

Budapest Főváros Önkormányzata
Szociálpolitikai, Foglalkoztatási és
Lakásügyi Bizottság elnöke

Elgondolások az önkormányzati (volt állami)
lakások fővárosi elidegenítési folyamatának és
feltételeinek módosításáról a Lakástörvény
megszületéséig tartó időszakban

I.

Előzmények

Az adott konstrukcióban egyre nyilvánvalóbban fenntarthatatlan és működésképtelen állami bérlakásrendszer radikális megújítására tett minden kísérlet kudarcba fulladt az elmúlt évtizedek ismert politikai, döntési rendszerében. A döntésképtelenség elleplezésének és a feszítő társadalmi elégedetlenség csillapításának az egyre látványosabb eszközévé vált a bérlakások eladása: ily módon mind az állam, mind a bérlők kimenekülhettek a változatlanul diszfunkcionálisan működő állami bérlakásrendszerből. Ez a rövidtávon egyre népszerűbbé váló kimenekülési lehetőség nem számolt a lakók hosszabb távon jelentkező gondjaival, nem számolt az alaposan leromlott lakásállomány jövőbeni felújításának terheivel, a lakástalanok helyzetével, s nem kalkulálhatott az immár létező önálló önkormányzatok egyre tudatosabbá váló valódi tulajdonosi, gazdasági érdekeivel.

Az elidegenítést lehetővé tevő bátorítalan lépéseket egyre fokozódó nyomással gyorsították fel a rendszer utolsó éveiben: a hetvenes években lassan elinduló folyamat a nyolcvanas években felgyorsult, majd 1989-ben robbanás-szerűen megugrott, másfélszer annyi lakást jelöltek ki egy év alatt, mint előtte összesen, 1990-ben ez még továbbfokozódott, fél év alatt annyi lakás lett kijelölve, ahány korábban egyúttvéve. Közben a vonatkozó jogszabályok is időről-időre változtak: részben megkönnyítve, kiszélesítve az eladás lehetőségét, részben viszont áttekinthetetlenné, esetenként ellentmondóvá téve a szabályozást. A szervezeti, szervezési és érdekeltségi rendszer ellentmondásai miatt a tényleges eladások igencsak lemaradtak a kijelölések mögött.

(Az 1990.06.30-i adatok alapján) Kijelölés Tényleges eladás		
1971 - 1982. 10. 30. között	2.277	2.277
1982.10.30. - 1988.12.31.	16.294	4.649
1989-ben	28.131	6.232
1990.06.30-ig	47.132	10.450
Összesen	93.834	23.608

Az előzményekhez hozzátartozik még, hogy a volt tanácsai ingatlankezelő szervek kezelésében lévő állami bérlakások tekintetében a fővárosban egyidőben többszakaszos tulajdonváltás előkészületei folynak. Az önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseiből adódóan előbb az állam és az önkormányzatok között kell a tulajdon átadását rendezni, majd az önkormányzat döntheti el, hogy a tulajdon további rendezése kapcsán él-e és milyen mértékben az épületek, lakások privatizációjával.

Ez utóbbi tulajdonváltás átgondolt előkészítését, végrehajtását több tényező zavarja:

Ezek a következők:

- az állami tulajdonu házingatlanok elidegenítésére vonatkozó központi jogszabályi rendelkezések hatályban maradtak, ezért a lakossági vételi kérelmek alapján a tanácsai testületek működésük utolsó napjáig jelölték ki házingatlanokat elidegenítésre,
- az eladásnál a vételár tekintetében meghatározóan a merev központi jogszabályi rendelkezések érvényesülnek, amelyek azt, az épület teljes felújításának idejétől függően, a forgalmi érték 40 %-, 30 %-, illetőleg 15 %-ában rögzítik. E mértéktől ugyan tanácsai rendelettel el lehet térni, de ezt a lehetőséget a Fővárosi Tanács testülete csak igen kis mértékben merítette ki.

A következmény: miután a fővárosban az elmúlt évtizedben a teljes felújításként címjegyzékre kerülő épületeken az ingatlankezelő vállalatok valójában csak a homlokzat, tető vagy más főszerkezet felújítását végezték el, még a rendbe hozott épületekben is a lakások vételára rendkívül alacsony mértékű, a forgalmi érték 15 %-a.

- a lakások önkormányzati tulajdonba átkerülésével sem a központi szerveknek, sem a fővárosnak nincs továbblépési stratégiája, miközben ma is folyamatosan érkeznek az ingatlankezelő vállalatokhoz és az önkormányzatokhoz az elidegenítésre kijelölés iránti kérelmek

1989. december 27-én a 39/1989. számú határozatból ismertté vált, hogy a helyi önkormányzatok lényegében változtatni fogják az elidegenítés korábbi elveit, mely szerint az eladás célja a fenntartás állami terheinek a csökkentése. A határozat ugyanis arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy az épületeket lakásgazdálkodási érdekeiket szem előtt tartva értékesítsék és a vételarat "a forgalmi értéknek megfelelően alakítsák ki, figyelembe véve a lakottság miatti kedvezményt is".

Erre és a részben végrehajtott, részben várható lakbérémelesre reagálva ugrásszerűen - és az előzőekben már jelzett mértékben - megnőtt a vételi igény.

Gyorsult az előkészítés is, hiszen a hivatkozott Országgyűlési határozat végrehajtásáról szóló 1064/1990. (IV. 5.) MT. számú rendelet a tanácsok kötelezettségeként írta elő "a lakossági vételi szándék mielőbbi elbírálását." A végrehajtásnál azonban sok helyen, - annak ellenére, hogy az elmaradások tervszerű felszámolására fővárosi tanácsi határozat van - előtérbe helyezték az új igények elbírálását.

Következmények

A lakosság egy része

- félve az esetleges radikális lakbéremeléstől,
- félve kvázi-tulajdonosi jogosultságai megnyírbálásától,
- félve az eladási feltételek megszigorodásától,
- kalkulálva az igen kedvezményes vásárlás és a piaci értékesítés közötti extra-haszonnal,
- kalkulálva a rövidtávú fenntartási költségek növekedésének kivédésével,
- kalkulálva a magántulajdon nyújtotta nagyobb biztonsággal,
- teljesen bizalmatlanul tekintve a fenntartás és felújítás színvonalának valamilyen módon történő javulására szinte pánikszerűen sürgeti az önkormányzati lakások jelenlegi feltételekkel történő eladását, ennek felgyorsítását.

Ugyanakkor az új önkormányzatok megalakulását megelőző utolsó időszakban a tanácsi testületek - miközben az IKV-k köteleességszerűen fogadták az egyre dinamikusabban érkező vételi kérelmeket - egy része felgyorsította az eladásra kijelölést, más részük lelassította azt, tekintettel megbízatásának közelgő lejártára. Az új önkormányzati testületek egy része továbbfolytatja a nagy ütemű kijelöléseket, máshol leálltak, illetve próbálják kialakítani koncepciójukat. Ez önmagában is igen súlyos egyenletlenségeket eredményez a fővárosban, komoly kerületek-közi feszültségek forrása lehet mind az eladások, mind a lakásgazdálkodás területén.

Emellett a jelenlegi folyamat fő veszélye, hogy

- visszafordíthatatlan kezelhetetlen feszültségek alakulnak ki a kerületek között,
- az indokoltnál is jelentősebb érdekellentétek keletkeznek lakossági csoportok között,
- egy merőben új szabályozás sokkhatásszerűen érne széles csoportokat,
- a működőképes önkormányzati lakásszektor megteremtésének minden lehetősége megszűnik, még mielőtt ennek akárcsak koncepcionális lehetőségeivel az önkormányzatok számot vetnének,
- a régi rendszertől örökölt jogszabályok, társadalmi feszültségek megfosztják az új önkormányzatokat legnagyobb vagyonuk egy jelentős részétől.

Megoldási elgondolások

A kialakult "öngyilkos" helyzetben nagyon nehéz "jó" megoldást találni, minden döntés különösen felelős mérlegelést igényel, annak tudatában, hogy ebben az esetben nincs olyan variáns, amelyik egyes lakossági csoportok közvetlen érdekeit ne keresztezné. Ugyanakkor az önkormányzat komplex érdekeinek is az eddigieknél nagyobb hangsúlyt kell kapnia - a többi társadalmi csoport és a perspektívikusabb érdekek védelme miatt.

A jogi és társadalmi lehetőségeket, azok előnyeit és hátrányait mérlegelve, szakértőkkel konzultálva alapvetően két, egymással párhuzamos eljárás-sorozat látszik megvalósíthatónak:

1. Az elidegenítés menetének szabályozása:

- az 1989. 12. 31-ig elidegenítésre már kijelölt ingatlanoknál az adás-vétel gyorsított lebonyolítása, lehetőleg az ingatlanon belüli vételi igények arányának nagysága sorrendjében,

- ahol a vételi igény 1989. 12. 31-ig beérkezett, de a kijelölés még nem történt meg, ott a kijelölést az új helyzetre és feltételekre figyelemmel, az önkormányzat érdekeit is szem előtt tartva el kellene dönteni és erről a kérvényezőket értesíteni,

- ahol 1990. január 1-ét követően érkezett be a vételi igény és a kijelölés még nem történt meg, ott az előkészítést célszerű az átmeneti időszakban felfüggeszteni és a kérelmezőket erről értesíteni,

- ahol 1990. január 1-ét követően érkezett be a vételi igény és a kijelölés már megtörtént, ott célszerű a továbbfolytatást az új feltételeknek megfelelően újramérlegelni, adott esetben az eladástól visszalépni, vagy csak új feltételekkel fenntartani - ez nem vonatkozhat azokra az esetekre, ahol már a kijelölésen túl a szabályos eladási ajánlat is ki lett küldve.

Az említett lehetőségekről a kerületi önkormányzatok határozhatnak, igény esetén részben egyeztetett, koordinált formában.

2. A vételár meghatározásának újraszabályozása:

Ehhez jelenleg - a kerületi önkormányzatokkal egyeztetett - fővárosi önkormányzati rendelet meghozatala szükséges.

II.

Elgondolások az elidegenítés, menetének szabályozására

A döntés meghozatala előtt helyes, ha a kerületi önkormányzat áttekinti a területén lévő bérlakásállomány helyzetét és a lehetőség keretein belül kialakítja a lakásgazdálkodás, fenntartás hosszútávú koncepcióit. Ennek keretében meghatározza, milyen lakásalapot kíván fenntartani a szociális lakásgazdálkodás céljára, s milyen összetételű és mennyiségű legyen a bevételt biztosító, ugynevezett "piaci bérű" lakásállománya. Számolni indokolt azzal is, hogy ha az önkormányzat majd tulajdonosként járhat el, az elidegenítés jelenlegi folyamata megfordulhatna, a kezdeményezés alapvetően nem a bérlők részéről történne, hanem az önkormányzat azt kínálja majd fel megvételre az összes feltétellel együtt, amit el kíván adni, s a bérlő eldöntheti, megveszi-e vagy sem a felkínált árut, a lakást. Ehhez a fordulathoz azonban a központi jogszabályok megváltoztatása szükséges.

A koncepció kialakítása után elgondolásunk szerint a következő eljárás alakítható ki:

1. Azoknál az ingatlanoknál, amelyeknél az elidegenítésre kijelölés 1989. december 31. napjáig megtörtént, az önkormányzat az elmaradást vegye számba és a végrehajtást végső határidő megjelölésével szorgalmazza. A feldolgozásnál célszerű az egy épületen belül jelentkező vételi igény arányát figyelembe véve a végrehajtást sorolni, előre véve azokat az épületeket, ahol a bérlők több mint 50 %-a jelentett be vételi igényt.
Indoklás: Ebben a körben olyan régóta huzódó lakossági kérelmek vannak, amelyek korrekt teljesítése halasztást nem tűr el.
2. Azoknál az ingatlanoknál, amelyeknél az eladásra kijelölést 1989. december 31. napjáig beérkezően kérték a bérlők, de a kijelölés nem történt meg, az előkészítő munkát a kijelölésig folytatni indokolt.
Indoklás: E körben az érintett lakosság jogosan sürget, s kéri az önkormányzat állásfoglalását.
Helyes azonban, ha az önkormányzat a döntés meghozatalánál az előzetes koncepciójában kialakított szempontok figyelembevételével - mérlegel. A hatályos jogszabályi rendelkezés alapján az elidegenítésre kijelölés nem kötelező, mód van arra, hogy az önkormányzat azt mellőzze.
3. Azoknál az ingatlanoknál, amelyeknél a bérlők 1990. január 1-től beérkezően kérték az elidegenítésre kijelölést,
- ha az nem történt meg, az előkészítést célszerű felfüggeszteni,
- ha megtörtént, a végrehajtást indokolt leállítani. Ez nem vonatkozik azokra az esetekre, amelyeknél a bérlők az eladási ajánlatot megkapták. Ilyenkor az "ajánlati kö-

töttség" érvényesül, azaz az adás-vételi szerződést a kö-zölt tartalommal meg kell kötni.

Indoklás: 1989. december 27-én a 39/1989. számú határo-zatból ismertté vált, hogy a helyi önkormányzatok lényegében változtatni fogják az elidegenítés korábbi elveit, mely szerint az eladás célja a fenntartás állami terhei-nek a csökkentése. A határozat ugyanis arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy az épületeket lakásgazdálkodási érdekeiket szem előtt tartva értékesítsék és a vételárat "a forgalmi értéknek megfelelően alakítsák ki, figyelembe véve a lakottság miatti kedvezményt is".

Erre és a részben végrehajtott, részben várható lakbére-melésre reagálva ugrásszerűen - és az előzőekben már jel-zett mértékben - megnőtt a vételi igény.

Gyorsult az előkészítés is, hiszen a hivatkozott Or-szágyűlési határozat végrehajtásáról szóló 1064/1990.

(IV.5.) Ml. számú rendelet a tanácsok kötelezettségeként írta elő "a lakossági vételi szándék mielőbbi elbírálá-sát." A végrehajtásnál azonban sok helyen, - annak elle-nére, hogy az elmaradások tervszerű felszámolására fővá-rosi tanácsai határozat van - előtérbe helyezték az új igények elbírálását.

Célszerű ezért, ha a kerületi önkormányzat az 1990. évben érkezett kérelmeket, továbbá az ilyen kérelmek alapján történt kijelölést számba veszi, s újra átgondolja. Szem előtt kell tartani, hogy 1990-ben mind a lakosságot, mind az önkormányzatokat érintő jelentős változások történtek. Nőtt az infláció mértéke, s ez jellemző az 1991-es évre is. Növekedtek, s a helyi adó bevezetésével tovább növe-kednek a tulajdonosi terhek. A lakásgazdálkodás új sza-bályozása várhatóan alapvetően megváltoztatja a bérlői, tulajdonosi minőség kérdését. Megkérdőjelezhető, hogy a lakbérterhek növekedésének félelméből "tulajdonossá váló" bérlők képesek lesznek-e a fenntartási terhek viselésére.

Ugyanakkor számolni kell azzal is, hogy a már kijelölt épületek esetleges értékesítésből visszavonása a lakosság nemtetszését, ellenérzését váltja ki a kerületi önkor-mánnyal szemben.

Az 1.-3. pont alatt felsoroltak mindegyikénél igény, hogy a kerületi önkormányzat döntéséről annak indokairól a la-kosság általában, az érintett bérlők pedig személyre szó-lóan, írásban tájékoztatást kapjanak!

III.

A vételár megállapítására vonatkozó előzetes elképzelések

A jelenleg hatályos központi jogszabályi rendelkezések a há-zingatlanok (lakások) vételárát mereven az épület teljes fe-lújítása időpontjának és annak függvényében állapítja meg, hogy az adott lakást a bennlakó vagy kívülálló személy vásá-

rolja meg, az utóbbi lakottan vagy üresen. Megkülönböztetést tesz továbbá a jogszabály a vételár tekintetében aszerint is, hogy egy- vagy többlakásos épületről van szó.

A többször módosított 32/1969. (IX.30.) Korm. számú rendelet 7. § /2/ bekezdése felhatalmazást ad, hogy: "a tanácsi házkezelési szervek által kezelt ingatlanok esetében tanácsrendelet a külön jogszabályban meghatározott keretek között eltérhet".

A külön jogszabály, a 16/1969. (IX.30.) ÉVM-MÉM-PM. számú együttes rendelet 7. §. /9/ bekezdése, amely rögzíti, hogy "a kijelölésre jogosult szerv a R. 7. §-ának /2/ bekezdése alapján a vételárát

a/ magasabban is megállapíthatja, de a vételár a lakás esetében az ingatlan helyi forgalmi értékét nem haladhatja meg,

b/ alacsonyabban is megállapíthatja."

Az eltérési lehetőségeket a Fővárosi Tanács 5/1989. (VIII. 31.) jelenleg hatályos rendelete csak nagyon szűk keretek közé szorítva határozta meg. Ez indokolja, hogy a lakástörvény átfogó intézkedései megjelenéséig is, ott ahol az önkormányzatok a II. részben javasolt ajánlástól eltérve, felfüggesztésre intézkedést nem tesznek, az értékesítés további folytatását határozzák el, a lakások vételárát azok reális piaci értékéhez közelítve állapíthatják meg.

Ehhez azonban - miután a még hatályos központi jogszabály a szabályozás szintjét a Fővárosi Tanács hatáskörébe utalta, - fővárosi önkormányzati rendelet megalkotása szükséges.

A házingatlanok központi jogszabályban meghatározott vételárától eltérés módjait csak a kerületi önkormányzatok véleményéhez igazodóan, azok igényeinek összehangolásával lehet meghatározni.

A szabályozásra a Szociálpolitikai, Foglalkoztatási és Lakásügyi Bizottság - előkészítő megbeszélés alapján - a következő ajánlást terjeszti elő véleményezésre.

A Bizottság álláspontja szerint a jogszabályban meghatározott vételártól való eltérést nem a szempontok tételes felsorolásával, hanem a kerületi önkormányzatok részére mérlegelést nyújtó általános felhatalmazással kell lehetővé tenni.

Ezzel a megoldással

- az épületek, lakások piaci értékét befolyásoló helyi adottságok a vételárban jobban érvényesíthetők,
- az alaposabb előkészítést és körültekintést igénylő vételármegállapítás valóságtartalma nagyobb és megszünteti azokat az igazságtalanságokat, amelyek jelenleg a mechanikus ármegállapításból adódnak,
- az önkormányzatok gazdálkodó, tulajdonosi szemlélete erősíthető, eladói felelőssége növelhető.

A javasolt megoldás módot ad arra is, hogy a lakosság korrekt adás-vételi szerződés alapján szerezzen tulajdonjogot a házingatlan teljeskörű műszaki állapota és a várható fenn-tartási terhek ismeretében.

A szabályozás lényege, hogy a kerületi önkormányzat

- a házingatlan és az ahhoz tartozó telek és melléképületek műszaki és helyi forgalmi értékét,
- a házingatlan lakottságát,
- a bérlő más jogszabályi rendelkezések alapján meg nem térült ráfordításainak értéknövelő hatását figyelembe véve, a vételárat a központi jogszabályi rendelet-től eltérően a valós piaci értékhez közelítve állapíthatja meg.

Az önkormányzati rendelet azt is előírná, hogy az előbbie-k alkalmazásának alapkövetelménye, hogy az eladó a forgalmi értékbecslést tételen, összetevőire bontottan készítse vagy készíttesse el.

Az értékbecslés részletesen tartalmazza a házingatlan érté-két alapvetően befolyásoló tényezőket:

- a/ Az épület, melléképületek
 - szerkezeteinek, berendezéseinek anyagát, életkorát, használhatóságuk százalékos mértékét,
 - a helyreállításra, javításra kiadott hatósági kötelezé-seket.
- b/ A telekingatlan
 - településen belüli elhelyezkedését, fekvését,
 - közművesítettségének mértékét,
 - infrastrukturális adottságait,
 - megközelítési lehetőségét,
 - esetleges további beépítési lehetőségeit,
 - egyéb adottságait. (Például: parkosított, támfalépítési kötelezettséggel terhelt.)
- c/ A bérlő meg nem térült ráfordításainak értéknövelő mérté-két.

A leírt módon elkészített forgalmi értékbecslést a kerületi önkormányzat vesse össze a területén magánforgalomban kiala-kult - és a hagyatéki eljárási adatokból ismert - forgalmi értékkel és indokolt esetben korrigálja.

Helyes ha az önkormányzat a házingatlan lakottsága miatt ki-alakult vagy korrigált forgalmi értéket az általánosságban meghatározott %-os mértékkel rendeli csökkenteni.

Azoknál a házingatlanoknál, amelyeknél a forgalmi értékme-gállapítás nem a leírt módon, a részletezés mellőzésével történik, a vételárat értelemszerűen csak a központi jogsza-bályi rendelkezések alapján lehet megállapítani.

Elengedhetetlen követelmény, hogy a lakosság a vételre irányuló végleges döntését a vétel tárgyára vonatkozó teljeskörű ismeret birtokában tegye meg. Ennek érdekében a központi jogszabályban leírtak szigorú megkövetelése mellett elkészített eladási ajánlathoz csatolni szükséges a részletes forgalmi értékbecslést, és a tájékoztatást a tulajdonosra háruló kötelezettségek várható költségkihatásáról.

Tájékoztatni kell a vevőt arról is, hogy az építésügyi hatóság az építési törvény alapján a tulajdonos terhére elrendelheti az épület jó karban tartására vonatkozó kötelezettségek teljesítését.

A III. részben felvázolt vételármegállapítás előzetes elképzeléseink szerint csak azokra az épületekre terjedhet ki, amelyekből a vétel iránti kérelmet 1990. január 1-ét követően nyújtották be, az elidegenítésre kijelölés megtörtént, s azzal az új kerületi önkormányzat is egyetértett, illetőleg a kijelölés már az önkormányzat részéről történt, s mindkét esetben úgy dönt az önkormányzat, hogy a végrehajtást az új központi jogszabályi rendelkezések (Lakástörvény) megjelenéséig nem függeszti fel.

