

A BUDAPESTI BÉRLAKÁSSZEKTOR PRIVATIZÁCIÓJÁNAK TÁRSADALMI- ÉS VÁROSSZERKEZETI HATÁSAI

(Spatial aspects of the privatization of state housing in Budapest)

KOVÁCS ZOLTÁN

Bevezetés

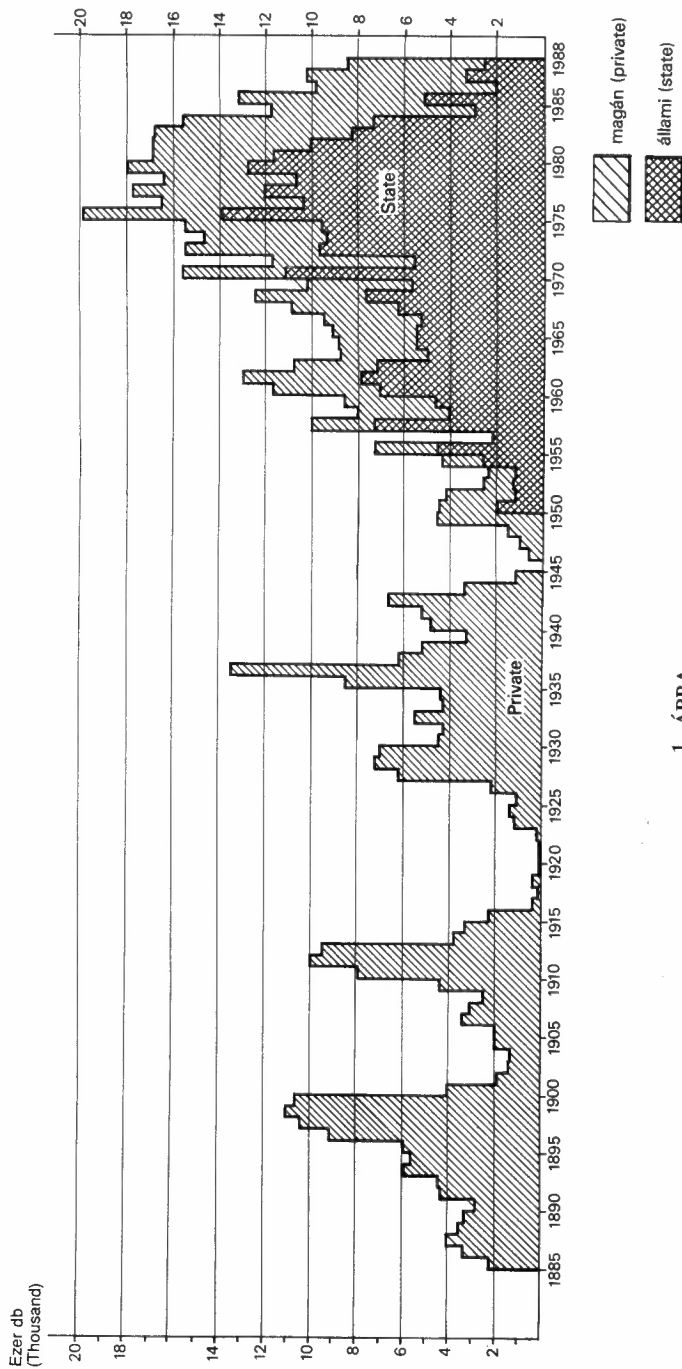
A kelet-európai újszülött demokráciák közös jellemvonása a gazdasági élet eltérő ütemű, de folyamatosan zajló átalakítása, mely az államnak a gazdasági élet különböző területeiről történő fokozatos visszavonulásában, a korábban állami tulajdonban levő javak teljes vagy részleges privatizációjában nyilvánul meg. A termelő szféra tulajdonviszonyainak átalakítása mellett érthetően nagy hangsúlyt kap a lakás- és ingatlanszektor részben már megkezdett privatizációja, az ország évi költségvetésének többszörösét kitevő állami bérlakásszektor sorsa.

A tanulmány célja, hogy rövid áttekintést adjon a szociális lakásgazdálkodás II. világháborút követő fejlődéséről¹, rámutatva a szocialista időszak lakáspolitikájának legszembevetőbb el-
lentmondásaira és a privatizáció várható városszervezési következményeire.

A városfejlődés nagy korszakai és az állami bérlakásszektor kialakulása Budapesten

A lakásépítkezések ütemét, valamint a város fizikai növekedését tekintve három nagy korszakot különböztethetünk meg Budapesten. A városnövekedés első dinamikus szakasza („városrobbanás”)² a 19. század utolsó évtizedeire tehető, amikor viharos népességnövekedés és a nyomában járó nagyarányú lakás- és közműépítkezés jellemezte a város fejlődését (*1. ábra*). Az ekkor épített lakások jelentős hányada a virágzó telek- és ingatlanspekuláció jóvoltából műszakilag alacsony színvonalú volt, sokszor nélkülözve a kor követelményeinek megfelelő komfortot. A századfordulót követően az általános recesszió eredményeként mélypontra esett vissza az építkezési ütem, ami azután az I. világháborút megelőző néhány évben ismét a korábbi szintre emelkedett.

A város, és ezen belül a lakásállomány, fejlődésének második nagy szakaszát a két világháború közötti időszakokkal azonosíthatjuk, amikor a főváros növekedése az országos demográfiai folyamatokkal összhangban lelassult, s térbeli terjeszkedésének súlypontja előbb a külső kerületekbe, majd az 1930-as évektől kezdve az agglomerációra tevődött át. Budapest fejlődésének harmadik nagy periódusát a II. világháborút követően számíthatjuk. Ez a korszak a romok eltakarításával vette kezdetét, majd a 70-es évek soha nem látott méretű paneles építkezéseivel át napjaink lakáspiaci recessziójáig húzódik.



I. ÁBRA
 Az újonnan épített lakások száma Budapesten
 (New dwellings constructed in Budapest)

A II. világháborút megelőzően az állami bérlakásszektor a szó mai értelmében nagyon fejletlen volt. Voltak ugyan nagy állami vállalatok (pl. MÁV, BSZKRT.), melyek saját dolgozóik számára kedvezményes szolgálati lakásokat tartottak fenn, de a bérlakások döntő hányada magánkézben volt, s a lakbéreket is elsősorban a piac határozta meg. A II. világháború befejezését követően az új rendszer egyik legfontosabb tennivalói között szerepelt a korábbi lakásviszonyok átalakítása, s ezen belül a társadalmi szegregáció legfőbb okának tekintett tőkés bérlakásszektor megszüntetése. A gyors kisajátítások révén az állam vált — legalábbis a nagyobb városokban — az első számú ingatlantulajdonossá. Az új lakáspolitikát, amely ingyenes lakáshozjutásban és jelképes lakbérekben öltött testet, az új rendszer legfőbb szociálpolitikai célkitűzését, jelesen a társadalmi homogenizációt, hivatott szolgálni.

Ennek tükrében érdemes megfigyelni, hogyan alakult az állam részesedése a budapesti lakásállományon belül (1. táblázat). Pontos adatok először csupán 1950-re állnak rendelkezésünkre, amikor Budapest lakásainak már közel 30%-a volt állami kézben. Minthogy a háborús károk kijavításán túl új építkezésekre 1945—50 között központi forrásból lényegében alig került sor, a bérlakások számának hirtelen növekedése tisztán a kisajátításoknak volt köszönhető. A kisajátítási hullám elsősorban a belváros bérházait és a Budai-hegyvidék nagy értékű villáit érintette, s voltak kerületek ahol szinte a teljes épületállomány állami kézbe került (V., VI., VII. kerület). Az állami lakások aránya 1955-ig rohamosan növekedett, s megközelítette a 80%-ot. Az állami szektor gyors terjeszkedése mellett a szocializmus korai szakaszát a lakásszegregáció háború előtti méreteinek gyors ütemű mérséklődése, a korábbi elit lakónegyedek társadalmi felhígulási folyamata jellemezte.

1. TÁBLÁZAT

Az állami lakások aránya Budapesten, 1950—1990
(*Proportion of state housing in Budapest between 1950—1990*)

1. Év	2. Lakások száma összesen (ezer)	3. Állami lakások száma (ezer)	4. Aránya (%)
1950	410	140	29,9
1951	470	176	37,4
1952	473	358	75,7
1953	475	367	77,2
1954	477	372	77,9
1955	480	376	78,3
1960	536	384	71,6
1970	619	389	62,8
1980	709	408	57,5
1990	789	410	51,9

1. Year
2. Total No. of flats (000)
3. No. of state-owned flats (000)
4. Proportion of state-owned flats (%)

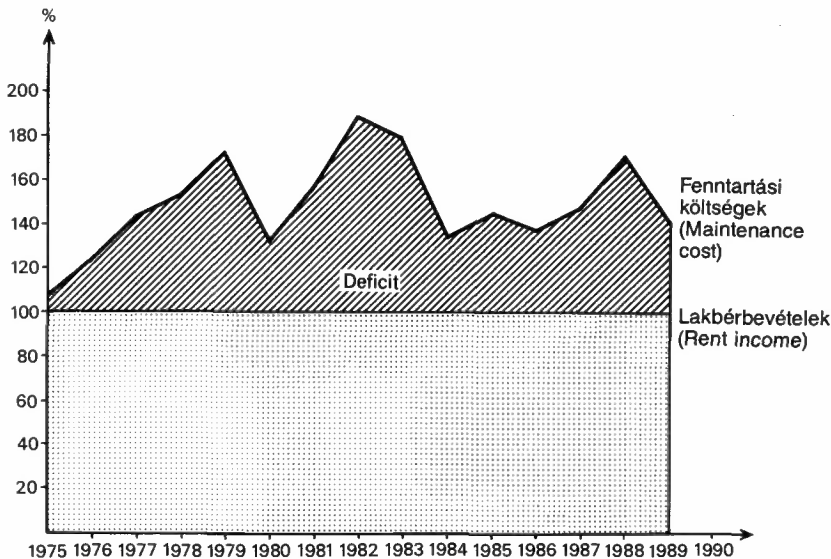
A lakásépítkezések elhanyagolása és a háborút követő nagyarányú népességbevándorlás krónikus lakáshiányhoz vezetett Budapesten, amit az orosz példa alapján részben a társbérleti rendszer meghonosításával, részben pedig az uralkodó osztály tagjainak erőszakos kitelepítésével véltek enyhíteni a hatóságok.

1956-ot követően az államosítások beszüntetésével, valamint a magánerős építkezések újbóli engedélyezésével a tanácsi lakások aránya a lakásállományon belül csökkenni kezdett. Nagyobb léptékű állami lakásberuházásra csak 1960-tól, a 15 éves lakásépítési terv elfogadása után, kerülhetett sor. A terv 1 millió lakás építését irányozta elő országosan az 1960-tól 1975-ig terjedő időszakra, melyből 250 ezret Budapesten kellett felépíteni. A terv teljesíthetősége érdekében a városfejlesztés — és ez nem csak Budapestre érvényes — egyre inkább lakótelep-centrikus lett. 1975-re már négy hatalmas házgyár működött Budapesten 15 000 lakásos évi kapacitással³. Ez az erősen koncentrált építőipar az 1960-as évek végétől panel lakótelepek egész sorát emelte a főváros peremén, amely a város múlt század végi expanziójához hasonlatos gyors térbeli növekedést eredményezett. Az ekkor épült alvóvárosok kétszobás „egyenlakásaikkal” a szocializmus hatalmas olvasztótégelyét képezték. A fénykornak is tekinthető 70-es évtizedben minden három épített lakásból kettő tanácsi volt. 1975-ben egy újabb optimista 15 éves lakásépítési terv került elfogadásra, amely a korábbinál is több (1,2 millió) lakás felépítését tűzte célul maga elé, ez azonban már nem valósulhatott meg. Az 1970-es évek végétől, a 80-as évek elejétől, az ismert gazdasági nehézségek következtében az állam visszavonulót fűjt a lakásépítkezések terén is, s korábbi lakáspolitikájának átgondolására kényszerült. Többszörös lakbéremelés, a magánszektorban tett engedmények, a beruházások erőteljes visszafogása jelezték az állam szorult helyzetét. A központilag épített lakások száma viharos gyorsasággal csökkent, míg a magánépítkezések számában a válság ellenére növekedést figyelhettünk meg. Az újonnan épített lakások száma 1981 és 1986 között 50%-kal csökkent, ami a folyamat drámai gyorsaságát jelzi. Előzetes adatok szerint 1991-ben mindössze 100 darab állami lakás épült Budapesten az 1975-ös 15 000-rel szemben, s ez egyértelműen jelzi a szocialista lakáspolitikai csendes kimúlását. A privatizáció megindulása előtt, az 1980-as évek elején, a bérlakások aránya már csupán 57% volt, melyet az évtized végén végrehajtott első privatizációs hullám tovább csökkentett, egészen 50%-ig.

Szocialista lakáspolitikai csőd, de miért?

A budapesti lakásállomány az elmúlt negyven év során közel megkétszereződött, ami döntően az állam építőtevékenységének volt köszönhető, hiszen az állami bérlakások mellett a szövetkezeti és az OTP öröklakások is lényegében állami pénzen, központilag irányított és kivitelezett beruházások keretében valósultak meg. A látványos számbeli növekedés ellenére a háború utáni időszak egyik legfontosabb jellemzője az állandósult lakáshiány volt. Ebben az évtizedekig tartó krónikus lakáshiányban, valamint a szocialista lakáspolitikai végső bukásában számtalan ok játszott közre, gazdasági és társadalmi jellegűek egyaránt. A *gazdasági oldalon* az élre kívánkozik a központilag alacsonyan tartott lakbérének tulajdonítható pénzügyi csőd. Ugyan a szociális lakásellátás sehol a világon nem tartozik a jövedelmező vállalkozások közé, de a magyar

bérlakás-szektor még arról a kevés bevételről is lemondott, amit egyébként minden nehézség nélkül, komfort és városrész szerint differenciált piaci lakbérékkel be tudott volna hajtani. Ez a lakbérpolitika, amely a lakbéréket igen alacsony szinten tartotta, a szocialista lakásgazdálkodás korai időszakáig vezethető vissza, amikor az olcsó lakáshoz való jogot, legalábbis papíron, általánosnak ismerte el az állam. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a lakásprobléma megoldásának költségét az állam kiemelte a fizetések közül, s elviekben magára vállalta. Minthogy azonban az állam még a legnagyobb ütemű lakásépítkezések idején sem volt képes valamennyi arra rászoruló lakást biztosítani, az eredeti elképzelés a gyakorlatban annyit jelentett, hogy az állam a népesség egy viszonylag szűk rétegének jelentős támogatást juttatott, mégpedig olcsó bérű lakás formájában. Összehasonlító vizsgálatok tanúsága szerint az 1948-ban meghatározott lakbérek a II. világháború előttinek mindössze egyharmadát tették ki, s az idők folyamán ez a különbség az infláció következtében csak tovább nőtt. Jóllehet 1971-ben, az új gazdasági mechanizmus szellemében, 160%-os központi lakbéremelést hajtottak végre, mindez nem jelentette a folyamat végét, s hatása csak időlegesnek bizonyult. Az állami lakásszektor deficitje 1982-ig növekedett, ámde akkor ismét közel duplájára nőttek a lakbérek⁴. Az említett lakbéremelések ellenére a hazai lakbérek — a nyugati országok gyakorlatától eltérően — a szocialista időszak során mindvégig meglehetősen alacsony szinten maradtak, s egy átlagos család havi jövedelmének mindössze 8—10%-át tették ki. Ennek eredményeként a lakbérek formájában befolyt összeg még a minimálisan szükséges karbantartási és állagmegőrzési költségekre sem volt elegendő, ami egyébként az épületállomány műszaki állapotának gyors hanyatlásában igen szembetűnően megnyilvánult (2. ábra).



2. ÁBRA

A bérlakásszektor éves költségvetési mérlege Budapesten, 1975—1989
 (Annual budget of social housing in Budapest between 1975—1989)

A bérlakásállomány gazdasági csődjében a merev, bürokratikus *management* is közrejátszott. A hatalmas vízfejjé növekedett ingatlankezelő vállalatok képtelenek voltak a gondjaikra bízott több tízezer lakás gazdaságos üzemeltetését ellátni, és az időszerűvé vált rekonstrukciós munkálatokat elvégezni⁵. Az amúgy is alacsony lakbérékből befolyt összeg jelentős része, egyes becslések szerint a fele, pedig az ingatlankezelő vállalatok életbentartására, a gépezet működtetésére folyt el.

Egyes vélemények szerint az ingatlankezelő vállalatok pénzügyi helyzetének megrendülésében elsődlegesen külső okok játszottak szerepet, nevezetesen, hogy a lakbérék központilag, az első gazdaságban kialakult értékviszonyoknak megfelelően kerültek kialakításra, ugyanakkor a karbantartással kapcsolatos költségek egyre inkább a második gazdaság és ezzel együtt a piac befolyása alá kerültek. Ezzel kapcsolatos számítások szerint az építkezési költségek az elmúlt 40 év során a tízszeresükre emelkedtek, mialatt a lakbérék „csupán” megnégyszereződtek⁶.

Az elmúlt négy évtized lakáspolitikája *szociális szempontból* sem volt különösebben sikeres. Az eredeti elképzelések szerint ugyanis az állam az arra rászoruló szegényebb rétegeket, ezen belül is a fiatal és több gyermekes családokat, volt hivatott olcsó állami lakással ellátni, míg a tehetősebbeknek, valamint a falun élőknek maguknak kellett megfelelő hajlékról gondoskodni. Ezzel szemben a valóságban az történt, hogy a rendszer által kedvezményezett új, szocialista középosztály tagjai (munkahelyi vezetők, értelmiségiek, párt és tanácsi alkalmazottak stb.) rendre előnyben részesültek a lakáskiutalásoknál, s számukat jóval meghaladó arányban voltak reprezentálva az új lakótelepeken⁷. Az újonnan épült lakások érdemek alapján történő szétosztása amellett, hogy ajándéktárgyat faragott az egyébként fogyasztási cikknek számító lakásból, jogtalanul előnyben is részesítette a társadalom egy privilegizált rétegét a többiek rovására.

Nem váltak valóra azok az elképzelések sem, hogy a szocializmusban, részint a lakáspolitikai jóvoltából, a szegregáció fokozatosan megszűnik. Pedig a szegregáció elleni harc, a társadalmi különbségek lakóhely szerinti összemosására tett kísérlet, a szocialista városfejlesztés egyik vezérmotívumává vált. Ezt célozta a különböző tulajdonformájú lakások térbeli kombinálása, az eltérő társadalmi helyzetű családok összeköltöztetése, s lényegében ehhez szolgáltatott funkcionális keretet a nagy homogén lakóegységek (t. i. lakótelepek) kialakítása is. A szocializmus kezdeti időszakában ugyan valóban a szegregáció látványos csökkenésének lehettünk szemtanúi, ez azonban a 1970-es évek végétől a visszajára fordult. A lakótelepek ekkorra sokat veszítettek korábbi népszerűségükből, s a középosztály tagjai szép számmal hagyták el korábbi lakóhelyüket. Ez a folyamat jól nyomonkövethető volt a magánlakásépítkezések hirtelen felfutásában, a káderdülők és más elit lakónegyedek szaporodásában. A szegregáció illetően elszabadulását a 80-as évek elejétől a második gazdaság fokozatos megerősödése, és a nyomában járó erőteljes vagyoni differenciálódás még tovább fokozta, s a 80-as évtized vége felé már egyes nyugati városokat is megszégyenítő szegregációs különbségeket tapasztalhattunk a „szocialista” Budapesten⁸.

A budapesti bérlakásállomány területi jellemzői

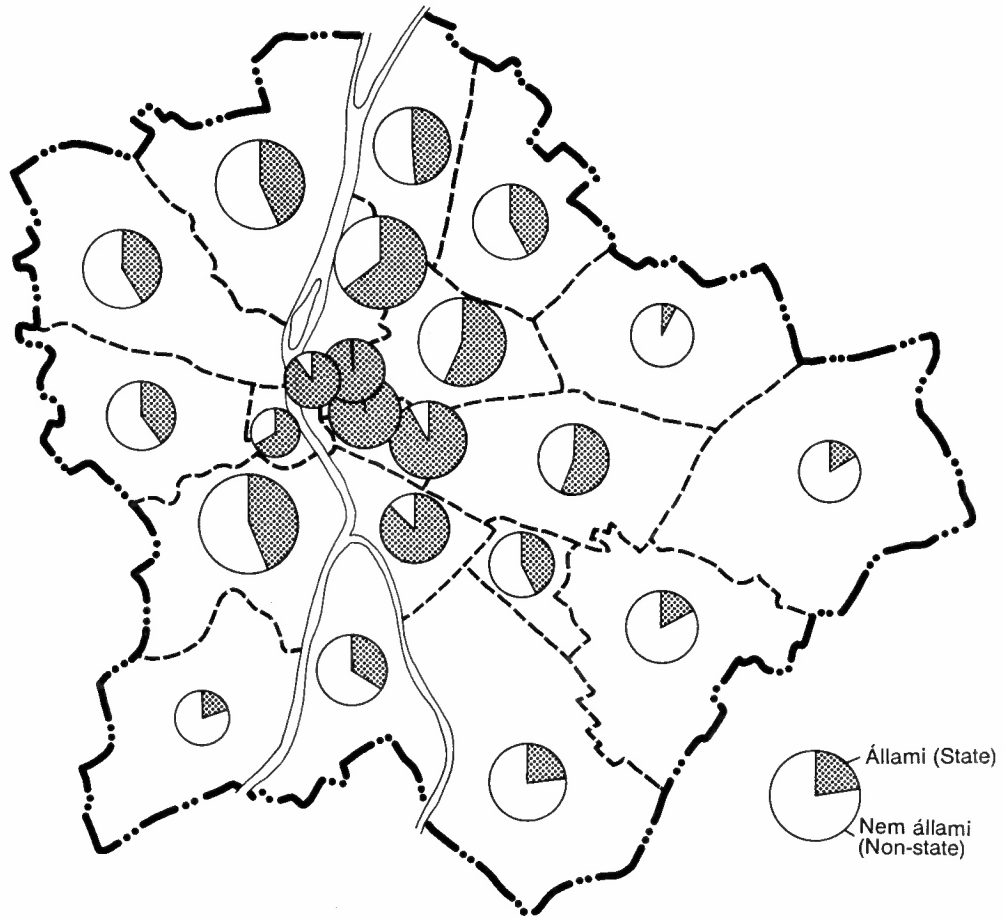
Budapest lakásállományának még több mint 50%-a van állami kézben, s ez a bérlakásállomány mind minőségi színvonalát, mind a bennük lakó bérlők társadalmi státuszát tekintve területileg roppant heterogén képet fest.

A kb. 400 ezer állami lakás többsége (78%-a) a pesti oldalon található, s arányuk különösen a belső kerületekben ér el kiugróan magas értékeket (95—97%). Ezzel szemben világosan körvonalazható egy Rákosszentmihálytól—Nagytétényig húzódó városperemi öv, amelyben a bérlakások aránya 15—20% alatt marad, s az itt található városnegyedeknek napjainkig sikerült megőrizniük túlnyomórészt kertvárosi jellegű beépítésüket (3. ábra).

Városszerkezeti összevetésben a tanácsi lakások két jelentős térbeli tömörülése ismerhető fel Budapesten: 44%-ukat a belváros, 33%-ukat pedig a II. világháború óta épült lakótelepek koncentrálják. A fennmaradó 24% a belváros és a lakótelepi zóna közötti vegyes funkciójú, ún. átmeneti városövben oszlik szét. A belső és a lakótelepi külső bérlakásállományról, a privatizáció várható jelentőségét is szem előtt tartva, külön is érdemes említést tenni. Jelen vizsgálataink során a belváros fogalmát a szokásosnál némileg tágabban értelmeztük. Lehatárolásában a lakások építésének kora, s az így fellelhető műszaki homogenitás játszott az elsődleges szerepet, s nem a hagyományos városökológia és funkcionális-morfológia szabta szempontok. Ezért a belső városrészt Pesten a Dózsa György út — Mező Imre út — Haller utca, Budán a Villányi út — Alkotás u. — Mártírok útja által körülhatárolt területtel azonosítottuk. Ez a terület a központi üzletnegyed (CBD — *Central Business District*) mellett az első lakóhelyi övezetet, sőt a második munkahelyi öv belső, idősebb részét is magába foglalja. Budapestnek ez a része már az I. világháború előtt beépítésre került, s az itteni épületállomány igen jelentős része a korábban is említett múlt század végi „városrobbanás” folyamatnak volt az eredménye. Ez az a terület, amely jellegzetes négy-öt emeletes, belső udvaros házaival ma is meghatározza a főváros arculatát. Az itteni bérlakásállomány műszaki színvonalát a kerületi Ingatlankezelő Vállalatok adatai alapján határoztuk meg. Alacsony komfortfokozatba soroltuk a hivatalosan „komfort nélküli”-nek, továbbá a „félkomfortos”-nak minősített lakásokat. Az alacsony komfortfokozatú tanácsi lakások IKV körzetek szerinti arányát tekintve jelentős különbségeket figyelhetünk meg az egyes belső negyedek között (4. ábra).

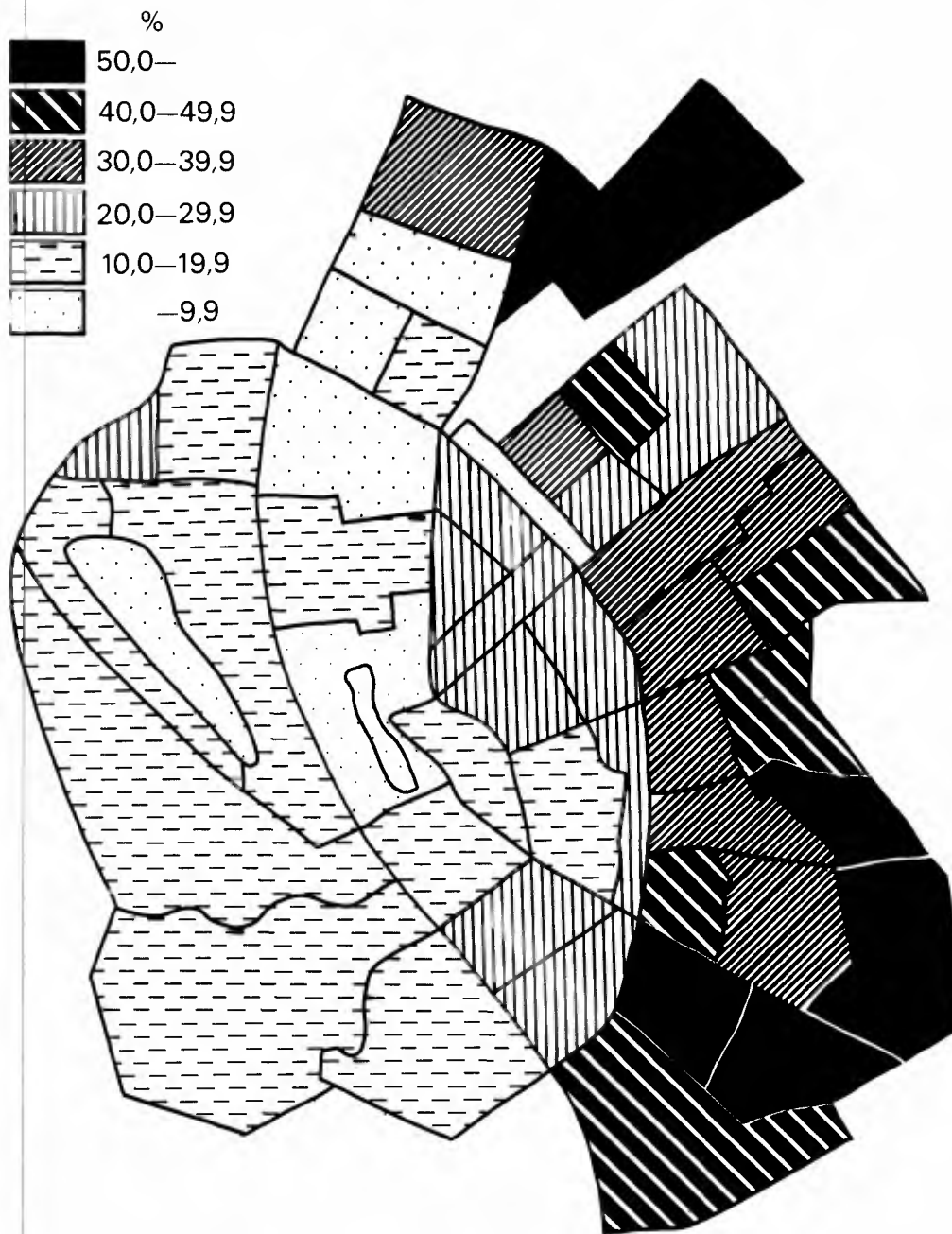
A nagy különbségekre jellemző, hogy amíg egyes belső városrészek lakásállománya a minőségi mutatók tekintetében is állja a versenyt a város újabb negyedeivel szemben, s őrzi hagyományosan magas társadalmi presztízsét (pl. a Várnegyed, Lipótváros), addig a Terézváros, Józsefváros és Ferencváros Nagykörúton kívül eső részeiben az alacsony nivójú lakások aránya helyenként az 50%-ot is meghaladja, s ezeken a területeken a gettósodás kézzelfogható jeleivel találkozhatunk. Ez nem csak azért jelent problémát, mert ezek az erősen lepusztult negyedek a város legértékesebb belső területeit foglalják el, hanem azért is, mert a faji alapon történő gettósodással számos nehezen orvosolható társadalmi feszültség is a felszínre kerül.

A bérlakások kereken egyharmada található a lakótelepeken, s mind a lakásállomány színvonalát, mind az itt élő népesség társadalmi és életkor szerinti tagozódását tekintve sokkal kiegyenlítettebb képet találunk, mint a belvárosban. Budapesten összesen 270 ezer lakás épült fel telepszerűen az 1950-es évek eleje óta, s ezek 52%-a van állami kézben. Az első kisebb lakótelepek az 1950-es évek elejétől kezdve épültek, s ezek kis helyigénye még a beépített terü-



3. ÁBRA

A lakások tulajdon szerinti megoszlása Budapesten, 1988
(Dwellings by ownership in Budapest in 1988)



4. ÁBRA

A komfort-nélküli és fél-komfortos tanácsi lakások aránya Budapest belvárosában, 1988
(Ratio of substandard dwellings in Budapest inner-city in 1988)

leten belül kielégíthető volt. Később az előregyártott technológia elterjedésével a lakótelepek mérete, és ezzel együtt térigénye, is növekedni kezdett, ami arra kényszerítette a tervezőket, hogy az új lakótelepeknek a városszéli parlagterületeken találjanak helyet. Ez a város gyors fizikai expanziója mellett a korábban fennálló ökológiai szerkezet módosulásával is járt⁹.

A lakótelepi lakások népszerűsége az 1980-as évek elejétől rohamosan csökkent, ami a tartósan stagnáló ingatlanárakban is jól megmutatkozott. A lakótelepek szerepe egyre inkább leértékelődött, s ma már sok fiatal család számára csupán átmeneti megoldásként jön szóba, a kezdeti lakás gondok orvoslására.

A bérlakások privatizációjának területi jellemzői az ingatlanárak tükrében

A privatizációval kapcsolatos szakirodalom két irányzatra különül aszerint, hogy a szerzők a jelenséget csupán leegyszerűsítve, egy direkt gazdasági privatizációként értelmezik, mely során állami tulajdonban levő javak magántulajdonba mennek át, avagy a fogalmat szélesebb értelemben használják. A privatizációt szélesebb értelemben használó szerzők a magánszektorban az állami szféra rovására tett engedményeit is a privatizáció részének tekintik, ennél fogva a direkt denacionalizáció mellett több jelenséget is a privatizáció kategóriájába sorolnak¹⁰. Szerintük a privatizációt szolgálja, ezért a privatizáció részének tekinthető, a gazdasági liberalizáció éppúgy, mint az állami támogatások és szociális kiadások megkurtítása, a magánszektor által nyújtott szolgáltatások és javak fogyasztására történő ösztönzés stb. A lakásszektor vonatkozásában ilyen szempontból a privatizáció részének tekinthető például a lakbéremelés, a kedvezményes lakossági építési hitelprogram, az építőipari vállalatok privatizációja, illetve a magánépítkezések serkentése is.

Az állami lakások privatizációját Magyarországon először a 32./1969. sz. kormányrendelet szabályozta, amely mind a mai napig érvényben van. A jogi lehetőség ellenére azonban 1982. előtt mindössze 2200 lakás cserélt gazdát, s a direkt privatizáció 1988-ig meglehetősen alacsony szinten maradt (2. táblázat). Ebben az időszakban a privatizációt az indirekt formák jellemezték, mint például a magánlakásépítések serkentése, vagy az állami lakásépítkezések elsorvasztása¹¹.

A privatizáció csak 1988 végétől 1989 elejétől gyorsult fel igazán, amikor a kerületi tanácsok a törvény szabta kereteken belül szabadon rendelkezhettek a területükön található bérlakások felett. Ekkor kevesebb mint két év leforgása alatt kerekén 100 ezer bérlakás került kijelölésre elidegenítés céljából, aminek részint a rendszerváltás, részint a privatizáció körüli közfelháborodás vetett véget, egy moratórium formájában. A privatizációra szánt lakások aránya területileg jelentős eltéréseket mutat (5. ábra). A budai oldal egyes magasabb presztízsű kerületeiben (II., XII, I. kerület) az eladásra kijelölt bérlakások köre 1990 végére meghaladta az 50%-ot. Ugyanakkor a város kevésbé frekvenciált munkáskerületeiben (Kőbánya, Csepel, Újpest stb.) ez az arány 10% alatt maradt, ami alól csupán Pesterzsébet és Kispest jelentett kivételt.

2. TÁBLÁZAT

Az állami lakások évenkénti privatizációja Budapesten
 (Annual privatization of state housing in Budapest)

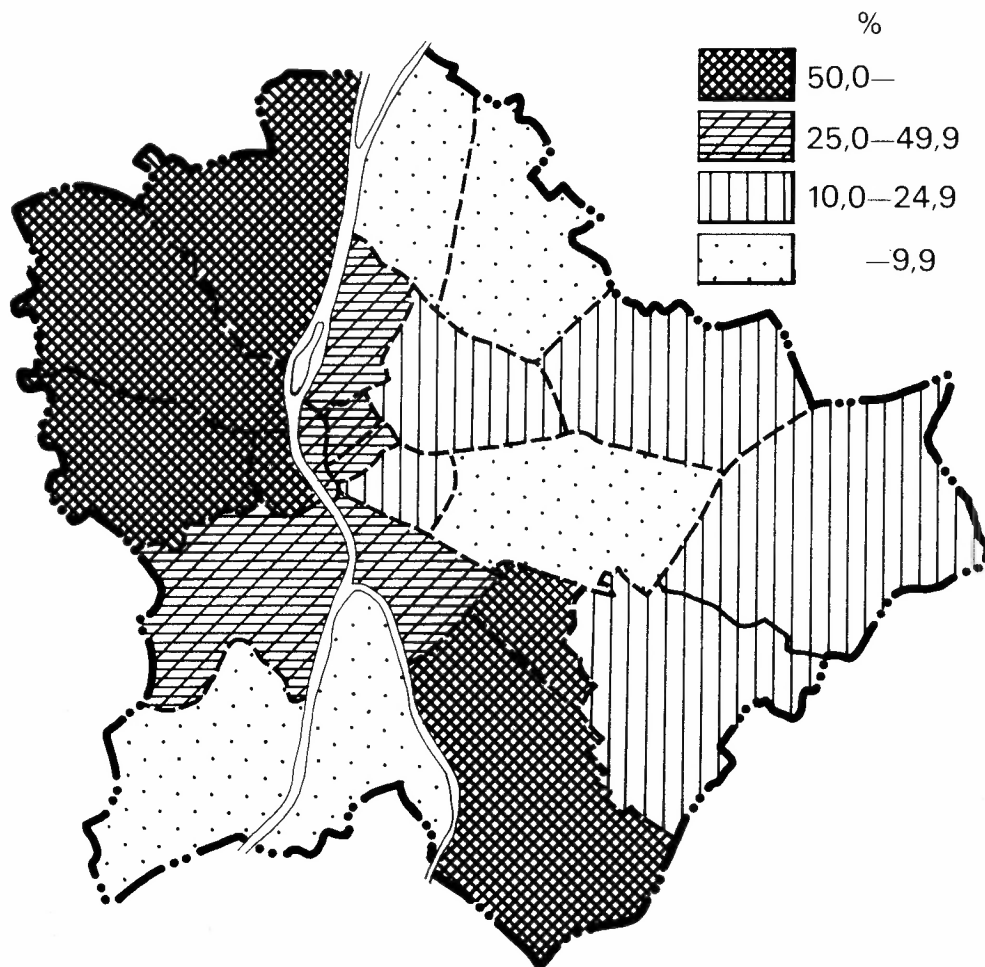
	1. Vételi igény	2. Eladásra kijelölve	3. Eladott lakások
1982 előtt	—	—	2.200
1982	361	161	83
1983	1.804	964	224
1984	2.811	3.103	350
1985	1.999	2.578	494
1986	1.735	1.044	711
1987	2.619	1.913	933
1988	13.853	6.160	1.854
1989	44.221	28.131	6.232
1990	74.545	71.792	26.709
4. Összesen	143.948	115.846	39.790

1. Demand to purchase
2. Designated for sale
3. Sold flats
4. Total

A privatizáció területi intenzitása meglehetősen szoros korrelációt mutat az 1990-ben regisztrált budapesti ingatlanárak¹² területi szóródásával (6. ábra). Ez az egybeesés közel sem véletlen, s az indokok alapvetően a város társadalmi-ökológiai szerkezetére, valamint a lakásprivatizáció technikájára vezethetők vissza. A tanácsi bérlakások privatizációja során ugyanis vételárnak a lakások forgalmi értékének 15%-át tekintették, ha az elmúlt 15 évben teljes felújításban nem részesült az épület (a fővárosban ez az általános). A vevőnek azonban nem kellett a teljes vételárat kifizetnie, elegendő volt annak 10%-át egy összegben letennie, és a maradékot 35 évi részletben, 3%-os kamattal fizethette.

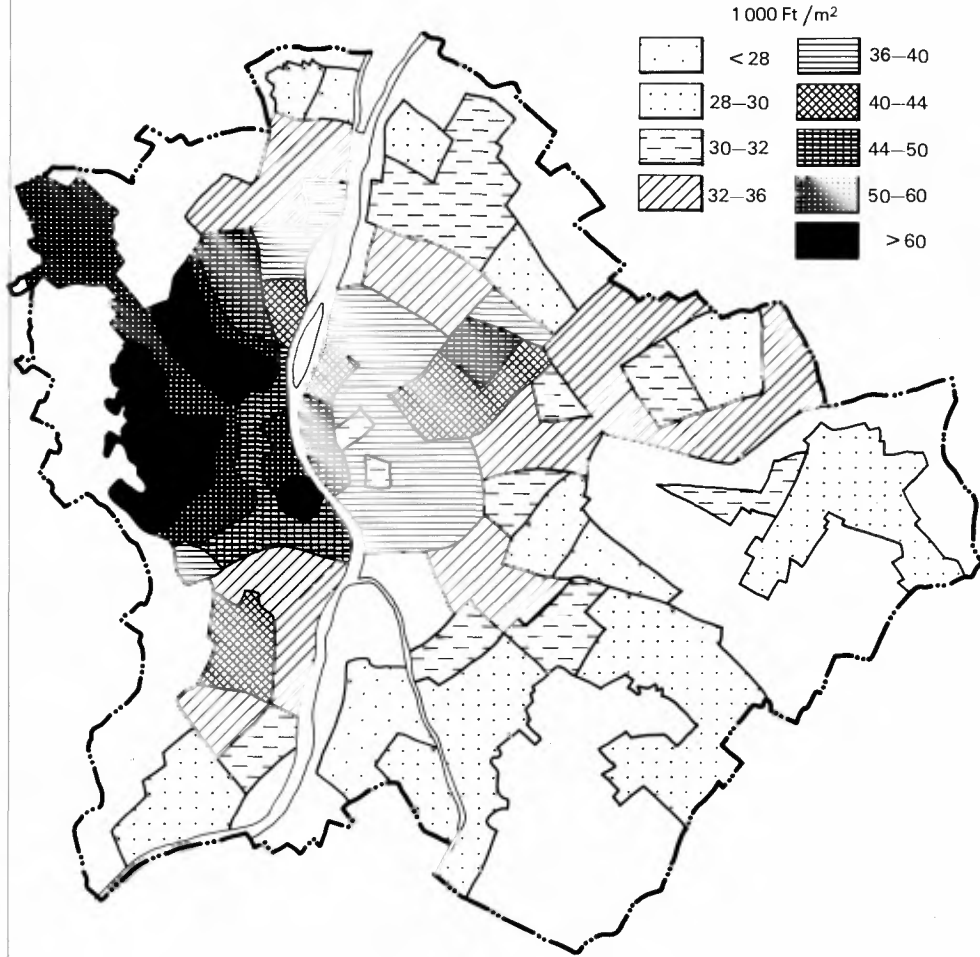
Ha a vevő nem kívánt tartozni, hanem egy összegben akarta kifizetni a lakás árát, akkor a 10%-on felüli részre 40% kedvezményt kapott. Ebben az esetben lakását a forgalmi érték 9,6%-áért, tehermentesen megvásárolhatta. Ez alapján kiszámolható, hogy például egy 2 millió Ft forgalmi értékűre becsült bérlakást 192 ezer forint befizetésével tehermentesen meg lehetett vásárolni. Ezt a nagylelkű privatizációs előírást még tovább enyhítette, hogy a kerületi tanácsoknak a valós piaci árakról csupán áttételes információik voltak, így a számítás alapját képező forgalmi érték is igen gyakran nagyságrendekkel eltért az ingatlan valós értékétől. Ismertté vált olyan XII. kerületi eset, amikor egy 450 ezer forintért vásárolt (tehát 4,7 millióra becsült) ingatlant 50 millióért adott tovább újdonsült tulajdonosa.

Mindezek ismeretében látható, hogy minél kedvezőbb fekvésű és minél értékesebb volt egy ingatlan, annál nagyobb haszonnal járt az adott feltételek szerint végrehajtott privatizációja a korábbi bérlő (az új tulajdonos) számára. A bérlakások privatizációjának első fázisában ugyanakkor az értékesítésből származó egyszeri bevételek a tanácsok költségvetésében nem hoztak jelentős növekedést, viszont sikerült a bérlakások legértékesebb részét áron alul elkótyavetyélni.



5. ÁBRA

A privatizálásra kijelölt állami lakások aránya, 1990
(The ratio of state dwellings designated to privatization, 1990)



6. ÁBRA

A lakásárak területi szóródása Budapesten, 1990
(Apartment prices in Budapest, 1990)

A privatizáció társadalmi és városzerkezeti következményei

A szociális lakásgazdálkodás nem kommunista találmány, s valamilyen formában régóta létezik a fejlett világ legtöbb országában. Még csak azt sem mondhatjuk, hogy az állami lakások aránya Budapesten túlzott lenne, hiszen 50%-ot megközelítő, vagy azt meghaladó (tehát jelentős) bérlakásszektor található számos nyugat-európai nagyvárosban is (pl. Glasgow, Manchester, Berlin). Véleményünk szerint a szociális bérlakáspolitikai hazai csődje nem annak eredeti elképzeléseiben, hanem pártállami megvalósításában gyökerezik.

A lakásprivatizáció további szükségessége elvitathatatlan, de ennek nyíltan, szigorúan piaci feltételek mellett kell történnie. Az 1989/90 során sebtiben végrehajtott első privatizációs szakasz ugyanis a tények ismeretében inkább ajándékozási aktusnak tekinthető, semmint privatizációnak. Olyan ajándékozásnak, mely során a megajándékozottak immár másodszer részesültek az ajándékozó (voltaképp az állam) kegyeiben. Az első akkor történt, amikor az állam a bérlőnek utalta ki a lakást, gyakorlatilag ingyen, s éveken át megkímélte őt az alacsony lakbérpolitikával a társadalom nagyobbik felére nehezedő súlyos kiadásoktól. Most másodszer is ajándékozott az állam, lehetővé téve a drága, nagy értékű ingatlanok áron alul történő megvételét. Erre még az sem mentség, hogy a helyi önkormányzatok rá voltak szorulva a privatizációból befolyó összegekre, és az állam is szabadulni akart a bérlakásállomány fenntartásának terheitől.

A jövőben privatizálásra kerülő lakásoknál figyelembe kell venni nem csak a lakás műszaki állapotát, hanem annak földrajzi elhelyezkedését is. A Sváb-hegy és Soroksár közti különbségeket szükségtelen e helyütt hangsúlyozni. Ahol ez indokolt, a lakás ára a forgalmi érték akár 50–60%-át is elérhetné, s természetesen a forgalmi értékek megállapításánál is a reális piaci adatokra kell támaszkodni. A privatizáció mellett továbbra is szükséges azonban, hogy az állam, a helyi önkormányzatokon keresztül, szociális lakással segítsen az arra rászorulóknak. Ma még nehéz megmondani, hogy mi lenne az optimális arány, de Budapesten a lakásállomány 15–20%-át mindenképpen indokolt lenne szociális lakás céljából visszatartani. A szociális célú lakások jövőbeni koncentrációja elsősorban a lakótelepi övezet lesz, amely a jövőben várhatóan tovább veszít amúgy is rohamosan csökkenő népszerűségéből.

A lakásprivatizáció amellet, hogy hangsúlyozott jelentőséggel bír a társadalom egyre gyorsuló vagyoni differenciálódásában, meghatározza Budapest egész további fejlődését is. A privatizáció révén egyszerre nagy mennyiségű lakás kerül be a lakás piacra, ami amellet, hogy élénkíti a ma még meglehetősen alacsony lakásmobilitást, egész városnegyedeket szabadít fel az állami tulajdonlás okozta fejlődési kényszerpálya alól. A magánszféra megerősödése és a tőkés ingatlanforgalom ismételt meghonosodása a föld és ingatlanértékek tisztázódásával jár együtt, ami a város jelenlegi ökológiai szerkezetét is rövid idő alatt újrarajzolja majd. Ez távlatilag annyit jelent, hogy a belváros és általában a központhoz közelebb fekvő negyedek felértékelődnek, s egy átmeneti periódus során, tisztán állami tulajdonból — a középületek és közhivatalok kivételével — magántulajdonba mennek át. A belváros felértékelődésében nagy szerepet játszik az üzleti élet, a külföldi cégek és vegyesvállalatok részéről megnyilvánuló kitüntetett figyelem. Budapest 1918. előtti regionális üzleti szerepköre, amely kiterjedt a Kárpát-medencén túl a Balkán és az Orosz Birodalom egyes részeire is, ma szemmel láthatóan újjászületőben van. Erre utal egyebek mellett a multinacionális cégek irodanyitási láza is. Márpedig a jelenlegi súlyos

irodahiány folytán Budapest belvárosa ma még alkalmatlan arra, hogy kiszolgálja a világcégek érdeklődésébe került ország igényeit¹³. Nehéz bármit is megjósolni, de az már most látható, hogy a belváros a privatizáció révén funkcionális konverzió elé néz, ami a lakófunkció zsugorodásával, az üzleti, idegenforgalmi és szolgáltató funkció robbanásszerű fejlődésével, vagyis a city-képződés felgyorsulásával jár¹⁴.

A city-képződési folyamat — a lakónépeség látványos csökkenése mellett — várhatóan a helyi társadalom kicserélődésével, egy fiatal, magasabb társadalmi státusú népesség megjelenésével, közismert nevén a dzsentrifikációval jár. A dzsentrifikációról az 1970-es évek közepétől jelentek meg az első nagyobb lélegzetű tanulmányok a fejlett országokban, főleg geográfusok és városszociológusok tollából¹⁵.

Maga a folyamat a leromlásnak indult slumosodó belvárosi részek, elhagyott ipar- és raktárnegyedek társadalmi és fizikai revitalizációját jelenti, vagyis azt a folyamatot, amikor az említett városnegyedeket megszállja a posztfordi gazdaság sikerein megzimosodott újjgazdag értelmiségi, -menedzseri (*yuppie*)¹⁶ réteg. A dzsentrifikáció tehát valójában a lakóhelyi szegregáció egyik módja, melynek során új, dinamikus társadalmi réteg nyomul be egy korábban elhagyott vagy alacsonyabb státusú réteg által lakott területre, és fokozatosan kiszorítja onnan az eredeti lakosságot. Ehhez kényszerítő eszközül a lakás- és ingatlanpiac szolgál, rohamosan növekvő, a helybeliek számára előbb vagy utóbb megfizethetetlen áraival.

A dzsentrifikáció budapesti megjelenésével kapcsolatosan ma még meglehetősen szkeptikus hangvétel jellemzi a szakmai közvéleményt, bár egyféle „szocialista” dzsentrifikáció kimutatására már ezt megelőzően is történtek kísérletek¹⁷. Annyi bizonyos, hogy a jelenség műszaki-materiális háttere, a nagy kiterjedésű, potenciálisan értékes, ugyanakkor rendkívül lepusztult belvárosi lakónegyedek képében már ma is rendelkezésre áll. A tőkeerős, saját millióra vágó középosztály ugyan ma még csak csíráiban létezik, de ha a polgárosodás hazai ütemét, és a jobbközép kabinet ez irányú intencióit figyelembe vesszük, minden bizonnyal rövidesen nálunk is megjelenik a fehér-galléros dzsentri réteg.

A belváros szerepének ártértékelődése, illetve a meginduló társadalmi és fizikai regeneráció a korábbi szocialista városökológiai modellt is alaposan átformálja. Mint arra Szelényi rámutatott, a magyar és általában a kelet-európai városok ökológiai szerkezete az elmúlt négy évtized szocialista várostervezése nyomán eltérő jegyeket mutat a kontinens nyugati felén tapasztalt irányoktól. A nyugat-európai városokban, miként nálunk is, a II. világháború előtt a lakosság társadalmi státusa a belvárostól a városok széle felé haladva fokozatosan csökkent. Ezzel szemben a szocialista városokban a társadalmi struktúrát jelző görbe V betűhöz vált hasonlatossá, ami azt jelentette, hogy a városközpont hagyományosan magas társadalmi státusa az első lakóhelyi övben (Budapesten hozzávetőleg a Kis- és Nagykörút között) hirtelen lecsökkent, hogy azután a város szélei felé haladva, az új lakótelepek gyűrűjében, ismét meredeken emelkedjen¹⁸. A lakásprivatizáció és a nyomában járó belső migráció a fentiekben leírt ökológiai görbét visszajára fordítja, s a jövő évszázad elegáns negyedeit a belvárosban, míg slum negyedeit minden bizonnyal a lakótelep zónában kell keresnünk. Budapest a bérlakásszektor privatizációja révén fejlődésének egy újabb fordulópontjához érkezett. A szocialista várostervezés krelta városmodell ideiglenes jellegű volt, s ha a jelenleg tapasztalható társadalmi-gazdasági folyamatok a továbbiakban is zavartalanul érvényesülhetnek, négy évtized kitérő után a városfej-
lődés és városgazdálkodás terén is visszatérhetünk az európai normákhoz.

Jegyzetek

- ¹ Lsd. Hegedűs J. — Tosics I. (1981), Kovács Z. (1990b).
- ² Csupán egyetlen évtizedben, 1890 és 1900 között, 45%-kal gyarapodott Budapest népessége, s az európai városok népességi rangsorában 1870 és 1900 között a tizenhetedik helyről a nyolcadik helyre lépett előre. A hirtelen növekedésnek indult metropolisz tervszerű fejlesztéséért az 1870-ben létrehozott Közmunkák Tanácsa felelt, melynek jótékony hatása napjainkig érezhető. Erről a korról számol be izgalmas könyvében John Lukács (1991).
- ³ Lsd. Hegedűs J. (1987).
- ⁴ A lakásfinanszírozási rendszer az infláció erősödése miatt elviselhetetlen terheket rótt a költségvetésre. A költségvetés 1986—1989 között duplájára növelte lakáscélú kiadásait, s 1989-ben már 80 milliárd Ft-ot fordított kedvezményes lakásépítési hitelekre, valamint a lakbérek illetve a tanácsi lakások fenntartási kiadásainak támogatására. Ebből 11 milliárd Ft volt az effektív lakbértámogatás, ami annyit jelentett, hogy az állam a bérlakások lakbérének minden forintjához 1.50 Ft-ot tett hozzá.
- ⁵ Becslések szerint Budapesten 107 000 tanácsi bérlakás szorul sürgősen nagyobb felújításra.
- ⁶ Lsd. Hegedűs J. (1989).
- ⁷ Lsd. Szelényi I. (1990).
- ⁸ Lsd. Ladányi J. (1989).
- ⁹ Lsd. Szelényi I. (1990).
- ¹⁰ Lsd. Duke V., Edgell S. (1983).
- ¹¹ Lsd. Tosics I. (1987).
- ¹² A térkép elkészítésénél egy már korábban is alkalmazott módszer szerint, az Expressz hirdetési újság ingatlan rovatában kiválasztott, és telefonon lekérdezett ingatlanárakat vettük figyelembe. Az adatfelvételezést először 1988 elején végeztük el, majd 1990 tavaszán megismételtük. Lsd. Kovács Z. (1989).
- ¹³ Ma még sokakat elriasztanak a Béccsel és Párizssal vetélkedő, rendkívül magas budapesti irodabérleti díjak (minimum 25 \$ négyzetméterenként havonta).
- ¹⁴ Ebben a folyamatban nagy előrelépést jelent majd a privatizáció következő szintje, a külföldiek ingatlanszerzésének küszöbön álló liberalizációja.
- ¹⁵ Lsd. Jackson, P. (1985), Short, J.R. (1989), Smith, N. (1982), Smith, N., Williams, P. (szerk.) (1986).
- ¹⁶ Az angol-amerikai szlengben a *yuppie*, „*young upwardly mobile professional person*” rövidítéséből származik, s a társadalmi ranglétrán gyorsan fölfelé törő, fehérgalláros fiatalokra utal. A *yuppie*-k többsége magasan iskolázott, s jelentős részüket az üzleti és pénzügyi szolgáltatásokban, az információs szektorban, a bank-, hitel-, és biztosító életben, vagy a divatiparban dolgozik. A *yuppie*-k nemcsak lakóhely, de életmód, divat, nyelvhasználat, egyszóval életstílus tekintetében is elkülönülnek a társadalom többi tagjától, jóllehet önmagában véve nem egy homogén társadalmi csoportról van szó. A társadalom egészéhez képest viszonylag felülreprezentáltak körükben a férfiak, a bankmenedzserek, a művészek, a homoszexuálisok, a környezetvédők és a vegetáriánusok stb. Ennek megfelelően egy dzsentriszoid területen belül különféle csoportjaik térbelileg elkülönülve, sajátos szimbólumaik révén, jól megkülönböztethető társadalmi miliót hoznak létre. Pl.: karrier-orientált milió, technokrata-liberális milió, alternatív baloldali milió stb. Mindez érthetően rányomja bélyegét a városképre is. Arra, hogy mely csoportjuk adott újra életet egy városrésznek, könnyen rájöhettünk az épületek külső festéséből, díszítéséről, az utcákon parkoló kocsik típusából, az alternatív élelmiszer üzletek vagy a pénzkiadó automaták jellegéből és gyakoriságából. Ebben a témakörben lásd még Kovács Z. (1990a).
- ¹⁷ Lsd. Cséfalvay Z. — Pomázi I. (1990).
- ¹⁸ Részletesen lsd. Szelényi I. (1990).

Irodalom

- Cséfalvay Z. — Pomázi I. (1990) Az irányított dzsentrifikáció egy budapesti rehabilitációs program példáján, *Területi Kutatások*, 9.
- Duke, V. és Edgell, S. (1983) Public expenditure cuts in Britain and consumption sectoral cleavages, *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Hegedűs J. — Tosics I. (1981) Lakáspiac és lakásrendszer, *Valóság*, 7.
- Hegedűs J. (1987) Reconsidering the roles of the state and the market in socialist housing systems, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 11, No. 1.
- Hegedűs J. (1989) The state-rental sector in the inner part of the socialist city, A „Social Theory and the Production of the Built Environment” c. konferencia anyaga, Noszvaj.

- Jackson, P. (1985) Neighbourhood change in New York: the loft conversion process. — *Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie*, 76.3.
- Kovács Z. (1989) A lakásmobilitás társadalomföldrajzi vizsgálata Budapest példáján, *Földrajzi Értesítő*, 1—2.
- Kovács Z. (1990a) A posztfordizmus hatása a nagyvárosok társadalmára, *Területi Kutatások*, 9.
- Kovács Z. (1990b) Rich and poor in the Budapest housing market. In: C.M. Hann (szerk.). *Market economy and civil society in Hungary*, (London, Frank Cass).
- Ley, D. (1986) Alternative explanations for inner-city gentrification: a Canadian assessment, *Annals of the Association of American Geographers*, 76.4.
- Lukács J. (1991): Budapest, 1990 — A város és kultúrája, Budapest, Európa Kiadó.
- Ladányi J. (1989): Changing patterns of residential segregation in Budapest, *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Short, J. R. (1989): Yuppies, yuffies and the new urban order, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 14.
- Smith, N. (1982) Gentrification and uneven development, *Economic Geography*, 58.
- Smith, N. — Williams, P. (szerk.) (1986): *Gentrification of the city*, London.
- Szelényi I. (1990) Városi társadalmi egyenlőtlenségek, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Tosics I. (1987) Privatization in housing policy: the case of the western countries and that of Hungary, *International Journal of Urban and Regional Research*, 11, 1.

SPATIAL ASPECTS OF THE PRIVATIZATION OF STATE HOUSING IN BUDAPEST

ZOLTÁN KOVÁCS

A common feature of the emerging East-European democracies is the introduction of market economy. Although the social and economic development of these countries have had significant differences in the past, each of them considers privatization as the key element of the current economic and social transformation. Beside the privatization of the productive sector, which goes on rapidly now, great attention is paid to the privatization of housing, which influences the living conditions in a more direct way. The aim of this paper is to provide an overview about the development of housing in Budapest, with special attention to the most recent phenomena and trends (i.e. privatization).

In the case of Budapest, we can identify three major periods in the history of housing construction and the physical expansion of the city. The first dynamic phase of urban development dates back in the last decades of the 19th century, when the present urban structure was shaped. Due to the rapid growth of population, housing construction was dominated mainly by speculative builders during this period. As a consequence, a huge private rented sector emerged in the inner part of the city, in the form of low-quality four- and five-storey tenement blocks which housed mainly low-income and — to a lesser extent — middle-class families.

The next extensive phase of urban development can be identified with the inter-war period when the main path of city development shifted outwards, to the peripheral zone. Housing construction in this period remained at a fairly low standard and only a relatively small part of the city, mainly on the Buda side, was built according to the new architectural principles of the 1920s and 1930s. A great deal of residential segregation persisted, even within the rapidly expanding industrial suburbs where great barriers could be observed, between elite workers

who were provided with flats in workers' colonies set up by large-scale firms, and the mass of immigrant proletarians.

A radical shift came about in the housing policy at the end of the 1940s, as part of the socialist transformation of the country. Capitalist production and distribution of housing, which were blamed for the previous inequalities, was effectively abolished. Instead, the state became the dominant force in urban housing, owning most of the housing stock indirectly through the local authorities. The new rent system, the nationalization of housing and the constant state intervention into the allocation process were to abolish the old forms of social inequality according to the principal goal of the Stalinist regime.

At the same time, housing construction and public infrastructure received very low priority in the economic plans of the 1950s, the growth of the publicly rented sector could be attributed merely to nationalization at this time. Most of the property and dwellings of the old ruling class were confiscated by state and redistributed to members of the working class, party apparatus and armed forces. Due to excessive nationalization, the ratio of state sector rapidly grew up to 75 per cent within three years.

Large-scale state housing construction could only take place after 1956, when housing became a significant element of the living-standard policy of the Kádár regime. The new housing policy was embodied in the Fifteen Year National Housing Development Plan, which projected the construction of 250.000 new dwellings in Budapest alone (one million in the country as a whole) between 1960—1975. The following years saw a rapid increase in state housing expenditure and construction, a dynamism almost comparable to that of the late 19th century. The share of state dwellings in new housing rose from 50—55 per cent to 70—72 per cent by the mid-1970s.

As in the other state socialist countries, the housing industry in Hungary was based mainly on prefabricated technology and the newly established housing factories churned out a vast number of almost identical, two-roomed flats on large housing estates from the late 1960s.

Another important feature of this period, the one following the introduction of the New Economic Mechanism in 1968, was that a new housing policy was implemented which realized the role of the market and encouraged the private sector. The Fifteen Year National Housing Development Plan was eventually fulfilled, though only thanks to a 50 per cent overshoot in private construction.

In Budapest, direct privatization of housing was negligible before 1982, and it remained at a very low level until 1988. Yet, we could observe the relative growth of the weight of the private sphere from the early 1960s. This could be attributed, on the one hand, to the general liberalization of the economy which included the housing sector too, and, on the other hand, to the gradual state withdrawal from housing construction especially beginning with the late 1970s. At the end of the 1970s, the economy and the living standards began to stagnate, while the inflation rate increased. Hungary entered the longest economic crisis in its modern history, and consequently state housing construction began to fall.

In 1986, the state constructed 2.100 dwelling units in Budapest which was only 18 per cent of what it had been six years earlier. According to the latest information, only 100 new dwellings will be built by the state in 1991 in Budapest. As the large-scale state housing projects came to an end, most of the state-owned building companies also went bankrupt.

Denationalization of state housing has been officially recognized and regulated in Hungary since 1969. The original decree of the government still operates and constitutes the legal basis for the present privatization. Despite the legal opportunity, Budapest city council had agreed to privatize only 2.200 dwelling units until 1982. Between 1982 and 1989, this figure slowly grew and reached almost 16.000. Nevertheless, privatization could speed up only after 1989, when district councils became responsible for the local state housing stock again. Consequently, an additional 100 thousand state dwellings were designated for privatization in Budapest during the years 1989—1990. If the speed of privatization remains at this level, another 100 thousand state apartments will be designated for sale by the end of 1991. It means that the share of state-housing will be reduced to 25 per cent, and it is doubtful at the moment, whether the process will stop at this point or will accelerate further.

The scale of the privatization of state housing shows remarkable differences within Budapest. For example, in the 2nd and 12th districts, more than half of the state housing stock had already been privatized by the end of 1990. These are the posh areas of Budapest with the highest prices per square meter. On the other hand, the pace of privatization remained quite modest (less than 10 per cent) in the traditional working-class areas such as Újpest, Kőbánya or Csepel.

In fact, local governments privatize state housing at extremely low prices. According to the law, a public flat can be sold to its renter for 15 per cent of the flat's market value if it has not been restored in the last 15 years. However, the new owner does not have to pay the total price in one sum, but only 10 per cent of it. The remaining part of the price can be paid in monthly instalments over a maximum period of 35 years. Since the overwhelming majority of the council flats in Budapest have not been renovated during the last 15 years, most of the flats are being privatized according to these soft criteria.

If the apartment has gone through renovation within the last 15 years, the price is going to be 30 per cent of the current market price. However, given the lack of accurate information we found that local governments are not aware of real market prices and they calculate the apartment prices 10—20 per cent below the real value. Moreover, if the renter pays the calculated amount in one sum, he can get 40 per cent discount from the original price. It means that one can buy a flat in Budapest for 11 per cent of its market value.

We can easily understand, that the higher the values of the flat, the bigger profit can be made. Indeed, the wealthiest strata of the society, those who occupy the most expensive areas of the city (i.e. 2nd and 12th districts) were the first to realise this, thus the level of privatization is most advanced in these districts. It can be anticipated that social housing will shortly disappear in these parts of Budapest.

Obviously, this kind of privatization is very irritating for those who have not had access to state housing in the past. Since most of them are lower class people they feel that the same people are privileged by the new regime who were privileged by the old one, and enjoyed free accommodation as a "state gift" earlier. Privatization at this price means a second gift, an undeserved subsidy for them again. Local governments are in a difficult situation. The Budapest city council and the local district councils are ruled by liberals who are in opposition in the Parliament. The centre-right conservative government cut public expenditure, and left local authorities without any central subsidy. Therefore there is a great demand at local governments to make money by means of privatization.

Translated by Zoltán Kovács