi a volt Szovjetunió államait, ahol gyakorlatilag a városi lakásállomány 80-90 %-a állami tulajdonú volt, és ennek kétharmada vállalati (ágazati) tulajdonú lakás. Lengyelország és Csehszlovákia esetében a lakásállomány 20-25 %-a szövetkezeti, és másik 20-25 %-a állami lakás, ez utóbbin belül szintén voltak vállalati lakások, de ezek kisebb arányt képviseltek (Lengyelországban pl. kb. egyötödét az állami lakásoknak). Az országok harmadik csoportjában az állami lakások 20-30 %-át tették ki a lakásállománynak (pl. Magyarország és Jugoszlávia).

A kelet-európai országokban tehát azonos politikai és gazdasági keretek között eltérő lakásrezsimek jöttek létre. A 89/90-es években lezajlott rendszerváltás során ezek a különbségeknek a jelentősége alapvetően megszűnik, bár a lakásrendszer néhány eleme (pl. támogatási konstrukciók) fontos szerepet játszik az átmenetben („útfüggő fejlődés”). Ezek után joggal vetődik fel az a kérdés, hogy a kelet-európai lakásrendszerek, és ezen belül természetesen a magyar lakásrendszer, milyen irányban alakul át a rendszerváltás után?

#### 3.1 A lakásprivatizáció a kelet-európai lakásrendszerekben

Az egész térség közel 100 millió lakásának nagyságrendileg a fele volt állami tulajdonban, aminek 60 %-a, mintegy 30 millió lakás magántulajdonba került. Két térségben az állami tulajdonú lakások „csak” alig több mint a fele került a bérlők tulajdonába, a többi térségben a lakások mintegy 90 %-a. A lakásprivatizációs törvények nagyon különböztek egymástól, de valamennyi a lakásban lakó bérlőnek ajánlotta fel a megvásárlás lehetőségét.

4. ábra A állami tulajdonú lakások aránya a kelet-európai ország csoportokban 1990 és 2001 körül



Megjegyzés: Az országcsoportok: KKE Közép-Kelet-Európa (Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia); FSU-B Volt Szovjetunió balti országok (Észtország, Lettország és Litvánia); DKE: Dél-Kelet-Európa (Albánia, Bulgária, Románia, Horvátország, Szerbia); FSU-E Volt Szovjetunió európai országai (Moldávia, Ukrajna) és Oroszország; FSU-K: A volt Szovjetunió kaukázusi országai (Örményország és Kazahsztán). Nem állt rendelkezésre összehasonlítható adat: Fehér-Oroszországra és további öt kaukázusi országra. Az adatok forrása UNECE statisztikák, és egyéb publikációk. Az országcsoportok átlagait a 1990-es lakásállománnyal súlyoztuk, mivel nem állt rendelkezésre a 2001-es lakásállomány minden ország esetében.



Elméletileg a bérlakásszektor átalakításának volt alternatívája, mégpedig egy olyan közösségi bérelti szektor, ahol a bérlőknek korlátozott tulajdonosi jogosítványaik vannak, a lakberek fedezik a költségeket, és a lakbértámogatás következtében a lakberek a szegények számára is megfizethetők. Ez a megoldás a szektor strukturális átalakítását jelentette volna, hiszen nemcsak a szabályoknak kellett volna megváltozni (lakáskiutalás, lakbér- kontroll, és lakbértámogatás, hanem mind a tulajdonos (önkormányzat, vállalat, szövetkezet), mind a lakáskezelő intézmény, mind pedig a bérlők „viselkedésének” megváltozását jelentette volna; mindazt, amit az irodalom strukturális alkalmazkodásként ír le. A bérlakásszektor strukturális átalakítása komoly politikai és gazdasági költségekkel járt volna, amit ezek a kelet-európai új politikai rendszerek nem vállaltak.<sup>8</sup> A lakásprivatizációt segítették a tanácsadók, szakértők is, akik a magántulajdon minden formáját magasabbrendűnek tekintették a közösségi tulajdonnál. (OECD, 2001)

Következésképpen, ha elméletileg fenn is állt a lehetősége egy lassabb, a szektor szerkezeti átalakulását eredményező lakáspolitikának, ennek gyakorlati esélyei nagyon korlátozottak voltak. A bérelti jogok elvétele kompenzáció nélkül nem lett volna megvalósítható, bár hosszú távon megérte volna ez a befektetés. Gyakorlatilag azonban minden rövidtávú érdek a lakásprivatizáció mellett szólt. (Lásd Hegedüs et al, 1993)

A lakásprivatizációt elemzők többsége (Lux, 2003, Lowe, 2004 ) nem ezen az állásponton van. A lakásprivatizáció, bár jelentős mértékű volt, közel sem volt teljes. Több olyan ország van, ahol az állami/önkormányzati bérlakások aránya jelentős maradt, például Lengyelország (18%), Csehország (17%), Lettország (16 %), Oroszország (29 %) és Ukrajna (20 %).

E tanulmány álláspontja az, hogy ezekben az országokban egyedi okok miatt lassabban és késleltetve valósult meg a privatizáció, strukturálisan azonban ugyanazok a társadalmi erők lépnek fel, csak lassabban jutnak érvényre. Nincsenek megbízható kutatások, amelyek ezt a hipotézist minden kétséget kizáróan alátámasztanak. Elméleti érv az, hogy bár ezekben az országokban lassabb volt a privatizáció, a megmaradt szektor strukturális átalakítása nem történt meg. Közvetett érvek szintén ezt az állítást valószínűsítik. Lettországban, ahol a bérlakások aránya kb. 20%, a privatizációt lassította az orosz kisebbség elismerése. A folyamat felgyorsulását valószínűsíti az a nemrég elfogadott lakáspolitikai dokumentum, amely 10 %-ban határozza meg a közösségi szektor szükséges arányát. Csehország esetében a privatizációt lassította a lakások eredeti tulajdonosuknak történő visszaadása (restitúció), és az önkormányzatok pénzügyi érdekeltsége is korlátozó tényező volt. Lengyelországban szintén az önkormányzatok érdekeltsége és a társasházi törvény hiánya lehetett a lassabb privatizáció magyarázata. Oroszország esetében pedig az állami szektor működési költségeinek támogatása lehet egy visszatartó erő. Ennél erősebb érv amellelt, hogy, legalábbis egyelőre, nem egy másik modellel van dolgunk, az, hogy elmaradt a megmaradt bérelti szektor strukturális átalakítása (lakberek, jövedelemhez kötött lakbértámogatás, tulajdonosi jogok mérséklése.)

A lakásprivatizációs törvények a 90-es évek első felében jöttek ki, és pénzügyi technikáik tekintetében nagyon változatosak voltak. Általában a megvásárlás feltételei mérhetetlenül igazságtalanok voltak, amelyek jól tükrözték az átalakulási folyamatban a társadalmi szolidaritás minimumának a hiányát<sup>9</sup>. Magyarországon a lakás piaci értékének kb. 10-15 %-áért lehetett megvenni a lakást, ami azt jelentette, hogy a privatizációs ajándék annál

<sup>8</sup> Mai vitákat és reflexiókat figyelve látható, hogy minél távolabb kerülünk a lakásprivatizációt meghatározó konkrét döntésektől, annál inkább elmosódnak azok a társadalmi-politikai kényszerítő tényezők, amelyek az átmenet éveit meghatározták.

<sup>9</sup> Jó példa erre a magyarországi házmesterlakások példája, amelyekre a törvény nem terjedt ki, és az új tulajdonosok nem sok megértést tanúsítottak a házmesterlakásokban élő családok problémái iránt.



nagyobb volt, minél értékesebb lakásban lakott az adott család (Dániel, 1996 ;Székely, 2000; Hegedüs et al, 1993).

Következményét tekintve azonban legalább ilyen fontos, hogy kik milyen lakásokat nem vettek meg: egyértelmű, hogy a legrosszabb lakások, legrosszabb jövedelmi körülmények között élők maradtak az önkormányzati szektorban. Ebben az értelemben valóban tipikus esetben egy szűk, reziduális bérlakásszektor jött létre a kelet-európai országokban.

### **3.2 Alternatív bérlakás-modellek**

A lakásprivatizáció következményeképp lényegében rezidualizálódott az önkormányzati bérlakásszektor, ugyanakkor a nemzetközi és európai tapasztalatok azt támasztják alá, hogy bérlakások és ezen belül is szociális bérlakások nélkül korszerű lakásrendszer nehezen képzelhető el. A lakásprivatizáció egyértelmű következménye a szociális lakáspolitikai lehetőségeinek beszűkülése. Bár a bérlakás-szektor a tulajdonosi jogok miatt korábban sem állt teljesen a szociális lakáselosztás rendelkezésére, de a „természetes” megüresedés, és a jogok visszavásárlása révén volt egy újraelosztható állomány.<sup>10</sup> A bérlakásszektor hiánya fékezi a lakásmobilitást, csökkenti a háztartások alkalmazkodási képességét (életciklus, jövedelem és lakáskereslet), nehezíti a régiók közötti munkanélküliséget enyhítő migrációt. (Oswald, 1999)

A lakásprivatizáció következménye nemcsak a közösségi szektor eltűnése, hanem általában a bérlakások hiánya. A több volt szocialista országban (Magyarország, Szlovénia, Horvátország, Románia, stb.) kialakult 90 % feletti tulajdonos által lakott szektor túlmegy a dél-európai lakásrendszerek maximum 80 %-os arányán. (Olaszország, stb.) Európában többféle modellje alakult ki a bérlakás-szektornak, amelyek szociológiailag négy „szereplő” (bérlők, tulajdonos, üzemeltető és az állam) sajátos intézményi kapcsolataival írhatók le. Ezek a modellek is változnak, és fejlődésük az adott társadalmi-politikai környezetbe illeszkedik bele. Európában történetileg a magán-bérlakás meghatározó tulajdoni forma volt, amelynek jelentősége alapvetően az első világháború után bevezetett lakbérkontroll következtében csökkent, majd a második világháborút követő közösségi lakásberuházások következtében súlyát tekintve is visszaszorult. A dél-európai országok magas tulajdoni arányát az magyarázza, hogy a „lakbér szabályozás” miatt a magánberuházók elhagyták a szektort, de nem lépett be helyette a közösségi (önkormányzati, szövetkezeti) szereplő. Olaszországban 10 év alatt felszámolták a magán-bérlakások jelentős részét az angol „tisztességes” lakbér szabályozás átvételével. A nyugat-európai lakásrendszerekben megfigyelhető a bérlakások arányának csökkenő trendje, de ez a trend országonként nagyon különböző módon és mértékben jut érvényre, elsősorban a különböző intézményi struktúrák miatt. A most 25 éve indított thatcher-i lakásprivatizációt nem készítette elő semmilyen lakáspolitikai hatásvizsgálat, egyszerűen a konzervatív központi kormányzat meg akarta gyengíteni a munkáspárti önkormányzatokat, kötelezve őket arra, hogy a bérlakás-szektor működtetését versenyeztessék meg, és ajánlják fel a lehetőséget a lakásszövetkezeteknek. A bérlők sokszor nem a tulajdonváltást választották, hanem az üzemeltető lecserélését. Az angol rendszerben a váltást az önkormányzatok és a központi kormányzat közötti konfliktus indította el. Hollandiában az angol tapasztalatok alapján a központi kormányzat kezdeményezte a lakásprivatizációt, de a politikailag erős lakásszövetkezetekkel találták szemben magukat, akik nem akarták felszámolni saját szervezeteiket, és inkább választották a helyi önkormányzatoktól való függetlenedést. Az elmúlt 10-15 évben a holland lakásszövetkezetek lényegében piacképes, mind az önkormányzatoktól és a központi

<sup>10</sup> Magyarországon például 1989-ben 18 ezer megüresedő lakást osztottak el, szemben a mai 1000 alatti esetszámmal.





kormányzattól relatíve független, lakás-nagyvállalatokká alakultak át. (Priemus, 2003) Ezek a példák is jól mutatják, hogy milyen nehéz állandó változásban lévő rendszereket statikus típusokba (mint pl. a jóléti rezsim) rendezni. A lakásrendszerek fejlődését természetesen a piacgazdaságok átalakulásának általános trendjei (globalizáció) mindig az adott intézményrendszer közvetítésén keresztül határozzák meg, és ez jelentős különbségeket eredményezhet az egyes országok között.

A tanulmány kiinduló kérdése, hogy az átalakuló kelet-európai országokban milyen bérlakásszektor kiépítésének vannak esélyei. Intézményi szerkezetét tekintve a bérleti viszonyoknak négy, a térségben kialakult alaptípusát különböztethetjük meg: önkormányzati bérlakások; szabályozott magánbérlet; költségalapú („non-profit”) bérlet; nem kontrollált szabad magánbérlet.<sup>11</sup>

Az **első típusba** az önkormányzati bérlakások tartoznak, melyek komoly strukturális problémákkal néznek szembe. A lakásprivatizáció következtében az önkormányzatok tulajdonában általában rossz, magas költségekkel fenntartható lakásállomány maradt meg, ahol tipikusan alacsony jövedelmű családok laknak. Érdemes megfigyelni, hogy valamennyi országban a privatizáció ellenére megmaradt a lakásállománynak egy töredéke, ahol a bérlők nem „vették” meg a lakást. (Oroszországban pl. ingyenes volt a privatizáció.) Magyarországon azok a családok nem vették meg a lakást, akik vagy semmilyen megtakarítással nem rendelkeztek (eleve hátralekosok voltak és nem segítette őket semmilyen családi háttér), vagy a lakások nagyon rossz minőségűek voltak. Ennek megfelelően Magyarországon a bérlakásban élők körében a lakbér- és díjhátralékkal rendelkező családok aránya két-háromszorosa az átlagnak. Az önkormányzatok lakbéremelési törekvésének gátat szab a lakosság fizetőképessége és a lakbéremelés politikai költségei. Az önkormányzatok sem gazdaságilag, sem politikailag nem érdekeltek a szektor bővítésében, mert gazdaságilag a bérlakások fenntartása veszteséges, politikailag pedig azért nem érdekeltek, mert a bérlakásokkal a látható szegények számát növelik. Szinte valamennyi átalakuló ország esetében igaz ez a megállapítás, bár komoly különbséget jelenthet a lakbér-szabályozás és a bérlakásszektor deficitjének finanszírozási technikája. A lakbérek lényegesen elmaradnak a piaci lakbérektől, és azok a félelmek, hogy az önkormányzatok túl mohók lesznek, és a bevétel maximalizálása érdekében túl magas lakbéréket vetnek ki, alaptalannak bizonyultak. Lengyelországban és Szlovákiában az önkormányzati lakbérek a központilag meghatározott lakbérplafont meg sem közelítik, Magyarországon – ahol semmilyen központi kontroll nem érvényesül -- az önkormányzati lakbérek a piaci lakbérek 20 %-át teszik ki. Csehországban, ahol a legátgondoltabb bérlakáspolitikai érvényesült, a tervezett központi lakbéremelések nyilvánvaló politikai okok miatt a tervezettől elmaradtak. A központi lakbér-megállapítás láthatóan még nehezebbé teszi a költségalapú lakbér bevetését, mivel a politikai költségek és a gazdasági hasznok más és más szinten jelentkeznek. (A decentralizált rendszerek sokkal rugalmasabbak ebben a tekintetben, hiszen innovatív megoldások példaként szolgálhatnak konzervatívabb önkormányzatok számára.) Az önkormányzati bérlakásszektor potenciális szerepét azonban legalább ennyire befolyásolja az önkormányzati finanszírozás rendszere, azaz az, hogy a szektor mennyire képes deficitjét a központi kormányzatra áthárítani. Az elméleti vita, hogy vannak-e alternatívák, még nem dőlt el, hiszen elvileg a lakásprivatizációban késlekedő országok előtt nyitva áll az „unitárius modell”. Cseh lakáspolitikusok és szociológusok azzal érvelnek, hogy az önkormányzati bérlakás-szektoruk nem tekinthető szociálisnak, hiszen az alacsony lakbéren keresztül a magasabb jövedelműek is élvezik az implicit támogatást. (Sunega, 2003) Következésképpen a következő évek kérdése, hogy a strukturális átalakítás révén (lakbéremelés és lakbértámogatás, elosztási mechanizmusok) képesek lesznek-e

---

<sup>11</sup> A nyugat-európai tipológia a 1.1.2 pontban olvasható.





átalakítani a szektort. A magyar tapasztalatok szerint, ahogy reális közelségben van a lakbéremelés és a tulajdonosi jogok csorbítása, a lakásprivatizáció melletti politikai törekvések felerősödnek.

A kelet-európai országok többségében (kivéve Oroszországot és a volt Szovjetunióból kivált – nem balti – államokat) törvényt hoztak a szocialista időszakban államosított lakások eredeti (azonosítható) tulajdonosainak, illetve leszármazottjaiknak történő visszaadására (restitúció). A restitúció, a magánbérleti szektor egyfajta visszaállítása képviseli a térségben megtalálható bérleti viszonyok **második típusát**, a tulajdonos, a bérlő és az állam közötti sajátos intézményi kapcsolatot. A lakásokat a bent lakó bérlők „feje felett” visszaadták az eredeti tulajdonosnak, de úgy, hogy közben a bérlőket korábbi tulajdonosi jogosítványaitól (bérleti jog szabad csere, és az alacsony lakbér) nem fosztották meg. Ez sajátos politikai konfliktusokat teremtett, mivel a kormánynak az új tulajdonosok állandó politikai nyomása alatt kell védenie a bérlők érdekeit, és az e területen hozott döntések kihatnak a bérlakásrendszer egészének átalakulására. A Cseh Köztársaságban, elsősorban Prágában, a lakások 8%-a került vissza az eredeti tulajdonoshoz. A kormányzat máig nem tudta a bérlőktől elvenni a tulajdonosi jogokat, és a lakberek 15 év után is a valódi piaci lakberek 50 %-a körül alakulnak. De a restitúció valamennyi országban komoly szabályozási problémát jelentett. Romániában a restitúció erős helyi ellenállásba ütközött, a helyi elit egyszerűen bojkottálta a törvény alkalmazását (Dawidson, 2003) Bármilyen kicsi is ez a szektor, a bérlők megvédése komoly jogszabályi problémákat jelent. Az új tulajdonosok törekvése az, hogy visszakapott vagyonuk értékét növeljék, és megszabaduljanak a bérlőiktől. Magyarországon nem volt restitúció, bár megjelentek politikai érdekek mellette. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy a lakásprivatizáció korán, 1986-ban elkezdődött, és 1988-1989-ben felgyorsult. A nyilvánvaló politikai ellenérdekek mellett jogilag is nagyon komplikált lett volna a már privatizált lakásokat az új tulajdonosoktól elvenni, és az eredetieknek visszaadni. Talán érdekességképpen érdemes felidézni, hogy a 90-es évek elején a központi kormányzat külön támogatási program keretei között kötelezte az önkormányzatokat a „kényszerbérletek” felszámolására. A magánbérlet kialakulásának természetesen nem csak ez a szektor a forrása, mint azt a negyedik típus ismertetésénél ismertetjük.

A térségben fellelhető bérleti viszony **harmadik típusa** a költségalapú, támogatott lakbérű non-profit szektor. Lengyelországban 1996-ban vezették be a non-profit lakástársaságokat (TBS), amelyek támogatott hitelek segítségével építenek kontrollált lakbérű lakásokat. (Muzioł-Węclawowicz- Oracz, 2004) A TBS mögött az önkormányzatok (telek, infrastruktúra) és építőipari vállalatok állnak, mivel a konstrukció azzal biztosítja a megtérülést, hogy a lakbereknek fedezniük kell a támogatott hitel költségeit. A program terjedésének a költségvetési költségek (támogatás) és a relatíve magas lakbér szab gátat. A TBS lakásai esetében a lakberek elérik a maximumot, a központilag meghatározott újraelőállítási költség 3 %-át, ami az alacsony jövedelmű háztartások részére nem megfizethető. Lengyel lakásszociológusok elsősorban azért bírálják ezt a konstrukciót, mert a viszonylag magas lakberek révén a valóban szegényeket kiszorítják erről a piacról. A Magyarországon 2000-ben megindított, majd nemrég leállított bérlakás-építési program költségalapú konstrukciója is ide sorolható, azzal a különbséggel, hogy nálunk nem támogatott hitelt, hanem tőketámogatást kaptak az önkormányzatok, és a lakbérkontroll nem maximum, hanem minimum volt. (Azaz a program arra akarta ösztönözni az önkormányzatokat, hogy az éves lakbér legalább a beruházási költség 2 %-át érje el.) Az európai lakásrendszerek tapasztalatai azt mutatják, hogy a non-profit szociális szektor kiépítése hosszú folyamat eredménye, ahol a „non-profit” azt jelzi, hogy komoly (közvetlen vagy közvetett) költségvetési támogatás nélkül nem életképes ez a modell. Piaci szereplők bevonása (mint pl. a lengyel esetben) csak akkor lehetséges, ha a befektetések megtérülése biztosítva van. Valójában a különböző szereplők közötti kockázatok megosztásáról van szó. Azok a megoldások, amelyekben ezek a kockázatok egyenlőtlenül vannak megosztva, nem lesznek működőképesek, mivel a hátrányos helyzetű fél mindig érdekelt lesz az egyezmények



felbontására. A Bosznia-Hercegovinában megvalósított „sikeres” programban magán- és közsféra közötti együttműködés keretében az osztrák non-profit társaság a kormánnyal 30 évre szóló szerződés révén biztosította a kockázatmentes megtérülést. (Dzepar-Ganibegovic, 2003)

A **negyedik típus** a hagyományos magánbérleti szektor, amely már a 80-as években is elterjedően volt. Tipikus esetben egyének második lakásairól, és nem intézményi befektetőkről van szó. Magyarországon a háztartások a megtakarítás egyik hatékony formájának tekintették a második lakásba való beruházást, amelynek a 80-as években még a tulajdoni korlátozások és a bérlakás-piaci kockázatok (nem fizetés, „lelakás”, stb.) szabtak határt. A 90-es években is korlátozott volt ennek a bérleti típusnak a terjedése, bár sehol a térségben nem áll rendelkezésre teljesen megbízható adat. A szabad magánbérlakás-szektor növekedésének a jogviszonyok szabályozatlansága, és az adórendszeren belüli hátrányok szabnak határt. A magánbérleti jogviszony bizonytalansága mind a bérlőt, mind a tulajdonost hátrányosan érinti, és az előnyök-hátrányok általában kiszámíthatatlanok. (A lakbérek szabályozatlanok, a nem fizetés miatti retorziók behajthatósága korlátozott, stb.) A korszerű szabályozást korlátozzák a meglévő „szociális” szektor szabályozási elemei (tulajdonosi jogosítványok), bár vannak korszerűsítési törekvések, melyek elsősorban a tulajdonosok érdekeit fejezik ki. Szlovéniában a viszonylag erős, nemzetközi támogatást is élvező bérlői érdekképviselőt komoly ellenállást tanúsít a törvényi változásokkal szemben. (Fajs, 2004) A magánbérlakás-szektor adózási hátránya abból ered, hogy, szemben a tulajdonos által lakott lakással (ahol a tulajdon hasznát adómentesen élvezik), a lakhatás költségét (lakbér) az adózott jövedelemből kell biztosítani. Ezt a hátrányt a gyakori adómegkerülés kompenzálhatja. Ennek a lakásállománynak az arányát tipikusan a lakásállomány 5-10 %-ára becsülik, de nagyvárosok esetében arányuk ennek a dupláját is elérheti. Érdekes módon, Magyarországon a magasabb jövedelműek számára megnyíló hiteltámogatás (2000-2004) adott lökést elterjedésének, amit egyelőre inkább anekdotikus, mint statisztikai információk támasztanak alá. A piaci lakbérek az önkormányzati lakások lakbéreinek 4-5-szörösét is kitehetik, ami azt jelenti, hogy a magánbérlakás csak egy nagyon szűk réteg számára megfizethető. Moldávia fővárosában, Kisinyovban 20-30 ezerre, a lakásállomány 10 %-ára becsülik a magán-bérlakások arányát, ami az adott jogszabályok értelmében teljesen „illegális”, a lakbérek a hivatalos lakbérek 30-szorosát érik el. (ECE, 2002) (A lakbérinformációk is sokszor anekdotikusak, és gyakran a külföldiek számára nyitva álló részpiacok lakbéreit tükrözik.)

### **3.3 A lakáspolitikai alternatívák közötti választás mechanizmusai**

A rendszerváltás után a lakásrendszer átalakítása nem kapott prioritást. Ahogy az egyik elemző (Struyk, 1996) írta, a lakáspolitikai nem vált a társadalmi átalakulás motorjává, sokkal inkább az átalakulás feszültségeinek levezetését szolgálta. Továbbá, ma már 15 éves perspektívából megállapítható, hogy az átalakulás folyamatát a keretfeltételek (decentralizáció, dereguláció, és privatizálás) létrejötte után azon politikai és intézményi megoldások választása jellemezte, amelyek irányába a legerősebb lobbyérdekek hatottak, és ahol a legkisebb ellenállásra lehetett számítani. (Tsenkova, 2003) Nincsenek átfogó programok, és ha vannak is „lakáspolitikai” koncepciók, azok csak papíron léteznek. A lakásreformok lépésről lépésre valósulnak meg, ahol az egyes elemek sikere a mögöttük lévő intézményi érdekektől függ.

1999/2000 környékén a kelet-közép-európai lakásrendszerekben megjelenik az igény a szociális lakásprogramok iránt, de ezek szinte mindenhol kudarcot vallanak, mivel gazdasági erő és intézményi érdek nem sorakozott fel mögéjük. A politikai versenyben megfogalmazódott programok az intézményi szereplők érdekeinek megfelelően a megvalósítás során átalakulnak. A csehországi önkormányzati lakásépítési program a 90-es évek közepén például 20 éves bérlet után megvásárlási opciót biztosított a bérlőnek, amely



átadható volt. A romániai szociális lakásprogram a versenyeztetés kudarcai miatt a lakásépítési költségek növekedését eredményezte, amelynek során a kedvezményezettek a piaci árnál sokkal drágábban jutottak lakáshoz.

A magyar lakáspolitikáé elmúlt 15 éve jól illusztrálja, hogy mind a négy modell kialakulásának megvolt az elvi lehetősége, és lépések is történtek programok elindítására. De ezek a programok – ha egyáltalán beindultak – előbb-utóbb kifulladásra kerültek. Ennek oka az, hogy a program sikerét három tényező garantálja: szélesebb középosztályi támogatottság, gazdasági-intézményi érdekeltség és politikai támogatottság. Egyelőre nem lehet látni azokat a társadalmi erőket, amelyek egy átütő szociális lakásprogram irányába mutatnának. Bár nemzetközi konferenciák sora foglalkozik ezekkel a kérdésekkel, hiányzik egy, a jelenlegitől eltérő lakásrendszer iránti hosszabb távú elkötelezettség.



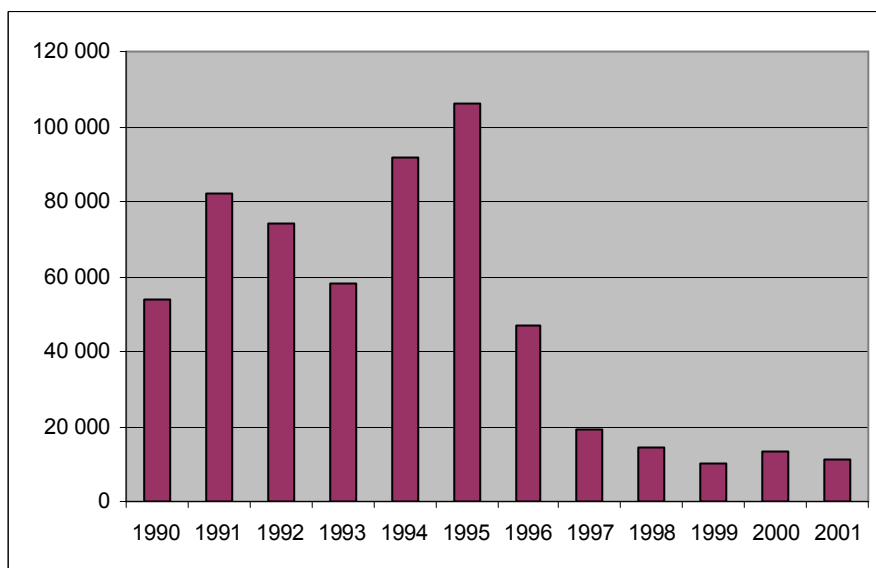
## 4 A szociális bérlakás szektor mai helyzete

### 4.1 A lakásprivatizáció következményei

A 2001. évi népszámlálás adatai szerint Magyarországon összesen alig 140 ezer lakott önkormányzati bérlakás van, ami nem éri el a lakásállomány 4 százalékát. Húsz évvel korábban, 1980-ban – akkor még állami tulajdonban – 870 ezer bérlakás volt. Az átalakulás különösen a nagyvárosok, elsősorban pedig Budapest lakásállományának tulajdoni összetételét rendezte át alapvetően: míg akkor a fővárosi lakások fele volt bérlakás, mára már mindenütt a tulajdonosok által lakott lakások teszik ki az állomány túlnyomó többségét (Még Budapesten is, a lakásoknak csak mintegy 10 %-a önkormányzati tulajdonú).

Arra, hogy a lakók megvásárolják bérelt lakásukat, már a hetvenes évek óta volt lehetőség, ennek megfelelően a bérlakások számának csökkenése már a nyolcvanas években is kimutatható. Az igazi átalakulás azonban a kilencvenes évek elején, az állami lakások önkormányzati tulajdonba adásával vette kezdetét, és az 1993-as lakásrendelettel folytatódott. Ezután a lakásban lakó bérlők lényegében korlátozás nélkül<sup>12</sup> megvehették lakásaikat, aminek következtében a bérlakásprivatizáció 1994-95-re rendkívüli mértékben felgyorsult. Csak ebben a két évben közel 200 ezer lakást adtak magántulajdonba. Az 1995-ös csúcspont követően évről évre csökkent a privatizált lakások száma, de még 2003-ban is eladtak 4 ezer önkormányzati lakást. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati bérlakásállomány csökkenése még napjainkban is tart, hiszen az időközben megindult bérlakásprogramok ellenére sem épült ennél több bérlakás (2003-ban 1400).

#### 5. ábra Eladott önkormányzati bérlakások száma évenként



Forrás: Lakásstatisztikai évkönyv, KSH, 2002

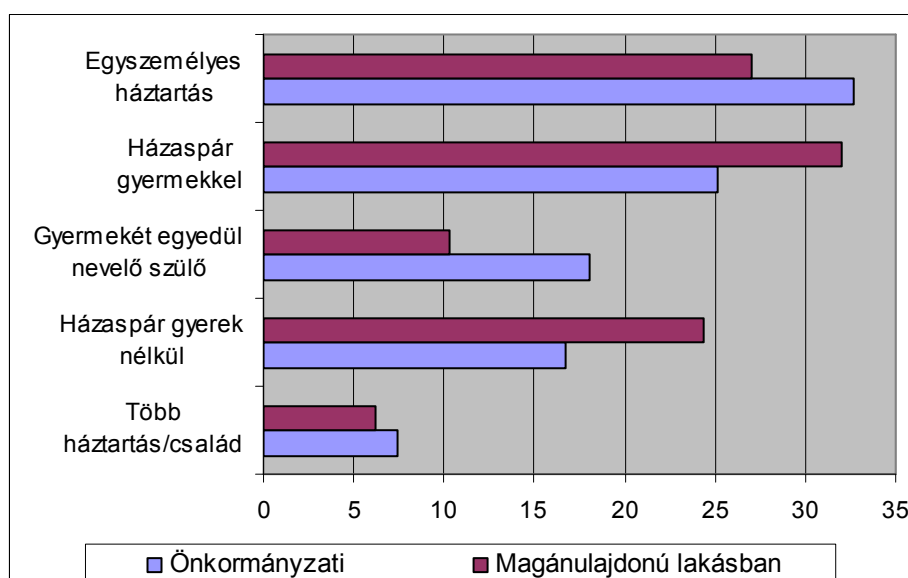
Az átalakulással a jobb minőségű lakások kerültek ki az önkormányzatok tulajdonából, a megmaradt, rosszabb állapotú lakásokban pedig a háztartások különböző szociális

<sup>12</sup> Az önkormányzat csak akkor tilthatta meg a lakások eladását, ha a szóban forgó épület életveszélyes volt, vagy ha az érintett területre vonatkozóan kidolgozott fejlesztési tervei voltak.



problémái halmozottan jelentkeznek. 10 év alatt a nagyvárosokban, ahol egyáltalán még van számottevő bérlakásállomány, a bérlakásokban élő bérlők összetétele is a marginális helyzetben lévők felülreprezentálódását jelzi: az itt lakó háztartásfők közel fele (47 %) mindössze 8 osztályt vagy annál is kevesebbet végzett. (A tulajdonosuk által lakott lakásokban ez az arány jóval alacsonyabb, 22 %). Feltűnően magas a rokkantnyugdíjas háztartásfők aránya (12 %, éppen kétszerese a magántulajdonú lakásokban megfigyelt aránynak) és a munkanélküli háztartásfők előfordulása is itt a magasabb (5 %, szemben a magánlakásokban mért 2 %-kal<sup>13</sup>). A bérlakásprivatizáció lezajlása után a továbbra is önkormányzati lakást bérlő háztartások között kiemelkedően nagy arányban találunk gyermeküket egyedül nevelő nőket és egyedülálló, zömmel idős embereket. Az ezredfordulás felvétel tanulsága szerint az önkormányzati lakások fele (49 %) van belvárosi bérházakban. Közel ugyanennyi lakás (44 %) egyszobás és 30 %-ukban nincs fürdőszoba vagy WC.

**6. ábra Főbb háztartástípusok előfordulása önkormányzati és magántulajdonú lakásokban (%)**



A korszerű lakásrendszerekben a szociális bérlakásszektor funkciója azoknak a háztartásoknak a megfelelő minőségű lakással való ellátása, amelyek erre saját erejükre támaszkodva nem képesek. A magyar lakásrendszerben az állami tulajdonú lakások sem kizárólag ezt a funkciót töltötték be, mivel lehetőség volt a bérleti jogviszony öröklésére, „eladására”. Továbbá a lakásprivatizáció után a magyar önkormányzati bérlakásállomány szociális feladatok ellátására már méreténél fogva sem alkalmas önmagában. A teljes lakásállománynak mindössze 3-4 százaléka van önkormányzati tulajdonban, holott a lakásszektor egészének normális működéséhez is elengedhetetlen lenne legalább a háztartások legalacsonyabb jövedelmű tíz százalékának szociális lakáshoz juttatása. Probléma továbbá, hogy nincs átmenet a szociális bérlakások és a teljes egészében piaci alapon kiadott magánbérleti lakások között, ezáltal a szociális lakásra már nem jogosult, önállóan lakást megvenni még nem tudó háztartások sem tudnak lakáshoz jutni.

<sup>13</sup> A felsorolt adatok a KSH Lakásviszonyok 1999. c. vizsgálatának eredményei.



Mivel a bérlakások hiánya a nagyon alacsony jövedelmű háztartásokat is a tulajdonosi szektorba kényszeríti, nekik be kell érniük a legrosszabb minőségű lakásokkal, vagyis az egészségtelen tulajdoni összetétel közvetve hozzájárul a lakásállomány egy elfogadhatatlanul rossz minőségű szegmensének tartós fennmaradásához.

A privatizált lakások további sorsa kapcsán többféle várakozás és feltételezés is napvilágot látott. Az egyik szerint a lakásokat megvásárló háztartások csapdába esnek, a lakással együtt átvállalják az évtizedeken át elmaradt felújítások gondját is. Ez hamar arra készteti az új tulajdonosokat, hogy valamilyen módon visszaállítsák a korábbi bérlői státusukat. Még az is felmerült, hogy szükség lehet a lakások tömeges visszavásárlására.

A másik várakozás arra vonatkozott, hogy a privatizált lakások gyorsan bekerülnek az ingatlanpiaci forgalomba, és ott átrendezik az árviszonyokat, a kínálatot. Az eddigi események egyik elgondolást sem igazolják: nem mutatható ki nagyobb ingatlanpiaci forgalom a volt tanácsi bérlakások körében, és arra sem igen volt példa, hogy a tulajdonosok felkínálják lakásukat visszavásárlásra.

Bár a privatizáció nagy része néhány év alatt lezajlott, a bérlakásállomány fogyása ma is tart. Egyelőre nem jelentek meg számottevően a lakásépítési statisztikában az újonnan épített bérlakások, miközben továbbra is eladnak évente néhány ezer lakást. A megmaradó önkormányzati lakásállomány a korábbi állami/önkormányzati állománynak mind minőségét, mind lakóinak összetételét tekintve a legtöbb problémát tömörítő maradéka, hiába megfigyelhető, hogy a portfólió-tisztítás jegyében sok helyen már elkezdték elbontani a legrosszabb állomány legalább egy részét. Az elmaradt karbantartások és felújítások egyre súlyosabb terhet jelentenek, ráadásul az itt lakó háztartások fizetési hátralékai is halmozódnak, a lakbér- és közüzemidíj-hátralékos háztartások száma folyamatosan nő.

A megmaradó, sok esetben egyes városrészekben koncentrálódó szociális lakások magukban hordozzák a hátrányos helyzetű háztartások lakóhelyi szegregálódásának veszélyét, aminek megakadályozására a helyi lakáspolitikának, várostervezésnek viszonylag kevés lehetősége van.

Közvetve a lakásprivatizáció következménye a társasházi lakásállomány átalakulása is. A korábbi, jobb állapotú és jellemzően kisebb épületek mellett megjelennek a korábban önkormányzati tulajdonú épületek, melyeket ezután társasházként kell fenntartani és működtetni, ami ugyanakkor számos szervezési, finanszírozási problémát vet fel.

## **4.2 Lakbérek az önkormányzati bérlakásszektorban**

Az 1990-es évek lakásprivatizációja valamennyi önkormányzat ingatlanportfólióját átalakította, bevételi forrásait és feladatait is átrendezte. Jószerével magántulajdonba került a piacképes lakások döntő része. Jó néhány önkormányzat az azóta eltelt időben arra törekedett, hogy maradék lakásállományát fejlessze, és egészséges mértékben fenntartsa a területén jelentkező, elsősorban szociális jellegű lakhatást elősegítő feladatkörét. Ezek a törekvések például a fővárosban helyenként felemás megoldásokhoz vezettek. Van olyan terület, ahol továbbra is zajlik a vegyes állagú lakásállomány értékesítése, miközben új építésű bérlakásokra költ az önkormányzat.





A változatos önkormányzati bérlakás-stratégiák kialakulása mellett a helyi lakbér-rendszerek finomítása is megtörtént, ma már nem egységes bérleti díjak, hanem külön piaci alapú, költségalapú<sup>14</sup> és szociális alapú bérleti díjak vannak érvényben.<sup>15</sup>

A helyi önkormányzatok lakásaik bérleti díjának meghatározásakor különböző módszerekkel élnek. A nem szociális alapú lakásokat általában 30-50 %-kal magasabb bérleti díjért adják bérbé. A piaci alapú önkormányzati bérleti díjak megközelítik ugyan a magánforgalmú bérleti díjakat, de így is azok alatt maradnak mintegy 20%-kal. A költségalapú bérleti díjat főként a Széchenyi hitelből, illetve az állami támogatású bérlakásépítési programban létesített lakásoknál alkalmazzák, azokat egyedileg határozzák meg.

Általános tendenciaként lehet rögzíteni azt is, hogy az önkormányzatok nem minden évben változtatnak a bérleti díjakon, a piaci folyamatokat csak késve követik. Fontos megjegyezni, a bérleti díjat számos területen minden lakásra egyedileg állapítják meg, és a helyi rendeletek általában korrekciós tényezőt tartalmaznak, például a lakás állapotára, emeleti elhelyezkedésére, az adott lakóház gépészetére vonatkozóan.

A bérleti díjak meghatározásakor az önkormányzatok egymástól eltérő gyakorlatot alkalmaznak. Van önkormányzat, amely a költségvetési rendeletben határozza meg évente azt a bázisszámot, amelyet a lakás alapterületével és a lakásrendeletben meghatározott állandó szorzószámmal kell megszorozni, és akad olyan önkormányzat, amely a számítás alapszámait helyi rendeletben határozza meg, de a kiszámítás módját önkormányzati határozatban rögzíti.

---

<sup>14</sup> A költségalapú lakbérek szociális lakbérektől való megkülönböztetése csak részben indokolt, hiszen ez a lakbér is a piaci árnál jóval alacsonyabb.

<sup>15</sup> Ebben a pontban az Önkormányzati és piaci lakbérek Magyarországon (Immopress Kft) tanulmányának eredményeit használjuk.

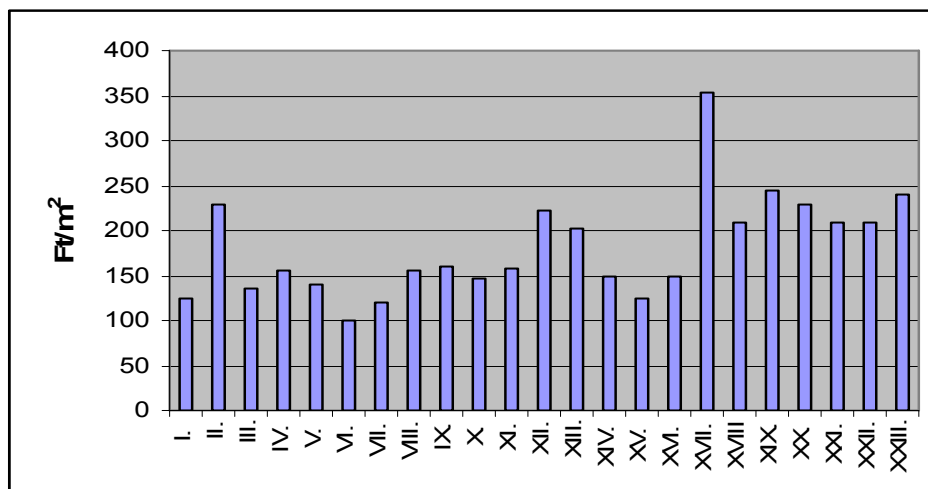

**2. tábla Átlagos önkormányzati lakbérek – megyeszékhelyek és Budapest (Ft/m<sup>2</sup>/hó)**

Település	Önkormányzati bérleti díj (szociális komfortos és összkomfortos bérlakások esetében)	Település	Önkormányzati bérleti díj (szociális komfortos és összkomfortos bérlakások esetében)
Debrecen	350	Budapest I.	124
Miskolc	141	Budapest II.	230
Szeged	90	Budapest III.	135
Pécs	180	Budapest IV.	156
Győr	244	Budapest V.	140
Békéscsaba	196	Budapest VI.	100
Eger	200	Budapest VII.	120
Kaposvár	173	Budapest VIII.	155
Kecskemét	190	Budapest IX.	160
Nyíregyháza	299	Budapest X.	146
Salgótarján	245	Budapest XI.	157
Székesfehérvár	190	Budapest XII.	223
Szekszárd	170	Budapest XIII.	203
Szolnok	192	Budapest XIV.	148
Szombathely	180	Budapest XV.	124
Tatabánya	103	Budapest XVI.	150
Veszprém	120	Budapest XVII.	354
Zalaegerszeg	111	Budapest XVIII.	210
		Budapest XIX.	245
		Budapest XX.	230
		Budapest XXI.	210
		Budapest XXII.	208
		Budapest XXIII.	240

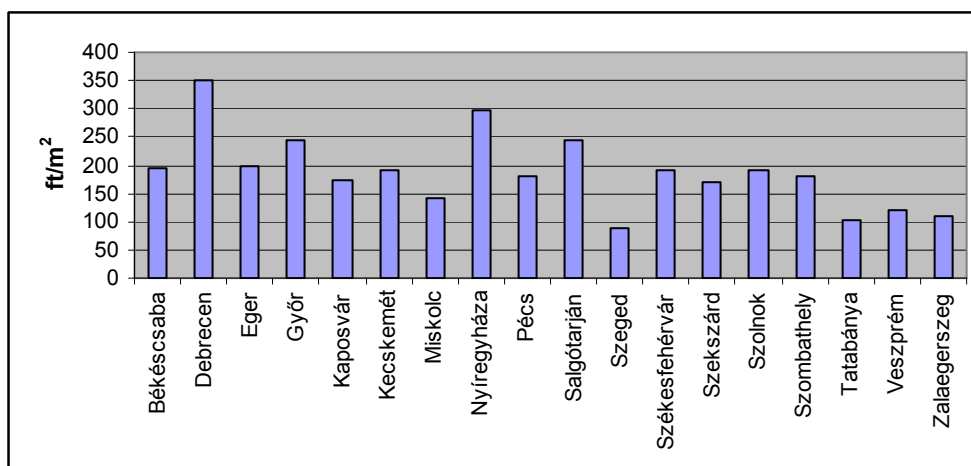
Forrás: Juhász István ingatlanforgalmi szakértő



7. ábra Az önkormányzati lakások havi lakbére Budapesten



8. ábra Az önkormányzati lakások havi lakbére a megyeszékhelyeken



A piaci és az önkormányzati lakbérek nyilvánvalóan rendkívül távol állnak egymástól Magyarországon valamennyi településen.

A legnagyobb különbség értelemszerűen az önkormányzatok szociális alapon megállapított bérleti díja és a piacon alkalmazott bérleti díjak között jelentkezik.

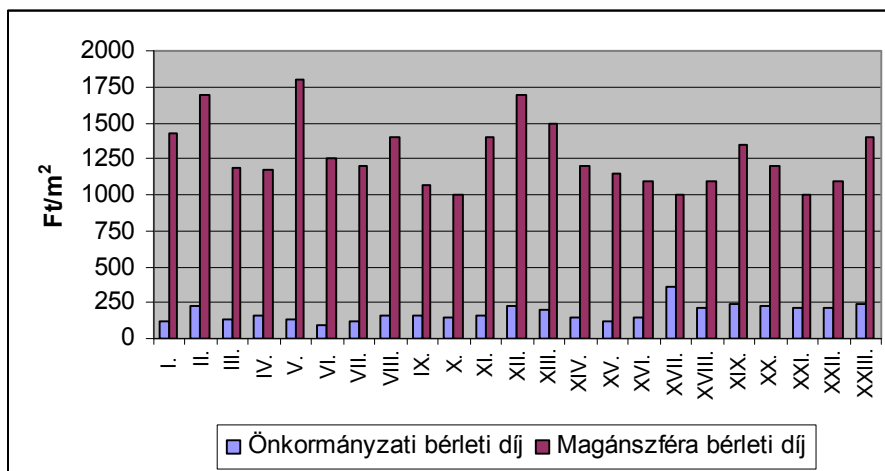
Budapesten ez a különbség átlagosan 7,6-szoros a piaci bérek javára. A legnagyobb eltérés az V. kerületben tapasztalható, ahol a szociális bérlakások bérleti díja mintegy 13-a a piaci lakbérének.

Tekintve, hogy a költség alapú és a piaci alapú lakbérek is csak maximum kétszeresét jelentik a szociális lakbérének, azt lehet mondani, hogy az önkormányzatok díjainak maximuma sem áll arányban a piaci bérleti díjjal.

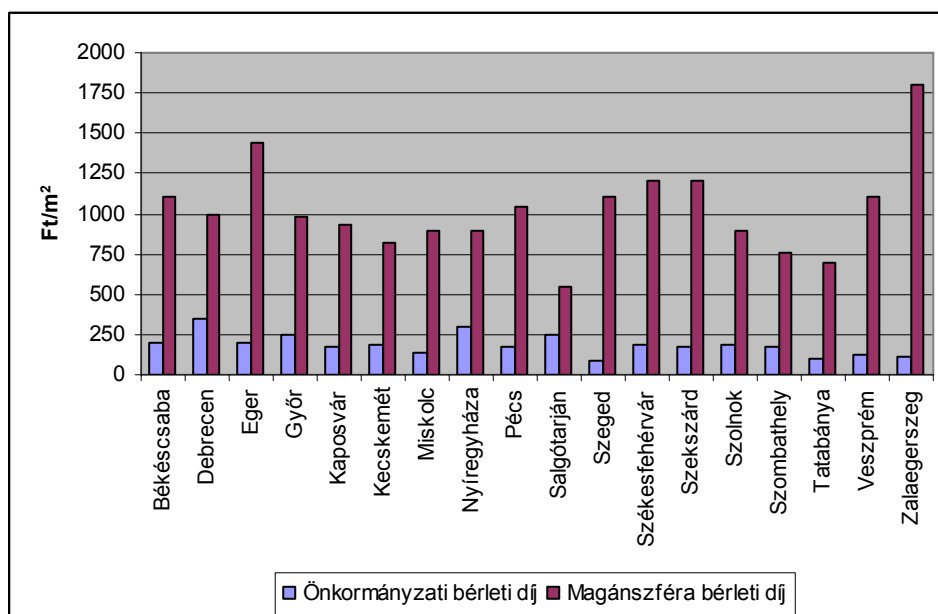
A kiugróan nagy eltérés oka kétféle lehet: vagy nagyon erős a kereslet a bérlakások iránt az adott településen vagy a szociálisan rászorulóknak a fizetőképessége az átlagosnál is korlátozottabb.



9. ábra Az önkormányzati és a magánpiaci bérleti díjak összehasonlítása Budapesten



10. ábra Az önkormányzati és a magánpiaci bérleti díjak összehasonlítása a megyeszékhelyeken



A megyeszékhelyeken tapasztalt eltérések némileg alacsonyabb szintet mutatnak, az átlag 6,2, azaz a szociális alapon megállapított önkormányzati lakbér több mint hatszorosát kéri magánszférában.

A bérlakás-piac jövőbeni alakulását illetően arra lehet következtetni, hogy a fejlett ingatlanpiaccal rendelkező területeken, ahol a kereslet általában intenzív, előbb-utóbb a vállalkozói bérlakás-építés is teret nyerhet. A piaci feltételek legalább is adnak lehetőséget erre, ha a lakásépítői oldalon is kialakul a hosszú távú megtérülést megengedő tőkeerő. Az mindenesetre a magyarországi fejlett és jól szervezett bérlakás-szektor alapfeltétele, hogy az állam – szerencsés esetben az önkormányzatok bevonásával – partner legyen az ezt segítő programok kidolgozásában és működtetésében.



### 4.3 A szociális bérlakások elosztása

A Városkutatás Kft. 2002 januárjában kérdőíves felmérést folytatott összesen 48 település illetve budapesti kerület szociális és lakásosztályával együttműködve a helyi önkormányzati bérlakásszektor működése és a helyi lakástámogatási rendszer vizsgálatának céljából.<sup>16</sup> A vizsgálatban részt vevő települések és kerületek nem alkotnak reprezentatív mintát, de minden településméret képviselteti magát a mintában (a legkisebb, Fertőd 3400 és Debrecen 211000 lakossal a legnagyobb település az adatbázisban).<sup>17</sup>

A települések mintegy fele nem tesz különbséget az önkormányzati bérlakásállomány lakásai között (mindegyiket szociális bérlakásnak tekintik), a fennmaradók pedig szempontok egész tárházát alkalmazzák a szociális és „nem szociális” állomány elkülönítésére. Legtöbbször az egyes lakások (cím szerinti) rendeletben való rögzítésével különböztetik meg a szociális bérlakásokat általában a szolgálati jellegű lakásoktól, de gyakran az alacsony komfortfokozat és a lakás kedvezőtlenebb műszaki állapota is szerepet játszik a szociális lakások kiválasztásában. Egyes települések azzal biztosítják a lakásállományuk szociális célokra elkülönített arányának állandóságát, hogy rögzítik, hogy a lakásállomány felét mindig ilyen célra kell hasznosítani, vagy adott esetben át is lehet sorolni a szociális kategóriába.

A szociális bérlakások elosztására vonatkozó kérdésünk alapján megállapítható, hogy a tényleges igény és a rendelkezésre álló bérlakásállomány mérete közötti feszültség mértékére az önkormányzatoknak nincsen megbízható adatuk, mint ahogy ez a vizsgált településeken is tapasztalható: kb. negyedük vezet névjegyzéket vagy várólistát, megközelítően az esetek felében pályáztatják a jelentkezőket a megüresedett lakásokra, három településen licitálni kell a jelentkezőknek (általában a lakbér összegére avagy a ráfordított felújítás összegével), míg Debrecenben a jelentkezés sorrendjében azonnal előterjesztik a bizottságnak a kérelmet. Az elosztott lakások aránya a teljes önkormányzati bérlakásállomány tekintetében 0% és 37,5% (átlagosan 3% körüli), számát tekintve 0 és 94 lakás (átlagosan 36,55 lakás, a maximummal Budapest VIII. kerületében) között mozgott. A legnagyobb aránnyal a kis bérlakásállományú településeken találkozunk, míg a miskolci 78 elosztott lakás csak a bérlakásállomány kb. 1,3%-át képviseli.

Az elosztott lakások 90%-át, összesen 659 bérlakást osztottak el „szociális szempontok” alapján 2001-ben, és 7 település egyáltalán nem osztott lakásokat. Az egyik legáltalánosabb kritériumnak a helybenlakás feltétele bizonyul (néhány településen a helyi munkahely „kiválthatja” a helybenlakás feltételét). Megállapíthatjuk, hogy a települések szinte kizárólag saját, több éve (az esetek kb. felében legalább 5 éve) ott lakók számára tartják fenn bérlakásállományukat, valószínűleg attól is félve, hogy ha megnyitják más városok lakosai előtt is a bérlés lehetőségét, teret adnának a szegénységi bevándorlásnak.

A bérlakáshoz jutás másik kemény feltétele az, hogy az igénylő megfeleljen a helyi rendeletben megjelölt (avagy az általános pályáztatási gyakorlatban szokásos) jövedelmi és vagyoni határoknak. A települések közel fele a különböző családi állapotú igénylők számára különböző jövedelemhatárokat ír elő: az egyedülállók felső jövedelemhatára akár 30-50%-kal is magasabb lehet az átlagosnál. A legtipikusabb egy főre jutó jövedelemhatárok (a mindenkori nyugdíjminimum értéke alapján) 2001-ben 30150 és 50250 Ft közé estek, ettől az esetek körülbelül 30%-a tért el, fele-fele arányban lefelé és fölfelé. A települések

<sup>16</sup> Jelen fejezet támaszkodik Teller Nóra: A szociális bérlakáselosztás Magyarországon című dolgozatára (2003, kézirat)

<sup>17</sup> A települések az alábbiak voltak: Bp. VIII., Bp. XXI., Bp. XIII., Bp. XIX., Fertőd, Sásd, Szegvár, Emőd, Téglás, Sümeg, Vésztő, Mindszent, Zirc, Dévaványa, Szentgotthárd, Kunszentmárton, Szerencs, Pásztó, Edelény, Celldömölk, Balatonfüred, Sajószentpéter, Berettyóújfalú, Tiszaújváros, Balmazújváros, Szarvas, Csongrád, Mohács, Mezőtúr, Komárom, Hajdúszoboszló, Komló, Szentes, Orosháza, Gyula, Vác, Hódmezővásárhely, Sopron, Zalaegerszeg, Kaposvár, Tatabánya, Szolnok, Szombathely, Nyíregyháza, Győr, Szeged, Miskolc, Debrecen



lélekszám szerinti felosztása alapján kiderül, hogy a kisebb települések általában alacsonyabb jövedelemhatárokat állapítottak meg. Alsó jövedelemhatárokat csak a települések elenyésző részében (3 településen) veszik figyelembe.

A jövedelmi kritériumot a települések olyan összefüggésben alkalmazzák, hogy a legrászorultabbak kerülhessenek csak a szektorba. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a lakásállomány üzemeltetéséhez elengedhetetlen az, hogy a bérlő fizesse a lakbért és a szolgáltatási díjakat, az esetek közel felében azt is figyelembe veszik, hogy a lakáskiadásokat képes lesz-e fizetni az igénylő. Mindez arra utal, hogy az önkormányzatok a hátralékos-kérdés visszaszorítását remélik a megfelelő bérlők kiválasztásával. A vizsgált települések közül 14 sorolta fel negatív, közülük 4 kizáró tényezőként a hátralékoság tényét.<sup>18</sup> Ellenkező példa Szentes esete, ahol az önkormányzat magánkérdésként kezeli a hátralékoságot és nem kérelmez a közszolgáltatótól megfelelő igazolásokat a bérlővel kapcsolatban.<sup>19</sup>

A megengedett legmagasabb vagyoni státuszt a települések kétharmada pontosan meghatározza, és általában 200 ezer és 2 millió forint közötti határt szab meg, tekintet nélkül a település nagyságára vagy akár az elosztott lakások számára. Az esetek felében az is kizáró (vagy legalább is 5 évre visszamenőlegesen kizáró) tényező, ha az igénylőnek van (volt) magántulajdonú lakása vagy önkormányzati bérlakást adott le. Csak Szentesen és Vácott bírálják el kedvezően az önkormányzati bérlakás leadását – újabb bérlakásért. Egyéb helyeken a bérlő gyakorlatilag egy lakáshoz kötött a szerződésének lejártáig és csak kerületutakon, például hátralékoságának kezelése érdekében juthat olcsóbb lakásba az elosztórendszeren keresztül, ha egyáltalán van erre lakáskeret, illetve nem zárják ki azonnal a bérlakásra jogosultak köréből.<sup>20</sup>

Az igénylők családi állapota és gyermekeinek vagy a vele egy háztartásban élő eltartottak száma is tényező a lakásigénylések illetve pályázatok elbírálásakor. A települések kb. 70%-ában figyelembe veszik az igénylővel együtt lakók számát, és több helyen előnyben részesítik a nagycsaládosokat a lakások elosztásánál. Mohácson a névjegyzék összeállításának alapja a gyerekszám vagy az eltartottak száma. Három település kiemelten kíván gondoskodni a gyermekeiket egyedül nevelő szülőkről. Úgy tűnik tehát, hogy elsősorban a sokgyermekeseken kívánnak segíteni a városok és az egyedülálló szülőket támogatják. Azokon a településeken, ahol nem jelent előnyt a sokgyermekesség, az adott jövedelemmutató képzéséhez szintén megvizsgálják a háztartás taglétszámát.

Az igénylő lakáskörülményeit is vizsgálja az önkormányzat. Az esetek szinte 90%-ában emelték ki, hogy az igény elbírálásakor a rossz, zsúfolt vagy egészségtelen körülmények között élők előnyt élveznek a bérlakáshoz jutáskor. Körülbelül ugyanennyi önkormányzat rögzíti határozatában, hogy mekkora az a lakás, amelyre az igénylő jogosult a háztartás lélekszáma alapján. Tekintettel arra, hogy míg a jogos lakásigény mértékét korábban kormányrendelet szabályozta, az új lakástörvénnyel azonban hatályát veszítette, az önkormányzatok a meglévő állományuk alapján maguk állapítják meg, hogy mely méretűt mekkora családok részére bocsátanak rendelkezésre. Az igényelhető lakások méretei csak a nagycsaládosok esetén lesznek eltérőek, pl. a kb. 9000 lakosú Dévaványán hat főre 3 szoba juthat, csakúgy mint Sopronban, amíg Csongrádon (18790 lakos) már négy és fél. Győrben egy ekkora lakást csak egy nyolc főnél nagyobb háztartás igényelhet.

---

<sup>18</sup> Két esetben a bérlő szerződését nem hosszabbítják meg, ha hátralékos.

<sup>19</sup> Ugyanakkor Tiszaújvárosban az önkormányzati tulajdonú lakások lakói a távfűtődíj-hátralék összegének a magántulajdonosok képest több mint négyszeresével tartoznak, és mint tulajdonos, az önkormányzat fizeti meg helyettük ezt az adósságot.

<sup>20</sup> A dolgozat nem elemzi a bérlakások cseréjének menetét.





Az igénylők életmódját az esetek kb. felében, a ténylegesen elosztó települések 75%-ában vizsgálják és a deviáns életmódot folytatókat megpróbálják távol tartani a bérlakásoktól. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a nagyobb települések kevésbé mutatnak érdeklődést az igénylők életmódja iránt, sem Miskolcon, sem Debrecenben nem kell nyilatkoznia a jelentkezőnek a jelenlegi lakáskörülményeiről.

A felmérés arra is kitért, hogy az önkényes lakásfoglalók milyen esélyekkel igényelhetnek bérlakást. Az önkényes lakásfoglalók esete azért is különleges, mivel az ilyen igénylőt az elbíráláskor a „nem helyben lakó” kategóriájába kell sorolni, és ezáltal a területi alapon szervezett szociális támogatási rendszer szolgáltatásaiból gyakorlatilag nem részesülhet. A lakásigénylések szempontjából, ahol a helybenlakás az egyik legáltalánosabb kritérium, az önkényes lakásfoglalók esetére mégis a legtöbb esetben külön kitérnek a helyi rendeletek: A települések több mint felében külön megvizsgálják, hogy az igénylő volt-e önkényes lakásfoglaló, és ezen települések 60%-a tekinti kizáró tényezőként az igénylések elbírálásakor. A települések nyolcadában csak 5 évre visszamenőlegesen hátrányos az igénylő szempontjából, ha önkényes lakásfoglaló volt. Az is megfigyelhető, hogy a nagyobb települések inkább kizáró tényezőként értékelik (100%-ban) az önkényes lakásfoglalást, mint a kisvárosok (44,4%), valószínűleg azért, mert a nagyobb városokban tapasztalható elsődlegesen ez a jelenség. Azt elkerülendő, hogy a lakásfoglaló az önkormányzati lakásban bérlőként éljen, egyes önkényes lakásfoglalókkal lakáshasználati szerződést kötnek és az ottlakásért díjat fizettetnek.

A fenti szempontok összesítéséből tehát kiderül, hogy ma az önkormányzatok a meglévő bérlakásaikat szociális bérlakásként üzemeltetik, mivel olyan bérlőknek bocsátják a lakásokat rendelkezésre, akiknek rossz az anyagi helyzete, nem rendelkeznek nagyobb vagyonnal vagy saját lakással, gyermekeik vannak vagy egyedülállók és helyi lakosok vagy helyben dolgoznak. A bérlők közül kizárják azokat, akik életmódja nem megfelelő, hátraleköt halmoztak fel és önkényes lakásfoglalók. A szociális bérlakásszektor ma tehát a legrosszabb helyzetben lévők számára mégsem nyújt minden esetben megoldást, és a legszegényebb és leghátrányosabb helyzetű csoportot távol tartja.

Ugyanakkor az, hogy a bérlakásszektoron belüli másodlagos folyamatokat, azaz a cseréket gyakorlatilag nem lehet átlátni, és a helyi szabályozások sem nyújtanak megfelelő keretet a cserék kezelésére, egyrészt sérül a szektor transzparenciája, másrészt pedig lehetőség nyílik illegális tranzakciók lebonyolítására is, amelyek során a legelesettebbek áldozatul eshetnek pl. a lakásmaffiának is.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati bérlakásállomány mára már csak kb. 5%-át teszi ki a teljes lakásállománynak, az adatok alapján becsült lakáselosztás mértéke kb. 6700 lakást és háztartást érintett 2001-ben. Amennyiben adottnak vesszük, hogy a lakáspiacon folyó tranzakciók aránya a teljes lakásállomány mintegy 3%-át teszi ki, akkor a bérlakásállományon belül folyó adminisztratív elosztás az összes tranzakció csak alig több mint 6%-a, amely a privatizáció előtti időszakhoz képest a tizedére csökkent.

A mai elosztási gyakorlatban a hátrányosabb szociális státusz és az adott településhez való kötődés a lakáshoz jutás feltétele, de egységes irányvonalak hiányában településről településre eltérőek a rászorultság meghatározásai, azaz annak a rétegnek a kijelölése, amely elvileg beléphet az önkormányzati bérlakásszektorba. Mivel az önkormányzatok igyekeznek lakásaiktól távol tartani a legszegényebbeket és a fizetési fegyellemmel nem rendelkezőket, a legrászorultabbak nem jutnak lakásokhoz. Egyes helyeken (pl. Nyíregyházán) az önkormányzatok igyekeznek egyes igénylők jobb anyagi helyzetének megfelelően magasabb költségű bérlakásokat is üzemeltetni, illetve egyfajta versenyeztetéssel (licitáltatással vagy pályáztatással) a többet fizetőknek adni a lakásokat.



#### **4.4 Szociális bérlakásszektor finanszírozása: pénzügyi hátrányok**

Az önkormányzati szociális bérlakásszektor költségei nagyon nehezen számszerűsíthetők, annak ellenére, hogy a helyi lakásprogramok három logikai csoportba oszthatók. Az első csoportba tartoznak azok a támogatások, amelyek a lakásfenntartási támogatással, és általában a jövedelemkiegészítő támogatásokkal függenek össze. A második csoportba tartoznak a szociális bérlakás állománnyal kapcsolatos kiadások. A harmadik csoportba az egyéb lakástámogatások, mint a lakásvásárlás, felújítás, stb. programok.

Az önkormányzatok teljes szabadsággal rendelkeznek az önkormányzati bérlakás szektor működtetésének szervezeti feltételeinek a tekintetében, mint arra a szervezeti leírás részletezésekor a 4.5. fejezetben ki is térünk. Éppen ezért a finanszírozási rendszer alakulása településről-településre eltérő lehet. Tekintettel azonban a bérlakás-privatizáció közvetlen következményére, amely a bérlakásállomány rezidualizálódásával járt, megfigyelhető, hogy az önkormányzatok a lakásállományuk fenntartásának és üzemeltetésének költségességét több módszerrel igyekeznek ellensúlyozni. Ilyen eszköz lehet a portfólió-tisztítás, amikor a legrosszabb állományt értékesítik vagy lebontják, az így megszűnő állományt pedig építéssel vagy vásárlással pótolják, azaz gyakorlatilag javítják az átlagos összetételt. Egy további eszköz a lakbérek emelése, amelyhez kapcsolhatnak lakbértámogatást. Szintén megfigyelt eszköz a szektoron belüli differenciálás a hasznosítás módja szerint, pl. a költségalapú bérlakások elkülönítése a szociális bérlakásoktól.

A lakhatással összefüggő támogatások és az egyéb jövedelemkiegészítő programok nagyon nehezen választhatók el egymástól a központi költségvetési beszámolókra támaszkodva is. Az önkormányzati lakástámogatások becslését a PM önkormányzati költségvetési beszámolójára építjük, ahol a lakásszektorral kapcsolatos kiadások és bevételek vannak összegezve (ami a költségvetési beszámoló 40-es lapjára épül). A táblázat nem teszi lehetővé az egyes típusok elválasztását. Az azonban egyértelműen megállapítható, hogy a lakáscélú helyiségek lakbéreinek költségei jelentősen meghaladják a lakások fenntartásával, felújításával kapcsolatos kiadásokat, és erre vezethető vissza az, hogy az önkormányzati vagyonkezelési szektoron belüli keresztfinanszírozás gyakorlatilag általános jelenség.

Az önkormányzati bérlakásszektor pénzügyi folyamatairól további tájékoztatásul az alábbi táblák szolgálnak.



3. tábla Önkormányzatok lakásgazdálkodási bevételei és kiadásai, e Ft-ban

Önkormányzatok lakásgazdálkodási bevételei és kiadásai							
	Megnevezés	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	Önkormányzati lakások lakbérbevétele	3 751 506	4 954 066	5 855 413	6 727 897	7 491 459	7 484 422
2	Önk. egyéb helységek bérbeadásából származó bevétel	7 863 905	8 797 908	10 936 494	13 833 597	13 403 925	14 809 842
3	Önkormányzati lakások értékesítése	11 806 201	13 088 607	14 125 293	23 743 516	12 552 036	11 731 266
4	Önkormányzati egyéb helységek értékesítése	5 063 689	3 067 703	7 097 735	4 870 580	10 558 053	4 339 824
5	Önkormányzati lakások cseréjéből származó bevétel	83 570	114 063	171 091	178 227	184 085	147 836
<b>6</b>	<b>Bevételek összesen (1+2+3+4+5)</b>	<b>28 568 871</b>	<b>30 022 347</b>	<b>38 186 026</b>	<b>49 353 817</b>	<b>44 189 558</b>	<b>38 513 190</b>
7	Önkormányzati lakások és helyiségek fenntartási költsége	13 128 212	15 413 974	17 423 508	20 008 160	19 631 582	18 836 910
8	Önkormányzati lakások és helyiségek felújítása	7 024 491	6 017 058	6 181 945	6 316 909	6 627 097	4 984 849
9	Lakások és helyiségek elidegenítésének költsége	1 430 944	1 349 904	1 807 406	2 465 457	1 820 191	1 790 242
10	Személyi tulajdonú lakóépületek felújítási támogatása	571 285	1 200 684	1 715 443	2 134 349	2 600 288	1 695 828
11	Önkormányzati saját bevételből lakásfenntartási támogatásra juttatott összeg	1 402 632	1 272 753	1 480 864	1 825 379	1 625 507	1 527 777
12	Önkormányzati saját bevételből kényszerbérletek felszámolására juttatott összeg	287 819	157 379	94 770	29 221	369 477	55 123
<b>13</b>	<b>Kiadások összesen (7+8+9+10+11+12)</b>	<b>23 845 383</b>	<b>25 411 752</b>	<b>28 703 936</b>	<b>32 779 475</b>	<b>32 674 142</b>	<b>28 890 729</b>
	Tájékoztató adatok						
14	Önkormányzati lakásépítésre fordított kiadás	1 321 062	1 078 787	1 472 542	6 542 970	9 002 585	11 216 543
15	Ingatlanvásárlás önkormányzati lakás céljára	869 586	1 369 729	2 206 970	6 454 911	1 382 194	2 516 185
16	Támogatás az állami támogatású bérlakás programból				3 837 217	6 638 951	7 399 948
17	Kiadás az állami támogatású bérlakás programból				4 264 782	8 187 834	9 343 169
<b>18</b>	<b>Technikai összesen (14+15+16+17)</b>	<b>2 190 648</b>	<b>2 448 516</b>	<b>3 679 512</b>	<b>21 099 880</b>	<b>25 211 564</b>	<b>30 475 845</b>

Forrás: PM



Hasonló következtetésre juthatunk a KSH Lakásstatisztikai adatok elemzésén keresztül is.

**4. tábla Önkormányzati lakásgazdálkodás a KSH Lakásstatisztikai adatok tükrében**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Önkormányzati lakásállomány	219 816	206 348	188 898	175 730	158 750	153 674	152 208
Fenntartott épületek és bérlemények, évi bérbevétel, e Ft	22 919 912	25 475 022	26 458 691	28 389 968	29 471 850	33 077 684	33 855 294
Ebből lakbér, e Ft	5 218 032	5 999 385	6 780 920	6 829 830	7 477 779	9 723 780	10 479 409
Lakóházjavításra felhasznált összeg, e Ft	11 961 223	10 910 139	11 647 452	12 593 594	13 472 445	11 167 717	10 968 256
1 lakásra jutó havi lakbér	1978	2423	2991	3239	39253	52739	5737
1 nm-re jutó havi lakbér (50 nm-es lakás)	40	48	60	65	79	105	115
Lakbérbevétel aránya az összes bérbevételen belül	23%	24%	26%	24%	25%	29%	31%

Forrás: KSH Lakásstatisztikai Évkönyvek 1998-2004



## 4.5 A szociális bérlakásszektor intézményei

Az önkormányzati modell alapeleme, hogy az önkormányzat felvállalja, hogy a szociálisan rászoruló lakosainak lakhatási megoldásokat kínál. Az intézményrendszer tehát arra épül, hogy a helyi lakosság rászoruló rétegeinek szociális nehézségeit szociálpolitikai és lakáspolitikai eszközökkel is segítse. Mindez a magyar önkormányzati rendszerdecentralizált jellegén belül értelmezhető, hiszen az önkormányzatok a helyi lakosság igényeihez alkalmazkodva a rendelkezésükre álló anyagi erőforrások erejéig, saját döntésük erejével biztosíthatják a helyi szociális ellátás bizonyos feladatait, amelynek keretén belül pl. lakhatást is biztosíthatnak.

Az önkormányzati modell a mai gyakorlatban az alábbi lakástípusok üzemeltetését jelenti, amelyek általában közvetlenül önkormányzati vagy önkormányzati tulajdonban álló vagyongazdálkodó társaságok tulajdonában állnak:

- szociális bérlakások üzemeltetése az elesett, rászoruló háztartások számára
- a helyi bérlakásszektor szűkös kínálatát költségalapú vagy piaci bérlakások üzemeltetésével bővítő önkormányzati gyakorlat
- a helyi önkormányzat intézményeiben alkalmazottak lakásigényeit biztosító (szolgálati) bérlakásállomány üzemeltetése
- speciális igényű lakossági csoportok számára bérlakásállomány biztosítása (pl. fecskeház-jellegű, előtakarékoszággal egybekötött bérlakások, illetve mozgássérültek és idősek számára kialakított speciális adottságú lakások üzemeltetése)

A mai önkormányzati modell egy nagyon heterogén modell, hiszen a lakáspolitikai decentralizáltságának következtében az egyes önkormányzatok saját, eltérő cél- és eszközrendszerrel alakítanak ki a helyi lakásszektorban való megjelenéshez. Ugyanakkor az egyes önkormányzatokat szemügyre véve meg tudunk állapítani közös jellegzetességeket is.

A mai változatok egyik közös elemének a lakások tulajdonviszonya tekinthető, hiszen a bérlemények közvetlenül az önkormányzat, vagy közvetetten önkormányzati, azaz az önkormányzati tulajdonú vagyongazdálkodó vállalat tulajdonában vannak. Egy további közös elem, hogy az önkormányzat lakásvagyon-hasznosítását, így a lakások bérbeadását is helyi rendeletek szabályozzák, amely rendeletek tartalmazzák a lakások hasznosításának célját, a lakbéreket, a lakáshozjutás módját, a bérleti szerződéssel járó kötelezettségeket és jogosultságokat, valamint a lakáscsere és az elidegenítés feltételeit.

Az önkormányzati modell egyik sarokköve, hogy az önkormányzat nem elsősorban azon keresztül befolyásolja a modell működését, azaz a lakások elosztását, hogy a lakásoknak közvetlenül maga a tulajdonosa, hanem más tulajdonviszony keretein belül is lehetőséget biztosít arra, hogy a szociális szempont érvényesülhessen a lakásüzemeltetésben, például úgy, hogy szerződést köt az üzemeltetővel, pl. a vagyongazdálkodóval arra, hogy a lakások elosztásánál bizonyos szociális elveket kell alkalmaznia. A szociális szempontot itt tágan értelmezzük, és már a piaci áraknál alacsonyabban történő bérbeadást is szociális jellegnek tekintjük.

Az önkormányzati modell tehát további tulajdonviszony-fajtákat foglalhat magában, amelyek egyrészt biztosíthatják a lakásgazdálkodás megfelelő szintjét, a lakáselosztásban a szociális elvek érvényesülését, illetve azt is, hogy a lakással kapcsolatos szociális szolgáltatások elsősorban a szociális ellátórendszeren keresztül érvényesüljenek, azaz a támogatási rendszer transzparenssé válik.



Az önkormányzati modellben a lakásokhoz kapcsolódó tulajdonviszony a következő lehet:

- a bérlakás közvetlenül az önkormányzat tulajdonában áll és (biztosságai által) maga határozza meg az elosztást;
- a bérlakás az önkormányzat vagyonkezelőjének tulajdonában áll és a vagyonkezelő osztja el az önkormányzat (biztossága) szándékai szerint;
- a bérlakás az önkormányzat vagyonkezelőjének tulajdonában áll és az önkormányzat (biztosságai által) osztja el;
- a bérlakás az önkormányzat vagy annak vagyonkezelője tulajdonában áll, de a bérlőkijelölés a kisebbségi önkormányzat jogában áll;
- a bérlakás egy szociális lakáscélokot felvállaló non-profit vagy for-profit vállalat tulajdonában áll, az elosztást az önkormányzat határozza meg.

Ez utóbbira jelenleg nincsen példa, viszont bevett gyakorlat, hogy a vállaltok a kedvezményesen rendelkezésükre bocsátott építési telkek fejében az önkormányzat tulajdonába kerülő lakást is építenek, avagy más bérlakás-beruházó egy hasonló konstrukció keretén belül a bérlőkijelölési jogot átadja az önkormányzatnak. Tekintettel arra, hogy számos településen működnek kisebbségi önkormányzatok, az is előfordul, hogy a kisebbségi önkormányzat is beleszólási joggal rendelkezik a lakások elosztásába.

A támogatott bérlakásszektor intézményrendszerének egy további eleme a szociális ellátásba átnyúló pénzübeni vagy természetbeni lakhatási támogatások működtetését biztosító szociális intézményrendszer, illetve tág értelemben véve a helyi hajléktalan-ellátás intézményei is. A hajléktalan-ellátás intézményeinek tárgyalása a mai magyar gyakorlatban a szociális ellátás témakörét illeti, így azzal nem foglalkozunk, míg a lakhatási támogatások elemzése a 4.7 fejezetben olvasható.

A következő részekben áttekintjük a szociális lakásprogramok alakulását.

## **4.6 Szociális lakásprogramok 2000 után**

### **4.6.1 Állami programok a bérlakásállomány növelésére**

Az önkormányzatokat érintő lakáspolitikai intézkedéseket még az Orbán-kormány idejében hozták meg (2001/12, illetve ezt követő kiegészítések). Ekkor az önkormányzati bérlakásépítés mellett támogatandó területként tüntették fel az energiatakarékos felújítást, az építési telkek kialakítását és a termofor kémények felújítását. Mindezen területeken az önkormányzat részvétele kívánatos a költségek – támogatási cél függvényében eltérően támogatott – viselésével. A támogatandó területek sorába beemelték az egyházi ingatlanok felújítását is (itt értelemszerűen az egyház költségeit csökkentik).





**5. tábla 2000-2005 között az önkormányzatoknak, illetve az egyházaknak nyújtott lakáscélú támogatások**

		Nyilvántartott pályázatok		Nyertes pályázatok		Nyertes pályázatok aránya		Nyertes pályázatok részesedése az össz-támogatásból
		Pályázatok száma	Támogatási igény	Pályázatok száma	Támogatási igény	Pályázatok száma	Támogatási igény	Támogatási igény
		darab	MFt	darab	MFt			
LA-1	Bérlakás	1 264	141 996,8	712	63 328,8	56%	45%	86,4%
LA-2	Panel	1 191	6 278,2	1 123	6 111,8	94%	97%	8,3%
LA-3	Tömb-rehabilitáció	5	376,0	3	366,8	60%	98%	0,5%
LA-4	Telek	86	4 720,9	30	1 666,6	35%	35%	2,3%
LA-5	„Paplak”	769	1 862,5	562	1 166,3	73%	63%	1,6%
LA-6	Panel minta-program	5	552,1	2	484,7	40%	88%	0,7%
LA-7	Termofor kémény	158	205,0	152	196,0	96%	96%	0,3%
LA-8	Lakbér-támogatás	5	132,2	0	0,0	0%	0%	0,0%
	Összesen	3 483	156 123,7	2 584	73 320,9	74%	47%	100,0%

Forrás: OLÉH

A támogatási programok közül a legjelentősebb a bérlakásépítési program volt, amely keretében az önkormányzatok a kimutatott (pályázott) beruházási költség mintegy 75%-át állami támogatásként kapták meg. Az épült bérlakások különböző hasznosítás céljából épültek: költségalapú, szociális lakbérű bérlakásként, fecskeházként, idősek otthonaként, vagy nyugdíjasházként. A programban több száz önkormányzat vett részt, és kb. 63 mrd Ft-nyi beruházás eredményeként több mint 12500 lakás épült.

**6. tábla: A program keretén belül megépítendő bérlakások a hasznosítás típusa szerint, 2000-2005**

	Pályázatok száma	Lakások száma	Összes támogatás
	db	db	MFt
Szociális	313	5 729	26 093,4
Költségalapú	228	3 188	16 386,1
Fecskeház	44	909	3 639,2
Idősek otthona	100	2 287	13 410,9
Nyugdíjasház	27	710	3 799,2
Összesen	712	12 823	63 328,8

Forrás: OLÉH

A szociális elhelyezésen alapuló bérbeadás mellett lehetőség nyílt költségalapú bérlakások építésére is, ami lényege, hogy az így épült lakások üzemeltetése ne legyen veszteséges, de ugyanakkor nem szükséges, hogy a megállapított lakbér elérje a piaci lakbér szintjét. A pályázati kiírás e lakások minimális lakbérét a kivitelezési költség 2%-ában állapította meg.



A 2000-ben indított bérlakásprogrammal kapcsolatban az alábbi három város tanulságain túl is érdemes megfogalmazni néhány megjegyzést: 1. az önkormányzati érdekeltség komplex tényezők eredőjeként alakul ki a bérlakásállomány növelésére, 2. az új lakások működtetésére vonatkozó szabályok teljes hiánya megkérdőjelezi a programok hatékonyságát.

#### **4.6.2 Az állami támogatású bérlakásépítés tapasztalatai a három városban**

Az állami támogatású bérlakásépítési program 2003-ban, Cegléden, Százhalombattán és Kaposváron történt vizsgálata alapján további tanulságok vonhatók le a fenti megállapításokon túl a pályázattal, a finanszírozási megoldásokkal, a beruházás intézményi megoldásával, a bérlakások minőségével, az elosztási mechanizmusokkal, a lakbérek alakításával és az üzemeltetéssel kapcsolatban.

A pályázatok összeállításával, mind a bírálás folyamatával, illetve a támogatás lehívásával kapcsolatosan eltérők a városok tapasztalatai. Tekintettel arra, hogy a tervek elkészítése a beruházási költség általában 2%-át jelenti, így érthető, hogy a városok „biztosra mennek”, azaz olyan kivitelezési költségekkel voltak kénytelenek számolni, amely még versenyképesé tette a pályázatot, és ezáltal a tervek elkészítésének költsége sem veszik kárba. Ez azonban olyan nyomott árakhoz vezetett, amely a kivitelezés során nem volt tartható, és így akár lényegesen nagyobb önrész előteremtése is szükségessé válhatott. Az anyagi nehézségeket az is növelte, hogy a támogatási szerződések megkötése lassan történt, ami a beruházás kezdetének eltolódásához vezethet, ezen felül a támogatási pénzek lehívásának nehézségeivel is szembesülniük kellett.

A városok eltérő megoldásokat alakítottak ki a bérlakásépítés finanszírozásával kapcsolatban. Cegléd a 46 lakás felépítéséhez telket vásárolva, kialakítva és a költségvetésben készpénzt elkülönítve, felhalmozási jellegű forrásból fogott hozzá a beruházáshoz, és lakásalapját is e célra használta fel. Százhalombatta már meglévő telken hitelből fedezte a beruházás önrészét, amely hitel törlesztése az elkövetkező három évben éves szinten mintegy 200 millió Ft kiadást jelent. Lakásalapját ugyanakkor nem vette igénybe a beruházás finanszírozására, mivel azt továbbra is a lakáshozjutási támogatások forrásaként hasznosítja. Kaposvár eredetileg a költségvetésben e célra elkülönített összegből kívánta előteremteni a saját telken megvalósuló beruházáshoz szükséges önrészt, ám a támogatás lehívásának nehézségei miatt áthidaló kölcsönök felvételére kényszerült.

Az eredetileg kalkulált, majd a tényleges bekerülési költség közötti eltérés orvoslására nem lehetett alkalmazni az eredeti tervek módosítását, hiszen a pályázatban vállalt és építési engedéllyel rendelkező lakásokat az eredeti tervek szerint kellett megépíteni. Továbbá nem lehetséges a lakások egyik bérlakástípusból a másikra történő átminősítése sem, így az esetlegesen hosszabb távon gazdaságosan működtethető lakások későbbi kialakítása sem lehetséges. A pályázat kötelezi a városokat arra is, hogy a megépített lakásokat 20 évig ne értékesítsék, ami egyébként mindhárom városban kézenfekvő is volt, mert valóban a szociális problémák kezelése és a lakásmobilitás elősegítése céljából kezdeményezték a beruházásokat.

A beruházások megtervezése külső vagy belső tervezőkkel a polgármesteri hivatalok vagyongazdálkodási és műszaki irodájának vezetésével folyt a gazdasági és a szociális vagy lakásirodák bevonásával. Százhalombattán külön bizottság alakította ki a pályázatban benyújtott elképzeléseket. A beruházásokat mindhárom városban egy helyi székhelyű külső



lebonyolító segítségével menedzselték, amely lebonyolítókat részben pályáztatással, adott értékhatár alatt pedig egyszerű megkereséssel (Cegléden az ISO előírásoknak megfelelően) jelöltek vagy választottak ki. A külső lebonyolító egy esetben a közbeszerzési pályázat megszervezését is végezte.

A megépült bérlakások mind céljukat, mind nagyságukat és elhelyezkedésüket tekintve eltérőek a városokban. A helyi igényeknek megfelelően döntöttek a megépítendő szociális bérlakás (mindhárom város), fecskéház (Cegléd), költségalapú bérlakás (Százhalombatta) megépítése mellett. A helyi igényeket az általában a pályázatokra jelentkezők száma alapján becsülték meg, és sehol sem sikerült elég bérlakást építeni. A lakások mérete 30 m<sup>2</sup>-től 70 m<sup>2</sup>-ig terjed, attól függően, hogy azt garzonlakásként rövid távú megoldás céljára létesítették-e (mint pl. a fecskelakások esetén), avagy hosszabb távú megoldásként nagyobb családok számára tervezték-e. Az alapterület ezen felül annak függvényében is alakult, hogy egy meglévő épület adottságaihoz kellett-e alkalmazkodni az építkezés során vagy teljesen új lakások létesültek-e. A lakások – 20 db-tól eltekintve – mind összkomfortosak és vagy központi, vagy távfűtéses lakások.

A költségalapú lakások alapterületi összetétele vegyes, viszont eltérés tapasztalható ezek kiviteli minősége és egyébként a hasonló méretű szociális bérlakások minősége között, ti. az előzőek belső felszereltsége magasabb értékű volt Százhalombattán. Itt a legnagyobb lakásokat is költségalapú lakásokként működtetik (3 db. 3 szobás lakás).

A megépült bérlakások elhelyezkedése a város telektulajdonának alakulásától is függött, hiszen pl. Cegléden a volt szovjet laktanya területén lehetett telket vásárolni és ezt közművesíteni, míg Százhalombattának és Kaposvárnak is rendelkezésére álltak a telkek. Kaposváron a belvárosban is számottevő építkezés volt, de a legnagyobb beruházás a városmagtól távolabbi elhelyezkedésű telken történt, családi házas övezetben a hegyoldalon, azaz egy magasabb ingatlanárakkal jellemezhető területen. Az ezen a környéken élők a szociális bérlakások megépítése következtében telekáraik romlásától tartanak.

Kaposváron szintén előfordult, hogy a javarészt roma igénylők számára a romák lakta településrészen építettek fel lakásokat, ám oda nem a környéken élőket költöztették, ami belső feszültségekhez vezetett. E lakások minősége és felszereltsége alacsonyabb volt a többi megépített lakásnál (pl. gázpalackos tűzhely és fafűtés).

A megépült bérlakások, amennyiben azokat szociális bérlakásokként üzemeltetik, teljes egészében betagolódnak a már meglévő szociális bérlakásállományba, annak elosztási rendszerébe. Részben új ellátási formát képeznek a fecskéház és a költségalapú bérlakások, ezért rájuk vonatkozóan új elosztási mechanizmusokat érvényesítenek. A szociális lakásokat mindhárom városban pályáztatás útján osztják el, ahol figyelembe veszik a helyi munkahely vagy lakóhely létét (Kaposváron időtartami megkötés nélkül), az együttköltözők jövedelmét és vagyoni helyzetét és a családnagyságot. Ezen felül megvizsgálják a költözők életmódját is. Cegléden és Kaposváron is előnyben részesítik azokat, akik meglévő önkormányzati bérlakásaikhoz képest kisebb lakásba kívánnak költözni.

A költségalapú bérlakások (Százhalombatta) estén a felső jövedelemhatár meghaladja a szociális bérlakásokra vonatkozó határt, hiszen itt elsősorban olyan bérlőket választottak ki, akik bizonyosan meg tudják fizetni a szociális lakásokhoz képest négyszeres lakbért. A fecskelakások (Cegléd) estén a megépített lakásméretből adódóan csak kis családok pályázhatnak, és megtakarítási kötelezettséget kell vállalniuk, amennyiben az egyébként a szociális bérlakások lakbérével megegyező bérű lakásokban kívánnak lakni.



A városok a lakásaikban lakók fizetési elmaradásait is eltérően kezelik: Cegléden felszólítják a lakókat nem-fizetés esetén, Százhalombattán 200 ezer Ft közmű vagy lakbérhátralék felhalmozását követően felszólítják a bérlőket, és ha ez eredménytelen, kilakoltatják őket. Kaposváron két havi nemfizetés esetén azonnali felszólítással figyelmeztetik a lakókat.

Az újonnan épített szociális bérlakások és a fecskelakások lakbére illeszkedik a meglévő állomány lakbéreihez, azoktól egy esetben sem tér el. A költségalapú lakások lakbérének kialakítása a pályázati kiírásban megszabott minimális összeg miatt nem teljesen az önkormányzatok kompetenciája. Százhalombatta ezen négyzetméter ártól kis mértékben felfelé eltért, de a lakások valós üzemeltetési költsége nem volt mérvadó a lakbér kialakításakor.

Az új bérlakások üzemeltetője mindhárom esetben az eddigi üzemeltető (bár Cegléd fontolgatja a változtatást), azzal a különbséggel, hogy az állami támogatással megépülő lakások esetén a lakások fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos költségeket elkülönítten kell kezelni, ezért az eddigi intézményi és elszámolási megoldásokon változtatni kell. Amennyiben az üzemeltetőnek el kell számolni az új lakásokra fordított fenntartási és karbantartási költségekkel, átláthatóvá válnak a lakásokkal kapcsolatos üzemeltetési költségek, kiadások és bevételek alakulása, amely főképp olyan komplex feladatokat ellátó üzemeltető eddigi működéséhez képest jelent nagy változást, amely (pl. Százhalombattán) eddig a lakások üzemeltetésén kívül ellátta a távfűtés, ivóvíz, csatorna biztosítását, valamint a temető és a piac üzemeltetését is, mindezt egy saját költségvetéssel, amelyben a lakásokkal kapcsolatos tételeket nem kezelték elkülönítetten. Ebben az esetben ott a módosítás miatt a Vagyonkezelő Kft-vel új megállapodást kellett kötni.

A bérlakásépítést tehát egy módszernek, de szükséges módszernek tartják a telekkialakítás és az első lakáshozjutók támogatása, valamint az egyéb célra igényelhető kamatmentes kölcsön biztosítása mellett. E támogatások konstrukciói eltérnek egymástól, hiszen míg Cegléden ekkor nem adtak vissza nem térítendő támogatást, a másik két városban az első lakáshozjutók esetén a kamatmentes kölcsön és a vissza nem térítendő támogatás vegyesen vehető igénybe. Eltér az igényelhető összegek mértéke is (500 ezer Ft-1,5 millió Ft), de minden esetben jelzálogként kerül bejegyzésre a kölcsön összege. A városokban a lakosok igényelhetnek lakásfenntartási támogatást, lakbértámogatást is. A városok a szociális bérlakások üzemeltetése mellett szintén fontosnak tartják, hogy a lakásmobilitást elősegítendő, olyan csoportoknak is támogatást nyújtsanak, amelyek már nem rászorultak, de önerőből mégsem tudják megoldani a lakáshelyzetüket, vagy nem tudják megfizetni a magánbérlakások díját. Számukra fecskeházat vagy költségalapú bérlakásokat alakítanak ki.

### **4.6.3 Az MFB bérlakás-hitel programja**

2006. februárjában indult a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) bérlakás hitelprogramja. A program keretében 60 milliárd forintot biztosítanak a kereskedelmi bankokon keresztül az önkormányzatoknak. Hároméves türelmi idővel akár 25 évre szóló hiteleket is tudnak nyújtani kedvező kamatfeltételekkel. A hitelt tartósan önkormányzati tulajdonban maradó, valamint a szociális célú bérlakásállomány építésére, fiatalok, nagycsaládosok részére bérlakáshoz juttatására lehet fordítani.

A hitel felhasználható továbbá új és használt lakások vásárlására abban az esetben, ha az önkormányzat vállalja, hogy azokat bérlakásként hasznosítja. A hitel fordítható nyugdíjasház, idősek otthona, lakóotthon, lakásotthon építésére, felújítására, önkormányzati tulajdonú bérlakások felújítására, továbbá nem lakás célú épületállomány bérlakás célú átalakítására.



A kormány 2005. decemberében döntött a hitelprogramról, amely a tervek szerint 10-12 ezer bérlakás építését teszi lehetővé.

Tekintettel arra, hogy e programmal kapcsolatban a tanulmány készítésének időszakában még nem állnak rendelkezésre tapasztalatok és azokról elemzések, így el kell tekintenünk a program további tárgyalásától.

#### **4.7 Lakbértámogatási programok a szociális bérlakásszektorban**

A magyar önkormányzatok az önkormányzati bérlakásszektorra vonatkozóan külön ún. lakbértámogatási rendszereket dolgoznak ki a lakbérek növekedését ellensúlyozandó. A lakbérek növelése általában az önkormányzati bérlakásszektor gazdaságos üzemeltetésével állnak összefüggésben, azonban mivel gyakorlatilag szociális lakásokat tartanak fenn az önkormányzatok, a bérlők terheinek jelentős növelését ellensúlyozni kívánják. Ennek eszköze a lakbértámogatás.

A lakbértámogatást a legtöbb esetben a normatív és helyi lakásfenntartási támogatás is kiegészítheti. A központi, magánbérleti szektorra vonatkozó lakbértámogatást itt nem ismertetjük, azt az 5. fejezetben tárgyaljuk. Ugyanakkor az önkormányzati szektoron belüli lakbérpolitika és lakbér-támogatási konstrukció kialakításakor figyelembe kell venni a magánbérlakás szektort, különösen annak támogatott szféráját. Elvileg elképzelhető ugyanis, hogy a keresleti és kínálati viszonyok változása következtében a magánbérlakásokért fizetett lakbérek alacsonyabbak lesznek a önkormányzati lakások lakbérénel. Svédországban nem ritka, hogy a magánpiaci lakbérek alacsonyabbak, mint az önkormányzati lakbérek, aminek az oka részben a lakbér szabályozás és a piaci viszonyok változása. A lakbérpolitika kialakításánál végig kell gondolni, hogy miként alakul a piaci környezet: nem fordul-e elő, hogy a magánbérletekhez adott támogatás nagyobb lesz mint az önkormányzati lakásokhoz adott támogatás, illetve kedvezőbb lesz a háztartásnak magánszektorból bérelnie, mint az önkormányzattól. A magánbérleti támogatások ebben a pillanatban még csak elenyészők, és az előnyök-hátrányok is sokkal többértűek. PL. a magánbérleti szektor esetében a lakhatás biztonsága sokkal alacsonyabb, mint az önkormányzati szektorban; vagy a költségek összevetésénél figyelembe kell venni a tőkeköltségeket is nemcsak a folyamatos kiadásokat; illetve a különböző megoldások adóvonzata sem mellékes<sup>21</sup>.

A finanszírozási oldal kérdései mellett a példák arra is rámutatnak, hogy a lakásfenntartási támogatás, az új (2005 elején megindított program alapján működtethető) lakbértámogatás és az önkormányzati lakbértámogatás egymástól elválasztva működnek. Az első két programot a szociális osztály, a harmadik programot tipikusan a vagyionkezelők kezelik. Ez a feladatmegosztás részben csökkenti a programok átláthatóságát, részben konfliktust is jelenthet egyes programok között. (PL. ha a magánbérlakás és az önkormányzati bérlakás támogatás tartalma nagyon különbözik egymástól, akkor ez feszültségeket okozhat.)

Az interneten elérhető helyi rendeletek alapján összehasonlítottuk 20 magyarországi település és három budapesti kerület lakbértámogatási rendszerének szabályozási kereteit.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> PL. ha 30000 ezer Ft lakbérbevétel után havi 7500 Ft-ot (25 %) kell befizetni, ami több mint a központi állami támogatás. Természetesen ez csak akkor igaz, ha a lakástulajdonos korábban nem fizetett adót.

<sup>22</sup> A letöltés ideje 2004. november. A vizsgálatban szereplő városok: Baja, Balassagyarmat, Balatonlelle, Budakalász, Budapest, IV. kerület, Budapest, III. kerület, Budapest, XIV. kerület, Debrecen, Érd, Esztergom, Hajdúböszörmény, Kapuvár, Kazincbarcika, Kecskemét, Kőszeg, Kunszentmiklós, Maglód, Miskolc, Mosonmagyaróvár, Nagykanizsa, Százhalombatta, Vác és Zalaegerszeg voltak.





A lakbértámogatás rendszerének vizsgálatakor különösen a jogosultak körét, a támogatás mértékét, és a kizárás feltételrendszerét vettük szemügyre.

A vizsgált településeken az önkormányzati bérlakásokban élők bérleti díjjal kapcsolatos terheit hivatott enyhíteni a lakbértámogatás. Ez alól kevés kivétel tapasztalható: Újpesten az 1989 előtt létesült magánbérleti viszonyra is kiterjesztik a jogosult bérletek körét, amennyiben ezeket az akkori szerződésben az 1996-ban az önkormányzati lakásokra megállapított lakbérek kétszeresénél nagyobb bérleti díjért adták ki. A kerületben külön az önkormányzati bérlakások bérlőire vonatkozóan nem hoztak rendeletet. Kecskeméten a magánbérlakások bérlői is igényelhetnek lakbértámogatást, amennyiben jövedelmük alapján szociális bérlakásra volnának jogosultak.

A vizsgált településeken a lakbértámogatásra való jogosultságot jövedelmi korláthoz kötik, és az egy főre jutó felső jövedelem-határ általában az önm 75% és 200%-a között mozog, attól függően, hogy egyedülálló (magasabb) vagy többtagú háztartás-e a segélyezett. Ettől akkor tapasztalható eltérés, ha méltányosságból pl. rokkantság esetén nagyobb önm-sokszorosított határoznak meg (Hajdúböszörmény) maximális jövedelemhatárként. Budapest XIII. kerületében a 62 évnél idősebbekre és a sokgyermekesekre is eltérő, magasabb maximális jövedelemhatárt alkalmaznak. Baján a lakbértámogatásra való jogosultságot a helyi rendelet azoknál állapítja meg, akik jogosultak az átmeneti segélyre (ezt szintén az önm alapján határozzák meg).

A vagyoni viszonyokat nem minden település szabályozza a lakbértámogatási rendeletben, és amennyiben erre külön kitérnek a rendeletben, sem mindig közlik, hogy mekkora vagyon a kizáró tényező. Több településen a vagyoni helyzet egyik mércéjeként az autó tulajdonlását vagy az ingó- és ingatlanvagyon öregségi nyugdíj mértékében kifejezett többszörösét alkalmazzák mérőszámként. Sok helyen a lakásból származó jövedelem, illetve az eltartási szerződés megléte is kizáró tényező. A szabályozások eltérésére magyarázatot adhat, hogy a települések az önkormányzati bérlakásokban élők (amely gyakorlatilag a segélyezett csoport) esetén egyéb rendeletükben már rögzítették a bérlakásban élők vagyoni és jövedelmi korlátait.

A méltányolható lakásnagyságot a települések mindegyike rögzíti, általában személyszámtól függő szobák számaként. A szobaszámok településtől függően eltérnek. Emellett megfigyelhető, hogy néhány település a méltányolható lakásnagyságot négyzetméterenként adja meg, és valahol a komfortfokozat is tényezője a méltányolható lakásigénynek. A vizsgált települések közül a XIII. kerületben és Budakalászon mind a szobaszám, mind a lakásnagyság szerepel a méltányolható lakásnagyság szabályozásában. Természetesen a lakástípusok ilyen jellegű felosztása a helyi lakásállomány paramétereinek felel meg.

A támogatásra jogosultak lakbéreinek támogatási rendszere nagy változatosságot mutat mind a peremfeltételek, mind a megszerezhető támogatás mértéke alapján.

- különböző időpontban érvényes lakbérhez viszonyított különbség megtérítése;
- a támogatás mértéke a lakbér összjövedelem adott százaléka feletti része;
- az önkormányzati bérlakás lakbérébe eleve belekalkulált a támogatás;
- jövedelem-, háztartásnagyság és lakbérkiadás-függő a támogatás;
- jövedelem- és lakbérfüggő a támogatás;
- komfortfokozat, alapterület, eltartottak száma és jövedelemfüggő a támogatás;
- csak a lakásfenntartási támogatás keretén belül támogatják az önkormányzati lakások lakbérét;
- egyéni elbírálással állapítják meg a támogatás mértékét;





- a támogatás csak lakbérfüggő;
- lakás mérete, otthlakók száma, a bérbeadás módja és a jövedelem függvényében alakul a lakbértámogatás.

A jogosultak körét nem csak a jövedelemhatárokkal, sok esetben a lakbérkiadások jövedelemhez viszonyított minimális arányával és a méltányolható lakásnagysággal szűkítik le, hanem egyéb tényezőket is meghatároznak az önkormányzatok: kizárhatják

- a hátralékosokat,
- a már lakásfenntartási támogatásban részesülőket,
- az önkormányzati bérlakásszektor nem szociális szegmensében élőket,
- a lakás-túlfogyasztókat (nagyobb alapterületű lakásban él, mint a helyi normatíva által meghatározott lakás),
- vagy akár azokat, aki „bizonyíthatóan sérti a közösségi együttélés szabályait”.

Sok település több tényezőt is felsorol a kizáró okok között. Tekintettel arra, hogy a lakásfenntartási támogatás – törvényi szabályozása miatt is – szintén tartalmaz lakbértámogatási lehetőséget, így több település kiköti a lakásfenntartási támogatás egyik alapját képező lakbérkiadás ismételt beszámolásának tilalmát. Ezen felül feltűnő, hogy a piaci-, és költségalapú lakások bérlőit, csakúgy, mint a pályáztatott bérlőket több településen kizárják a lakbértámogatásból, itt tehát a (potenciális) segélyezettek csoportjának csökkentését is célzó lakás”kiadást” alkalmaznak az önkormányzatok.

#### 4.7.1 Szombathely lakbértámogatási rendszere

A szombathelyi lakbértámogatási rendszer rendkívül összetett és nagy adminisztrációt igényel. A város mégis ezt a megoldást választotta annak érdekében, hogy a lakberek a lakások szolgáltatási színvonalát tükrözzék, és ehhez képest lehessen a bérlők jövedelmi helyzete alapján megállapítani a támogatást.

A lakások esetén négy szolgáltatás-típust különítettek el: lakóövezet, épület, műszaki állapot, lakás, az egyes szolgáltatástípusokhoz pedig fő ismérveket, ezen belül konkrét megjelenési formákat jelöltek meg. A konkrét megjelenési formákat 0-10-ig osztályozták (az osztályzatokat szakértők alakították ki). Ezt a pontszámot az ismerv szerinti 0-10-ig terjedő súlyzószámmal szorozták fel (az ismérvek egymáshoz képesti súlyát ábrázolja), az eredményt a számok összege adja, majd ezeket az eredményeket is felsúlyozták a főcsoport 0-10-ig terjedő súlyzószámával, majd végül ezt a 4 számot is összeadták. A négyjegyű eredményt végül 100-zal osztva lefelé kerekítették, majd megszorozták egy 1,5-es (tapasztalatok alapján kialakított) együtthatóval, amely a lakás egy négyzetméterre jutó lakbérért adta ki. Ebből a lakbérből vonják le a lakbértámogatást.

A lakbértámogatást azok kaphatják, akik háztartásában az egy főre jutó jövedelem a megelőző 12 hónapra vetítve nem haladja meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 310% (egyedülálló), 210% (kétfős háztartás), 190% (háromfős háztartás), 175% (négyfős háztartás), 155% (öt vagy több fős háztartás) arányát, azaz 2001-ben a támogatás max. 56761 Ft-ig volt adható, 2004-ben ez a jövedelemhatár 71920 Ft.

A támogatás csak az elfogadott lakásnagyságnál nem nagyobb lakásra értendő, az afölötti alapterületre a teljes lakbért ki kell fizetni (azaz nem kizáró tényező a nagyobb lakásban lakás). Támogatás mértéke jövedelem nyugdíjminimumhoz képesti nagysága és háztartásnagyság alapján táblázatos módon megállapított.



A lakbértámogatás kb. a bérlők 50%-ára terjed ki, mértéke több mint a lakbérek 20%-a. A lakbéreket évente az öregségi nyugdíjminimum emelésének mértékével emelik. A lakbérek nem érték el a piaci lakbér szintjét.

#### **4.7.2 Szolnok lakásfenntartási támogatási rendszerének 1994-es javaslata**

A szolnoki támogatási rendszer elsőként az országban vezette be a „rés-képleten” alapuló modellt.<sup>23</sup> Ennek a modellnek az volt a lényege, hogy az önkormányzat a rászoruló lakosság esetén vállalja át a normatívánál nem nagyobb lakásfogyasztás azon részét, amely a jövedelem 35%-a felett van. Ezzel párhuzamosan növelték az önkormányzati lakbéreket, a lakások minőségi mutatói alapján (az okok megegyeztek Szombathely motivációjával).

A lakásfenntartási támogatást a legrászorultabbak kapták, támogatás mértéke függött a családok nagyságától és jövedelmétől. A minimális hozzájárulást a lakásköltségekhez bérlakásban élők esetén a jövedelem 35%-ában, saját tulajdonú lakásban élők esetén 25%-ban határozták meg. A standard lakásegység a háztartás lélekszámától függően: 25 nm/fő-ben került megállapításra, személyenként 10 nm-rel növekedve.

A lakásköltségek esetén megállapítottak egy ún. lakbérnormát, amely függött attól, hogy a lakás a település mely részén helyezkedik el, és hogy milyen a komfortfokozata, kialakításra került az ún. közműdíj-norma, amely lakástípustól függött (távűtés vs. nem távűtés). Ez alapján alakult ki a normatív fogyasztás egy fix összeg plusz négyzetméterenként x Ft összegeként.

A lakásfenntartási támogatás célja részben a nagy lakásokban lakó kis háztartások kisebb lakásba való költözésre való motiválása volt, illetve a nagy háztartások kis lakásból nagyobbba történő költözésének elősegítése volt.

A szolnoki javaslat a rés-képlettel dolgozott, amely alapjául a normatív lakásköltség meghatározását egy összetett rendszerrel alakította ki, és különbséget tett a saját lakásban élők, illetve a bérlakásokban élők között, mert ezzel kívánta ellensúlyozni a lakáskiadások között nagy összegként megjelenő lakbér súlyát a jövedelemhez képest, de mégis egy megoldást talált a bérlakásokban élők lakásfenntartási terheinek csökkentésére is.

A lakástámogatási program tapasztalatairól készített elemzés (Erdősi, Mark, Tosics, 1994) a rendszer továbbfejlesztésére tett javaslatot: A program egy éve alatt az önkormányzat 21 millió Ft-ot használt fel, de a program költségeit a lakbérbevétel növekménye (33,7 millió Ft) bőven fedezte. A bérlők 17 %-a (772 család) kapott támogatást, sőt egy szűkebb körben az alacsony jövedelmű tulajdonosok is támogatáshoz juthattak. A Városkutatás Kft. és a washingtoni Urban Institute a „t” paraméter lelépcsőzésére tett javaslatot, aminek a következtében a nagyon alacsony egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartások relatív is kevesebb lakáskiadás (alacsonyabb t érték) mellett juthatnak támogatáshoz, továbbá felhívta a figyelmet a rezszi normatívák felülvizsgálatára. A privatizáció és a magas költségek miatt a program 1996-ban leállt.

A jelenleg is hatályos lakásfenntartási rendszer a javaslatnak csak bizonyos elemeit foglalja magában: a tulajdonosok és bérlők támogatási összegei eltérőek (a bérlői támogatás

---

<sup>23</sup> A javaslat előzménye egy bérlakásszektor átalakítására vonatkozó javaslat volt, amely lassabb lakásprivatizációt javasolt, és egy, a jövedelemtől függő lakbér-támogatási rendszer melletti lakbéremelést. A lakbér-támogatási javaslat a „rés-képletre” épült, s azt vizsgálta, hogy különböző lakbér-szintek és elvárt lakáskiadási szintek (t érték) mellett milyen részvételt és költséget jelent. A javaslat arra feltevésre épített, hogy a privatizáció lassítható, de a politikai döntések gyakorlatilag egy tömeges privatizációt idéztek elő. (Hegedűs, Struyk, Tosics, 1990)



négyzetméterenként akár 25%-kal is magasabb adott komfortfokozat esetén), illetve a normatív lakásméreten felüli lakásban való lakás nem kizáró tényező, viszont legfeljebb az ezekhez a lakásméretrehoz rendelt lakásköltségek elszámolása lehetséges.

### 4.7.3 Debrecen lakbértámogatási rendszere

Debrecenben az önkormányzati lakbérek átalakítására került sor. A lakbérek kapcsán megállapítottak egy minimális lakbért, amely a lakbér egy négyzetméterre vetített összege, és amely fedezi az adminisztráció költségét (az öregségi nyugdíjminimum 18%-a), amelyből a bérlő 50% kedvezményt kaphat.

A lakbérek az alapterülettől, a komfortfokozattól, az építési technológiától, valamint a lakás elhelyezkedésétől függenek. A lakbér maximálisan fizetendő önrészét az együttköltözők számától teszik függővé, és a háztartásjövedelem hányadaként határozzák meg (30-16% a létszám növekedésével).

A lakbértámogatás a létszám és az egy főre eső jövedelem összefüggésében legfeljebb az öregségi nyugdíj 0 és 112%-a közé esik és egy táblázatban foglalták össze. Csak a támogatott alapterületig vehető igénybe a lakbértámogatás.

A lakbértámogatás Debrecenben tehát szociális alapon jár minden önkormányzati bérlakásban élőnek, és itt is rögzítik a háztartás jövedelemhez arányított minimális hozzájárulását a lakbérhez, tehát csak az afölötti lakbér támogatására van lehetőség.

### 4.7.4 Nyíregyháza lakbértámogatási rendszere

Nyíregyházán 2003-ban vezették be a lakbértámogatási rendszert annak érdekében, hogy a biztosítsák a bérlakásszektor stabilabb finanszírozását, illetve az állomány öfenntartó üzemeltetését lehetővé tevő lakbéremelés lakosságot megterhelő hatásainak enyhítését. A lakbértámogatás kompenzálja tehát a lakbérek emelésének következményeit a rászoruló háztartások esetén. A lakbéreket összkomfortos lakások esetén 2003-ban 136 Ft/nm/hó-ról 300 Ft-ra, komfortos lakások esetén 130 Ft-ról 299 Ft-ra emelték, majd 2005-ben egy újabb emelés következett. Azok esetében, akik jövedelmének 10%-át meghaladta még a lakbéremelés előtt megállapított lakbér, nem emelték a lakbért, de ők támogatást sem kapnak.

A lakbértámogatás csak egy meghatározott lakásnagyságig jár, amely a támogatott háztartás nagyságtól függ (6 fő felett a normatíva 6 nm-rel nő). Amennyiben a háztartás az alább felsoroltnál nagyobb lakásban él, továbbra is jogosult a támogatásra, de csak az adott lakásméretig – e fölött a lakbér teljes összegét kell fizetnie:

Háztartás nagyság	1	2	3	4	5	6
Lakás nagysága (nm)	46	53	65	73	80	86

Nyíregyházán a lakbér-támogatás nagyságát az ún. „rés” képlet határozta meg, amely szerint amennyiben a megemelt lakbér normatív lakásnagyság esetén a háztartásjövedelem 10 %-át (t érték) meghaladja, akkor a háztartás támogatást kap. A támogatás egyenlő a támogatott lakásnagysághoz tartozó lakbér mínusz a háztartás jövedelem 10 %-a.

Továbbá az önkormányzat meghatározott élethelyzetek esetében kiegészítő támogatás nyújtásáról határozott (kiegészítő támogatások).



A rés képlet tehát az alábbi:

$LT = k * [MLS - MLH] + T$  (Feltéve, ha a  $MLH < MLS$ ), ahol

LT lakástámogatás

MLS a társadalmilag elfogadott lakásköltség nagysága

MLH a lakásköltségekhez való minimális hozzájárulás

K faktor a különbség hányad részét finanszírozza a támogatás (itt: 100%)

T egyéb kiegészítő támogatás, amelyet egyedülálló idősök és gyermekek kaphatják (ad hoc támogatási elemek)

#### 7. tábla Kiegészítő támogatások (Ft/hó)

Háztartás típusa	Egyedülálló idős	Egy gyermeket nevelő	Két gyermeket nevelő	Három és több gyermeket nevelő
Kiegészítő támogatás	2500	2000	3500	5000

A lakbértámogatás kidolgozását egy felmérés előzte meg, és a támogatást folyamatos monitoring segítségével értékelik. A lakbértámogatás jól célzott támogatásnak bizonyul, ami azt jelenti, hogy mind a háztartás, mind pedig az egy főre jutó jövedelem alapján képzett csoportok esetében érvényesül az az elv, hogy: minél alacsonyabb jövedelmű a háztartás, annál nagyobb összegű támogatást kap, és a támogatás annál nagyobb súlyt képvisel a háztartás bevételei között (a lakástámogatás kiegészítő támogatási elemek hatása nélkül).<sup>24</sup>

A magasabb egy főre jutó jövedelmű háztartások részére nyújtott lakbértámogatás arányaiban alacsonyabb a nőtlen és az özvegy háztartások esetén, míg az alacsonyabb keresetű hajadon, elvált és egyéb szerkezetű családoknál az arány magasabb. Érdekes viszont, hogy a házasság és élettársi kapcsolatban élők esetén az arány nem éri el a 10%-ot. Ennek hátterében az áll, hogy a házasság 78,5%-a, az élettársi kapcsolatban élő háztartásfős családok pedig több mint 80%-a él a normatívánál kisebb lakásban, így ők nem tudják kihasználni a támogatást. Látható az is, hogy a kiegészítő támogatás mindegyik csoportot kedvezően érinti: a támogatás/jövedelem arány 1-3%-kal nő a kiegészítő tényezők hatására.

A lakbértámogatási rendszer bevezetése egy korszerűbb bérlakásgazdálkodás irányába tett lépés volt. A programba bekerült lakásállomány (a teljes önkormányzati tulajdon kb. 50 %-a) hatékony működésének egyik alapkérdése, hogy a szektor lakbér bevételei (lakosság által fizetett tényleges lakbér és a hozzá kapcsolódott támogatás) fedezik-e a lakásállomány korszerű működésének kiadásait. A mai lakbérszint (312 Ft/nm) a piaci lakbérének kb. az 50 %-a, lényegében elegendő a lakásállomány elfogadható szinten történő fenntartására.<sup>25</sup> A

<sup>24</sup> A 2004-es előzetes értékelésből kiderül: A háztartásjövedelmek alapján képzett csoportok szerint a legalacsonyabb jövedelmű háztartások esetében (alsó 25 %) a jövedelmük 20 %-át kapják támogatásként, míg a legfelsőbb csoport esetében a támogatás mértéke lecsökken 3 %-ra. A támogatás abszolút összege azonban az első négy csoportban alig változik (6500-5900 Ft között), majd az utolsó csoportban esik majdnem 2 ezer Ft-ot átlagosan. Ez azt mutatja, hogy ez a konstrukció egyenletesen terítette el a támogatást az alsó négy jövedelmi ötdöbbe tartozó háztartások között, és csak a legmagasabb jövedelmi ötdöt zárta részlegesen ki. (Hegedűs 2004)

<sup>25</sup> Nyilvánvaló, hogy a meglévő önkormányzati tulajdonnal kapcsolatban nem jeleneik meg a tőkeköltség, amit egy teljességre törekvő elemzésnek figyelembe kell vennie.



lakbéremelés után a lakbérhátralékok növekedtek. A teljes állományban a lakbérhátralék 37 millió Ft-ról 51 millió Ft-ra növekedett, a lakbérhátralékok 62 %-a ugyanakkor abban a lakásállományban keletkezett, amely nincs bekapcsolva a programba, bár a növekedés üteme gyorsabb a programon belüli lakások körében: egy év alatt 5 millió Ft-tal (36 %-kal) növekedett a lakbérhátralék.



## 5 Magán-bérlakás szektor

Magyarországon a tulajdonos által lakott lakások aránya 92 %-ra növekedett (2004). Ez az arány rendkívül magas nemzetközi összehasonlításban, és benne gyökerezik a mai magyar lakáshelyzet számos problémája, amelyeknek káros következményeit kevesen látják. A mobilitás csökkenése, merevebb lakáspiac (a lakáspiaci alkalmazkodási képesség hiánya), a szociális problémák kezelésének nehézségei, generációs konfliktusok (idősebb generáció kötelezettségei), a fiatalok lakásvásárlási "kényszere", a támogatások elszivárgása (a tulajdoni szektornak nyújtott támogatások), mind olyan érvek, amelyek a "bérlakás ellenességben" felnevelkedett lakáspolitikusokat nem győzik meg.

Ahogy láttuk, a magyarországi lakásállomány tulajdoni összetétele jelentősen eltér az európai trendtől, bármily változatosak legyenek is az EU lakásrendszerei. Az eltérések ellenére két kétségbenvonhatatlan összefüggés adódik az összehasonlításból:

- rendkívül alacsony a bérlakások aránya
- és rendkívül alacsony szociális bérlakások aránya is.

Eme eredmény okai leginkább a korábbi rendszer lakáspiac-politikájában és az új rendszer által megkezdett privatizációs folyamatban keresendők. Ezzel szemben a modern közgazdasági elmélet alapján álló, a szabadpiaci modellből kiinduló lakáspolitikai a tulajdoni formák vonatkozásában a semleges támogatási és adópolitika mellett áll ki. Ez azt jelenti, hogy közgazdasági szempontból semmi ok sincs arra, hogy a magántulajdoni (tulajdonos által lakott) lakásformát előnyösebbnek tekintsük, mint a bérlakásformát.

A mai magyar szabályozás többféle módon is bérlakás ellenes. A magánszektorba jutó támogatások (lakásépítési kedvezmény, kamatkedvezmény, helyi támogatás, munkahelyi támogatás stb.), valamint az adókedvezmények (magántulajdonú lakások vásárlása, megtakarítások utáni kedvezmény, imputált lakbér<sup>26</sup>) azt eredményezi, hogy a háztartásoknak "drágább bérelni, mint lakás vásárolni, építeni". Ez közgazdaságilag torz rendszerhez, a társadalom erőforrásainak torz kihasználásához vezet. Nemcsak a keresleti, hanem a kínálati oldal (befektetők) torz szabályozása is növeli a hátrányait a bérlakásba befektetőknek (elsősorban jogi szabályozás, és a kockázatok – nem fizetés, túlzott értékvesztés, kifizetetlen számlák, stb., – nem megfelelő kezelése) szisztematikus hátrányai vannak. Így nem véletlen, hogy Magyarországon gyakorlatilag nincs magánbérleti szektor.

Több érv szól amellett, hogy egy jelentősebb méretű magánbérlakás szektor sokban segítené a lakáspolitikai céljainak elérését.

- A tulajdonformák közötti választás szabadságát biztosítja egy szélesebb magánbérlakás szektor. 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

---

<sup>26</sup> Az imputált lakbér azt jelenti, hogy a lakástulajdonos vagyonának lakásként hasznosítása után nem fizet adót, szemben a lakását bérlő háztartással, amely adót fizet a vagyontárgyából (nem lakás) származó jövedelme után.





anyagi feltételeiben. és/vagy földrajzi megállapodottságában bekövetkező változásnak és nem kényszerválasztásnak az eredménye.

- A tulajdoni szektor túlzott nagysága fékezi a lakás mobilitást, és ez fékezi a gazdasági szerkezetátalakulást. Lengyel lakásrendszer elemzés kapcsán mutatták ki, hogy a munkanélküliség 15 %-t<sup>27</sup> okozza a bérlakásszektor hiánya. Legújabb elemzés egyértelmű összefüggést talált a munkanélküliség és a bérlakások hiánya között<sup>28</sup>.
- A nagyobb magánbérlakás állomány csökkenésénél az igényt a magántulajdoni lakások támogatása iránt, és így elősegítené egy kiegyensúlyozottabb lakástámogatási rendszer kialakulását.

## 5.1 Magán bérlakás szektor – nemzetközi kitekintés

A 19. és a 20. századi iparosodás és a gyors városiasodás időszakában a magánbérlakás szektor a városi lakosság gyors növekedésére épült. Ez igaz volt mind Nyugat-Európában, mind az Egyesült Államokban, épp úgy mint Budapesten is. A II. világháború után a nyugati európai országokban erőteljesebb állami beavatkozás kezdődött meg a szektor működésébe, amelynek eredményeként a szektor jelentősen visszaszorult, ellentétben az Egyesült Államokkal, ahol a szektor korábbi jelentősége továbbra is fennmaradt. Az utóbbi húsz évben a legtöbb EU tagország megkezdte a magánbérlakás szektor korlátozásának felszámolását.

A magánbérlakás szektor korlátozására irányuló kormányzati politikák eredményeképpen 1994-ben csak egy EU tagországban haladta meg a magánbérlakás szektor aránya a 30 százalékot a teljes lakásállományon belül, míg az Egyesült Államokban ez az arány tartósan 30% fölött van. Ez persze nem azt jelenti, hogy a szektor optimális aránya 30 százalékon felül kell hogy legyen. A kívánatos arány a lakosság olyan jellemzőitől függ, mint a korösszetétel, a városiasodás kiterjedtsége, a migráció, a család szerkezet és a jövedelem viszonyok. A tapasztalatok azt mutatják, hogy kormányzati beavatkozás nélkül, a lakáspiac érzékenyen képes reagálni ezekre a viszonyokra és képes kielégíteni a lakosság keresletét.

A II világháború után (és néhol az I. világháború után is) az Európa szerte bevezetett korlátozások közül a legnagyobb torzító hatása a lakbér kontrollnak volt. A lakbér kontroll, a bérlők erőteljes védelmével és a más célú lakáshasznosítás megakadályozásával párosítva, a szociálpolitikának egyik fő eszközévé vált. Ezzel, rövid távon, a nagyszámú bérlő csoportot megvédték az infláció okozta és a lakásállomány pusztulásából eredő lakbérnövekedéstől és a nagy városok felgyorsuló növekedését kísérő lakáskereslet változásának hatásaitól. Hosszabb távon azonban a lakbér kontroll káros hatásai nyilvánvalóvá váltak, a legsúlyosabb következményei az alábbiak voltak: a magán befektetők nem ruháztak be a meglévő bérlakásállomány fenntartásába illetve új bérlakások építésébe, azok a bérlők, akiknek privilegizált hozzáférése volt az alacsony lakbérű lakásokhoz immobillá váltak, és kialakult a bérlakások nem megfelelő hatékonyságú elosztási rendszere.

---

<sup>27</sup> Commander S. és F. Coricelli által szerkesztett *Unemployment, Restructuring and the Labor Market in Eastern Europe* (Munkanélküliség, szerkezetváltás és a munkaerőpiac Kelet-Európában) c. Világbanki 1996-ban megjelent kiadvány szerint a munkanélküliség legalább 20% köszönhető a lakáspiac merevségének, amelyben óriási szerepet játszik a piaci alapokon működő magánbérlakás-szektor hiánya.

<sup>28</sup> Ld. például a Warwick-i egyetemen oktató Andrew Oswald-nak az *Economist*-ban is idézett munkáját, amely szerint a legnagyobb magántulajdoni lakás aránnyal rendelkező országokban a legnagyobb a munkanélküliség, mivel a lakástulajdonosok kevésbé hajlandóak elköltözni a munkavállalás érdekében.



Ezen kedvezőtlen fejleményekre az egyik általános válasz a kormányzati finanszírozású vagy non-profit, alacsony költségű bérlakás programok kibővítése volt. Ezek a programok rövid távon ugyan javítottak a helyzeten, de a fentiekhez hasonló hosszú távú problémákat okoztak. Az alacsony lakbérszint egyrészt azt jelenti, hogy kevés pénz jut a fenntartásra és a legfontosabb felújítási munkákra másrészt, hogy a bérlakás állomány kevésbé tudja betölteni azt az alapvető szerepét, hogy viszonylag rövid távon nyújtson lakhatási lehetőséget a mobilabb rétegeknek. Ráadásul az ilyen típusú bérlakás állomány kevésbé érzékeny a piaci keresletre, például nem a potenciális bérlők igényei által meghatározott helyre és formában épülnek a lakások. Ezen túlmenően a támogatott bérlakások által támasztott verseny kevésbé vonzóvá teszi a szektort a magánbefektetők számára.

Jelenleg Európán belül országoként igen eltérő a szektor helyzete. Mindenütt bekövetkezett a bérlakás szektor egészének a beszűkülése, elsősorban a reál jövedelmek nagy mértékű növekedésének és a jelzálog hitelekhez való könnyebb hozzájutásnak köszönhetően. A teljes bérlakásszektoron belül a magán bérlakások aránya igen széles skálán mozog, az alacsonynak tekinthető angliai 27 és a holland 35%-tól kezdve egészen a spanyol 80 és a görög 100%-ig terjedően. Ezen változatosság ellenére általános tendenciaként elmondható, hogy a kormányzatok megpróbálják csökkenteni beavatkozásukat a bérlakás-szektorban és elősegíteni a magán befektetések növekedését. Ez a törekvés tükröződik a lakbérkorlátozások megszüntetésében, illetve enyhítésében elsősorban Franciaországban, Spanyolországban és Nagy-Britanniában.

Mint említettük, a hatalmas szociális bérlakás-szektor a magánbérlakás-szektor háttérbe szorításával párhuzamosan alakították ki. Az európai bérlakás-szektor politika fejlődésének egyik érdekes vonása az a jelenlegi feltételezés, hogy a bérlakásszektor ezen két szegmense valójában két különböző szektor. E szerint a szociális bérlakásszektor hosszú távú, támogatott lakásmegoldást kínál egy, inkább elméletileg mint gyakorlatilag, rászoruló rétegnek. Mára azonban felismerték, hogy szükség van egy szabad piaci alapokon működő magán bérlakás szektorra is a már lakással rendelkezők költözéséhez (internális és externális) és az újonnan alakult háztartások (diákok, egyedülállóak és fiatal házaspárok) számára, akik nem tudnak azonnal saját lakáshoz vagy támogatott bérlakáshoz jutni. Csak egy érzékeny és rugalmas részpiaccal rendelkező piac tudja ezeket a háztartásokat lakáshoz juttatni.

Az Egyesült Államokban, összhangban a jóléti állam általánosan alacsonyabb szintjével, a lakáspiac a magánbérlakás piacra bízta az új vagy elköltöző háztartások keresletének kielégítését és azok lakáshoz juttatását, akik nem képesek vagy nem akarnak hosszú távon sem saját tulajdonú lakáshoz jutni. Amerikában a szociális bérlakás szektor - attól függően hogy hogyan határozzuk meg - csak 2-5 %-t képvisel a teljes lakásállományon belül és csak a legalacsonyabb jövedelmű réteg veheti igénybe. A bérlakásszektor másik része (a teljes lakásállomány 30-35%-a) semmilyen támogatásban nem részesül, mindenféle korlátozástól mentes magánbérlet.<sup>29</sup> Ennek körülbelül egyharmada családi ház, amelynek bérbeadói csak kis számú kiadott lakással rendelkeznek. A többi kétharmad több lakásos házban lévő lakás. A teljes magánbérlakás állomány 20%-a az, ami társasházban a tulajdonos által kiadott lakás, a fennmaradók pedig olyan apartman házakban vannak, amelyek vagy gazdag magánszemélyek vagy befektető cégek tulajdonát képezik.

Az amerikai magán bérlakás piac különféle adókedvezményekben, elsősorban a gyorsított adóleírási kedvezményben részesült. A kedvezményeket, az általános adóreform részeként,

---

<sup>29</sup> New York az egyetlen olyan nagy város, ahol jelentős lakbér kontrol és komoly bérlő védelem van, és egyben ez az egyetlen olyan nagy város, ahol gondot jelent megfelelő bérlakást találni.



1986-ban eltörölték és ma a szektor semmilyen jelentős támogatást nem kap. A szektorba irányuló kedvezmények 1982-ben történő nagy mértékű kiterjesztése többlet kínálatot hozott létre az apartman lakásokban. Elsősorban ennek köszönhetően az új apartman lakások építése olyan mértékben lelassult, hogy sok nagy városban az utóbbi években megemelkedtek a lakbérek.

A nem szabályozott amerikai magán bérlakás piac egy érdekes vonása a meglévő lakás állomány hasznosításának változékonysága. Mint fenn megjegyeztük, a magán bérletek körülbelül felét (családi és társasházi lakások) csak néhány lakással rendelkező lakáskiadók kínálják, és ezeknek a lakásoknak bérlakásként vagy sajáttulajdonú lakásként való a hasznosítása könnyen változtatható a piac nyomásának megfelelően. Ha a lakbérek növekednek, a meglévő lakások nagyobb arányát lehet bérlakásként hasznosítani. Még a nagy léptékű bérlakás hasznosítási projektek is könnyen átalakíthatóak bérlakásból társasházi formába, mivel a bérlőknek nincsenek bérlői jogaik a bérleti időn túl (ami általában igen rövid, többnyire egy év, de akár havonta megújítandó is lehet). Így a piac nem függ az új lakásépítéstől, könnyebben alkalmazkodik a magán bérletek iránti kereslet ingadozásaihoz.

Ez a helyzet különösen kedvező akkor, mikor az alacsony jövedelmű bérlők megsegítésének fő formájává egyre inkább a lakbér támogatás válik. A támogatásban részesülők bármilyen bérleményt választhatnak az adott minőségi és lakbér határok között és a támogatást a magánlakás bérbeadójának fizetik ki. Ez a támogatási konstrukció nem növelte a lakbéreket és messze hatékonyabbnak bizonyult, mint a szociális bérlakások építése, mind a költségek mind a támogatottnak az ingatlan elhelyezkedésére és egyéb dolgokra vonatkozó preferenciájának szempontjából.

## **5.2 A magánbérlakás szektor mérete és a lakbérek<sup>30</sup>**

Valójában a magánbérlakás szektor (csak az egész lakás bérléseket számítva) nagyságára nincsenek statisztikai adatok, mivel a háztartások érdekeltek abban, hogy eltitkolják a lakásuk bérbeadásából származó jövedelmüket. Ennek ellenére rendelkezésünkre áll némi statisztikai információ, amelynek alapján meg tudjuk becsülni a szektor nagyságát. A KSH által 1996-ban végzett adatfelvétel, a Mikrocenzus alapján következtetni lehet a lakások tulajdoni/használati szerkezetére (tenure). Budapesten a főbérleti lakások aránya a teljes lakásállományon belül 18.3%. A bejelentett főbérleti lakások 79% az önkormányzatok, 17%-a (24 715 lakás) természetes (magán) személyek és közel 5% (6994) egyéb (nem önkormányzat) jogi személyek tulajdonában van. A 2003-as felvétel országosan 4%-ra becsüli a magánbérlakások arányát. A szakértők ennél jóval magasabbra becsülik a magánbérlakás szektort. A lakáshitel program következtében jelentős lehet a magánbérelti szektor bővülése 2001 és 2003 között.

Egy korábbi vizsgálat alapján arra lehetett következtetni, hogy az állami bérlakások privatizációja megnövelte a magánbérlakás kínálatot.

### **Lakásprivatizáció és a magánbérlakások**

A lakásprivatizáció – feltevéseink szerint – bővítette a magánbérlet kínálatot. A bérlakás vizsgálat (1995) épületszintű adatai alapján megállapítható, hogy a magántulajdonba került lakások 2,5 százalékát adják bérbe az új tulajdonosok, és további 1,3 százalékuk adja bérbe a lakás egyes helyiségeit. Az önkormányzati tulajdonú lakások 0,6 százalékát adják bérbe

---

<sup>30</sup> Ebben a pontban az Önkormányzati és piaci lakbérek Magyarországon (Immopress Kft) tanulmányának eredményeit használjuk



egész lakásként és ugyancsak 0,6 százalékukat csak részlegesen (állami lakások bérlőinek már régóta. joga albérletbe adni a lakást) Nincs információ arra nézve, hogy a korábban is magántulajdonban lévő lakások mekkora hányadát adják bérbé

A budapesti lakásbérleti díjak nagyságával kapcsolatosan két előzetes megjegyzést kell tennünk. Egyrészt a bérleti díjak rendkívül széles skálán mozognak, a havi néhány tízezer forinttól több százezer forintig terjednek.<sup>31</sup> Másrészt meg kell említenünk az informális kapcsolatok jelentős hatását a lakásbérleti díjakra, ami azt jelenti, hogy sok esetben az "ismerősök" közötti lakásbérleti jogviszonyban nominális, alacsony lakbért kérnek, amit részben az alacsony kockázati tényezők, részben pedig a bérlő "szívességei" kompenzálnak. Nagyon hasonlóan működik a piacnak ez a szegmense a "kalákához", ahol szívességek cserélnek gazdát.

Nem beszélhetünk arról, hogy lakáshiány lenne a magánbérleti piacon. Ha a kereslet nagyobb, mint a kínálat, a lakbérek nőnek, addig amíg a kereslet csökkenni kezd és a kínálat bővül. Egyes megyei jogú városok esetében a különböző piaci szegmensekben túlkínálat, más szegmensek és más városok esetében pedig túlkereslet jellemzi a piacot. A demográfiai mutatók, a jövedelmi viszonyok, a gazdasági fejlettség, a keresleti szegmensek speciális jellemezői mind befolyásolják ezt a képet.

A bérleti díjak elemzésénél több tényezőt kell figyelembe venni. Markánsa el kell választani egymástól az önkormányzati és a piaci lakbérek kategóriáját, összehasonlításuk is csak bizonyos tényezők figyelembe vételével lehetséges.

A magánszféra bérleti díjainak elemzésénél figyelemmel kell lenni a magánforgalmat terhelő olyan kiadásokra, amelyek az önkormányzatoknál nem jelentkeznek.

Ilyenek például az adók. Legális bérbeadáskor a magánszemély bérbeadó esetében 25 %-os személyi jövedelemadó terheli (2005. jan. 1-től) a bevételt, amelyet az adószámos magánszemély a személyi jövedelemadó bevallásban tüntet fel. Lehetőség van arra, hogy egyéb jövedelemmel összevontan adózzon a bevétel után, ebben az esetben az adó mértékét a magánszemély összjövedelme is befolyásolja.

Külön költség lehet még az önkormányzatok által az 1990. évi C. tv. felhatalmazása alapján esetlegesen bevezetett helyi adó is. Itt döntően a magánszemélyek kommunális adója jöhet szóba, amit általában vidéken nem vezetnek be, mivel az iparüzési adó kellő önálló bevételt biztosít az önkormányzatnak. Budapesten annyiban más a helyzet, hogy az iparüzési adó a főváros bevétele, amelyből a kerületek csak a forrásmegosztás eredményeként részesülnek.

Amikor a magántulajdonban lévő bérlakások bérleti díját tekintjük, két területet, fővárost és vidéket, külön kell vizsgálnunk. Az eltérés természetesen leginkább az árak tekintetében jelentős, a kereslet és kínálat alakulását illetően a fővárosi piac a speciális tényezőket hordoz. Az önkormányzatok lakáspiaci stratégiáját illetően azt mondhatjuk, hogy a fővárosi és a vidéki települések gyakorlata csak árnyalatokban különbözik.

---

<sup>31</sup> A bérleti piac legalsó szegmensébe tartozik például az a magánbérletként kiadott mosókonyha, amelyet egy szabolcsi faluból felköltözött fiatalember foglalt el az egyik fővárosi kerületben. A férfi a helyi szociális munkások kliense, s korábban az önkormányzat utalt ki számára egy - a mosókonyha mellett lévő - szociális bérlakást.



## BUDAPEST

A főváros esetében a legnehezebb átlagárakat meghatározni, hiszen az egyes kerületeken belül gyakran a teljes lakáskínálat előfordul a komfort nélküli lakástól a paneleken keresztül a luxuslakásokig, ezeknek az átlaga pedig szakmailag értelmezhetetlen. Ezért a kerületi bontást nem elhanyagolva érdemes áttekinteni az alábbi kategóriák bérleti díjának alakulását:

**8. tábla Bérletlakások árai a magánforgalomban Budapesten (Ft/m<sup>2</sup>/hó)**

Kategória	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1998	1996	1994
Komfortos	700	700	600	550	550	500	450	350	300
Külső lakótelep	900	850	800	750	750	700	600	450	350
"Sztár" lakótelep	1100	1100	1000	1000	1000	900	800	700	500
Nagykörúton kívül	1000	1000	1000	900	950	900	800	700	650
Nagykörúton belül	1100	1100	1100	1150	1200	1200	1000	850	750
Belváros	1200	1200	1200	1300	1300	1300	1200	1000	900
Zöldövezeti lakás	1400	1500	1700	1800	1800	1900	1800	1300	1200
Zöldövezeti villa	2000	2300	2700	2900	3000	3000	2600	1800	1500
Luxusvilla	2700	3000	3500	3800	3800	4000	3500	2300	1900

Forrás: Ingatlan és Befektetés

A fenti táblázathoz mindenképpen szükséges némi gazdaságtörténeti magyarázatot fűzni.

A főváros központi jellegéből, méretéből és leginkább gazdasági fejlettségéből adódóan kiemelkedően a legnagyobb lakásbérleti piacot jelenti. Budapesten és környékén nyugat-európai szintű a tőkekoncentráció, az egy főre eső GDP meghaladja az EU-átlagot, a nemzetközi cégek túlnyomó többsége is itt található meg, több mint tízezer a huzamosabb ideig a fővárosban dolgozó nem magyar állampolgárok száma.

A kilencvenes évek elején-közepén az ideiglenesen a fővárosban letelepülő nyugat-európai munkavállalók csak hosszas utánjárás után tudtak nekik megfelelő lakáshoz és villákhoz jutni, de ezekért hajlandóak voltak magyar szinten csillagászati összegeket kifizetni. Az egyre növekvő keresletet tapasztalva a kilencvenes évek végére már egy egész „iparág” állt rá a külföldi lakáskeresők igényeinek a kielégítésére: százával épültek a luxuslakások és luxusvillák, amelyekért még mindig kiemelkedően magas bérleti díjakat lehetett kapni. Ez a folyamat tükröződik a táblázatban, miszerint a bérleti díjak a 2000. év környékén érték el a csúcst, majd egy-két éves stagnálás után meredeken csökkenni, mondhatni, zuhanni kezdtek.

A csökkenés magyarázata három tényezőtől tevődik össze. A szinte kielégíthetetlen keresletet látva egyre több külföldi és belföldi befektető állt rá a minőségi lakásépítésre,



olyannyira, hogy 2000 környékére már enyhe túlkínálat mutatkozott, ami értelemszerűen az árak stagnálását vonta maga után. Már ez a tényező is jelentős változásokat indukált a budapesti bérlakás-piacon, a másik két tényező együttes hatása szinte alapjaiban rengette meg a biztos és magas bevételei forrásnak tekinthető piac alapjait. Az Orbán-kormány lakás- és hitelpolitikai intézkedései nemcsak az első lakásuk megszerzésén fáradozók fantáziáját mozgatták meg, hanem azokat is, akik már rendelkeztek saját lakással, ám a kedvező hitelfeltételek miatt a felesleges tőkéjüket lakásépítésbe fektették. Az így felépült évi több ezer lakás jelentős része rázúdult a bérlakás-piacra, hiszen a tulajdonosok legalább a hiteltörlesztés mértékét szerették volna visszanyerni a lakások kiadásából. A nagy kínálat természetesen viszonylag gyorsan elkezdte lenyomni az árakat, amihez csak hozzájárult a harmadik tényező egyre erősebb jelentkezése is.

### 9. tábla Átlagos piaci lakbérek – Budapest (Ft/m<sup>2</sup>/hó)

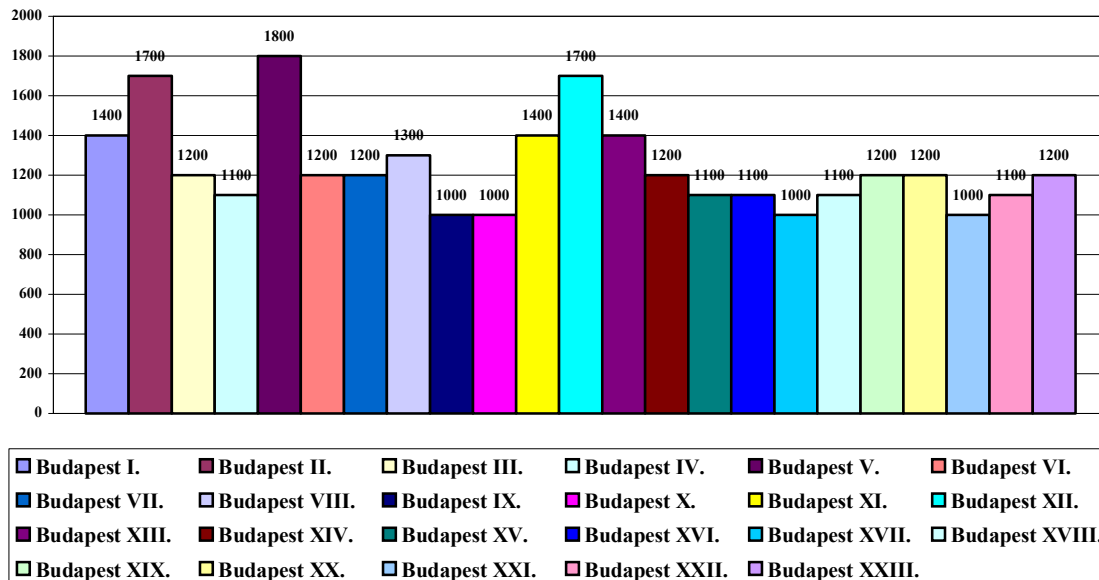
Település	Magánszféra bérleti díj	Település	Magánszféra bérleti díj
Budapest I.	1400	Budapest XII.	1700
Budapest II.	1700	Budapest XIII.	1400
Budapest III.	1200	Budapest XIV.	1200
Budapest IV.	1100	Budapest XV.	1100
Budapest V.	1800	Budapest XVI.	1100
Budapest VI.	1200	Budapest XVII.	1000
Budapest VII.	1200	Budapest XVIII.	1100
Budapest VIII.	1300	Budapest XIX.	1200
Budapest IX.	1000	Budapest XX.	1200
Budapest X.	1000	Budapest XXI.	1000
Budapest XI.	1400	Budapest XXII.	1100
		Budapest XXIII.	1200

Forrás: Juhász István ingatlanforgalmi szakértő





### Átlagos piaci lakbérek Budapesten



11. ábra Átlagos piaci lakbérek Budapesten

#### Megyeszékhelyek

A magántulajdonú bérlakások népszerűségét a megyeszékhelyek esetében alapvetően az határozza meg, hogy az adott település rendelkezik-e valamilyen speciális, akár csak időszakosan is jelentkező „tömegvonzó” képességgel. Például jelentős gazdasági vállalkozással, amelyhez rendszerint mobil munkaerő tartozik, vagy nívós felsőoktatási intézménnyel, ahol nem csak, sőt kizárólag nem helybéli diákok tanulnak, vagy valamilyen nemzetközileg is ismert idegenforgalmi értékkel.

Megfigyelhető, hogy általában az egyetemi városokban ez a tevékenység üzletgá vált, és ez sok városban szinte egységesítette az árakat. Debrecenben például az 1000 forint havonta és négyzetméterenként nem is átlagszám, hanem a leggyakrabban alkalmazott mértéknek felel meg.

Megfigyelhető az is, hogy a felsőoktatási intézmények közelében levő bérlmények augusztusban és szeptemberben az éves átlagnál magasabb áron kerülnek a bérleti piacra. Érdekes tapasztalatként állapíthattuk meg, hogy a bútorozatlan és a bútorozott lakások ára között gyakran csak 10-20% az eltérés.

Az alábbi számok természetesen az általános ingatlanhelyzetet tükrözik, az általunk megadott átlagos árszinttől lefelé és fölfelé is jelentős eltérések mutatkozhatnak (az adatok 2005-re vonatkoznak).

Debrecen: az ország második legnagyobb városa nagyon pezsgő ingatlanpiaccal rendelkezik. A felsőoktatási intézmények vonzása gyakorlatilag iparaggá fejlesztette a lakások bérbeadását, így jelentős a kínálat és a kereslet is. Változatos a kiadásra kínált ingatlanok minősége. A kínálat döntően lakótelepi lakásokból áll, de elvétve kisebb, téglalapítesű társasházban lévő lakás is fellelhető. Figyelemmel a jelentős mennyiségű kínálatra, az árak egységesültek és nagyjából 1000 Ft/m<sup>2</sup>/hó összegre álltak be. Az ettől való



eltérés maximum 200 forint. A piac szabályozó szerepének tudható be az is, hogy a téglából és a panelből épült lakások bérbeadásakor jelentős árkülönbség nincs.

Jellemző árak:

Vénkert 60 m<sup>2</sup>-es távfűtéses panellakás: 60.000 Ft/hó

Belvárosi gázkonvektoros 70 m<sup>2</sup>-es téглаépítésű lakás: 70.000 Ft/hó

Miskolc: az ország harmadik legnagyobb városában az átlagosan alacsonyabb életszínvonal kevesebb kiadó lakást és a többi nagyvároshoz képest némileg alacsonyabb árakat eredményez, és ezen még az sem változtat, hogy a felsőoktatási intézmények itt is árfelhajtó hatásúak. A különböző presztízsű lakótelepek között esetenként 200-300 forintos különbség is kimutatható.

Jellemző árak:

Dóczy u. 65 m<sup>2</sup>-es téglalakás 80.000 Ft/hó

Avas Szilvás u. panellakás 64 m<sup>2</sup> távfűtéses 35.000 Ft/hó

Belvároshoz közel Széles u. 56 m<sup>2</sup> téгла lakás 52.000 Ft/hó

Szeged: Debrecenhez hasonlóan vélhetően az egyetemi város jelleg miatt jelentős a bérbeadásra kínált lakások száma, panel és nem panellakás egyaránt. Szegeden jelentős az utóbbi időben befektetési szándékkal lakást vásárolt külföldi és főleg hazai magánbefektetők száma, ennek a tendenciának kedveztek az elmúlt években felfutott társasházi-lakóparki építkezések. A tulajdonosok jelentős része a korábbi panelből téглаépítésű társasházi lakásba költözött, és a váltáshoz szükséges anyagiak megteremtése érdekében a jelzáloghitellel immár terhelt régi panellakást kiadták.

Jellemző árak:

Újszeged, Páncétközi u. 74 m<sup>2</sup>-es panellakás: 80.000 Ft/hó

Újszeged, Fő fasori u. 75 m<sup>2</sup>-es téglalakás: 90.000 Ft/hó

Felsőváros, József Attila sugárút, téглаépítésű lakás 75 m<sup>2</sup> alapterülettel: 82.500 Ft/hó

Pécs ingatlanpiaca – a hatalmas egyetemi várossal - némileg hasonló a debreceni piachoz, azonban a kínálat nem olyan mértékű. Nagyobb az árak szóródása is, mivel egy Percel Mór utcai (belvárosi) téглаépítésű 42 m<sup>2</sup>-es társasházi lakás 50.000 Ft/hó díjért vehető bérebe, ugyanakkor egy 54 m<sup>2</sup>-es lakótelepi lakás 46.000 forintért, egy belváros exkluzívabb részén levő, igényesnek mondott 70 m<sup>2</sup>-es lakás 105.000 Ft/hó díjért vehető bérebe.

Győr: komoly ingatlanpiaccal rendelkező megyeszékhely, több főiskolával és egyetemmel. A város fekvéséből adódóan, valamint jól működő gazdaságából következően jelentős mennyiségben épültek és épülnek lakások, és ez a bérlakások piacán is jó kínálatot eredményez, illetve a piaci törvényeknek megfelelően az árakat is lejjebb nyomja.

Jellemző árak:

Nádorváros 42 m<sup>2</sup>-es panellakás 35.000 Ft/hó



Marcalváros téglaeépítésű lakás 53 m<sup>2</sup> alapterülettel 70.000 Ft/hó

Belváros panellakás 77 m<sup>2</sup> alapterületű 65.000 Ft/hó

Békéscsaba: a gazdasági helyzet a korábbiakhoz képest nem javul, kevés az itt tanuló diák, az eladó lakások piaca közepesen élénk, és ez rányomja bélyegét a bérlakás-piacra is. Kevés az ajánlat, a régió szegénységéhez képest a számított átlag kifejezetten magasnak mondható.

Jellemző árak:

Kazinczy lakótelepen 72 m<sup>2</sup>-es panellakás 67.000 Ft/hó

Belvárosi, új építésű társasházi lakás 80 m<sup>2</sup> alapterülettel 112.000 Ft/hó

Eger: csillagászatiak a bérleti díjak. Ugyan komoly számban építenek társasházakat, de úgy tűnik, ez nem jelent túlzott kínálatot a bérlakás-piacon, nagyok a szélsőségesek, magasak az árak.

Jellemző árak:

Belváros sétáló utcában I. emeleti téglá 43 m<sup>2</sup>-es társasházi lakás 90.000 Ft/hó

Belvároshoz közeli 49 m<sup>2</sup>-es panellakás berendezéssel 40.000 Ft/hó

Belvárosi II. emeleti lakás 50 m<sup>2</sup> alapterületű 70.000 Ft/hó

Kaposvár: bár megyeszékhely, mégis inkább kisvárosnak mondható. Viszonylag fejletlen ipara és kevés felsőoktatási intézménye alacsony keresletet indukál az ingatlanpiacon. Ennek megfelelően a bérlakások piaca és kínálata is közepesen élénk mondható, visszafogott árak mellett.

Jellemző árak:

Béke u. másfélszobás 9. emeleti panellakás 35.000 Ft/hó

Teleki utcában 65 m<sup>2</sup>-es téglalakás 70.000 Ft/hó

Irányi utcában III. emeleti 68 m<sup>2</sup>-es bútorozott lakás 70.000 Ft

Kecskemét: ingatlanpiaca az utóbbi időben jól, dinamikusan fejlődött. A város gazdasági fejlettsége igényelte az új lakásépítéseket, sok volt a „bevándorló” és egyre több a főiskolai hallgató. Ez a bérlakás piacon is megmutatkozik, jelentős a kínálat.

Jellemző árak:

Petőfiváros 28 m<sup>2</sup>-es garzon panellakás 30.000 Ft/hó

Széchenyi város 36 m<sup>2</sup>-es II. emeleti téglalakás 30.000 Ft/hó

Belvárosi VIII. emeleti panellakás 45 m<sup>2</sup>-es 24.000 Ft/hó

Nyíregyháza ingatlanpiaca jól fejlődő piac. Jelentős mennyiségű lakás épült az utóbbi időben, és a kereslet is megfelelő volt. A terület általános gazdasági állapotához és a kisebb főiskolai kereslethez képest az ingatlanpiac húzóágazatnak tekinthető. Ez megmutatkozik a bérlakás-piacon is.

Jellemző árak.



Belvárosban a Nyírfa téren 92 m<sup>2</sup>-es I. emeleti téglalakás 100.000 Ft/hó

Főiskola közelében 66 m<sup>2</sup>-es panellakás 45.000 Ft/hó

Salgótarján: a megye gazdasága jelentős lemaradásban van, és ez meglátszik az ingatlanpiacon is. Kevés a lakás, a befektetési célú lakásvásárlás nem jellemző. A közvetítők jellemzően nem foglalkoznak bérlakások forgalmazásával. A belvárosban az 55 m<sup>2</sup>-es panellakások 30.000 Ft/hó ár körül adódnak ki, és ez általánosnak tekinthető.

Székesfehérvár: az ingatlanpiac minden szegmensében magasak az árak. A Dunántúl egyik legfejlettebb, legmagasabb árszínvonalú ipari településén (amely egyre inkább egyetemi város is lesz) a lakásbérleti díjak is egyre magasabbak. Ebben változás következhet be, mert máris túl sok a bérbeadásra kínált lakások száma, ugyanis sokan befektetés céljából vásárolnak.

Jellemző árak:

Sarló utcában 53 m<sup>2</sup>-es panellakás V. emeleti 45.000 Ft/hó

Károly J. utcában egyedi fűtésű téglalakás 100 m<sup>2</sup> alapterülettel 120.000 Ft/m<sup>2</sup>

Fő u-ban 45m<sup>2</sup>-es téglalakás, egyedi fűtéssel 70.000 Ft/m<sup>2</sup>

Szekszárd: kis város, kis főiskola, szűk piac, kevés a kiadó lakás. Jellemző árat nehéz meghatározni az alacsony számú tranzakció okán:

Kínálat :

Belvárosi új téglaeépítésű 74 m<sup>2</sup>-es társasházi lakás 81.000 Ft/hó

Alsóvárosi téglaeépítésű lakás 80 m<sup>2</sup> alapterülettel 104.000 Ft/hó

Szolnok: pang az ingatlanpiac. Néhány új ház épül, de a város gazdasági helyzete, illetve a fellelhető egy-két főiskola nem vonzza a befektetőket, így az ingatlanba befektetőket sem. Az ingatlanközvetítők a csekély érdeklődés miatt nem szívesen foglalkoznak bérlakásokkal.

Jellemző árak:

Széchenyi lakótelepen 56 m<sup>2</sup>-es panellakás 45.000 Ft/hó

Belvárosban 72 m<sup>2</sup>-es téglalakás 80.000 Ft/hó

Belvárosban 54 m<sup>2</sup>-es panellakás 38.000 Ft/hó

Szombathely: ingatlanpiaca élénk. A bérlakások piaca jelentős, a közvetítők ezen a területen is aktívak. Külön albérleteket bemutató internetes honlap működik, széles kínálattal. Vélhetően ez nem a gazdasági helyzetnek, hanem a nyugati határszélnek és a jelentős felsőoktatási hagyományoknak a következménye. Mindenesetre a jelentősen kínálati piac meglepően alacsonyan tartja az árakat

Jellemző árak:

Belvárosi panellakás 60 m<sup>2</sup> alapterülettel 50.000 Ft/hó

Széchenyi utca 72 m<sup>2</sup>-es téglalakás 50.000 Ft/hó



Szabolcs utca téglalakás 57 m<sup>2</sup> alapterületű 40.000 Ft/hó

Tatabánya: ingatlanpiaca nem túl élénk, mivel nincs jelentősebb felsőoktatási intézménye, és a rendszerváltás utáni tíz évben óriási volt a gazdasági visszaesés és a munkanélküliség. A főként a 60-as 70-es években felépített nagy mennyiségű panellakást szinte fillérekért lehetett megvenni, mivel az elvándorlás megélénkült. Az elmúlt néhány évben visszafordult a tendencia a városvezetés munkahelyteremtésre vonatkozó intézkedései következtében. Ez a lakásépítkezésben is új hullámot indukált, a fellendülés a bérlakások piacán azonban csak kis mértékben jelentkezett. Alacsony a kínálat, alacsonyak az árak. A kínálatban szinte kizárólag lakótelepi panellakások szerepelnek.

Jellemző árak:

Bánhidai lakótelepen 54 m<sup>2</sup>-es távfűtéses panellakás 40.000 Ft/hó

Dózsakert I. lakótelepen 54 m<sup>2</sup>-es panellakás, távfűtéses 36.000 Ft/hó

Veszprém: a Dunántúl egyik meghatározó, az utóbbi időkben is dinamikus fejlődő ingatlanpiaca. Az ipari üzemek, az egyetemek és a főiskolák hatásának következményeként jelentős számban épülnek lakások, és ez a kiadható lakások mennyiségén is tükröződik. A kereslet nagyjából arányos a kínálattal, az árak viszonylag magasnak mondhatóak.

Jellemző árak:

Egyetem út, 85 m<sup>2</sup>-es téglalapítású lakás 100.000 Ft/hó

Eszterházy utcában panellakás 100 m<sup>2</sup> alapterülettel 85.000 Ft/hó

Zalaegerszeg: szűk piacon alacsony a kínálat. A kínálatban vegyesen szerepelnek régi és új építésű lakások, de a befektetési célú ingatlanvásárlás nem jellemző a területre.

Jellemző árak:

Belváros, 75 m<sup>2</sup>-es téglalapítású társasházi lakás egyedi fűtéssel 60.000 Ft/hó

Belvárosi, új építésű téglalakás 76 m<sup>2</sup>-es alapterülettel 90.000 Ft/hó

**10. tábla Átlagos piaci lakbérek – megyeszékhelyek (Ft/m<sup>2</sup>/hó)**

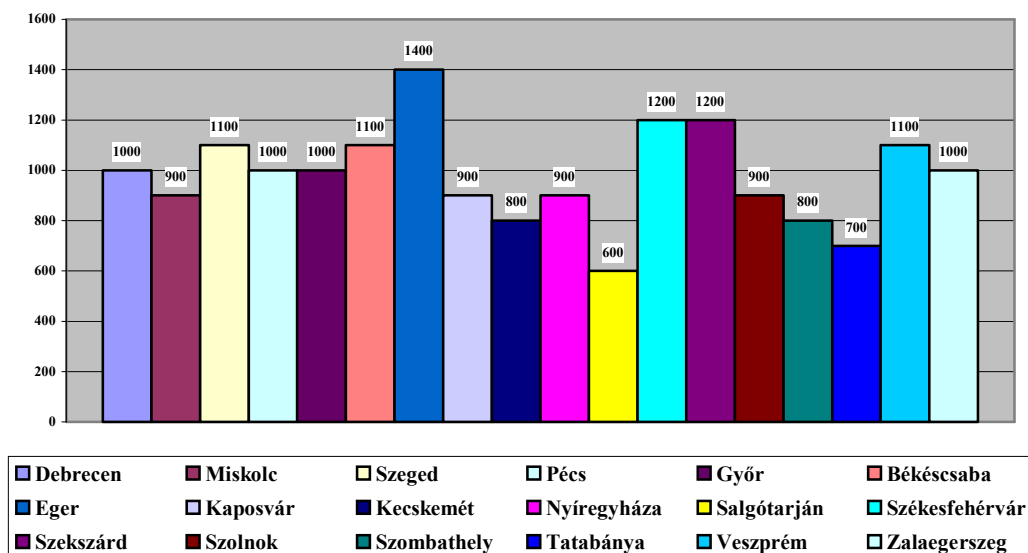
Település	Piaci bérleti díj
Debrecen	1000
Miskolc	900
Szeged	1100
Pécs	1000
Győr	1000
Békéscsaba	1100
Eger	1400
Kaposvár	900
Kecskemét	800
Nyíregyháza	900
Salgótarján	600
Székesfehérvár	1200
Szekszárd	1200
Szolnok	900
Szombathely	800
Tatabánya	700
Veszprém	1100
Zalaegerszeg	1000

Forrás: Juhász István ingatlanforgalmi szakértő





### Átlagos piaci lakbérek megyeszékhelyeken



12. ábra Átlagos piaci lakbérek megyeszékhelyeken

### 5.3 A piac keresleti és kínálati oldalán fellépő tipikus szereplők

A szűk magánbérleti szektor ellenére a keresleti és kínálati oldalon megtalálhatók a tipikus egyéni és intézményi szereplők. A szektor nagysága alapvetően attól függ, hogy ezek a szereplők mennyiben kényszerülnek belépni erre a részpiacra, vagy mennyire érdekeltek abban hogy ebbe a piacba belépjenek. A keresleti oldal tipikus szereplői **átmeneti okok** miatt lépnek be ebbe a piacba, annak a legkülönbözőbb szegmenseibe fizetőképességük és preferenciáik függvényében.

- lakóhelytől távoli munkavállalás - külföldiek<sup>32</sup>
- lakóhelytől távoli munkavállalás - magyarok
- lakóhelytől távoli tanulás
- lakáspiaci tranzakció
- egyéni okok miatti belépők (fiatalok, önálló életvitel, stb.)
- egyéb okok: menekültek, hajléktalanok, idősek otthona, kényszerbérletek

A fenti élethelyzetekbe lévő háztartások/személyek egyik választási alternatívája a magánbérlet, hiszen egyrészt – amennyiben anyagi helyzetük lehetővé teszi – önálló lakáshoz juthatnak pl. vásárlás révén, másrészt pedig elhalaszthatják a magánbérlet piacba való belépést, pl. nem vállalnak munkát távol lakóhelyüktől, szülőkkel együtt maradnak, stb. Ez arra utal, hogy a magánbérlet szektor nagysága jelentős mértékben függ attól, hogy a keresleti oldalon fellépő szereplők hátrányosnak vagy előnyösnek ítélik meg, adózás, biztonság, hozamok stb. szempontjából ezt a lakásformát az olyan alternatívákhoz képest, mint lakás vásárlás, vagy el nem költözés (szülőktől, másik városba).

<sup>32</sup> 40,000 tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi van hazánkban, tehát ez a magánbérlet-szektor minimális nagysága. A legfrissebb becslések szerint, azonban, a szektor nagysága 90 ezer lakást. A külföldiek nyilván gondoskodhatnak lakásról más módon is: lakásvásárlás (nagyon kis számban), albérlet, intézményi ellátás, vagy akár rokonok kapcsolatán keresztül.



A kínálati oldalon alapvetően két fajta szereplőt lehet megkülönböztetni:

1. intézményi szereplők
  - munkásszállások
  - lakáskiadásra specializált befektetők
  - kollégiumok
  - egyéb: társasházak, alapítványok, stb.
2. egyéni szereplők
  - egyéni lakástulajdonosok
  - egyéni vállalkozások (társas vállalkozási formában is)

Hasonlóan a keresleti oldalhoz, ezek a szereplők is **rendelkeznek** – egyes esetekben korlátozott – **választási lehetőséggel**: az ingatlant értékesíthetik, esetleg üresen hagyhatják, vagy más hasznosítás felé mozdulnak el (pl. beköltöznek, kiadják irodának, üzlethelyiségnek, ha úgy ítélik meg, hogy az előnyösebb számukra.

A magyar lakásrendszeren belül mind nemzetközi, mind történeti összehasonlításban alacsony arányú magánbérlet az azt jelenti, hogy sem a kínálati, sem a keresleti oldalon az elmúlt ötven évben nem érvényesültek azok a kényszerek és ösztönzők, amelyek más fejlettebb, kevésbé torz lakásrendszereket jellemez. Mindezek alapján feltételezhető, hogy jelentős társadalmi költségek keletkeznek a lakásrendszerben, aminek alapvetően két okát lehet elkülöníteni:

- a keresletet és kínálatot összehozó intézmények hiánya, a magas tranzakciós költségek
- a keresleti és a kínálati oldalon fellépő “torzítások”: a szektort előnytelenül érintő szabályozások.

#### **5.4 A bérlakás-szektor részpiacai**

A bérlakás szektoron belül megkülönböztethetünk különböző részpiacokat. Részpiacok azt jelentik, hogy a bérleti szektoron belül egymástól elkülöníthető rendszerek vannak, amelyek működése (a szereplők motivációi, lehetőségei, az árképzés, a jogi szabályozás) más és más elveket követ. A magyar bérlakás piacon belül a tulajdonos “típusa” és a jogi szabályok alapján különíthetünk el részpiacokat, amelyeket a 1. táblázat foglal össze.



11. tábla A bérleti szektor részpiacai

Tulajdonos	Bérlakás szektor	
	Magánbérlakás-piac	Közösségi/kontrollált
Magánszemély	egyéni magánbérlet	kényszerbérlet
gazdasági vállalkozás, üzleti befektető	intézmény, munkásszálló	-----
társasház/lakásszövetkezet (közös tulajdonban lévő helyiségek)	gondnoki/házmesteri lakás, piaci bérért kiadott padlástér beépítéses lakás	gondnoki/házmesteri lakás
non-profit szervezet	-	karitatív céllal kiadott lakás, kollégium
Önkormányzat	piaci bérű önkormányzati lakás	szociális bérlakás, csökkentett bérű lakás

Megjegyzés: A sötétebb háttér a jelentősebb piaci szegmenseket jelzi.

Súlyát tekintve a jelenlegi helyzetben a három részpiac játszik meghatározó szerepet. Az egyéni tulajdonban lévő lakások bérleti piaca, az intézményi szektor és az önkormányzati. Nem szabad elhanyagolni azonban a többi – fenti táblázatban – szerepeltetett részpiacot, részben azért mert speciális igényeket elégít ki, részben pedig azért mert kisebb léptékben bár, de intézményi megoldásokat kínál (lakbértámogatás, írott és íratlan jogi szabályok, kockázatkezelés, stb.)

### 5.5 Kísérlet a magánbérletek bevonására a szociális feladatok végrehajtásában

A 2005 elején elindított „Fészakrakó program” egyik új eleme a központi lakbértámogatás volt, amit az önkormányzatok igényelhetnek a rászoruló családok számára, akik magánbérleti lakásokban vagy hitelből létesített önkormányzati tulajdonú lakásokban élnek.

Hozzávetőlegesen 1,5 – 2 éves előkészítő munka előzte meg ezt a programelemet. A hosszú előkészítési periódus oka az volt, hogy a lakáspolitikáknak mindenképpen azt szerette volna elérni, hogy ha a magánbérlakás szektorba történő befektetések révén kialakított bérlakások a lakbértámogatások révén megfizethetőek lesznek az alsó-közép jövedelmi csoport számára. A megtérülési számítások viszont olyan lakbérszintet indukáltak volna, amelyek messze felette voltak a piaci lakbérének. Itt meg kell jegyezni, hogy a magas költséglakbér szint oka nem csak és nem is elsősorban az volt, hogy a „beruházók ceruzája” vastagon fogott, hanem amiatt is, hogy az lakásszektor adó- és támogatási rendszerében a bérlakások hátrányos helyzetben vannak. (Lásd a 5.6. fejezet.)



Végül a kormány elvetette ezt a megoldást, és helyette egy **nagyon óvatos** lépésre szánta el magát: a magánbérleti szerződésekhez meghatározott feltételek mellett kiegészítő támogatást ad:

1. A lakás fogyasztásmértéke:
  - A lakás nagysága a méltányolható lakásigényt nem haladja meg
2. Jövedelem és vagyon
  - A háztartás egy főre jutó jövedelme nem több a nyugdíjminimum 150%-ánál
  - A háztartás nem rendelkezik vagyonnal
3. Demográfia
  - Csak gyerekes családok
4. Támogatás mértéke
  - Maximum a lakbér 30 %-a és 7000 Ft/hó
  - Helyi önkormányzat a központi kormányzattal azonos mértékű támogatást nyújt
5. Egyéb feltétel:
  - „a bérleti szerződés és a bérbeadó írásbeli hozzájárulása alapján tájékoztatja az állami adóhatóság területileg illetékes igazgatóságát a bérbeadó adóazonosító adatairól”.

A pályázati kérelmek igazolták, hogy a három erősen szűkítő feltétel (gyermekes, 150%-a a minimum, és az adózási kötelezettség) korlátozza azoknak a körét, akik igénybe tudják, vagy igénybe akarják venni ezt a támogatást.

2006 áprilisáig 18 pályázat érkezett be összesen 1100 lakáshoz.

**Nagykanizsa:** Szinte kizárólag csak olyanok jelentkeztek, akiknek van bérleti szerződésük, emiatt lényegében úgy működik a program, mint egy szociális támogatás, és csak hosszabb távon lesz képes a fizetőképes keresletet növelni. A program legerősebb korlátja, hogy a bérbeadót adóbevallásra kényszeríti, amire – egyelőre legalábbis – a tulajdonosok nem hajlandóak. Komoly probléma, hogy nem lehet évente megújítani az igényeket, és folyamatosan növelni a programhoz csatlakozók számát. A jövedelemhatár is nagyon alacsony, kizár olyan csoportokat, akik valóban rászorulnának erre a támogatásra. A magánvállalkozókat nem sikerült bevonni a programba, mivel idegenkedtek az önkormányzat által kiválasztott bérlők elhelyezésétől. Nincs lakásigénylési listájuk, pályázati úton jelölik ki a bérlőket, a túljelentkezés (átlagosan 2-3 szoros) lakások minősége és elhelyezkedésétől függ. 2000 után 167 lakást építettek (vegyesen 10 fiatalok háza, 44 garzonlakás, 23+40 családi ház jellegű épületekben) és 50 lakást vásároltak. A lakásokat az ingatlankezelő üzemelteti, a pályázatást a szociális osztály készíti elő és a testületi döntés alapján véglegesítik. A tipikus lakbérek 30-50 ezer Ft között vannak. Három bérlővel indultak, de folyamatosan nőtt az igény (további 10 érdeklődő), de ezt nem tudják érvényesíteni a pályázat rendszer rugalmatlansága miatt. (Ezekben az esetekben az önkormányzat a saját forrásait használja.)



**Zalaegerszeg:** 4365 lakásból 711 maradt a 90-es évek végére, amit a Széchenyi terv keretében 1050-re bővítettek. A bérlők 50 %-a hátralékos. A lakbérek komfortos lakások esetében 134 Ft/nm, a piaci lakbérek pedig 600-650 Ft/nm. A program alapvető korlátja, hogy a bérbeadók nem fizetnek adót, és a programhoz való csatlakozás feltétele, hogy adót fizessenek. (A lakástulajdonosok sokszor nem engedik bejelentkezni a bérlőket.) Ha a tulajdonosnak egyébként is fizetnie kell adót, akkor csatlakozik a programhoz. Pl. Az önkormányzati ingatlankezelő vállalat tulajdonába apportáltak a 90-es években 37 ingatlant, amit piaci áron adnak bérbé. és a 2 jelentkező innen került ki. A jövedelem korlát nem tekinthető súlyosnak, és az a feltétel, hogy gyermekesek csatlakozhatnak a programhoz is elfogadható, mert egyébként sok lenne a visszaélés. A város nyilvántartja a lakásigénylőket (520), és évente kb. 20-30 db. lakással tudnak gazdálkodni.

**XI. kerületi önkormányzat.** 30000 lakásból 2000 lakásuk maradt, és a helyi rendelet alapján még kb. 500 lakást el fognak adni. Évente 30-40 üresedik meg, amit átmeneti elhelyezésre kell használniuk. A programot meghirdették, kb. 200 levelet küldtek ki, és 4 érdeklődő jelentkezett, akik közül csak egy volt jogosult. A tulajdonosok nem hajlandóak csatlakozni a programhoz az adófizetés miatt. Akik jelentkeztek, azok nem magánszemélytől (hanem pl. társasháztól) bérelték a lakást, akiknek mindenképpen kellett adózniuk. A jövedelemhatár nem volt probléma (de olyan kevés jelentkező volt, hogy ezt nem is lehet teljesen korrektül megítélni.) 2007 január 1.-étől vezetik be a lakásigénylési listát.

**Szombathely.** A 7000 Ft-os támogatási nagyság túl merev, nem alkalmazkodik rugalmasan a jövedelem változásához. Szegénységi csapda problémája: a határon 1 Ft jövedelem csökkenés a támogatás elvesztésével jár. Helyesebb lenne, ha a szociális támogatás más formáihoz hasonló konstrukciót követnének, ahol a minimum jövedelem meghatározott, de ettől az önkormányzat felfelé eltérhet. A névjegyzék új (2005 áprilisától bevezetett) rendszere nem jó, mert nem kér jövedelemigazolást, ettől a rendszer felhígul, és nem követhető. hogy valóban jogosult-e az, aki felkerül a listára. 650 igénylőjük volt, de a 2 éves megújításban 180-an kiestek, akik nem újították meg. A rendszer nem alkalmazkodik ahhoz, hogy a magánpiaci lakbérek eltérőek az ország különböző területein. Szombathelyen a lakbérek alsó határa 500-600 FT/nm/hó, ha adómentesen kérik. Az igazi korlát az APEH-től való félelem, tehát az, hogy ha valaki felkerül erre a listára, akkor később megadóztatják. További probléma volt, hogy a szerződést 2005 áprilisától írásban kellett megadni. 40-50 érdeklődő volt, de csak 2-en maradtak.

### **Nyíregyháza.**

Kaposvár: 100 jelentkezővel indították a programot, lényegében a lakásfenntartási támogatást kapó családok adatlapjaiból vették ki azok a családokat, akik magánlakást bérelnék és megfelelnek a feltételeknek. Ebből azonban csak 14 jelentkező, itt is elsősorban az APEH felé történő bejelentkezési kötelezettség miatt. Nem teljesen biztos, hogy a többiek nem fizetnek adót, lehetséges, hogy csak nem szívesen kerülnek fel egy ilyen típusú listára. A lakbértámogatás feltételei szinte teljesen megfelelnek a normatív lakásfenntartási támogatás feltételeinek, eltérés, hogy a lakbértámogatás esetében a lakásnagyság kizáró feltétel (a normatív LFT esetében a támogatás nagyságát befolyásolja a normatív lakásnagyság, de attól még lakhatnak, annál nagyobb lakásban). A másik különbség a támogatás nagyságának kiszámítása: a lakbér 30%-a maximum 7000 Ft/hó. A taszári bázis miatt a magán-bérlakásoknak volt egy piaca a településen, ami megszűnt azzal, hogy az amerikaiak elmentek. Emiatt különösen nagy érdeklődés volt a településen a program iránt. A probléma, hogy a két évig nem lehet növelni a lehívott kereteket, azaz az első évben megállapított létszámnak megfelelően vállal a költségvetés garanciát a következő



évekre. Ők 100-at kértek, de csak 14-et tudtak elindítani, amit ma nem növelhetnek, mert erre nincs garancia. A lakbérek 25-35 ezer Ft/hó egy 35-40 nm-es társasházi lakásért. Kb. 1500-1600 lakásfenntartási támogatást igénybevevő van a városban, 400-500 lakásigénylő (280 bérlakás építettek az elmúlt években.)

**Kőszeg:** Itt is a legnagyobb probléma az APEH, 20-30-an is érdeklődtek, de a tulajdonosok nem voltak hajlandók bejelentkezni az APEH-hez. A normatív lakásfenntartási támogatás nagysága is kb. 7000 Ft körül van legjobb esetben, így a támogatás nagysága elfogadható, Kőszegen akár a bérleti díj 50 %-a is lehet. A lakástulajdonosok kevesebb, mint 10 %-a jelenti be a lakását. A jövedelemhatár nagyon alacsony, ami a családi pótlék emelésével még inkább igaz. A lakbér 35-40 ezer Ft/lakás (45-50 nm), de ez nem nagyon csökken és nem nagyon növekszik az alapterülettel. A program gyerekes családokhoz kötése korlátozó feltételt is lehetne oldani, mert van egy olyan réteg, amelyik rászorulna erre a támogatásra. 360 bérlakásuk van (40 db. adtak át 2005-ben), évente 4-5 lakás üresedik meg. Az önkormányzatnak vannak piaci bérű lakásai is, itt a lakbér akár 500 Ft/nm, az új bérlakások esetében (költség alapú lakbér) 300-400 Ft/nm. (Lakbértámogatást is adnak, önkormányzati tulajdonú lakásokban élőknek és az egyéb állami lakásokban élőknek.)

**Mohács:** A legnagyobb probléma az APEH, ez visszariasztja a tulajdonosokat. 20-30 érdeklődő is volt, de csak egy vállalta. Ez egy lakáskiadással foglalkozó kft-től bérla a lakást. Sem a jövedelemkorlátot, sem a gyermekek meglétét nem tartják korlátozó feltételnek. (Sőt ez egyfajta célzottságot garantál.) A kft felújított lakásokat, de nem tudta (valószínűleg) eladni, és ezért adja bérbe. A pályázati rendszer nagyon körülményessé teszi a programot, egyszerűbb lenne, ha szociális támogatásokhoz hasonlóan le lehetne hívni a pénzeket. A szociális ügyosztálynak nem okozna nehézséget a program működtetése nagyobb részvétel esetében sem. Bérlakás névjegyzékük van, de arra is csak korlátozott számban vesznek fel jelentkezőket (kb. 15), lenne több is, de nincs értelme mert a kb. 200 bérlakásból kevés szabadul fel. A bérlakással kapcsolatos jogi ügyeket az igazgatási osztály végzi, a lakások kezelését pedig a Városgazdálkodási Kft.

A lakbér-támogatási program több elemét felül kellene vizsgálni a tapasztalatok alapján:

1. A magántulajdonú lakások adóztatását (általában az adórendszer felülvizsgálatának keretei között) újra kell gondolni. Fontos társadalmi érdek, hogy ne érje meg a lakás üresen tartása, ugyanakkor, ha valaki bérbeadja, akkor vagy minimális adót fizessen (pl. 10%) vagy egyáltalán ne fizessen adót. A 10%-os adó előnye, hogy a szociális magánbérlakás szektor regisztrálva van. A mai rendszer fenntartása gyakorlatilag megöli a programot.

2. A pályázati rendszert meg kellene szüntetni. Gyakorlatilag a lakbér-támogatási rendszer lényegében ugyanúgy működik, mint a normatív lakásfenntartási támogatás, két fontos eltéréssel a lakásnagyság és a támogatás nagyságának kiszámítása, egyéb feltételekben megegyeznek. A program megállapíthatna településenként egy felső határt, amelynek keretében a költségvetés több (pl. három) évig elkötelezi magát, és ez az elkötelezettség évenként tovább „gördül”. Ezáltal ugyanúgy működne, mint a központosított előirányzat.

3. Probléma a jelenlegi rendszerben, hogy a lakáshoz jutást csak közvetetten segíti elő. Elsősorban olyanok kapnak támogatást, akik jelenleg is bérelnek, és a program nem ad garanciát a piacra újonnan belépők esetében. Ha a program kiszámíthatóbb lesz, akkor ez automatikusan is megoldódhat.





4. Az igazi probléma, hogy nem segíti a munkaszerzés miatt elköltöző családok helyzetét. Valószínű erre új programot kell kiírni, mert (a) az önkormányzatok nem lesznek érdekeltek a „kivülről” jövő munkavállalók támogatásában; (b) a feltételeket is módosítani kell (pl. gyermekes családok). Javasolható, hogy a Munkaügyi Központokhoz telepítsenek egy ilyen programot.



## **5.6 A bérlakás és tulajdoni lakás eltérő megítélése az adó-és támogatási rendszerben**

Nemzetközi összehasonlítások azt mutatják, hogy a bérleti szektor a fejlett országok lakásrendszereiben sokkal nagyobb szerepet játszik, mint a magyar lakásrendszerben. A fejlett országokban nem ritka, hogy a lakásállomány 30-55%-a a bérleti szektorba tartozik.

Miért vannak egyes lakásrendszerek között különbségek e két tulajdoni forma arányában?

- Minél gazdagabb a társadalom, annál inkább megengedhetik tagjaik, hogy saját tulajdonú lakásban lakhassanak. Ez a cél beépült politikai ideológiákba is, ahogy ezt a középosztályi „saját házam, saját várom” elv terjedése a század első felétől mutatja. Ugyanakkor a nagyon gazdag országok adatai azt mutatják, hogy nem ilyen egyértelmű az összefüggés, pl. USA vagy Svájc, ahol 40 % felett van a bérleti szektor aránya pedig a világ leggazdagabb országai közé tartoznak.
- Minél egyenlőtlenebb a jövedelemelosztás, annál valószínűbb, hogy a társadalom alacsony jövedelmű tagjai nem engedhetik meg maguknak, hogy saját lakásban lakjanak. Ez sem ad megnyugtató magyarázatot, hiszen a harmadik világ országaiban (pl. India) az alacsony jövedelműek nem bérlakásokban, hanem saját tulajdonú – természetesen nagyon rossz minőségű – lakásokban laknak.

A magyarázatot több tényező együttes hatásában kell keresnünk.

Magyarországon – ahogy ezt korábban bemutattuk – 1945 előtt a bérlakások aránya a városokban viszonylag magas volt (pl. Budapesten 60 %), majd az államosítás (1951) és a szocialista lakásépítés négy évtizede után a bérlakásállomány országos szinten 25 % körül stabilizálódott, lassú csökkenést mutatva az utolsó évtizedekben. Az 1989/1990 körül meginduló privatizáció 2002-ra az önkormányzati bérlakásállományt 4 %-ra csökkentette, a magánbérlakás szektor pedig – becslések szerint – 4-6 % körül alakulhat. Mindenesetre tény, hogy jelenleg sokkal alacsonyabb a bérlakás állomány mint az azonos fejlettségű országokban.

Kérdés az, hogy mi az oka annak, hogy lényegében piaci feltételek mellett nem alakul ki nagyobb magánbérlakás szektor? Bár a lakás jogi feltételei között semmi nem tiltja a magánbérlakások kínálatának növelését, és semmi nem akadályozza, hogy a háztartások lakásokat szabadon béreljenek, de – ahogy ezt az előző fejezetben láttuk – a jogi szabályozás hiánya fontos akadálya lehet a bérleti rendszer elterjedésének. Továbbá olyan szociológiai és történeti okai is a bérlakás szektor bővülésének, mint a „saját tulajdon” biztonsága vagy a „főbérlők” negatív megítélése.

Kérdéses azonban, hogy a jogi, szociológiai és történeti okokon kívül van-e gazdasági racionalitása a magántulajdonú lakások ilyen fokú előnybe részesítésének. Bármilyen – bérlakásállomány növelését célul kitűző – program tervezésekor tisztában kell lennünk azzal, hogy az adott adózási és lakástámogatási feltételek következtében milyen irányban és mértékben sérült a „szektor semlegesség” elve. (Ez az elv azt mondja, ki hogy a lakáspolitikai egyik tulajdoni formát sem preferálja önmagában.)



A közgazdasági irodalom a használati költség<sup>33</sup> (user cost) irodalma foglalkozik olyan módszerekkel, amelyek segítségével a saját tulajdonú lakások közgazdasági szerepét lehet elemezni. A használati költség módszert több kérdés elemzéséhez is felhasználták. Így például sok közgazdász szerint a 90-es évek tartós ingatlanár növekedése az árbuborék kialakulásának a veszélyével járt, amit az jellemez, hogy az ingatlanok árnövekedését nem valódi közgazdasági és társadalmi folyamatok magyarázzák, hanem a spekulációs várakozások. Ez a módszer a magántulajdonosok által lakott lakások és a magánbérleti lakások használati költségének összehasonlítása révén ellenőrzi, hogy a lakások elszaladtak-e a valódi keresletől.)

A módszer egy másik hasznosítási területe a gazdaságstatisztika azon kérdéséhez kapcsolódik, hogy a lakásfogyasztást miként lehet elszámolni a nemzeti számlák között. A saját lakásban élők a tulajdonukban lévő lakásvagyon szolgáltatásait veszik igénybe, amiért természetesen nem fizetnek, ettől még azonban az ország gazdasági teljesítményének számbavételekor ezt a fogyasztást is figyelembe kell venni. (Ugyanúgy, ahogy a mezőgazdaságban a saját fogyasztásra történt termelést.) Hasonló megközelítést kell alkalmaznia a fogyasztói árindex számításakor, amikor a lakással kapcsolatos szolgáltatások árainak változását becsüljük.

„Tartós fogyasztási cikk vagy ingatlan vásárlása tehát közgazdasági értelemben nem csak fogyasztási, hanem egyúttal *beruházási döntés*. A megélhetésköltség-indexben a fogyasztás – nem megfigyelhető, ezért imputált – árát kellene szerepeltetni, ami csak jól működő *bérleti piacok* mellett kézenfekvő. Ilyenkor ugyanis az aktuális piaci bérleti díjak jelentik az adott tartós jószág által tulajdonosa számára biztosított fogyasztás árát (ez az úgynevezett *rental equivalence* megközelítés). Ilyen piac hiányában elméletileg is bonyolulttá válik a tartós javak fogyasztásának árát meghatározni (lásd az eszközárzás általános definíciójából levezetett úgynevezett *user cost* megközelítést, ... nem is beszélve a gyakorlati mérés problémáiról. Noha az utóbbi évtizedekben egy kiemelt jelentőségűnek tartott tartós jószág, a *lakhatás* – konkrétan a saját tulajdonú lakásban élés – árának esetében komoly erőfeszítéseket fordítottak az elméleti fogalom gyakorlati árindexként való megjelenítésére ... a tartós cikkek fogyasztása árának mérése a világon sehol sem tekinthető megoldottnak. A KSH gyakorlatát tekintve, a hazai fogyasztói árindex a tartós fogyasztási cikkek körében egyszerűen magát a vételárat veszi alapul. Ez alól csak egy kivétel van: a *saját tulajdonú lakás* árindexe esetében a KSH a lakásszolgáltatás költségindexét veszi alapul. Ezt azonban nem a fenti meggondolásoknak megfelelő módon méri, hanem egyszerűen a lakáskarbantartás költségei alapján imputálja.<sup>7</sup> (A KSH e tétel miatt ellentmondásba is kerül saját definíciójával, amely szerint a fogyasztói árindex a valódi árakon történő *vásárolt* fogyasztás árindexe.) „ (Ferenczy, at al 2000, 755 o.)

A lakásirodalomban a „használati költség” (user cost – amit úgy is fordíthatunk, hogy ekvivalens költség) révén próbálják meg összehasonlítani a tulajdoni- és bérletlakásforma költségeit.

A lakástulajdon használati költségével (LHK) kapcsolatban könyvtárnyi irodalom született, és a számítási módszerek is rendkívül különbözőek attól függően, hogy milyen részletességgel és milyen céllal készülnek a számítások. ( ) A hazai irodalomban nem ismerünk olyan elemzéseket, amelyek a lakástulajdon használati költségével próbálta volna magyarázni a bérleti szektort.

---

<sup>33</sup> A tőke (beruházás) használati költségének fogalmát Dale Jorgenson vezette be. A beruházási költségek tartalmazzák a megvásárolt árukat, a hitel költségeit, a nettó befektetés (equity) elvárt hozamát és a különböző adótételeket.



Az ekvivalens költség megközelítés meghatározza az adott lakás, mint egy tartós fogyasztási cikk összehasonlítható bérét becsüli meg. A magántulajdoni lakás esetében a költségeknek három eleme van: 1. a lakás megszerzésének költségei (hitel költségei és a beruházás költsége, opportunity cost), 2. a lakás üzemeltetés költsége 3. az ingatlan értékének változása. A bérleti szektor esetében a költségek egyszerűbben kiszámíthatók a következő tényezők segítségével: a lakbér, a szolgáltatások díjai és a lakbértámogatás.

Két megközelítésben is lehet ezt a problémát vizsgálni. Egyrészt, a saját tulajdonban való lakhatás költségeit és hasznait vizsgálhatjuk (keresleti oldal), másrészt a bérlakásba való befektetés előnyeit és hátrányait a tőke alternatív hasznosításával összehasonlítva.

**Az első megközelítés** tehát azt vizsgálja, hogy mi a pénzügyi hozama annak, hogy valaki a saját lakásában él. A saját lakással kapcsolatos pénzügyi előnyöket és hátrányokat kell összevetni azzal a lakbérrel, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy egy azonos minőségű lakásban lakhassunk.

Az Amerikai Egyesült Államokra nézve (2004 vége) a következő módon vezethetjük le a saját lakás használati költségét<sup>34</sup>. Egyszerűsített megközelítésben egy éves szinten vizsgálva az imputált lakbér a következő módon határozható meg:

LHK (lakástulajdon használati költsége) =  $(R+W+M-G+Q-D)*P$ , ahol

**R** A lakásba fektetett tőke feláldozott kamata, amit a 10 éves államkötvények kockázat mentes kamataival becsülhetünk. Ez a költség két tényezőből áll, egyrészt saját tőkebefektetésből (equity) és hitelből. Ez utóbbi esetben a hitelköltségeket – kamatrátát – kell alapul venni.

**W** Az ingatlanadó, ami az adó rátával becsülhetünk

**M** Az ingatlan fenntartási (felújítási) költségei plusz az értékcsökkenése szintén az ingatlan értékének százalékában. Az irodalomban vita van abban a kérdésben, hogy ez két külön tényező, vagy ugyanaz a tényező

**G** Az éves tőkenyereség vagy veszteség

**Q** A tulajdonnal járó kockázati elemek, mivel a lakástulajdon kockázatosabb befektetés, mint a pénzpiaci befektetés.

**D** A lakástulajdonnak járó adókedvezmények (ingatlanadó kedvezmény, vagy hitelek törlesztésével járó kedvezmény)

**P** Az ingatlan ára.

Az egyensúlyban lévő lakás piac esetében a lakás tulajdon éves használati költsége egyenlő az azonos minőségű lakás éves bérleti díjával, így

$$LHK=LB \text{ (lakbér).}$$

Ezt másképpen is kifejezhetjük:

$$LB = \mu * P, \text{ ahol } \mu = R+W+M-G+Q-D;$$

$$LB / \mu = P$$

Megfigyelhető, hogy a  $\mu$  lényegében egy diszkont ráta, amely egyensúlyban lévő lakás piacon a lakbérek és a lakásárak közötti összefüggést mutatja meg. A lakástulajdon

<sup>34</sup> Cess Bruggemans: South African Rule of Thumb, (<http://www.sagoodnews.co.za/search/economic/211960.htm>);



használati költsége a kamatok, az értéknövekedés, a piaci kockázatok, az adóengedmények függvénye.

Amennyiben az LHK magasabb, mint a lakbér, akkor „olcsóbb bérelni, mint vásárolni”, és így csökkenő kereslet miatt esni fognak a lakásárak; amennyiben viszont a lakástulajdon használati költsége alacsonyabb, mint a piaci lakbér, akkor „olcsóbb lakás vásárolni, mint bérelni”. Nézzük először meg, hogy az amerikai példát, majd megbecsüljük a magyar piacon is a lakástulajdon a használati költségét.

**12. tábla A használati költség számítás elemei (USA, Magyarország)**

	USA	Magyarország
R	4,5 % a 10 éves államkötvény kamat (ez adó utáni, de vannak számítások, amelyek adó előtti arányt veszik alapul)	10 éves állampapír átlaghozama 7,03%, referencia hozama 7,34 %, az átlaghozamok 6,2-7,2 sávban mozognak
W	Az ingatlanadó 1,5 %	Maximum 3 %, de gyakorlatilag nem alkalmazzák az önkormányzatok
M	Fenntartási költség és értékcsökkenés 2,5%	Az értékcsökkenés a hazai könyvviteli gyakorlat szerint 2 %
G	Ingatlanok értéknövekedése 3,8 % (2 % infláció és 1,8 % a reál értéknövekedés)	Az infláció 5 %, az ingatlanok reálértékének növekedése 0-1 %
P	A kockázati prémium 2 %	Erre semmilyen becslés sincs, vegyük ua. mint az USA 2 % <sup>35</sup>
D	Adókedvezmény nagysága a kamatköltség (5,%) és az adóköltés (1,5%) 25 %-a (adókulcs a felső határon), 2,1%	Nehezen becsülhető, de az összes lakástámogatás nagysága (400 md Ft/40000 md Ft), 1%

Bár eltérő paraméterek mellett a tulajdon használati költsége a mindkét esetben 5%, ami azt jelenti, hogy egyensúlyi piacon a szereplők a bérleti díj 20 szorosát (100/5) hajlandók fizetni. Budapesten belső kerületi bérházban a lakbér 1-1,2 ezer Ft/nm/hó, azaz évente 240 ezer Ft, ami lényegében megfelel a mai piaci áraknak. Azokon a területeken, ahol a bérleti díjak alacsonyak (mondjuk 700-800 Ft/nm/hó), ott a megfelelő lakásárnak négyzetméterenként 168 ezer Ft-nak kellene lennie, ami a tényleges piaci árak alatt van, tehát a lakásárak felülértékelték.

<sup>35</sup> Esetleg a biztosítási díj ad táppontot a kockázat nagyságáról.



**13. tábla A lakástulajdon becsült használati díja USA-ban és Magyarországon**

	USA	HU
R	4,5	7,03
W	1,5	0
M	2,5	2
G	-3,8	-5
P	2	2
D	-1,75	-1
I	4,95	5,03

A képlet fontos eleme az ingatlanok várható értéknövekedése. Megjegyzendő, hogy magas értéknövekedési elvárás esetében az LHK negatív is lehet, azaz a értéknövekedés (G) vagy az adóvisszatérítés (D) ellensúlyozza a költségeket.

Az LHK-nak ezt a megközelítését többen bírálják, mert nem veszi figyelembe a tranzakciós költségeket (pl. a lakások eladása vagy bérlete), egy időszakra vonatkozik. Továbbá, többen felvetették, hogy az LHK nagyon variábilis a kamatok függvényében, nehezen vehetőek figyelembe a különböző hitelopciók, nehezen kvantifikálhatóak a kockázati elemek, és az adókedvezmények is számos – a modellben figyelmen kívül hagyott – tényező függvénye (jövedelem sávok, hitel feltételek és a hitelek életkora).

Bár az LHK megközelítő értéke alapján becsült piaci lakbér közel esik a ténylegesen megfigyelt piaci lakberekhez, fontos látni, hogy LHK értéke sokkal gyorsabban és könnyebben módosul, mint a lakberek, azaz a piaci lakberek csak hosszabb távon követik az LHK változását<sup>36</sup>.

**A másik megközelítés** (kínálati oldal) szerint a lakbereknek egyenlőnek kell lennie a bérlakás tulajdonba fektetett tőke költségeivel, hiszen ha a bérlakástőke használati költsége nagyobb, mint a lakberek akkor a tőke kivonulna a piacról, illetve ha a lakbérbevétel magasabb mint a költség, akkor növekednének a befektetések, ami a lakberek csökkenésével járna. Ez a típusú elemzés a lakberek és a bérlakástulajdon használati költségét meghatározó közgazdasági és lakáspolitikai tényezők kapcsolatára utal, ugyanakkor empirikusan a lakberek alkalmazkodása a bérlakástulajdon használati díjához csak hosszabb távon igazolható.

A lakástulajdon használati költsége a következő tételeket tartalmazza:

- Hitel költségek
- A lakás fenntartási költségei
- Biztosítás
- Az ingatlan vásárlásával kapcsolatos (ingatlanközvetítés, adó) költségek
- A befektetett tőke potenciális hozama
- Értékcsökkenés

<sup>36</sup> Érdekes, hogy ez különösen a lakásfogyasztás LHK segítségével történő számbavételekor okozott problémát, mivel a hatalmas lakásállomány által nyújtott szolgáltatás értéke csak lassan változik.





- Az ingatlan értékének változása
- Adókedvezmények (pl. tulajdon adó befizetés, vagy a hiteltörlesztés) levonhatósága

Piaci lakásrendszerben a magántulajdonú lakások ekvivalens bére és a tényleges lakbérek között kapcsolatnak kell lenni, ami azt is jelenti, hogy a kereslet nem mozdul el egyoldalúan és radikálisan a bérleti szektor vagy a tulajdoni szektor felé. Egy holland tanulmány azt mutatta ki, hogy a lakás bérlés és a lakás vásárlásának összehasonlítható költsége között nincs lényeges különbség, ez jövedelmi csoportonként és területenként (ingatlanpiaci) változhat. (Elsinga, 1996)

A fejlett országokra vonatkozó elemzések fontos következtetése, hogy a sikeres bérlakásprogramok feltétele, hogy a bérlakásszektor ne jelentsen pénzügyi hátrányt, sem a keresleti, sem a kínálati oldalon. Ezt az elvet nevezik szektor semlegességnek, amit azonban a rendszerek nem tartottak be. A magán bérlakásszektor szerepének csökkenése az I. VH. óta egyértelműen annak a lakáspolitikának a számlájára írható, amely a tulajdonosok által lakott lakásokat preferálta. A magántőke kivonulása bérlakásszektorból a tehetősebb és a szociális problémák iránt érzékenyebb országokban a szociális bérlakásszektor kialakulásához vezetett. A folyamatban először a lakbérkontroll játszott kiemelkedő szerepet, később azonban a tulajdonosok által lakott lakásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és egyéb támogatások játszottak meghatározó szerepet.

A fejlett gazdaságokban tehát ugyanúgy létezik a tulajdoni lakások preferálása a bérlakásokkal szemben, azonban ennek mértéke más.

A probléma hazai vonatkozásai tekintetében tehát egyértelmű, hogy bérlakás szektor bővülése csak akkor képzelhető el, ha a hátrányok megszűnnek<sup>37</sup>, ami logikailag két módon képzelhető el, egyrészt a magántulajdonhoz kötött előnyök leépülnek, vagy a bérlakás szektor a magántulajdonú lakások előnyeivel megegyező támogatáshoz jut.

A bérlakásprogram egyik első feladata ezeket az előnyöket számszerűsítése, annak meghatározása, hogy nagyságrendileg mi az a támogatás, ami kompenzálja a mai támogatási rendszer feltételei között a bérlakásszektor szereplőit. A lakáspolitikai éles különbséget tesz az új lakás építéséhez kötött támogatások és a piacon jelenlévő lakás megszerzéséhez és fenntartásához kötött támogatás között. Az első feladat a magántulajdonú (helyesebben a tulajdonos által használt) lakás támogatottságának mértékének megbecsülése, mind az új építés, mind pedig a létező állomány esetében.

---

<sup>37</sup> Ez csak szükséges és nem elégséges feltétel, hiszen a köztudatba beépített bérlakás ellenesség, és a politika kiszámíthatatlansága komoly akadályozó tényező lehet.



## 6 Alternatív szociális bérlakás koncepciók

A szociális lakásfeladatokat különböző intézményi keretek között lehet megoldani, ahogy ezt a nemzetközi tapasztalatok áttekintésénél láttuk. A magyarországi kísérletek négy főbb csoportba sorolhatóak: önkormányzati megoldások, non-profit szervezetek révén, illetve magánszektor révén. A tanulmányban csak a bérlakás megoldásokkal foglalkozunk, de a nem bérlakás megoldások (pl. olcsó lakások építése) is fontos szerepet játszanak, amely megoldások szerepét közvetve figyelembe kell vennünk. Az elmúlt több mint másfél évtizedben a hazai lakáspolitikai irodalomban négy szociális bérlakás koncepció rajzolódott ki: a tiszta önkormányzati modell, a lakásszövetkezeti (közhasznú társaságok) modellje, a vállalkozói modell és az egyéni magán bérlakás-modell. Ezek a megközelítések nem kizárólagosak, tehát – ahogy erre több nemzetközi példa is van – párhuzamosan, egymás mellett is működhetnek. A modellek egyértelmű szétválasztása sem könnyű, a közhasznú társaságok működése nem feltétlenül tér el egy szabályzott piaci modelltől. Fontos kérdés, hogy miként lehet biztosítani, hogy ezeken a modelleken szociális funkciót is (!) betöltsenek. Ebből a szempontból az önkormányzatok kiemelt szerepet játszanak, nemcsak mint a hagyományos önkormányzati modell kulcs szereplője, hanem mint az az intézmény, amely a szociális funkciót közvetíti a különböző nem önkormányzati modellekben.

### 6.1 Önkormányzati koncepció

Az önkormányzati koncepciók kiindulópontja az a feltevés, hogy az önkormányzatok érdekelték abban, hogy szerepet játszanak a szociális lakáspolitikában, és képesek is arra, hogy a szociális lakásproblémákat kezeljék.

1994-ben a kormány világosan látta, hogy a szociális lakásépítés visszaszorult, és ezért megpróbálkozott egy programmal, amely az önkormányzati céltámogatási rendszeren keresztül nyújtott volna beruházási támogatást. A céltámogatás kiterjesztésének programja legkorábban 1996-ra tudta volna befolyásolni az önkormányzati bérlakásszektor, és ha az új építéseket is figyelembe vesszük, akkor a hatás csak 1997-re kezdett volna érvényesülni.

1989 és 1993 között a lakásépítés 51.500-ról 21.500-ra esett vissza, ezen belül a szociális (önkormányzati) lakásépítés 5000-ról 500 alá esett vissza. A lakásprivatizáció során az önkormányzati lakásállomány 760.000-ról (1990) 491.000-re (1993. év vége) csökkent, így radikálisan lecsökkent az évente megüresedő, újraelosztható lakásállomány. A lakásszektor törvényi szabályozása az 1990 és 1993 közötti időszak bizonytalanságai után az időszak végére fokozatosan kialakult. 1994 áprilisától a helyi önkormányzatok már lényegében tisztázott körülmények között alakíthatják ki helyi lakáspolitikájukat.

A kormányjavaslat céljai azonban nem voltak világosak. A (bér)lakásépítés támogatása (mint konjunkturális támogatási forma) és a rászoruló lakáshoz juttatása (mint szociális támogatási forma) lényegesen különböző célok, melyek keveredése **szakmailag** megalapozatlan javaslatához vezetett. A javasolt céltámogatási rendszer nem szolgálta hatékonyan a konjunkturális célokat, mert:

(1) kizárta azokat a településeket, amelyek leginkább érdekelték lehetnének egy konjunktúra-politikai alapon szabályzott lakásépítési programban<sup>38</sup> (nagyvárosok), így

---

<sup>38</sup> Csak az SZJA kiegészítésben részesülő önkormányzatok lettek volna jogosultak a támogatásra.



nagyon kérdéses, hogy egyáltalán lesz-e olyan település, amely ilyen feltételek mellett igénybeveszi ezt a támogatást; és

(2) az új (a létező lakáspiaci árakhoz képest magas költséggel épülő) lakások esetében a legalább az önkormányzati terhek egy részét fedező lakbérek is túl magasak lettek volna ahhoz, hogy a rászoruló (adott jövedelemhatár alatti, esetleg lakástalan) családok ezeket megfizethessék; holott ilyen lakások biztosan kiutalhatók lennének ilyen lakbérszinten magasabb jövedelmű, de a lakáspiacra belépni nem tudó családoknak.

A javasolt céltámogatási rendszer nem volt hatékony szociális szempontból, mert

a) a támogatások a javasolt szisztéma alapján nem jutnak el a szociálisan rászorulókhöz:

egyrészt a személyi jövedelemadó kiegészítésben részesülő települések döntő többségben a közepes nagyságú városok, illetve az ennél kisebb települések, szemben azzal a ténnyel, hogy a lakástalanok, a leromlott állapotú illetve elmaradt infrastrukturális ellátottságú lakások döntő hányada a városokban, ezeken belül is a nagyobb városokban (főleg a megyeszékhelyeken és Budapesten) található;

másrészt az új lakásépítés a legdrágább megoldás elosztható lakások előállítására, és a tapasztalat azt mutatja, hogy a több millió Ft-os költséggel előállított lakásokat a legritkább esetben szokták a valóban rászoruló, legalacsonyabb jövedelmű családok megkapni, akik mellesleg alacsony jövedelmeikből a drága üzemeltetési költségű lakásokat fenntartani sem tudnák

b) a javasolt céltámogatási rendszer nem volt a leghatékonyabb megoldása a szociális lakásprobléma enyhítésének, mert a szociálisan rászorulók számára más módszerekkel (például lakások szabadpiaci felvásárlásával, vagy bérlakások visszaadásának ösztönzésével) sokkal több lakást lehet előállítani.<sup>39</sup>

c) a javasolt céltámogatási rendszer abban az értelemben sem a leghatékonyabb megoldása a szociális lakásprobléma enyhítésének, hogy nem alkalmazkodik a helyi lakáspiacok nagyon változatos feltételeihez. A helyi lakáspiaci körülmények lényegesen különböznek az egyes települések esetében, nemcsak a szociális típusú igények mértékében és családtípusok szerinti összetételében, hanem a privatizáció lezárulása után megmaradó bérlakások volumenében, összetételében és az építési piac feltételeiben is. Ennek megfelelően egyes helyeken alacsony színvonalú lakásokat építenek, másutt az önkormányzat közvetlenül vagy közvetve magas színvonalú magántulajdonú lakások építésében vesz részt, és az ezek eladásakor felszabaduló lakásokkal igyekszik szociális lakáspolitikát folytatni. Megint más helyeken az önkormányzatok folytatják a bérlakások leadásának ösztönzését, vagy a meglévő tulajdoni állományból (vagy esetleg a felszabadult laktanya lakásokból) vásárolnak fel szociálisan elosztható lakásokat. Végül olyan példák is vannak, ahol az önkormányzatok nem látnak lehetőséget a szociális elosztás bővítésére, és a rászoruló családokat támogatásokkal igyekeznek a piacon kedvezőbb helyzetbe hozni.

A kormány részéről nem volt komoly a javaslat 1995-ben, hiszen világos volt, hogy nem fog beleférni a céltámogatások közé a lakáscél. Ennek ellenére jól illusztrálta a szociális lakásproblémát, és az önkormányzati modellel kapcsolatos elképzelések ellentmondásait:

---

<sup>39</sup> Új lakások építése nagyon drága, egy elosztható lakás létesítése átlagos minőségű lakások esetén 1995 körül 2-4 millió Ft között volt, ami azt jelenti, hogy a tervezett 3 milliárd Ft/év költségvetési támogatás (30 %-os központi hozzájárulás mellett 70 %-os önkormányzati sajátterőt feltételezve) évi 2.500-5.000 db bérlakás felépítésére adna lehetőséget. Az alternatív programok költsége sokkal kisebb, és ezért ezek ugyanabból a keretből sokkal több, legalább kétszer annyi szociális lakás előállítását teszik lehetővé, vagyis jóval hatékonyabb programok.



1. helyi szinten kell eldönteni, hogy melyik megoldás a hatékony (új lakás, felújítás, stb.)
2. a lakbéreknek fedezni kell a költségeket (működési és felújítási, és részben a tőkeköltségeket)
3. lakbértámogatásban kell gondolkodni.

Következésképpen a kialakítandó támogatási rendszernek erre a sokszínűsége figyelemmel kell lennie és nem szabad egytípusú megoldás felé terelni, kényszeríteni lényegesen különböző helyzetben lévő önkormányzatokat.

Végül a 2000-ben indított bérlakásprogram, lényegében e modell irányába tett lépésként értelmezhető. A korábbiakon túl e programmal kapcsolatban két elemet kell kiemelni:

1. az önkormányzati érdekeltség komplex tényezők eredőjeként alakul ki,
2. az új lakások működtetésére vonatkozó szabályok teljes hiánya megkérdőjelezi a programok hatékonyságát.

A lakásalap szabályozásának kudarcra érdekes ellentmondásra hívja fel a figyelmet. Az 1993-as lakástörvény kötelezi az önkormányzatokat a lakásalap felállítására, és közvetve arra, hogy a lakásszektorból befolyt pénzt fektessék vissza a lakásszektorba. Gyakorlatilag az önkormányzatok azonban meg tudták kerülni ezt a rendelkezést, a lakásalap felhasználását nem tudta a központi kormányzat hatékonyan kezelni.

Az 1993-as lakástörvény kompromisszumos törvény volt, amennyiben fenntartotta a bérlők (1989 előtti) jogainak jelentős részét, ugyanakkor liberalizálta az önkormányzatok lakáselosztási gyakorlatát. Az önkormányzatok sokszor piaci versenyeztetés keretei között adták bérbe a tulajdonukban lévő lakásokat, ami mutatja az átfogó a szociális lakáspolitikai hiányát. Hasonlóan az önkormányzatok eltérő lakbérszabályozása is azt mutatja, hogy nem érvényesül egy egységes és átfogó szociális lakáspolitikai. A különböző gyakorlatok azt mutatják, hogy helyi elgondolásokat inkább a helyi pénzügyi válság súlyossága, mint a szakmai megfontolások irányítják.

Összefoglalva az önkormányzati modell népszerűségét „egyszerűsége” indokolja, és az az illúzió, hogy az önkormányzatok automatikusan eleget tesznek a szociális elvárásoknak, és nem kell működtetni semmilyen központi kontrol mechanizmust annak érdekében, hogy a szociális önkormányzati szektorba bekerülő források hatékonyan kerüljenek felhasználásra.

## **6.2 A közhasznú társaságokra épülő és a lakásszövetkezeti koncepció**

Magyarországon a lakásszövetkezetek mögött nincs szövetkezeti tradíció. A lakásszövetkezetek lényegében fejlesztő társaságok voltak, ami mögött vagy egyéni vállalkozók, vállalatok, vagy ügyvédi irodák (ügyvédek) álltak, akik a fejlesztés megvalósítása után átadták az épületet az üzemeltető „cégeknek” (lakásszövetkezetnek). Az üzemeltetési fejlesztés csak átmenetileg kapcsolódott össze.

A magyar lakásszövetkezetek különböznek a Nyugat-Európában kialakult formáktól abban is, hogy külföldön a szövetkezet a tulajdonosa a lakásnak is, nálunk csak a közös részeknek, míg a lakások egyéni tulajdonban vannak.

A magyar lakásszövetkezetek érdekelték egy újfajta lakásszövetkezeti forma megvalósításában, aminek a lényege továbbra is az lenne, hogy a szövetkezeti tagok



tulajdonosi jogokkal is rendelkezzenek, amit eladhatnak, stb. A lakásszövetkezeti bérlakásépítés szövetkezeti tagságot feltételez, azaz a tagnak vagyoni hozzájárulással is támogatnia kell az építést, de ezért cserébe állandó használati jogot kell biztosítani a lakásra – vagyoni értékű jog. Ez a jog az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető lenne, örökölhető, eladható. Az önerő mértéke, amely a lakáshasználati jog értéke, a tag kiválásakor kifizethető az amortizációval csökkentett, és inflációval növelt értéken. Ez az összeg egyben kaucióként is szolgál. A LOSZ javaslata szerint az önkormányzat is tagja lehet a lakásszövetkezetnek, mint jogi személy, a jogalapot az apportált vagyon – telek stb. – biztosíthatja. Az önkormányzat, mint tag részt vehet a bérlőkijelölésben – minimum az általa befizetett alaptőke arányában. Az önkormányzat ezen felül lakbértámogatást is fizethet a bérlőnek.

Az építés során tehát bérleti lakás keletkezik, de az idővel eladható. (A LOSZ javaslata szerint legalább 10 évig ne lehessen eladnia a lakásszövetkezetnek. A feltevések szerint a lakások a hitelek visszafizetése után „nyereségesek” lesznek, azaz a lakberek fedezik a költségeket és így a felújításokra is újabb finanszírozási forrást biztosítanak. A lakásszövetkezeteket mind a kínálati, mind a keresleti oldalon is támogatni kell. A lakásokat elsősorban a közép rétegnek tervezik, évente 1500-2000 ilyen lakást kívánnak felépíteni.

Kérdéses azonban a lakásszövetkezetek részvétele ma az önkormányzatok számára nyitott bérlakásépítési programokban. Nem javasolható a bérlakások létrehozására meghirdetett pályázat hasonló kinyitása a lakásszövetkezetek felé.

A magyar lakásszövetkezeti szabályozás hordoz bizonyos ellentmondásokat. Ezek egyike az, hogy a lakás az esetek egy részében a tagok, más részében a szövetkezet tulajdonában van. Ez az utóbbi forma gyakorlatilag bérlakásként funkcionál. A törvény két pontja ugyanakkor azt támasztja alá, hogy a közvetlenül a lakásszövetkezet által végzett vállalkozás sajátos szabályozást igényel. Egyrészt leszögezi a törvény, hogy a lakásszövetkezet közhasznú tevékenységet végző kommunális szervezet. Másrészt ezzel a funkcióval összhangban biztosítani törekszik, hogy kellő óvatossággal folytasson vállalkozási jellegű tevékenységet. A szövetkezeti törvény szerint a tagok a vállalkozási tevékenység veszteségét kötelesek megtéríteni (korlátlan a felelősségük), kivéve, ha a szövetkezet a vállalkozással arányos vagyont különített el. Az aktuális szabályozástól függetlenül is állítható, ki kell zárni azt, hogy a vállalkozási tevékenység az eredeti közösséggel kapcsolatos funkciók ellátását veszélyeztesse. Arra viszont van lehetőség, hogy a tagság egyetértésével, külön vállalkozás létrehozásával (az ehhez szükséges vagyon bevitelével a vállalkozásba) a lakásszövetkezet közvetetten részt vegyen a bérlakásprogramban azoknak a kedvezményeknek az elnyerésével, amelyek a vállalkozások számára hozzáférhetők. A külön vállalkozás azért is célszerűbb, mert ilyen természetű vállalkozási tevékenység esetében az egy tag – egy szavazat elvén alapuló szövetkezet nem megfelelő forma pl. az önkormányzat vagy más közreműködő befektetéssel szemben kockázatvállalással arányos érdekérvényesítés megalapozására.

Közhasznú lakástársaságok modelljének (Amman, et al, 2006) lényege, hogy mentesülnek a társasági adó alól és előjogokat élveznek a lakásépítési támogatáshoz való hozzáférés területén, különös tekintettel a bérlakásokra vonatkozó támogatásokra.

A lakberek adott projektekre vonatkozó kötelező kiszámítása az építési és üzemeltetési költségek, valamint a támogatási előírásokban meghatározott lakbérhatárok figyelembevételével történik. Annak érdekében, hogy valaki építhessen, bizonyítani kell, hogy kereslet van a lakások iránt. A társaságoknak csak új lakások építésével, felújítással és a lakóépületek kezelésével lehet foglalkozniuk.

A közhasznú lakástörvény szűk korlátai, a tartományi kormányok által gyakorolt hatósági felügyelet és az a tény, hogy sok közhasznú társaság félig közintézmények tulajdonában van, azt eredményezi, hogy a közhasznú építőtársaságokat a „lakáspolitikai



meghosszabbított karjának” tekintik. Ezek a társaságok gyakorlatilag magángazdasági eszközökkel kormányzati célkitűzéseket valósítanak meg. A társasági formában működő közhasznú cégek tulajdonosai lehetnek önkormányzatok, karitatív szervezetek, pártok, szakszervezetek, vállalatok, bankok vagy magánszemélyek. Összeférhetetlenség miatt kizárták a tulajdonosi körből a kizárólag kivitelezéssel foglalkozó építési cégeket, valamint építőanyagipari vállalatokat, és az ingatlankezelőket a „túl nagy mértékű befolyásra” hivatkozva.

### 6.3 Lakásalap, lakástársaságok

A bérlakásprogram lehetséges kilátásai a banki-pénzügyi szektor fantáziáját is beindította. Számos olyan elképzelés született, amely a magántőke bevonásával kívánta megoldani a szociális bérlakás problémát, természetesen az önkormányzati és központi támogatások aktív részvételével.

Egyik ilyen javaslat (MKB-MÜC, 2003)

„A koncepció keretében egy projekt cég (beruházó), együttműködve az önkormányzatokkal a finanszírozó hitelintézet megbízásából és hiteléből bérlakásokat épít fel. A projekt cég és a finanszírozó bank között tulajdonosi kapcsolat nincs. A bérlakásokhoz földingatlant a megfelelő infrastruktúrával a résztvevő önkormányzat biztosítja. Tekintettel arra, hogy állami / önkormányzati beruházásról van szó, a projektet a közbeszerzési eljárás miatt tendereztetni szükséges. Az épülő lakások tulajdonosa ebben a fázisban részben a projekt cég, részben az önkormányzat, ennek megfelelően kerül az építési engedély is kiadásra.

Amikor a lakások elkészülnek, a létrehozandó ingatlanbefektetési alap azokat megvásárolja. A bevételből a projekt cég a finanszírozó banknak visszafizeti a hitelt. Az önkormányzat a földingatlanért csérébe a megfelelő értékarányban ingatlan befektetési jegyet kap.

A bérlakásokat az önkormányzat bére adja. A lakásbérlet természetesen bérleti díjat fizetnek a lakáshasználatért, a díj a lakástulajdonos befektetési alapot illeti meg. A bérlet a teljes bérleti díjnak csak egy részét, pl. 25 %-át fizetik ki az ingatlanalapnak, a díj 75 %-át az önkormányzat lakbértámogatás formájában viseli. A bérlet, illetve az önkormányzat által fizetendő bérleti díjak aránya önkormányzatonként természetesen eltérő lehet. Az a szempontrendszer, mely alapján az önkormányzat a lakásokat kiutalja, szintén megyénként, városenként eltérő kell, hogy legyen.”

A finanszírozási forrás végül is az Alap befektetési jegyeinek vásárlóitól jön (elsősorban intézményi befektetők), aminek a hozamát a lakberek biztosítják. De:

„Amennyiben a lakásbérlet, vagy az önkormányzat nem képes fizetni a ráeső havi bérleti díjat, az állam az e célra létrehozott *Garancia Alap*ból a díjfizetést biztosítja, garantálva ily módon a kívánt hozamot, illetve egyéb bevételt a befektetési alap számára. Nemfizetés esetén a garencialap 15 napon belül eleget kell, hogy tegyen a fizetési kötelezettségnek. Amennyiben a lakásbérlet részéről közműfizetési kötelezettség (gáz, víz, villany, fűtés) elmaradás van és azt az önkormányzat sem tudja behajtani, a Garancia Alap kötelezettsége erre is kiterjed.





Az állami Garancia Alap igénybevételét mindamelllett szigorú feltételekhez célszerű kötni. A feltételrendszer összeállításánál fontos szempont egyrészt a bérlő, másrészt az önkormányzat jövőbeli fizetőképességének mérlegelése.”

A PPP-szerű konstrukcióban az önkormányzat a lakbér 75 %-ával (lakbértámogatás) vesz részt, a központi kormányzat pedig a Garancia Alapon keresztül kötelezettség vállaláson keresztül. A konstrukció nyitott kérdése, hogy ki vállalja a project kockázatait: beruházás, lakbér – minőség, megfizethetőség, stb.

„Az értékpapír értékesíthetőségének előfeltétele az állam által létrehozandó, törvényi garanciával 15 – 20 évig működő Garancia Alap, melyből nemfizetés esetén a befektetési alap gyakorlatilag automatikusan, 15 napon belül megkapja a kívánt hozamot.”

Hasonló logikát követ az Iványi György (2002) által készített koncepció is, azzal a nagyon fontos különbséggel, hogy ott a Nemzeti Lakásalap (vagy Regionális Lakásalapok) komoly költségvetési forrással megtámogatva mint fejlesztő társaságok jönnének létre.

„Az Alap létrehozásához szükséges állami szerepvállalás a szabályozásra, az induló tőkeellátására és – amennyiben javaslatunk az állami nyugdíjalap vagyontöltésére a kormányzati politikába beépül, alternatívaként - a lakásállományhoz fűződő értékpapírosított jogok felfutását gyorsító megvásárlására és a nyugdíjalapba történő kontribúciójára terjed ki. Az Alap 5 Mrd Ft-ig terjedő tőkefeltöltésére (ebből 4 Mrd közvetlen lakásfinanszírozást szolgáló) az induló 3 évben összesen 150 Mrd Ft kibocsátás támogatására teszünk javaslatot.”

A Nemzeti Lakásalap fejlesztőként vételi garanciákat ad lakásberuházóknak, továbbá nem zárja ki, hogy a lakásokat tovább adja piaci értékesítésre. Lényegében állami tulajdonú részvénytársaság (pl. MFB tulajdonában), amely általános ingatlanfejlesztési jogosítvánnyal rendelkezik, és közben gondoskodik a bérlakásokról és ezen belül szociális bérlakásokról, de az Alap önmaga támogatást nem nyújt. Piaci lakberek garantálják a megtérülését a befektetésnek, és a lakbértámogatáson keresztül kell az önkormányzatoknak (vagy a központi kormányzatnak) biztosítani a szociálisan rászoruló rétegek hozzáférést.

Ennek a modellnek egy további alternatív változatát nyújtja az NLI (2002) programja, amelyben egyfajta PPP keretek között létrejövő lakástársaságok játszanák a fő szerepet, és ahol a tulajdonosi szerep (üzemeltetés, fenntartás, stb) játszhat meghatározó szerepet, szemben az előző elgondolások finanszírozó, fejlesztő funkcióival.

„A bérlakások működtetését végző, a regisztrációs kritériumoknak megfelelő lakásvállalatok létrejötte az első években erőteljesen ösztönzött (gyorsított leírási lehetőségek, adókedvezmények). A regisztráció feltétele a lakásvagyonnal arányos, megfelelő tőkeerő és a lakásvagyon legalább a leírás időtartamára bérlakásként történő üzemeltetésre vonatkozó forgalmazási korlátozás. Vizsgálandó a részben szociális üzemeltetést vállaló (az önkormányzatokkal erre nézve PPP szerződést kötő) vállalkozások speciális támogatásának lehetősége, azonban csak olyan mértékig, hogy ez ne eredményezzen kizárólagosan szociális hasznosítású „gettókat”. A újonnan alakult, a támogatott szférába belépő lakásvállalatok az első években (2006-ig) beruházási támogatást kapnak, és támogatott hiteleket vehetnek fel. A program megindulása után a tőketámogatás fokozatosan csökken, és a finanszírozásban egyre nagyobb szerepet kap a hitelezés, amit a hitelgarancia intézmény speciális programja segíthet.”

Az OTP által javasolt megoldás (Szabó, 2002) elválasztja egymástól a fejlesztő és üzemeltető szerepet: az elképzelés szerint az OTP Ingatlan Rt feladat a beruházás



megvalósítása, és a az OTP Ingatlan Alap adja bérbe a lakásokat, amihez az állam részben tőketámogatást, részben pedig lakbértámogatást nyújt.

A lakásalap, lakástársaságokkal kapcsolatos elgondolások alapkérdései tehát: 1. a társaság honnan teremti elő a forrásokat? 2. az ingatlanfejlesztés kinek a feladata? 3. a működtetés kinek a felelőssége? A tanulmány első fejezetében bemutatott amerikai példa jól mutatja, hogy ezek a funkciók elválhatnak egymástól.

A PPP-én alapuló megoldások és javaslatok mindegyike a **lakbér kérdésen** bukott el. A megvalósítási tanulmányok mindegyike irreálisan magas lakbéréket hozott ki, amelyek lényegesen meghaladják a piaci lakbéréket. Szabó (2002) 2315 Ft/nm díjat, Csuka (2003) attól függően, hogy milyen támogatási szintet fogadunk el: 2340 – 3460 Ft/nm.

#### **6.4 Magán bérlakás-szektor bevonása (egyedi tulajdonosok és bérbeadók)**

A magánbérlakás szektor nagyon sok országban az egyéni tulajdonosok és nem feltétlenül intézményi szereplők játsszák a meghatározó szerepet. Ilyen például a Németország, ahol a szociális funkciót betöltő bérlakásállomány jelentős része egyéni magántulajdonban van. A hazai lakáspolitikusok is érzékelték ezt a lehetőséget, és 2005 elején döntés is született egy program elindítására, amelynek korlátairól a tanulmány korábbi részeiben már volt szó. Egy jól működő lakbértámogatási modell (pl. lakbérjegy) be tudja vonni ezt a szektort is a szociális lakásellátásba.



## 7 Javaslat: szociális bérlakás-program elemei

### 7.1 Közgazdasági és szociológiai kiindulópont

Kiindulópontunk a szociális lakáspolitikai két stratégiájának (tulajdonosi szektoron és a bérlakásszektoron keresztül i programok) alkalmazásával járó előnyöknek és hátrányoknak a mérlegelése. A szociális bérlakás-szektorra vonatkozó javaslatoknak messzemenőleg figyelembe kell venni a tulajdonosi szektorban folyó programokat és azok hatásait. A tanulmány szociális bérlakás-rendszer lehetőségeit elemezte, és nem foglalkozott a tulajdoni szektorban megvalósítható programokkal. Világosan kell látni azonban, hogy a tulajdoni szektorhoz nyújtott támogatások („szocpol”, kamattámogatás, adókedvezmény, stb.) szociális hatékonysága sokkal rosszabb, mint a bérlakás-szektorhoz nyújtott támogatásoké, és ezért – nemzetközi tapasztalatokat is figyelembe véve – csak speciális feltételek között javasolható pl. falusi „olcsó” lakásépítési programok, vagy átmenetileg olyan környezetben, ahol a bérlakásszektor intézményi, jogi feltételei nincsenek kiépülve.

A fejlett országok a szociális lakáskérdésre adott megoldásai felhívják a figyelmet arra, hogy hatékony szociális lakásszektor egyrészt nem szigetelhető el a lakásfinanszírozás rendszerétől, másrészt pedig a illeszkednie kell a szociális és jóléti rendszerek más szféráihoz. A szociális lakásfinanszírozás egyre inkább nyit piacokonform technikák, konstrukciók irányába, ami szükségessé teszi, hogy az ellátás szociális jellegét az intézményi és kontroll mechanizmusok garantálják. A piaci pénzügyi nyomásnak kitett szociális, non-profit lakásvállalatok jobban érdekeltek abban, hogy a „problémás” bérlőktől megszabaduljanak, ezért az elosztási gyakorlatot és a kilakoltatási jogszabályokban a marginális rétegek jogegyenlőségét garantálni kell.

A javaslatunk lényege, hogy párhuzamosan több alternatív modellben kell gondolkodni, és a szabályozásnak biztosítani kell a megoldási módok közötti támogatási semlegességet. A „semlegesség”, bár nehezen operacionalizálható, de jól jelzi, hogy a szociális lakáspolitikai eredményességét az jelezi, hogy egységnyi támogatásból hány rászoruló háztartás lakhatási problémája oldható meg.

A rászorultság szerint is több csoportot lehet megkülönböztetni, és a támogatásnak arányosnak kell lennie a rászorultság mértékével. Így az az alporgram, ami a családi háttérrel nem rendelkező közalkalmazottaknak kíván segíteni kevesebb közforrást szabad lekötnie, mint egy súlyosabb hátrányos helyzetben lévő csoport lakáshoz jutási esélyeit javító programnak (mint pl. a roma telepek felszámolása.) A rászorultság különböző formáinak és tartalmának meghatározása túlmutat e tanulmány keretein, de csak olyan lakáspolitikai lehet hatékony, amely számon kéri a programok eredményességét. Az önkormányzati modell egyik hátránya, hogy az önkormányzatok preferenciái, prioritásai nem azonosak a parlamentii törvényekben megfogalmazott prioritásokkal. Emiatt a kormányzat vagy kötelezi az önkormányzatokat arra, hogy a központi prioritásokat (is) kövessék, vagy külön programokat indít azokon a területeken, ahol nem látja biztosítottak az önkormányzatok elkötelezettségét. Fontos tehát annak az alapelvnek a lefektetése, hogy bármely megoldás mellett is dönt a lakáspolitikai (decentralizált vagy PPP-s struktúrák) a programeredmények megkövetelése, számonkérése és mérése fontos tényezők lesznek.

További alapelv, hogy a szociális lakáskérdés nem választható el más jóléti szféráktól és csak azzal együtt kezelhető. Ebből az is következik, hogy az egyes megoldásokban előtérbe kell helyezni a „komplex” programokat, ami adott esetben több ágazat helyi együttműködését is jelenti. A mai kormányzati struktúrában ez nem könnyen megvalósítható,



ezért a szervezeti felépítés kidolgozásában erre külön hangsúlyt kell helyezni. Almi ok miatt kiesnek a rendszerből. Ebben a, szükségképpen nagyon szűk szférában (5-10 ezer lakás) szférában a lakhatási problémák kezelése integrálódik a szociális problémákkal foglalkozó szervezet (alapítvány, intézmény, stb.) tevékenységébe.

A szociális bérlakás szektor mellett ki kell alakítani egy olyan szférát, amely azoknak a családoknak ad lakhatási esélyt, akik valamilyen egyéni, vagy társ

A szociális lakásprogramokkal foglalkozó szakértőket megosztó vita, hogy mekkora prioritást kell adni a „vegyes” lakóterületek kialakításának, és – ami nem mellékes kérdés, hogy – mekkora áldozatokat érdemes ezért hozni. Álláspontunk szerint, a vegyes lakókörnyezet fontos előfeltétele a társadalmi integráció és kohézió megteremtésének, de nem elégséges megoldás.

## **7.2 Szociális bérlakásprogram – alapcélok és költségek**

A szociális bérlakás-program kiinduló pontja egy hosszabb távon megvalósítható modell, amely javaslatunk szerint az EU országokban működő szociális lakásrendszerek minimumát célozza meg 10-15 éven belül. Ez körülbelül a lakásállomány 10%-át kitevő szociális bérlakást azaz olyan bérlakás, amelyben a bérlők tartós szociális helyzetükön alapuló támogatást élveznek. Ez nem jelenti azt, hogy a program azt feltételezi, hogy a bérlakások önkormányzatok tulajdonában lesznek, de azt sem jelenti, hogy minden önkormányzati lakás automatikusan elegendő tesz a szociális lakás kritériumnak. (PI a piaci alapon kiadott, versenyeztetett bérlakások nem tesznek elegendő a szociális bérlakás feltételeinek.

Négy szektor különböztethetünk meg a szociális bérlakásellátásán belül:

**Szociális szállás:** Ez egy új kategória, amely az intézményi ellátás és a szociális bérlakás közötti átmeneti helyzetet jelenti, amely a szociális ellátónak speciális „tulajdonosi” jogosítványokat ad. (Lásd később)

**Önkormányzati szociális bérlet:** ide a hagyományos önkormányzati tulajdonban lévő lakások kerülnek, amelyek 1990 után kerültek az önkormányzatok tulajdonába, de amelyek vonatkozásában az önkormányzat igényt tart a központi lakbértámogatásra

**Kontrollált, közhasznú szektor:** azok a „lakástársaságok” által bérbeadott lakások tartoznak ide, amelyek elegendő tesznek a kormányzati Program Iroda előírásainak. Ebben a szektorban létrehozott, vagy átkerült lakások jogosultak a tőketámogatásra és lakbértámogatásra.

**Egyedi (vagy intézményi) magántulajdonú, szociális hasznosítású lakások:** az önkormányzatokon, vagy szociális bérleti ügynökségeken keresztül bevont lakások kerülnek ide, amelyek bérlői – amennyiben elegendő tesznek a kormányzati Program Iroda előírásainak – jogosultak a lakbértámogatásra.

A cél nagyságrendileg az, hogy 10-15 éven belül legalább 250-300 ezer szociális bérlakás legyen. A következő táblázat mutatja be a lehetséges nagyságrendeket szektoronként.



**14. tábla Szociális bérlakás program főbb célkitűzései (ezer lakás)**

	2005	2015	2020
Szociális szállás	0	10	10
Önkormányzati bérlakás	150	120	100
Közhasznú, szövetkezeti, NGO	4	50	90
Egyedi magán	4	50	70
	154	220	260

Természetesen ezek a nagyságrendek a politikai akarattól és a gazdasági lehetőségektől függenek, de megvalósíthatóság határain belül vannak. A program alapvetően két típusú költségelemmel rendelkezik:

a, folyamatos lakbér-támogatási igénnyel

b, egyszeri tőkeberuházási igénnyel (ösztönzés a potenciális szociális bérlakásszektor bővítésére)

A folyamatos lakbér-támogatási igény nagyságrendjére egyszerű becslést tehetünk az önkormányzatok jelenlegi lakbérszintje és a költség lakbérszint közötti különbség becslése alapján.

A szociális bérlakások fenntartási költsége részét kell, hogy képezze a szociális kiadásoknak, mégha a mai kormányzati és decentralizált rendszerben ez nem is így jelenik meg. Ha a törvényhozók és a kormányzati (lakáspolitikai és a szociálpolitika) úgy dönt, hogy a jóléti rendszernek hozzá kell járulnia nagyságrendileg 300 ezer család lakhatásához, mégpedig a bérlakásrendszeren keresztül, akkor ennek a programnak a költségei nem pusztán lakásköltségek.

### 7.2.1 Szociális szállás (lakhatás) problémája

A mai lakásrendszerben nincs lehetőség arra, hogy a lakhatási lehetőségek elvesztésével fenyegetett családok és személyek átmeneti megoldáshoz jussanak. A városokban az önkormányzati bérlakások (amelyek ezt a funkciót betölthették volna) száma a lakásprivatizáció következtében radikálisan csökkent. A megmaradt bérlakások jelentős része azonban ma is ezt az átmeneti „puffer” szerepet tölti be. Tipikusan a legrosszabb lakások maradtak meg önkormányzatok tulajdonában, de különböző okok miatt (rehabilitáció, műemlék, stb.) kis számban az önkormányzatok jó minőségű lakásokkal is rendelkeznek. Bár pontos felmérések nincsenek, de a bérlakásokban élők közel a fele tartósan eladósodott, és nem ritka az önkormányzati tulajdonban lévő „telepszerű” képződmény (Huszár telep, Mésztelep, Dzsumbuj, stb) Az önkormányzatok nagyon korlátozott számban tudnak lakhatási lehetőséget nyújtani a krízis helyzetben lévő családoknak. Ki kell alakítani egy olyan szegmenst, amely olyan családok (egyedülállók), akik különböző okok miatt bekerültek a szociális ellátórendszerbe, de – egy idő után – nem szorulnak rá a költséges intézményi ellátásra. A szociális szállás a hagyományos önkormányzati (szociális) bérlakás és az intézményi ellátás közötti forma. A célja az, hogy egy átmeneti időre lakhatási biztonságot nyújtson, és egyfajta kivezetést biztosítson az önálló életvitel felé.

Néhány fontos követelmény a rendszer kiépítésével szemben:



1. Átmeneti megoldás legyen, ahonnan felfelé és lefele is lehessen menni, azaz intézményesen is épüljön be egy ösztönzés arra, hogy a bekerülő családok akarjanak kilépni ebből a rendszerből. (A lefelé: hajléktalan szálló, stb.)
2. A kliens a szociális szervezettel áll „jogviszonyban”, és világos szabályok kellene, ki mire jogosult (pl. mennyi időre) és kinek mit kell fizetnie. Ha a fizetési feltételek nem reálisak, akkor nincs lehetőség a kilépésre. A szociális szervezetnek kettős szerepet kell betöltenie: egyrészt segít (tanácsot ad, támogatást ad, vagy támogatáshoz segíti hozzá a klienst), de ellenőrzi is, szabályokat betartat, és – ha kell – retorziókat is alkalmaz.
3. A programban működő szociális szervezet megfelelő érdekeltsége is fontos tényező. Világos szabályok kellene, hogy egy-egy szociális szervezet milyen feltételekkel léphet be a programba, mit tehet meg és mit nem, és biztosítani kell az ellenőrzést. Ha önkormányzati intézmény látja el ezt a feladatot, akkor az intézmény és az önkormányzat kompetenciáit világosan el kell választani.
4. Legyen reális kilépési lehetőség. (Ez a legnehezebb követelmény, mert erősen sérti a középosztályi érdekeket.)

A programban az önkormányzati szociális intézmények szerepelnek, ők működtetik a szociális szálláshelyeket. (nyilvánvalóan a program mögött ott áll az önkormányzat.) Egyéb (non-profit) szociális szervezetek (alapítványok, stb.) is működtethetnek szociális férőhelyeket. Speciálisan szociális szálláshelyek működtetésére létrejött intézmény: az önkormányzat (illetve a kistérségben az önkormányzatok) létrehozhatnak egy szociális férőhelyeket üzemeltető egységet, amely kht-éként működik, és a tulajdonában lévő lakásokat a kijelölt szociális intézmények rendelkezésére bocsátja. Az intézmények a használatért „lakbért” fizetnek.

A szociális férőhelyek lehetnek önkormányzati tulajdonú lakások, amely tartósan a szociális intézmény rendelkezésére bocsátanak. Fontos, hogy a kliens nem az önkormányzattal, hanem a szociális intézménnyel lép szerződéses kapcsolatba. A szociális intézmény az önkormányzattól „bérl” a lakást. A szociális intézmény (vagy szociális szálláshelyek működtetésére létrejött szervezet) tulajdonában lévő lakás.

Működtetési költségek: szálláshelyenként kell meghatározni a kötött felhasználású forrás, lakásfenntartási támogatás (normatív és kiegészítő), és – speciális – lakbértámogatási konstrukció. Fejlesztési költségek: az önkormányzatok meghatározott keretösszegben igénybe vehetnek egy ún. blokk támogatási keretet, amelyből csak szociális lakásberuházásokat finanszírozhatnak. A kormányzat kidolgozza a lehetséges programokat, amelyek közül az önkormányzatok a helyi igényeknek megfelelően pályázhatnak. Ezek a programok lehetnek (például): 1. Szociális szálláshelyek létrehozása (kis települések esetén csak az együttműködés esetén, a szociális szálláshelyeket működtető kht-val közösen); 2. Szociális bérlakások építése; 3. „Olcsó” lakásépítési programok (erre ki kell dolgozni egy tervezetet, aminek kapcsolódnia kell a telep-felszámolási programokhoz is.)

### 7.2.2 Az önkormányzati program elem

Az önkormányzatok fontos szerepet játszanak a lakáspolitikában, és a szociális bérlakás program is alapvetően az ő közvetlen és közvetett szerepükre épül. A mai ellentmondásokat részben az is okozza, hogy a helyi lakáspolitikát önkormányzati feladat, amibe a központi kormányzatnak nincsen igazán beleszólása. Az önkormányzatok így a helyi politikai erőviszonyoknak és helyi koncepcióknak megfelelően alakíthatják a szociális bérlakás szektorral kapcsolatos koncepciójukat. Az önkormányzatoknak el kell dönteni, hogy a





rendelkezésre álló lakásállomány mekkora részét akarja szociális bérlakásként működtetni, amire egy speciális szervezetet kell létrehozni (illetve a jelenlegit átalakítani). A lényeg, hogy az önkormányzatok csak arra a lakásállományra kaphatnak központi támogatást, amelyet elkülönítve kezelnek, amelyre nézve az elosztási szabályok követik a központilag előírt eljárásokat, a lakbérek kifejezik a lakhatással kapcsolatos gazdasági költségeket, és ahol a lakbér támogatás a kedvezményezett jövedelmétől és egyéb – rendeletben megállapított – feltételtől függ.

A mai feltételekhez képest az önkormányzatok jogosultak lennének a lakbértámogatás 30 %-ára, ami jóval több, mint amit most az lakás fenntartási támogatáson keresztül (esetlegesen) kapnak. Ez a többletköltség a kormányzatnak kb. 10 md Ft plusz önkormányzati támogatásba kerülne, de garantálná, hogy az önkormányzati bérlakások szociális funkcióját. A rendelet kötelezővé tenné, hogy az önkormányzatok a bérlakás-igénylőkről névjegyzéket vezessenek, ezt karbantartsák, stb.

Kérdéses ennek a lakásállománynak a jövője. Részben felújítások, korszerűsítések révén bekerülhet a kontrollált bérlakás szférába, amelynek támogatása szektor semleges, azaz a különböző tulajdoni konstrukciójú társaságok azonos feltétel mellett jogosultak támogatásra, amennyiben eleget tesznek a szociális bérlakások működési feltételeinek.

Az önkormányzatoknak továbbá fontos szerepük lesz abban, hogy a PPP-és programok keretei között létrejött lakásállomány és az egyedi tulajdonosok által felajánlott lakásállományba megfelelő (a névjegyzéken szereplő) bérlők jussanak.

Végül részben az önkormányzatok feladata lesz a szociális lakhatási férőhelyek kialakítása.

### **7.2.3 A kontrollált lakástársaságok (közhasznú szervezetek)**

A szociális bérlakás program fontos eleme egy új támogatott szektor kialakítása. A lakások lakástársaságok tulajdonában vannak, amelyeket a támogatások fejében (tőketámogatás és lakbértámogatás) a társaság meghatározott feltételek mellett ad bérbe. A lakástársaság lehet önkormányzati alapítású társaság (tisztá vagy vegyes), lakásszövetkezet, vagy tejesen magánvállalat. Ez lehetővé teszi a magánszektor, a lakásszövetkezetek, a non-profit szervezetek és az önkormányzatok (illetve azok szervezeteinek) önálló vagy együttműködésen alapuló részvételét a szociális bérlakásszektorban.

A lakástársaságokat nagyobb önkormányzatokkal közösen is ki lehetne alakítani, ahol a tulajdonosok között az önkormányzatokon kívül magánbefektetők is szerepelhetnek. A társaság forrásai között nyilvánvalóan jelentős szerepet fog játszani a hitel, ezért fontos, hogy a társaság megalapozott piaci működése domináljon.

A lakástársaságok egy későbbi fázisban befektetési alapként is működhetnek, amikor a piac meggyőződött arról, hogy stabil, megbízható gazdasági egységekről van szó. Biztosítani kell a lakástársaságok növekedésének a feltételeit, hiszen a cél az, hogy a beindított lakástársaságok növekedésnek induljanak, a piacról tőkét szerezzenek (hitelek, befektetések) és így lehetőség nyílik arra is, hogy az állam csökkentse szerepét a finanszírozásban.

A lakástársaság fő tevékenysége, hogy a saját tőke, hitelek, és támogatások felhasználása révén lakásokat építhessen és vásároljon, amelyeket bérbe ad. A lakástársaságok szabadon dönthetnek arról, hogy a lakások üzemeltetését hogyan végzik.



Az így létrejövő lakástársaságok nagyon sok tekintetben különbözni fognak egymástól.:

1. A tőkeösszetétel nagyon különböző lehet. Az is lehetséges, hogy egy lakástársaság megalakul önkormányzat nélkül. Például egy vállalkozó kereshet megbízható partnert egy projectjéhez.
2. A lakásállomány nagyon különbözhet. Az egyes lakástársaságoknak maguknak kell dönteni a helyi lakáspiaci feltételeknek megfelelő lakásállományról, nemcsak annak összetételéről, hanem arról is, hogy új lakások legyenek, vagy régiek.
3. Kritikus pont, hogy a lakástársaságnak lesz-e az önkormányzattal vagy más céggel megállapodása. Ezek a feltételek nincsenek még kidolgozva, de elképzelhető, hogy egy minimum és egy maximum határ is lehet adott lakbérfeltételek mellett.

#### **7.2.4 Az egyedi magántulajdonú (és intézményi tulajdonú) bérlakás szociális hasznosítása**

Az egyedi magántulajdonban (és esetleg intézményi, társasági tulajdonban) lévő lakások szociális hasznosítása fontos erőforrás lehet a szociális lakásellátás területén. A támogatás ebben a szférában kizárólag a lakbértámogatás, és adóengedmények formájában lehetséges.

A program irányítása alapvetően az önkormányzatokon keresztül történik. Ugyanakkor az a tapasztalat, hogy a rászoruló bérlők és a lakástulajdonosok közé érdemes az önkormányzatokon kívül beépíteni olyan szervezeteket, amelyek képesek hatékonyan közvetíteni a kereslet és kínálat között, és egyfajta szociális garanciát is vállalni. (Hasonlóan a nemzetközi áttekintésben leírt Social Rental agency-hez.)

A szociális lakásügynökségek szerződhetnek a lakásukat bérbe adó tulajdonosokkal a lakások kiadására és/vagy üzemeltetésére. Az ügynökségek, különösen egy nagyságrend felett, előnyösebben bérleti feltételeket tudnak elérni, és a egyedi lakástulajdonosok jobban érdekeltek lesznek abban, hogy lakásukat egy adott időszakra a társaság rendelkezésére bocsássák hasznosítás céljára.

#### **7.2.5 Kormányzati feladatok**

A program megvalósíthatóságának fontos feltétele, hogy az irányítás, ellenőrzés és szabályozás szervezetinek kialakítása a kormányzati szinten (Program Iroda). Három funkcióról kell gondoskodni: a, program szakmai (és politikai) koncepciója; b, értékelés és elemzés; c, ellenőrzés, emgedélyezés és monitoring.

A program szakmai tartalmának kidolgozásakor el kell dönteni, hogy a bérlakásprogram milyen lakáscélokat támogat, mik lesznek a jogosultsági kritériumok, keretfeltételek esetében ezt kik határozhatják meg konkrétan. Három lakáscélt érdemes elkülöníteni:

1. megfizethetőségi probléma (jövedelem, családi háttér hiánya)
2. település politikai okok miatt (magasan kvalifikált munkaerő letelepítése)
3. munkaerő mobilitás elősegítése (más településen való munkavállalás lakáskiadásaihoz való hozzájárulás)



A kormányzati Program Iroda feladata, hogy kialakítsa a programban résztvevő közvetítő szervezetek körét (nevezzük szociális lakástársaságok), amelyek alkalmasak (technikailag, jogilag és pénzügyileg) a program céljainak végrehajtására. A kezdeti időszakban a kormányzattal is együtt kell dolgozni. A Program Irodának kell kidolgoznia a lakástársaságok regisztrálásának a feltételeit, az ellenőrzés módszereit és a monitoring szabályait.

Ez hasonlítana az angol modellhez, amelyben a lakástársaságok működési engedélyét kormány melletti szervezet adja ki, és egyúttal rendszeresen ellenőrzi, értékeli a szervezetek munkáját. A kormányzati Program Irodának fontos szerepe lesz a lakbérék szabályozásában. A kormányzat kidolgozza a lakástársaságok működési elveit, a könyvelési rendszert, a vállalat irányítási rendszerét, a monitoring rendszerét stb.

A lakbér kontrol a bérlakáspolitiká egyik legkényesebb és legvitatottabb eleme. Három ponton is elképzelhető a lakbérék szabályozása. A támogatott (kontrollált) szektorban a lakbér nem lehet egy adott maximumnál magasabb, aminek az a célja, hogy egyes részipiacokon esetleg monopolhelyzetbe kerülő lakástársaságok nem jussanak extra profithoz. Tipikus esetben a piaci keresleti-kínálati feltételek miatt ezt a szintet nem is érik el. A második eleme a lakbér szabályozásnak a piaci viszonyoktól függő, tárgyalásos elven működő települési szintű rugalmas lakbérkontroll (a résztvevők az önkormányzat, az állam, a lakástársaságok és a bérlők képviselői), amely mind a bérbeadóknak, mind a bérlőknek biztonságot jelent. (Ez a szabályozás hasonló a német rendszerhez.) Ez lényegében azt jelenti, hogy a maximális lakbér szint alatt kötött lakbéréket csak egy meghatározott eljárás szerint (esetleg képlet alapján) lehet módosítani. Végül pedig a lakbértámogatás keretében meghatározásra kerül az a lakbér szint, amely alapján a lakbértámogatás nagysága kiszámításra kerül.

## 8 Irodalom

A bérlakásépítés lehetőségei és gátjai. Városkutatás Kft. 2000.

A bérlakásszektor továbbfejlesztésének kérdései a nemzetközi tapasztalatok tükrében. Városkutatás Kft. 2002.

A lakáspolitiká rövid távú feladatainak áttekintése. Városkutatás Kft, 2002.

A Magyar Fejlesztési Bank gazdasági társaságának, a Nemzeti Lakásberuházó és Ingatlanfejlesztő Kft-nek elképzelései a Nemzeti Lakásprogram megvalósításához NLI, 2002

A Székesfőváros szociális lakáspolitikája 1940. A székesfőváros társadalompolitikai (IX) ügyosztálya.

Amann, W. – Bakó, Zs. – Marácz, Zs. – Schwarzmüller, N. – Seres, L. (2006): Közhasznú bérlakásszektor bevezetése Magyarországon. Megvalósíthatósági tanulmány. A Társaság a Lakásépítésért Egyesület megbízása alapján. IBW, Institut für Immobilien Bauen und Wohnen GmbH. Wien. amann@iibw.at, www.iibw.at

Ambrus P. (1983): A Dzsumbuj: Egy telep élete. Budapest, 1983. Magvető Könyvkiadó

Andersen, H. T. (1992): The Many Roots of Public and Social Housing in Denmark (in. Working Group on Public and Social Rented Housing - Report of Workshop Held in the Hague, April 12 1992)

Baar, K. K. (1993): A lakástulajdonosok és a bérlők viszonyát szabályozó törvény a magántulajdonban levő lakásoknál, 1993 március



- Bengt T. - Berger T. (1995): The Future of the Private Rental Sector in Sweden, Institute for Housing Research, Uppsala University, 1995
- Berger T., Jonsson R., Turner B. (1994): What Determines Rents in Public Housing in Sweden?, Scandinavian Housing - Planning Research 11:95-111, The National Swedish Institute for Building Research, 1994
- Boelhouwer, P. - van der Heijden, H. - van de Ven B. (1996): Management of Social Rented Housing in Western Europe (ENHR/CECODHAS conference 1996)
- CECODHAS (1999): Social Housing in Europe CECODHAS 1999
- Czischke, D. (2005): Social Housing in the EU. Time for legal certainty for local authorities, social housing providers and millions of European households. Report to the European Commission. CECODHAS European Social Housing Observatory. Brussels, March 2005
- Csuka László (2003): A Nemzeti Bérlet Program pénzügyi alapjai. Kézirat
- Dániel, Zs. (1982): Bérlet, jövedelem, állami redisztribúció, Gazdaság, 1982. 4.sz.
- Dániel, Zs. (1996): A bérletprivatizáció paradoxona. Nemzeti ajándék vagy ráfizetés?, In: Közgazdasági Szemle, XLIII. évf., 1996. március, 204-230. old.
- Dawidson, K. (2003): The (il) legality of housing ownership in Timișoara inner city *An urban problem in post-socialist Romania* ENHR Conference Tirana 2003"
- Dzepar-Ganibegovic, N. (2003): An Outline of Pilot Project for Social Housing In Canton Sarajevo UNECE Workshop on Social Housing Prague, 19-20 May 2003
- Economic Commission for Europe, Geneva: Country Profiles on the Housing Profile, Republic of Moldova, 2002
- Elsinga, M. (1996): Relative cost of owner-occupation and renting: A study of six Dutch neighborhoods, *Neitherland Journal of housing and built Environment* Vol. 11 No 2 1996
- Esping-Anderson, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism, New Jersey: Princeton University Press: 1990
- Fajs, M. (2004): Housing Policy in Slovenia presentation. 2004 [www.iut.nu/Handouts%20congress04/Slovenia.ppt](http://www.iut.nu/Handouts%20congress04/Slovenia.ppt)
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Gray, P., Hillyard, P., McAnulty, U. and Cowan, D. (2002): The Private Rented Sector in Northern Ireland. Research into the recent growth of the sector. University of Ulster/Northern Ireland Housing Executive
- Gyáni G. (1992): Bérkaszárnya és nyomortelep. A budapesti munkáslakás múltja. Magvető, Budapest, 1992
- Hagred, U. (1993): The Changing Role of the Nonprofit Housing Sector in Sweden , ENHR 1993 szeptemberi budapesti konferenciáján elhangzott előadás
- Hegedüs J (1986):. Az állam és a piac a lakáspolitikában. *Medvetánc*, 1986/2-3, 127-146.
- Hegedüs J. - ifj. Erdősi S. - Somogyi E. (1999): Magánbérlet szektor Magyarországon: tények és lehetőségek. Készült a USAID támogatásával, 1999
- Hegedüs J. - Mark K. - Struyk, R - Tosics, I. (1993): Privatizációs dilemma a budapesti bérletsszektorban, *Szociológia* 1993/2:45-70



- Hegedüs J. – Somogyi E. (2004): Lakáshitelezés, támogatási alternatívák és megfizethetőség. Városkutatás Kft, 2004
- Hegedüs J. – Teller N. (2005): Development of the housing allowance programs in Hungary in the context of CEE transitional countries to be published in European Journal of Housing Policy 2005
- Hegedüs J. - Tosics I. (1982): Lakásosztályok és lakáspolitikai I.-II. In: Mozgó Világ, 1982/9:12-21, 1982/10:95-105
- Hegedüs J. - Tosics I. (1983): Lakásreform a 80-as években In: Medvetánc 1983/4-1984/1, 177-204
- Hegedüs J. - Tosics I. (1984): Viták az új lakáspolitikáról. Pénzügyi Szemle, 1984/8-9, 668-680. old.
- Hegedüs J. - Tosics I. (1990): A magyar közösségi bérlakásszektor kialakulása és mai dilemmái In: ÉGSZI Gyorsjelentés, 1990 augusztus, 22-31
- Hegedüs J. - Tosics I. (1994): A kelet-európai lakásmoделl felbomlása Magyarországon (1950-1989) In: XXX. 1963-ban alakult meg a Szociológiai Kutatócsoport (MTA Szociológiai Intézete és az MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, Bp. 1994.
- Hegedüs J. - Tosics I. (1996): Disintegration of East-European Housing Model in: Housing Privatization in Eastern Europe (Clapham, D. -Hegedüs, J. Kintrea, K.-Tosics I. ) Greenwood, 1996.
- Hegedüs J. (1992): 'Self help housing in Hungary' in: Beyond Self-Help Housing Kosta Matey (ed.) Profil Verlag, 1992, pp. 217-231
- Hegedüs J. (1997): A lakásvásárlás és a lakásbérlés alternatívái, kézirat, Városkutatás kft. 1997.
- Hegedüs J. (2003): Az MFB potenciális szerepe a bérlakás-programban: A lakástársaságokat működtető holding. Készült az NLI Kft. megbízásából. Városkutatás Kft., 2003. április
- Hegedüs J. (2005): Bérlakások Kelet-Európában, "2000" folyóirat, 2005. április
- Hubert, F. – Tomann, H. (1994): Wohnungspolitischer Umbruch in Ostdeutschland - eine Bestandsaufnahme. Bundesministerium, Bonn
- Ingatlanalap koncepció bérlakások építésére. Magyar Külkereskedelmi Bank Rt. Magyar Üzleti Centrum Kft. 2003
- Iványi Gy. (2002): A bérlakásépítés kormányzati ösztönzésének eszközei. Készült a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Lakásprogram Titkárság megbízásából. Bankárház Kft. 2002. november 11.
- Iványi György (2002): A bérlakásépítés kormányzati ösztönzésének eszközei. Készült a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Lakásprogram Titkárság megbízásából. Bankárház Kft 2002. november 11.
- Kaganova O. (1998): „The Cash flow Model for the Analysis of the Hungarian Rental Sector” 1998.
- Kemény, J. - Lowe, S. (1998): Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence, In: Housing Studies. Vol 13, No.2 pp. 161-176
- Kirchner, J (2003): Szociális lakások Németországban (kézirat) Válasz a UNECE konferencia kérdéseire



- KSH, 1997 Mikrocenzus, 1996 A háztartások lakáskörülményei, Budapest, 1997
- Liska T. (1969): Bérlakás kereskedelem koncepciója. Valóság 1969. 1.sz.
- Lux, 2003, Lowe, 2004 Mark, XXX)
- Malprass, P. (1999): Housing Associations and Housing Policy in Britain Since. Housing Studies, Vol 14 Num 6 November 1999 881-895pp.
- Mandic S. (1999): Trends in East European rented sector (ENHR conference 1999)
- Matznetter, W. (2002): Social housing Policy in a conservative welfare state: Austria as an example, in: Urban Studies, vol. 39, no.2, pp. 265-282.
- Muzioł-Węclawowicz, A - Oracz, A. (2004): Rents in Polish social rental housing in the context of activity of the National Housing Fund ENHR Conference Cambridge 2004
- Némethy L. (1958) 'Lakberek' In: A lakás, KJK, 1958, 205-237
- OECD (2001): Summary of Conference on Housing Policy
- Oswald, A. J. (1999): The Housing Market and Europe's. Unemployment: A Non-Technical Paper May 1999, Department of Economics, University of Warwick, CV4 7AL, United Kingdom
- Pfeiffer, U. – Dübel, A. (1994): Private Rental Housing in the EU (Summary of a survey among the EU member states), Bonn May 1994
- Priemus, H. (2003): Dutch Housing Association: Current Developments and Debates in: Housing Studies, Vol. 18 No. 3. 327-351
- Richman N.: Social Housing and the Rental Market in Denmark: Lessons for the Young Non-Profit Sector in the U.S. Workshop A: Housing and Public Policies Institute of Development and Planning, University of Aalborg
- Schuler D. (1935): A hajléktalanság kérdése a székesfővárosban. Statisztikai Közlemények 76. köt. 1.sz Budapest 1935
- Stephens, M. - Burns, N. - Mackay, L. (2003): The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context. Urban Studies. Volume 40, Number 4 / April 2003. Pages 767 - 789
- Struyk, R. (1996): "The Long Road to the Market." In: Struyk, R. (ed) Economic Restructuring of the Former Soviet Block. The Case of Housing. The Urban Institute Press, Washington, DC
- Suanders, P. (1990): A Nation of Home Owners, 1990 London, Unwin Hyman
- Sunega, P. (2003): The Effectiveness of Selected Housing Subsidies in the Czech Republic: How to Support Higher Income Households? ENHR Conference 2003 Cambridge
- Szabó János (2002): Bérlakásprogram. Kézirat.
- Székely Gáborné (2000): Az önkormányzati bérlakások privatizációja. In: Lakásviszonyok III. Társadalomstatisztikai Füzetek. 31. kötet KSH 2001, 32-51 old.
- Szelényi I. - Konrád Gy. (1969): Az új lakótelepek szociológiai problémái. Akadémia, Budapest, 1969
- Szelényi, I. Urban Inequalities under State Socialism. Oxford: Oxford University Press, 1983.





Tények és lehetőségek az önkormányzati bérlakásszektor működtetésében (2001): Készült a Gazdasági Minisztérium megbízásából. Városkutatás Kft, 2001. április

Tsenkova, S. (2003): Housing Policy in Latvia: Muddling Through, paper prepared for the American Real Estate and Urban Economics Association Conference, Krakow, June 20

Van der Scharr, IJ, (1989): A Bird's Eye View of Dutch Policy and Rental Housing and Subsidization

Willnoff, P. – Murie, A. (1988): Polarisation and Social Housing, Policy Study Institute, 1988