

Keller Márkus

TIÉD A LAKÁS, MAGAD ÉPÍTÉD!

Lakásépítés és az állami erőforrások a hosszú ötvenes években Magyarországon

A II. világháborút követően a lakáskérdés egész Európában újra aktuális lett. A tömeges lakásépítés céljai és dilemmái a kontinensen mindenütt hasonlóak voltak. Egyszerre kellett volna a gyorsaság és a minőség követelményének megfelelni, a lakbéreket, de ezzel együtt az állami költségeket is alacsony szinten tartani. Szintén megoldhatatlannak tűnt az a kérdés, hogy jó minőségű lakáshoz mindenki egyenlő eséllyel vagy valamiféle általánosan elfogadott igazságosság szempontjai alapján jusson-e hozzá. Kérdéses volt az is, hogy a lakásproblémák megoldásához a lakástulajdon erősítése vagy a bérlakások építésének támogatása visz közelebb. Továbbá, hogy az állam közvetlenül vagy közvetve avatkozzon-e bele a lakáspiac folyamataiba.¹ Ezek a dilemmák lényegében máig struktúrálják az európai lakáspolitikát, és a rájuk adott, időben sokszor változó válaszok kijelölték az egyes európai országok, társadalmak útját.

Magyarországon hiába szerepelt már 1949-ben, az első öt éves terv elvi céljai között az életszínvonal emelése és a lakásviszonyok javítása, már a források tervezett elosztása is világossá tette, hogy ez a terület a nagy egészet tekintve igencsak háttérbe szorul.² A jelszó – „agrár-ipari országból ipari-agrár országgá” formálni hazánkat – a gyakorlatban azt jelentette, hogy az állami erőforrások nagy része az iparra, azon belül is a nehéz- és hadiiparra összpontosult. Az egyoldalúságot növelte, hogy a koreai konfliktus hatására, szovjet utasításra a hadiipart és a hadsereget még az előirányozottnál is gyorsabban kellett fejleszteni.³ A politikai hatalom legitimációjának meggyengülése és a katasztrofális gazdasági helyzet ugyan két alkalommal, 1953-ban és 1956-ban is felszínre hozta a változtatás igényét, de a szándék, illetve a megtett lépések mindkét esetben rövid életűnek és ezzel együtt felszínesnek bizonyultak.⁴ 1957 végétől csekély korrekcióval a sztálinista gazdaságpolitikai gyakorlat folytatódott, reformokról 1964–65-ig nem igazán esett szó. A korrekció egyetlen eredménye, hogy az iparfejlesztés céljai az ötvenes évek végén szerényebbek lettek és az életszínvonal emelését célzó tervek törvényi megerősítést is nyertek.⁵ A lakásépítési beruházásoknak a politikai eseményekhez való kötöttségét mutatja, hogy míg 1950 és 1954 között az összes beruházások 5,8%-a volt állami lakásépítési

¹ Günther SCHULZ: *Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945–1957*, Droste, Düsseldorf, 1994, 18.

² 1949. évi XXV. törvény a Magyar Népköztársaság első öt éves tervéről, Bevezetés, 2., 22. és 41. §.

³ A nehéziparra az összes ipari beruházás 93–94%-a jutott 1951–1953-ban. Lásd GERMUSKA Pál: *Szocialista csoda. Magyar iparfejlesztési politika és gazdasági növekedés, 1950–1975*, Századok 2012/1., 50–52.

⁴ HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*, Aula, Budapest, 2006, 292–295, 332–340; RAINER M. János: *Nagy Imre, I.*, 1956-os Intézet, Budapest, 1996.

⁵ 1958. évi II. törvény az 1958–1960. évi hároméves népgazdaság fejlesztési terv irányelveiről, 4., 12. és 30. §.

beruházás, ez az arány 1955-ben 10,3, 1956-ben 11,8% volt, majd a forradalom után felugrott a 20,3%-kal, hogy utána gyorsan csökkenve 1959-ben elérje a 9,2%-ot.⁶

A központi költségvetésben a lakásépítés csak az ipar fejlesztése kapcsán volt fontos, a lakásválság enyhítése a források elosztásánál sohasem játszott elsődleges szerepet. Ha a központi költségvetésből nem jutott, a meglévő lakások béréből (ami teljes egészében állami bevétel volt) elvileg juthatott volna pénz a felújításra és új lakások építésére is. Azonban a kormányzat ideológiai okokból a lakásokra nem áruként tekintett. Ennek megfelelően a lakbérek nem fedezték még a lakások fenntartásának költségeit sem, nem beszélve azok felépítésnek költségeiről. A lakbérek megállapítása politikai kérdés volt. Nem meglepő tehát, hogy a lakbérek az 1945 előttiéhez képest nagyon alacsonyak voltak, igaz volt ez a régi (1945 előtt) és az újonnan épült lakásokra is, melyek bérét eltérően szabályozták (8000/1946. ME. rendelet, 12840/1948. Korm. rendelet).

A lakásügynek a minisztériumi struktúrában elfoglalt helye is jól jelzi a súlytalanságát. Már az 1944-es Ideiglenes Kormányban is volt egy újjáépítési tárca. A minisztérium munkáját az országos építésügyi kormánybiztos és a kormánybiztos mellé rendelt Országos Építésügyi Tanács segítette. Közös feladatuk a város- és községrendezés terveit véleményezése volt. Érdekessége az Építésügyi Tanácsnak, hogy tagjait (többek között) Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült öt politikai párt; a Szakszervezeti Tanács, a Parasztszövetség és a Mérnökök Országos Szabadszakszervezete delegálhatta. 1946-ban, az Építés- és Közmunkaügyi Minisztérium felállításakor mind a kormánybiztosság, mind a tanács megszűnt (1946. évi 24. törvény).

Az 1949-es alkotmányban leírt (aztán később többször megváltoztatott) minisztériumi struktúrában is szerepelt egy építésügyi minisztérium, 1952 és 1953 között még egy külön építőanyag-ipari minisztérium is megszerveződött. 1954 után az építőipari minisztériummal párhuzamosan sokáig létezett a korszakban egy város- és községgazdálkodási minisztérium is.

A minisztériumok mellett továbbra is léteztek különböző hivatalok az építésügy területén, melyek egyrészt a hagyománynak, másrészt – közvetlenül a háború után – az egymással konkuráló politikai táboroknak, azok meghatározó személyiségeinek köszönhetőek létüket. A Fővárosi Közmunkák Tanácsa létében mindkét szempont szerepet játszott, hiszen már a 19. században is komoly hatást gyakorolt Budapest fejlődésére. A háború után, 1945 februárjában a szociáldemokrata Fischer József vezetésével alapították újra, feladata városrendezési tervek kidolgozása volt. A közmunkatanács sorsát Fischer József és Vas Zoltán (aki akkor Budapest kommunista főpolgármestere, majd a Gazdasági Főtanács vezetője volt) személyes ellentéte, illetve a kommunista elkötelezettségű munkatársak együttes kilépése pecsételte meg 1947-ben. A kilépők ekkor alakították meg az Építéstudományi Központot, amely későbbi állami tervezőintézetek elődje volt. Ezek után a közmunkatanács 1949-es megszüntetése⁷ nem ért senkit sem váratlanul.

⁶ KACSENYÁK Ferenc: *A lakásépítés finanszírozásának problémái és egyes módszerei*, Közgazdasági és Jogi, Budapest, 1961, 22.

⁷ Magyar Közlöny 1949. VIII. 14. (169. szám).

A szocreál magyarországi meggyökeresedését volt hivatott segíteni az építészetben az 1953-ban alapított Építészeti Tanács és az Országos Építészeti Hivatal. Fontosságukat jól mutatja, hogy mindkét hivatal az Építésügyi Minisztériumtól függetlenül, közvetlenül a minisztertanács alá rendelve tevékenykedett. Feladatuk közé tartozott a magyar építészet, városépítészet és építészeti tudomány irányvonalának kidolgozása és meghatározása; az építészeti és városépítészeti (városrendezési) tevékenység, főleg a tervezés és kivitelezés művészi színvonalának előmozdítása és ellenőrzése, illetve véleménynyilvánítás az építészeti felsőoktatásra és továbbképzésre vonatkozó kérdésekben. Ezen túlmenően a beruházások tervezési feladatainak ellenőrzése során szocialista realizmus elveinek számonkérése is egyik fontos teendőjük volt. Minden állami projekt megvalósulásához az engedélyükre volt szükség.⁸ Nem csoda, hogy a szocreál hivatalos „feladása” (1954), illetve a forradalom után mindkét hivatal megszűnt.⁹

Ezek a hivatalok általánosságban foglalkoztak az építészetrel, építőiparral. A lakásépítésnek mint az építőipar egyik alterületének azonban meglehetősen mostoha képviselője volt a minisztériumon belül. Sem az újjáépítési minisztérium, sem az építésügyi minisztérium általános feladatai között nem szerepelt a lakásépítés, és csak 1946-ban alakult meg a Szociális Lakástermelési Osztály. A minisztérium különböző rövidéletű és csekély hatású szervezeteken (Országos Házépítő Szövetkezet, Országos Falusi Kislakásépítési Szövetkezet) keresztül igyekezett a falusi lakáskérdésre befolyást gyakorolni.¹⁰ A minisztériumi rendszer 1949-es átalakítása után lett először külön igazgatósága az lakásépítésnek (Központi lakás- és Középítési Igazgatóság). Az igazgatóság, illetve utódjai felügyelték az állami beruházásokat a lakásépítés területén. 1957-től a lakásgazdálkodás feladatait a Lakás- és Kommunálistropolitikai Főosztály fogta össze.¹¹ Csak a minisztérium 1963-as átszervezésekor kerül be a feladatok közé hivatalosan is a lakásépítés.¹²

Az 1950-es évek meglehetősen gazdag és burjánzó bürokráciájában ugyan végül talált magának képviselőt a lakásügy, de talán nem túlzok, amikor úgy látom: a lakásválság beruházáspolitikai mellőzöttségének párhuzamai megtalálhatóak az állami bürokrácia szintjén is.

1. Minőség – gyorsaság (olcsóság) ellentétei

Ezek a gazdaságpolitikai és szervezeti keretek határozták meg építőipar és ezen belül a lakásépítés helyzetét. Annak az építőiparnak a helyzetét, amelynek a lehető legkevesebb

⁸ 2019/6/1953. MT. számú határozat; 2020/6/1953. MT. számú határozat. Lásd Határozatok Tára 1953. III. 25. (6. szám).

⁹ 2214/1955. (IX. 29.) MT. számú határozat; 1002/1957. (I.5.) Korm. számú határozat.

¹⁰ Magyar Közlöny 1947. VII. 3. (148. szám); Gazdasági Főtanácsi Határozatok Tára 1948. IX. 30. (39. szám).

¹¹ 82/1957. ÉM. sz. út. (Építésügyi Értesítő 1957. X. 19. [41. szám]); 1015/1959. (V. 7.) Korm. számú határozat (Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye, 1959).

¹² Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára [a továbbiakban: MNL OL] XIX-D-3-a, 75. d. Az Építésügyi Minisztérium Szervezési és Működési Szabályzata.

állami erőforrást igénybe véve kellett volna gyorsan, jó lakásokat építenie. Milyen állapotban érte az építőipart ez a kihívás és milyen mértékben tudott ennek megfelelni?

Az erőltetett iparosítás miatt az építőiparban foglalkoztatott munkások száma 1949 és 1953 között a kétszeresére növekedett, majd az beruházások leállításával párhuzamosan csökkent, és még 1959-ben sem érte el az 1953-as csúcspontot. A fizetések az egész korszakban folyamatosan nőttek. A legnagyobb ugrás az építőipari munkások keresetében – nem megfelelő módon – 1956 után következett be.¹³ Az építőipar problémái részben egybevágták az ipar általános problémáival. Egy 1949-es minisztertanácsi határozat az építőipar területén a legfőbb gondnak a drágaságot, a termelés magas önköltségét látta. Ennek okai az „önelemzés” szerint a következők: a tervezés hiánya, illetve elégtelen volta, a szakszerűtlenség, rossz munkaszervezés, munkaerőhiány, rossz munkafegyelem és a drága építőanyagok.¹⁴ Nemcsak az volt a gond, hogy gyakran előfordult, hogy épületeket terv és költségvetés nélkül kezdnek el építeni, hanem hogy a tervezéskor a gazdaságosság nem szerepelt a lényeges, meghatározó szempontok között. A tervezés hiányosságait tovább súlyosbította a rossz munkaszervezés, a munkaerő rossz kihasználtsága és paradox módon az ezzel együtt fellépő munkaerőhiány. Az egész szituációt némileg tragikomikusan keretezi az egyre növekvő létszámú bürokrácia, amely már a „termelő munkát” gátolta. A megoldást 1949-ben a központosítás (és ezen keresztül a bürokrácia) csökkentésében, a tervezés és a munkaszervezés minőségének és a munkakörülmények javításában, a teljesítménybérézés kiterjesztésében, a munkafolyamatok fokozott gépesítésében, a képzés erősítésében és a női munkaerő fokozottabb kihasználásában vélték megtalálni.¹⁵ A helyzet bonyolultságát és az állami irányítás tehetetlenségét jól mutatja, hogy másfél évvel később hasonló diagnózist felállítva hasonló terápiát javasolt, kiegészítve az egyéni felelősség előtérbe helyezésének igényével és a szovjet minták átvételébe vetett reménnyel.¹⁶

Az 1953-ban, amikor a lakásépítésre kicsivel több figyelem jutott, ebből a speciális perspektívából is ugyanezekre a problémákra derült fény. A már ismertetett gondok (anyag- és munkaerőhiány, lakótelepekkel összefüggő szociális és kulturális beruházások elmaradása) okaként a szervezetlenség, egészen pontosan a város- és községgazdálkodás felügyeletének széttagoltsága jelent meg. Emiatt először a Könnyűipari Minisztériumon irányítása alatt fogták össze ezeket a feladatokat, majd a párt Politikai Bizottsága 1954 elején elfogadta a város- és községgazdálkodási minisztérium megszervezését célzó javaslatot.¹⁷

¹³ *Statisztikai Évkönyv 1959*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1960, 125.

¹⁴ 340/1949. (VII. 17.) MT határozat az építőiparról.

¹⁵ A Munka Törvénykönyvének változásai is egy sajátos kettős játékot mutatnak egyszerre szigorodnak például a munkahelyváltás lehetőségei és igyekeznek (legalábbis az előírások szintjén) javítani a munkakörülményeket.

¹⁶ 2022/1950. (XII. 31.) MT határozat a takarékoságról.

¹⁷ MNL OL M-KS, 276. f. 53. cs. 140. ó. e. Az Építésügyi és a Könnyűipari Minisztérium jelentése a lakásépítkezések és tatarozási munkák állásáról, 1953. szeptember 29.; MNL OL M-KS 276. f. 53. cs. 136. ó. E. MDP PB határozat a város és községgazdálkodás munkájának megjavítására, 1953. október 8.; MNL OL M-KS 276. f. 53. cs. 156. ó. e. Javaslat a Város- és Községgazdálkodás Minisztériumának megszervezésére, 1954. január 9.

A felsorolt problémák egyik legfontosabbika, a szakszerűtlenség kettős módon: egyéni és általános szervezeti szinten jelent meg. Hiány volt szakképzett, hozzáértő munkásokban, másrészt az építőipari beruházások tervezése és szervezése rengeteg kívánnivalót hagyott maga után. Az építőiparban volt a legrosszabb a számviteli helyzet a gondatlanság, az előzetes költségtervek hiánya és a túlzott bürokrácia miatt. A legfőbb gond az volt, hogy az Országos Tervhivatal az építőipari terveknek (és a beruházási terveknek általában is) csak az összegét szabta meg, és ezt kérte számon. Az adott iparág/vállalat teljesítményét csak a beruházási összeg elköltésével mérték, ezért a takarékoskodás és a racionális tervezés egyetlen beruházónak sem állt érdekében. Hiszen ha egy adott építkezés olcsóbb, akkor nem teljesítette a tervet, és a „hiányt” további építkezésekkel, további aktivitással kellett pótolni. Ráadásul a tervezők és a kivitelezők akkor kaptak prémiumot, ha tervet *forintban* teljesítették, azaz elköltötték az előirányzott összeget, így ez is beruházási költségek növelésére ösztönözte őket.¹⁸

További probléma volt az elszámolások, nyilvántartások hiánya és bonyolultsága. Például a legtöbb építőipari vállalatnál nem volt anyagnyilvántartás, csak évente volt leltár, bizonylat nélkül lehetett bizonyos építőanyagokat „vételezni”. Így a felhasznált építőanyag mennyiségét gyakran csak becslések alapján tudták megmondani, illetve ha az évenkénti elvégzett leltár eredménye nem volt megfelelő/előnyös a vállalat számára, fiktív tételekkel egészítették ki azt. Ez egyszerre tette lehetővé a hiányok eltüntetését és a nyereség összegének módosítását.¹⁹ Hasonló volt a helyzet a termelékenység fokozásának céljából egyre inkább előtérbe kerülő teljesítménybérezéssel. Mivel – az előírások ellenére – nem határozták meg pontosan (sokszor precíz tervek híján), hogy melyik munkafolyamat mennyi munkaórát igényel, a teljesítmények elszámolása legtöbbször szintén becslések alapján történt. Ezeknek a becsléseknek a jogossága és pontossága, éppen a tervlembontások hiánya miatt, teljesen ellenőrizhetetlen volt, illetve a rendszer lehetőséget adott el nem végzett munkák igazolására is. Nem véletlen, hogy a prémiumok elszámolásánál is rendre komoly hibákra, jogtalanságokra derült fény.²⁰ A rezielszámolás bonyolult rendszere sem könnyítette meg a racionális gazdálkodást.²¹ Ezek az általános problémák az új lakások építésére is hatással voltak. Jól mutatja a helyzetet, hogy például 1953 augusztusáig az azévi lakásépítési terv 33,4%-át teljesítette az állami építőipar, illetve hogy a tervek összehangolatlansága miatt, minisztertanácsi határozat ellenére, a meglévő lakásállomány tatarozására nem jutott kapacitás.²² De nemcsak az előirányzott erőforrás pazarló, szakszerűtlen felhasználásával volt baj, hanem a megépült lakások minőségével is. Ezen túlmenően gyakran hiányoztak a felépülő lakások mellől a kiszolgáló egységek (bölcsőde, sportpálya), vagy nehézségek voltak a fűtéssel, szennyvízelve-

¹⁸ *Néhány alapvető hiányosság a beruházások és az építőipar területén*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1953, 1–2, 43, 62.

¹⁹ *Uo.*, 44–45.

²⁰ *Uo.*, 50, 62–69.

²¹ *Uo.*, 3, 53–54.

²² *Uo.*, 29, 33.

zetéssel.²³ A problémák és hiányok rendszerszerűségét mutatja, hogy ezek a kérdések szinte évente előkerültek, és a korszak egészében jelen voltak.²⁴

Fontos látni, hogy maga az építőipar a nagy állami beruházásoknak köszönhetően komoly súllyal rendelkezett a szocialista gazdaságon belül, de ez a kiemelt szerep nem járt együtt magasabb minőséggel és szakszerűséggel. A lakásépítés, ahogy azt a később ismertető statisztikai adatok szépen mutatják, a teljes gazdaságpolitikán belül mostohagyerek volt.²⁵ Egy rosszul működő iparágon belül kapott az átlagosnál kevesebb figyelmet, és az óhatatlanul hatott a megépülő lakások minőségére is.

A gyorsaság–olcsóság–minőség hármasa mellett egy másik fontos eldöntendő kérdés volt az állami lakáspolitikára számára, hogy a lakáskérdés megoldásakor a bérlakásokat vagy a lakástulajdon részesíti-e előnyben. A továbbiak ebből a szempontból elemzem az állami intézkedéseket.

2. Lakástulajdon vagy állami bérlakás?

Az egyes országok lakásrendszerének máig az egyik leggyakrabban használt megkülönböztető jegye az állami bérlakások léte és aránya a teljes lakáspiacon belül. Ahogy a II. világháború után, úgy mai is számtalan érvet és ellenérvet hoztak fel a fokozott állami szerepvállalás mellett. Manapság az európai országok többsége a piacra bízta a lakásigények kielégítését, de nem volt ez így közvetlenül 1945 után. A világegést követően az európai országok mindegyikében konszenzus volt abban, hogy a lakásínség leküzdése fokozott állami szerepvállalás nélkül lehetetlen. Láttuk, hogy Magyarországon fokozott állami szerepvállalás inkább csak a propaganda szintjén létezett. Az azonban vitathatatlán (ahogy a későbbiekben ezt részletesen is bemutatom), hogy az állami beruházásban épült kevés lakás bérlakás volt, és az államosításnak köszönhetően egy nagyon komoly állami bérlakásszektor alakult ki.

A továbbiakban ezen állami bérlakás szektor felépülését, működését vizsgálom, illetve azt, hogy a korszakban létező a lakástulajdon megszerzését segítő programok milyen módon, kiknek és milyen céllal tették lehetővé ingatlan felépítését.

A világháború után az egyik legfontosabb teendő a lakóházak felújítása volt.²⁶ Mivel az állam nem bővelkedett a felújításhoz szükséges forrásokban, viszont a lakáshiányt rövid

²³ *Hibák, hiányosságok a lakásépítés és a kommunális ellátottság területén*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1953.

²⁴ 1062/1956. (VII. 19.) MT határozat a lakásgazdálkodással kapcsolatos egyes kérdések szabályozásáról.

²⁵ Legyen most elég egy adat: még a korszak végén is (1960) a lakók 78%-a 1945 előtt épült lakásban lakott. *1960. évi népszámlálás 11. kötet. A lakott lakások és lakóházak adatai*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1964, 19. táblázat.

²⁶ Az állami lépéseket a kor jogalkotásán, elsősorban rendeleteken, törvényeken keresztül mutatom be. Ez esetleg azt a látszatot keltheti, hogy a lakáspolitikai kérdésekben létezett valamiféle, a párt irányításától független állami akarat. Természetesen ez nem így volt, a legfontosabb döntéseket a Magyar Dolgozók Pártja, illetve a Magyar Szocialista Munkáspárt vezető testületei hozták, a rendeletalkotás kereteit ők szabták meg. Ezért ahol szükséges és lehetséges, hivatkozni fogok a vonatkozó pártdokumentumokra. A rendeletek és törvények elsőbbségét a fenti helyzet ellenére azonban az indokolja, hogy az átlag állampolgár, lakáshasználó és -építő mindennapjait közvetlenül a törvények és rendeletek befolyásolták.

úton enyhíteni kellett, sajátos jogi szabályozással igyekezett a háztulajdonosokat a házaik felújításában érdekeltté tenni. A kormányzat rendeletek sorával lényegében kötelezővé tette a felújítást, illetve a tulajdonosok önként is újjáépíthették az ingatlanjaikat, de ha ezt egy bizonyos határidőig nem tették meg, az állam végezte el ezt helyettük. Ez együtt járt az adott ingatlan állami kezelésbe vételével, ami egészen addig tartott, amíg a bérleti bevételekből nem fizették ki az ingatlan helyreállításának költségeit. Tehát közvetve vagy közvetlenül, de a tulajdonos kénytelen volt a felújítás költségeit viselni. A másik oldalról a felújított ingatlan tulajdonosa ideiglenes mentességet kapott a házadó alól.²⁷ Az adómentesség ráadásul nemcsak a bérházak tulajdonosaira, hanem az újonnan épített családi házakra is kiterjedt, ha azok addig beépítetlen vagy romos területen épültek.²⁸ A kedvezmények ellenére az 1950-es évek elején a háztulajdonosokat megillető fontos jogok (például a szabad bérbeadási és bérmegeállítási jog) a kötött lakásgazdálkodás miatt továbbra is korlátozottak voltak. Ez már előrevetítette a magántulajdonban lévő bérházak kérdésének végső rendezését: a magyar állam 1952-ben teljesen államosította azokat a magántulajdonban lévő lakóházakat, villákat és öröklakásokat, melyeket bérlet útján hasznosítottak, illetve a „népelnymó elemek” olyan ingatlanjait is, melyeket saját maguk használtak.²⁹

Az utólag olyan egyértelmű és kikerülhetetlen döntés meghozatala azonban nem volt egyszerű. A kezdeti bizonytalanság oka egyrészt az volt, hogy közvetlenül a háború után még koalíciós kormány pártjainak nagyon különböző felfogása volt a magántulajdonról és annak védelméről. Főleg a kisgazdapárt akadályozta a magántulajdont korlátozó rendeletek kibocsátását.³⁰ Másrészt a teljes államosítás közvetlenül a háború utáni években nemzetközi bonyodalmakat okozott volna. Harmadrészt nyilvánvalóan csökkentette volna a lelkesedést és az önkéntes munkát, melyre azonban a lakóházak helyreállításához elengedhetetlenül szükség volt. 1949 után a halasztáshoz hozzájárult az pártállami apparátus felkészületlensége és bizonyos politikai megfontolások is. Az MDP titkársága számára 1951-ben készített feljegyzés hármassal indokkal javasolja a „bérházak és villák” államosításának elhalasztását 1952 tavaszára. Egyrészt az ingatlankezelő vállalatok nem voltak felkészülve egy ilyen hatalmas ingatlanállomány kezelésére, másrészt, mivel a tervezett 1951 őszi államosítás után közvetlenül a nyaralók nem lettek hasznosíthatóak, államosításuk tavasz előtt kevés előnnyel járt volna. Végül a potenciálisan érintett társadalmi csoportok éppen túl voltak a kitelepítés okozta sokkon, kívánatos lenne várni egy kicsit a következő lépéssel – mondja a feljegyzés.³¹ A javaslat végül meghallgatásra talált, az államosítást csak 1952 elején hirdették ki.

²⁷ 5630/1948. Korm. rendelet a romépületek lebontásának, valamint újjáépítésének előmozdítása tárgyában; 20.900/1949. ÉKM rendelete; 18300/1949. a közületek által helyreállított romlakások építési költségeinek törlesztése tárgyában; 195/1950. (VII. 22.) MT rendelet a bérházak kötelező helyreállításáról.

²⁸ 253000/1949. (X.23.) II. a. PM rendelet a rendes és rendkívüli házadómentességre, valamint a helyreállítási házadókedvezményre vonatkozó egyes rendelkezések kiegészítése és módosítása tárgyában; 64800/1949. (IV. 23.) II. a. egyes ideiglenes házadómentességek megszüntetése tárgyában.

²⁹ 1952. évi 4. törvényerejű rendelet egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről.

³⁰ SAÁD József: *Építész az újjáépítés szolgálatában*, Medvetánc 1985/2–3., 243–245.

³¹ MNL OL M-KS 276. f. 54. cs. 157. ó. e.

A „lakás piac” folyamataiba való sajátos beavatkozást jelentett a nagyrészt a közép- és középrétegekhez tartozó családok kitelepítése 1953-ig a nagyvárosokból, elsősorban Budapestről. A kitelepítés célja nyilván többes volt, de lakásszerzési aspektus fontosságát jól mutatja, hogy szigorú terv és kemény alku során osztották szét a felszabadult lakásokat a különböző párt- és állami szervezetek, illetve káderek között.³²

Maga az államosítás nem igazán lehetett meglepő, hiszen megelőzte az ipari üzemek állami tulajdonba vétele, és ha halványan is, de a lakóházak helyreállítására vonatkozó rendeletek is az állam egyre erősebb szerepvállalása irányába mutattak. Az államosítás csak e folyamat betetőzése volt. Ettől a pillanattól kezdve a komoly magyarországi, a lakásépítésben beruházni képes nagytőke már elméletileg sem létezett. Külföldi segítség igénybevétele pedig fel sem merült, így az állami terhek csökkentésének más módjait kellett kidolgozni: a frissen megszerzett állami lakásállományt kellett jobban kihasználni.

A kötött lakásgazdálkodás, amely különböző formákban ugyan, de egész Európában már a háború alatt is jelen volt, Magyarországon elsősorban a lakások bérbeadásának szabályozását jelentette. Nem véletlen, hogy a 6000/1948. számú kormányrendelet „a lakásügy ideiglenes rendezése tárgyában” is jórészt ezzel a területtel foglalkozott. A szabályozás két kulcsfogalma az „indokolt lakásszükséglet” és az „igénybevétel” volt (23. és 40. §). A kormány a hajléktalanok lakáshoz juttatása, a lakások racionálisabb elosztása és a közhivatalok, pártok és a szakszervezetek elhelyezése érdekében jogot formált arra, hogy a lakásügyi hatóságok (bizonyos feltételek megléte esetén) az egyébként magántulajdonban lévő lakások fölött rendelkezzenek. A rendelet kibocsátása után az igénybevétel alá tartozó lakásokat a hatóság engedélye nélkül bérbe adni, társbérlettel alakítani, a bérleti jogot átruházni tilos volt (24. §). Mely lakások kerülhettek így az állam rendelkezése alá? Igénybe vehetőek voltak a lakatlan, elhagyott vagy bérlő nélküli lakások, annak a lakása, akinek tulajdonában két vagy több lakás volt, illetve a kettőnél több szobás lakás azon része, amely a bérlő „indokolt lakásszükségletét” meghaladja. Mentésültek viszont az igénybevétel alól az 1945. január 1-je után épült lakások (25–27. §).³³

Az igénybevétel és így az állami beavatkozás határait az *indokolt lakásszükséglet* fogalma szabta meg. Ezt a következőképpen definiálta a rendelet: egy kétfős családot vagy egyedülálló személyt egy lakószoba illetett meg, és a két személyenként járt további egy szoba. Családnak a rendelet alapvetően az egy háztartásban élőket tekintette, de közülük csak azokat a személyeket, akik önálló keresettel nem rendelkeztek (természetesen a házastárs önálló kereset esetén is a családtagnak számított). Érthető módon nem számított családtagnak az albérlő és a cseléd sem. A létszám mellett a rendelet egy másik mérőszámot is megállapított, elméletben személyenként legalább 16 m³ lakótér járt. Az általános szabályokat – nem meglepő módon – felülírták bizonyos kivételek. Így a „magasfokú

³² MOL M-KS 276. f. 54. cs. 157. ó. e. Javaslat a kitelepítéssel felszabadult lakások felosztásáról, 1951. augusztus 22. A kitelepítésről részletesen lásd HANTÓ Zsuzsanna: *Kitiltott családok*, Magyar Ház, Budapest, 2009, különösen 149–189; legújabbban PALASIK Mária: *A budapesti kitelepítések politikai háttere és levelezé nyelése, 1951–1953*, Századok 2015/6., 1363–1395.

³³ Természetesen egyéni kérelem alapján lehetett mentességet kérni az igénybevétel alól.

szellemi munkát végző” személyeknek az indokolt lakásszükségleten túl járt egy további szoba. Magasfokú szellemi munkát feltételezett a rendelet szerint a például pártvezetés, az országgyűlési képviselőség, de a tanári, tanítói és (1948-ban) lelkési (!) munka is (40. §).³⁴

A jogszabály következtében egyrészt (a kivételek ellenére is) komoly lakásterület vált hasznosíthatóvá, másrészt ennek hasznosítását a lakásügyi hatóságain keresztül az állam végezhetette. Az intézkedésnek köszönhetően lényegében az állam ellenőrzése alá került (még az államosítás előtt) az egész bérlakás piac, hiszen az 1945 után épült (állami és magánérs) lakások száma a teljes lakásállományt tekintve minimális volt (4,1%).³⁵ De nemcsak a bérlőt, hanem a bérleti díj nagyságát is az állam, illetve megfelelő szervei határozták meg.³⁶ Az állami befolyást korlátozta, hogy a lakáshivataloknak nem volt birtokukban egy olyan általános és komplex nyilvántartás, melynek segítségével meghatározható lett volna a lakások aktuális kihasználtságának mértéke. Így az állampolgárok saját maguk keresték meg a számukra megfelelő lakást és igényelték meg azt.³⁷

Az itt bemutatott keretek határozták meg a vizsgált korszak egészének bérlakás-politikáját. Az 1952-es államosítás nyilván komoly értékektől fosztotta meg a háztulajdonosokat, de csak megerősítette a korábban már kialakított struktúrát.³⁸ Az 1953-as lakásrendelet, illetve annak 1954-es módosítása már csak az 1953. április 1-je után épült, személyi tulajdonban lévő lakóházak használatát nem korlátozta, egyebekben hasonlóan rendelkezett, mint 1948-as elődje. Az 1956-os rendelet és módosításai is csak szóhasználatukban tértek el némileg a korábbiaktól. Az állam főszerepét a különféle rendeletek újra és újra megerősítették.³⁹

³⁴ A lakásbérletet 1956-ban újrászabályozó rendelet ugyanezeket a paramétereket fogalmazza meg: 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet a lakásbérletről, 12. §. Az *indokolt lakásszükséglet* fogalma már az I. világháború alatt megjelent a lakásügyi törvénykezésben, annak szabatos definíciójára azonban csak 1945 után került sor. Vö. NAGY Ágnes: *Allampolgár a lakáshivatalban: politikai berendezkedés és hétköznapi érdekérvényesítés, 1945–1953*, doktori disszertáció, 2011; NAGY Ágnes: *Hatalom – lakásrendszer – társadalom. Egy lipótvárosi bérház lakói 1941 és 1960 között*, Korall 17. (2004. szeptember), 138–166, különösen 152.

³⁵ 1949. évi népszámlálás 4. Épület- és lakásstatistikai eredmények, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1950, 12. Még 1960-ban is a lakók 78% lakott 1945 előtt épült ingatlanban. Vö. 1960. évi népszámlálás 11. kötet, 19. táblázat.

³⁶ 8000/1946. ME rendelet; 5300/1948. ME rendelet; 29/1950. (I. 21.) MT rendelet a lakások és más helyiségek bérének szabályozására vonatkozó hatásköri kérdések rendezése tárgyában.

³⁷ GYÖRI Péter – GÁBOR László: *Ipi-apacs enyém a lakás!*, Esély 1990/6., 71.

³⁸ 1952. évi 4. törvényerejű rendelet egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről.

³⁹ 3270–31/1950. (XII. 5.) I/1-d. BM rendelet a dolgozók lakáscseréjének engedélyezésére vonatkozó eljárás egyes kérdéseinek szabályozásáról; 208/1950. (VIII. 20.) MT rendelet a dolgozók lakáscseréjének előmozdításáról; 86/1952. (IX. 27.) MT rendelet a lakásügyi jogorvoslatokról; 116200/1951. (IV. 17.) BM rendelet a Budapest fővárosban történő letelepedés szabályozásáról szóló 95/1951. (IV. 17.) MT rendelet végrehajtásáról; 101/1951. (IV. 29.) MT rendelet a lakásra alkalmas, de egyéb célra használt helyiségek bejelentéséről és átadásáról; 54/1952. (VI. 28.) MT rendelet a lakások egyéb célra való igénybevételének megtiltásáról; 11/1953. (III. 24.) MT rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről; 12/1954. (II. 14.) MT rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről szóló 11/1953. (III. 24.) MT rendelet módosításáról; 2/1954. (V. 13.) VKGM rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről szóló 11/1953. (III. 24.) MT rendelet módosítása tárgyában kibocsátott 12/1954. (II. 14.) MT rendelet végrehajtásáról; 35/1956. (IX. 30.) MT

A bérbe vehető lakásokat a vizsgált időszakban következőképpen lehetett felosztani: voltak *társadalmi* (azaz nagyrészt állami és szövetkezeti) tulajdonban lévő lakások, *személyi* tulajdonban lévő, de *tanácsi rendelkezés alatt* álló lakások, illetve a *személyi* tulajdonban lévő *szabad rendelkezésű* lakások.⁴⁰ A *társadalmi* tulajdonban lévő lakásokkal az állam szabadon rendelkezhetett, a bérlőket a lakásügyi hatóság, illetve az esetek egy jelentős részében a munkaadó (minisztérium vagy vállalat) jelölte ki. Személyi tulajdonba, de *tanácsi rendelkezés alá* tartoztak azok a lakások, amelyek 1953. április 1. előtt épültek és háromszobásnál nagyobb lakóházakban voltak találhatóak, vagy háromszobásnál nagyobb társasházi öröklakások, illetve háromszobásnál nagyobb szövetkezeti lakások voltak.⁴¹ Itt szintén a lakásügyi hivatalok jelölték ki a bérlőket, de a tulajdonosoknak bizonyos (korlátozott) előjogaik voltak. A legfontosabb ezek közül (a lakás örökölhetősége mellett) az volt, hogy ha egy ilyen lakás megüresedett, akkor a tulajdonos saját maga vagy egyenes ági rokona számára igényt tarthatott rá, és a lakásügyi hatóság köteles volt őt vagy a rokonát bérlőül kijelölni.⁴² Ez a jog akkor is megillette, ha az igényelt lakás indokolt lakásszükségletét, jogos lakásigényét meghaladta, igaz, ekkor az állami szervek a szükségleten felül lakásrészben társbérletet alakíthattak ki. Ezen túlmenően amennyiben cserelakást tudott biztosítani a bérlő számára, a tanácsi rendelkezés alatt álló lakás tulajdonosa az élő bérleti szerződést is felmondhatta. Igaz, ezen felmondási jogát először 1959, majd 1962 végéig a vonatkozó rendeletek szüneteltették.⁴³

Szabad rendelkezésű lakások közé azok tartoztak, amelyek vagy 1953. április 1. után épült házban voltak találhatóak méretkorlátozás nélkül, vagy 1953. április 1. előtt épültek, de háromszobásnál nem nagyobb házban voltak találhatóak, illetve az 1953. április 1. előtt épült házban lévő, háromszobásnál nem nagyobb öröklakások, szövetkezeti lakások, és azok a lakások is, melyeket a tulajdonos 1953. április 1. után az államtól vásárolt.⁴⁴ Ezeknél a lakásoknál a tulajdonos teljesen szabadon döntött a bérbeadásról és a fizetendő bért is ő állapította meg, és természetesen fel is mondhatott a bérlőnek, de a felmondási jogát a tulajdonos itt sem gyakorolhatta 1962 végéig.

A bérlők jogai – legyen az társbérlet vagy klasszikus lakásbérlet – alaposan körbe voltak bástyázva, a bérlő a bérletet bármikor felmondhatta, ezzel szemben a bérbeadó csak olyan esetekben, mint rongálás, a bér fizetésének rendszeres elmulasztása, a felújítás akadályozása vagy a „szocialista együttélés szabályaival” ellentétes magatartás.⁴⁵ Így nor-

rendelet a lakásbérletről; 30/1958. (IV. 15.) Korm. rendelet a lakásbérletről szóló 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet módosításáról; 42/1959. (XI. 14.) Korm. Rendelet.

⁴⁰ A megnevezések az 35/1956. MT rendeletben jelennek meg, de ezek a kategóriák a korábbi rendeletekben is meghatározhatóak.

⁴¹ 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet a lakásbérletről, 56. §.

⁴² 12/1954. (II. 14.) MT rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről szóló 11/1953. (III. 24.) MT rendelet módosításáról, 2. §; 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet a lakásbérletről, 58. §.

⁴³ 30/1958. (IV. 15.) Korm. rendelet a lakásbérletről szóló 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet módosításáról; 42/1959. (XI. 14.) Korm. rendelet a 30/1958. (IV. 15.) Korm. rendelet módosításáról.

⁴⁴ 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet a lakásbérletről, 71. §

⁴⁵ 11/1953. (III. 24.) MT rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérleti jogviszonyának rendezéséről, 6.§; 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet a lakásbérletről, 28. §.

mál életvitel és a lakbér fizetése mellett egy egyszer már kiutalt lakást elveszíteni szinte lehetetlen volt, különösen úgy, hogy a tanácsi vagy állami lakásoknál a szerződés mindig határozatlan időre szólt. A felmondási jog korlátozása a szabad rendelkezésű és a tanácsi rendelkezésű, de magántulajdonban lévő lakásoknál ugyanezzel a következménnyel járt. 1956-tól pedig a bérlő családtagjai, egyenesági rokonai javára lemondhatott a lakásról, így meghatározva a következő bérlő személyét.⁴⁶ Ennek következtében a lakások közötti mobilitásnak (a családon kívül) az egyik legfontosabb módja a lakáscsere volt, melyet sokáig az ingatlanközvetítő vállalaton keresztül lehetett lebonyolítani, később csak a lakásügyi hatóság engedélye kellett hozzá, ami azonban nem járt automatikusan.⁴⁷

A legtöbb bérlakás Budapesten volt, 1954-ben a teljes lakásállomány 77,5%-a. A kutatás szerint ipari jellegűnek tartott városokban 56,9%, a vegyes jellegű városokban 51,2%, a mezőgazdasági városokban 28,9% volt ez az arányszám. Az állami lakásépítésnek az iparfejlesztéshez kötöttségét az eddigieken túl jól mutatja, hogy az ipari jellegűnek nevezett (nagy részt bányász-) községekben 46,9% volt a bérlakások aránya. A bérlakások zöme az egész országot tekintve 11–20m² alapterületű, azaz jórészt egyszobás volt, de az egyes városok között komoly eltérések mutatkoztak.⁴⁸ Az egy lakosra jutó átlagos havi lakbér Budapesten volt a legmagasabb (23,3 Ft), a többi városban átlagosan ennek kicsit kevesebb mint a fele, a legalacsonyabb a mezőgazdasági jellegű városokban (7,7 Ft).⁴⁹ A lakbérek mértékét némileg érzékelteti, hogy míg 1930-ban a bérből és fizetésből élők kiadásainak 20–25%-át tette ki a lakbér, addig ez az arány 1954-ben 2–5%-ra csökkent.⁵⁰

A viszonylagos olcsóság ellenére a lakbérek rendszere rengeteg feszültséget hordozott magában. Az 1945 előtt épült lakásoknál a korábbi (pengőben számított) béreket vették alapul, a szobaszám szerint differenciálva, ezzel lényegében kimerevítve az 1939-es piaci alapon kialakult eltéréseket a bérleti díjban. Emelés csak a bérlőváltáskor volt lehetséges, ez viszont azzal járt, hogy azonos minőségű lakásoknak nagyon különböző lett a bére. Az eltérések okozta feszültségeknek is köszönhető volt, hogy ezt a gyakorlatot 1953-ban végleg megszüntették.⁵¹ Az 1948-as, új lakásokra vonatkozó rendelet nem a szobaszámot, hanem a lakóterület nagyságát vette figyelembe. Ezzel az volt a probléma, hogy a lakóterületbe a konyhát és a fürdőszobát is beleszámolták, ezért magasak lettek az így számolt lakbérek. Jól mutatta ezt egy 1954-es felmérés, miszerint a régi és az új lakások lakbére Budapesten ugyan nagyjából hasonló mértékű volt, vidéken azonban a „régik lakások” átlagos bére jóval az új építésűek alatt maradt.⁵² Másrészt problémákat okozott, hogy a

⁴⁶ 35/1956. (IX. 30.) MT rendelet a lakásbérletről, 32. §.

⁴⁷ 3270–31/1950. (XII. 5.) I/1-d. BM rendelet a dolgozók lakáscseréjének engedélyezésére vonatkozó eljárás egyes kérdéseinek szabályozásáról.

⁴⁸ *Lakbérviszonyok, 1954. július 1.*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1955, 3, 6.

⁴⁹ *Uo.*, 8.

⁵⁰ *Uo.*, 2.

⁵¹ *A lakás*, Közgazdasági és Jogi, Budapest, 1958, 215. A 10%-os emelésről és annak korlátozásáról: 5.300/1948. (V. 12.) Korm. rendelet, 1. §; 208/1950. (VIII. 20.) MT rendelet a dolgozók lakáscseréjének előmozdításáról; 11/1953 MT rendelet.

⁵² *Lakbérviszonyok...*, 7. Hasonló lakbérkülönbség és feszültség figyelhető meg az 1948 előtt és után épült lakások bérleti díjával kapcsolatban a Német Szövetségi Köztársaságban is.

lakbéreket az alapterület, illetve a szobaszám alapján határozták meg, a felszereltség nem számított, ezért a minőségileg különböző lakások bére gyakran egyforma volt. A jelenség fordítottjára pedig a legjobb példa a fővárosi V. kerület volt. Itt hasonló közműellátottság mellett a kétszobás lakások bére 61 és 500 Ft között szóródott.⁵³ A különbség oka a már ismertetett, rosszul kialakított lakbérrendszer.

Az eltéréseket tovább növelte, hogy az ingatlanok egy része szolgálati lakás volt. Ezek ugyan kivitelükben és minőségükben semmiiben sem különböztek az állami lakásoktól, de bérüket nem a tanácsok vagy az ingatlankezelő vállalat (IKV), hanem a bérlőt kijelölő vállalat, minisztérium határozta meg. A probléma abból keletkezett, hogy a vállalatok általában nem a rendeletileg meghatározott lakbéreket kérték a dolgozóiktól, hanem az új építésű lakásoknál is a helyi lakbérszínt vonalra vették figyelembe, ami rendszerint a rendeletben meghatározottnál jóval alacsonyabb volt. Ennek köszönhetően ugyanazon a településen ugyanolyan lakások bérleti díjai között öt-tízszeres különbség is keletkezhetett. A helyzet bonyolultságát csak fokozta, hogy az egyes minisztérium és vállalatok teljesen különböző lakbéreket állapítottak meg a szolgálati lakásaik számára, így nemcsak az IKV által kezelt és a szolgálati lakások bére között volt általában differencia, hanem a szolgálati lakásokon belül sem egyezett az ugyanolyan méretű és komfortfokozatú lakások bére. Éppen ezért előfordult (főleg a bányásztelepüléseken, például Tatabányán, Várpalotán), hogy a lakók megtagadták a fizetést.⁵⁴

Azt hiszem világos, hogy (a korabeli elemzések szerint is) az állami meghatározottság ellenére mennyire sokszínű volt az 1950-es évek bérlakásainak „piaca”. A sokszínűséget fokozta, hogy a lakáshiány következtében virágzott az albérlet és az ágybérlet intézménye, az ezért fizetendő díjat állami rendeletek lényegében nem szabályozták, így az egy szobáért kifizetett összeg gyakran meghaladta a teljes lakás bérét.⁵⁵

A bérlakásállomány és a bérlés rendeleti szabályozásainak legfontosabb törekvései – minél jobban kihasználni a lakásállományt, csökkenteni a „luxusfogyasztást”, visszaszorítani a munka nélküli jövedelemszerzést, de közben azért megőrizni a saját lakásépítéshez való kedvet, illetve a tulajdonost a tulajdonának gondozásában érdekelté tenni – nem teljesültek, és valószínűleg egyszerre nem is teljesülhettek. A szocialista országok viszonylatában is alacsonynak számító lakbérszínt vonal következménye, hogy a bevétel nem fedezte még a lakások, házak felújításának költségeit sem, az olcsó lakbér „túlfogyasztásra” is ösztönzött (igaz, ennek voltak rendeleti korlátai), illetve a lakók sem becsülték meg az olcsó javakat.⁵⁶ Az olcsó lakberek miatt az egyéni lakásépítés egy soha meg nem térülő beruházássá vált, főleg azokon a településeken, ahol az állami bérlakások vagy a szolgálati lakások könnyen elérhetőek voltak. Nem véletlen, és a korabeli lakásstatisztikák is arra utalnak, hogy a magánérs építkezések többsége a falvakban történt, tehát ott, ahol az állam nem épített lakásokat.

⁵³ *Uo.*, 13–14.

⁵⁴ *Uo.*, 14–15; *A lakás*, 228.

⁵⁵ *A lakás*, 227.

⁵⁶ *Uo.*, 235–236.

3. A lakástulajdon szerepe az állami lakáspolitikában

Annak ellenére, hogy a magántulajdon előmozdítása elvileg nem fért meg a rendszer ideológiájával, hamarosan világossá vált: a folyamatos forráshiány miatt a magántőkére és az öntevékenységre nemcsak a II. világháborús pusztulások utáni helyreállításokban, hanem a lakásépítésben is szükség van. Ennek köszönhető, hogy a magánépítkezés lehetővé tétele és az erre való buzdítás ugyan különböző formákban, de folyamatosan jelen van a vizsgált évtizedben.

Ennek legelső és nyilván elsősorban politikai célokat szolgáló megnyilvánulása a földosztással összekapcsolt ingyenes, illetve kedvezményes alapon való házhelyhez jutás volt 1945-ben.⁵⁷ A későbbi eljáráshoz hasonlóan a vásárlók egyrészt csökkentett áron juthattak a telekhez, másrészt öt évig kamatmentesen törleszthették a házhely árát, azaz az állam lényegében megelőlegezte nekik a kérdéses összeget.⁵⁸ Az alapkonstrukció paraméterei a korszakban többször változtak, drágult a telek ára (de még mindig egységesen, államilag szabályozták), illetve nőtt a felépítendő ház befejezésére adott időtartam is egyről két évre. Fontosabb változás volt, hogy az 1950-es szabályozás lehetőséget biztosított kedvezményes (2%-os kamatozású) állami kölcsön igénybevételére. A kölcsönt csak akkor engedélyezték, ha az építendő családi ház megfelelt az építésügyi minisztérium műszaki előírásainak.⁵⁹ A házépítési kölcsönrel kapcsolatosan jól érzékelhető a mezőgazdasági dolgozók diszkriminálása, hiszen a parasztok – legyenek termelőszövetkezeti tagok vagy akár magángazdálkodók – csak kivételesen indokolt esetben kaphatták meg ezt az állami kedvezményt. A helyi tanács támogatása esetén is csak akkor, ha minden beszolgáltatási kötelezettségüknek eleget tettek. A kölcsön feltételei is mások voltak a parasztok számára: szemben az általános 75%-kal, ők csak az építkezés költségvetésének maximálisan 50%-ra kaphattak segítséget.⁶⁰ Az építési kedv még így is messze meghaladta a pártvezetés számításait, 1954-es a rendelet kihirdetését követő két hétben 47 000 lakásépítési kérelmet adtak be, az elképzelt 15 000 helyett. Az igények növekedésével a szabályozás is egyre finomodott, a házhelyek kijelölésekor már figyelembe kellett venni a rendezési tervet, illetve már csak belterületen lehetett építkezni.⁶¹ A kedvezményes telekvásárlás lehetőségével párhuzamosan ingyenes telekhez is juthattak azok, akik házat szerettek volna építeni. A korábbi, rászorultság alapú jogosultság helyett 1951-ben azonban előtérbe került a megbízhatóság, hiszen csak az kaphatott ingyenesen telket, akinél ezt az „üzem felelős vezetője a szakszervezeti bizottsággal egyetértésben javasolta”.⁶²

⁵⁷ 1945. évi VI. tc., 22. és 37. §.

⁵⁸ 2.400/1945. FM rendelet házhelyeknek, valamint közérdekű teleknek juttatásáról.

⁵⁹ 2012.1950. (VI. 10.) MT határozat a dolgozók szövetkezeti társasház és családi ház építkezéseinek támogatásáról.

⁶⁰ 1/1954. (II. 28.) VKGM rendelet a magánérből történő lakóházépítés, bővítés és helyreállítás előmozdításáról.

⁶¹ MNL OL M-KS 276. F. 53. cs. 161. ó. e. Előterjesztés a politikai bizottság részére az egyéni lakásépítés helyzetéről, 1954. február 15.; 1/1955 (III. 26.) VKGM rendelet a családi lakóházépítési akciók egységesítéséről.

⁶² 155/1951. (VIII. 14.) MT rendelet az egyéni családi építkezéssel kapcsolatos egyes kérdések szabályozásáról.

A kedvezményes és ingyenes telekjuttatás gyakorlata egészen 1957-ig fennállt, amikortól az állami tulajdonban lévő házhelyeket már „forgalmi áron” kellett értékesíteni.⁶³ Ez szűkítés együtt járt azonban azzal a könnyítéssel, hogy az addig érvényben lévő általános beépítési kényszer megszűnt (a helyi tanácsok azonban továbbra is megkívánhatták ezt).⁶⁴ A gyakorlat megváltozásával együttjáró áremelkedés természetesen lassította a lakásépítést, viszont az építési telkek jobb kihasználásához vezetett. E telkekkel kapcsolatosan több probléma is felmerült. Az építési telkek többsége magántulajdon volt, így az OTP mint az állami tulajdonú telkek kezelője, eladója csak a piac kisebb részét tudta befolyása alá vonni. Más jellegű problémát jelentett a telkek elhelyezkedése, alig volt szabad, családi ház számára alkalmas városi építési telek, ami a budapesti és a vidéki, városi és falusi árak között hatalmas különbségekhez vezetett. Különösen érzékeny érintette ez a rendszer kedvezményezettjeit, a városi munkásságot.⁶⁵

Az egyéni lakásépítés támogatásának különleges változata volt a szénbányászok saját-ház-építési akciója, melyekre két alkalommal, 1952 és 1957-ben került sor. Ezekben a korabeli gyakorlatnál lényegesebben jobb kondíciókkal és gyorsabban juthattak lakáshoz a bányák dolgozói.⁶⁶

Érdeemes megvizsgálni, hogy az állampolgárok a korszakban milyen mértékben éltek, tudtak élni a lakástámogatási rendszerrel. Annak ellenére, hogy a lakásépítési kölcsönök átlagos összege korszakban folyamatosan nőtt (1955 és 1959 között 40%-kal), ez az összeg az építési költségek egyre kisebb hányadát fedezte (az arány 50%-ról 40%-ra süllyedt), pedig az ezt szabályozó 1954-es rendelet még kölcsön összegét a teljes költségvetés 75%-ban maximálta.⁶⁷ Ez a csökkenés azonban nem befolyásolta a lakosság építési kedvét, a beadott igénylések száma és azok összege folyamatosan nőtt. Jól mutatja ezt egyrészt az igényelt és a megítélt kölcsönök közötti különbség folyamatos növekedése, illetve az is, hogy a korszak végére többségbe kerülnek a kölcsönből épített házak között a két vagy több szobával rendelkezők (1959-ben 69,8%).⁶⁸ Tehát nem csupán a házépítési kedv lett nagyobb, a felépítendő házzal kapcsolatos igények is emelkedtek. A források elégtelenségét szépen példázza, hogy a korszakban átlagosan a lakások 35%-a mindenféle állami támogatás nélkül épült fel. A támogatási politika hektikusságára és kiszámíthatatlanságára utal, hogy ez az arány az egyes években 70 és 21% között változott.⁶⁹

⁶³ Az ingyenes, azaz „jutatott” telkek tulajdonjoga az államnál maradt, a házépítők örökös használatra kapták meg, és ez a használati jog személyre szólt. A gyakorlatban azonban a ház eladásakor ez az új tulajdonos kapta meg ezt a jogot. Lásd KACSANYÁK: *I. m.*, 40.

⁶⁴ 35/1957. (VI. 21.) Korm. rendelet a házértékesítés szabályozásáról.

⁶⁵ KACSANYÁK: *I. m.*, 40–41.

⁶⁶ 63/1952. (VIII. 2.) MT rendelet; 1015/1957. (I. 27.) Korm. határozat a szénbányászok saját-ház-építési akciójáról; 1096/1957. (XII. 31.) Korm. határozat a szénbányászok saját-ház-építési akciójáról, a 1015/1957. (I. 27.) Korm. határozat módosításáról.

⁶⁷ 1/1954. (II. 28.) VKGM rendelet a magánérőből történő lakóházépítés, bővítés és helyreállítás előmozdításáról, 18. §.

⁶⁸ KACSANYÁK: *I. m.*, 42.

⁶⁹ *Statistikai Évkönyv 1959*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1960, 345 (2.2. tábla).

A lakástámogatásokkal kapcsolatos rendeletekből kiolvasott diszkrimináció a gyakorlatban is megállapítható. A munkások nemcsak könnyebben, hanem átlagosan 6-7%-kal magasabb összegű kölcsönt kaptak, mint a társadalom többi része.⁷⁰

Az egyéni építkezés támogatása mellett a korszakban (mint látni fogjuk: inkább a törvénykezésben, mint a gyakorlatban) a közösségi, azaz szövetkezeti lakásépítés is komoly hangsúlyt kapott. A lakásszövetkezetek kimondott célja az volt, hogy olyan „dolgozóknak” nyújtsanak támogatást, akik „takarékos gazdálkodással” saját maguk is képesek hozzájárulni lakásuk megépítéséhez és annak fenntartásához. A támogatás valóban jelentős volt, hiszen a kezdetben kamatmentesen, később 2%-os kamatozással, majd 1959-től újra kamatmentesen nyújtott kölcsön mellett a tervek adaptálásának és a telkek közművesítésének költségeit is magára vállalta az állam, illetve a szövetkezeti lakások mentesültek 15 évre a házadó alól, és örökösödési illeték sem terhelte őket. Ezek mellett az általános kedvezmények mellett a kettőnél több gyereket eltartó családok további árendményt kaptak.

A korszakban kétfajta lakásszövetkezet létezett, a területi és az üzemi „alapú”. A területi alapú szövetkezeteket az illetékes tanács szervezte, értelemszerűen egy adott területen lakó igénylők számára, míg az üzemi lakásszövetkezetnél az összekötő kapocs a közös munkahely volt. Az üzemi és területi lakásszövetkezetek közötti különbségtétel 1959-ig fennmaradt, de a kedvezményekben, a tagok jogaiban és kötelességeiben eltérés nem volt, ezért a következőkben a két típust együtt tárgyalom.⁷¹ A sok kedvezmény mellett érthető, hogy az állam igyekezett kezében tartani a szövetkezeteket. Így annak ellenére, hogy a szövetkezetet a tagok által választott igazgatóság irányította, a szervezése lényegében állami monopólium volt és az állami építőipar aktuális kapacitásától függött. Az állam jelölte ki, hogy az adott év állami lakásépítési keretéből hány lakás épülhet meg szövetkezeti lakásként, és ennek megfelelően határozták meg a lakásszövetkezetek létszámát és helyét is. Fontos szűkítés volt, hogy csak a városokban és az ipari településeken lehetett lakásszövetkezeteket szervezni, tehát a falvak többségében nem. Annak fényében, hogy a kiemelt célcsoport az üzemi munkásság volt, ez nem igazán meglepő. A leendő tagok kiválasztása is a vállalati és tanácsi vezetőkön, az általuk meghatározott szervezőbizottságon múlt. Elvileg a lakásszövetkezet tagja lehetett (ez nem változik a korszakban) minden fizikai vagy szellemi dolgozó, illetve 1956 után nyugdíjas is, ha munkahelyi vezetés, az illetékes tanács végrehajtó bizottsága, a szakszervezet javasolta. A javaslatlétet legfontosabb szempontjai a jó munkavégzés és magatartás, adott vállalatnál abszolút minél hosszabb munkaviszony, a szociális helyzet és az előírt készpénzlelőleg megléte voltak.⁷² Kizáró oknak számított azonban, ha valaki már rendelkezett lakóigénynek megfelelő öröklakással, vagy tagja volt egy másik lakásszövetkezetnek.

A lakások minősége, milyensége is elsősorban az állami szerveken, normákon múlt, hiszen a lakóknak joguk volt ugyan képviselőik útján az építkezés folyamatát nyo-

⁷⁰ KACSANYÁK: *I. m.*, 44.

⁷¹ Vonatkozó jogszabály: 20/1959. (IV. 16.) Korm. rendelet a lakásszövetkezetekről.

⁷² 2/1959. ÉM-PM együttes rendelet a lakásszövetkezetekről szóló 20/1959. (IV. 16.) Korm. rendelet végrehajtásáról.

mon követni, és a kifogásaikat a kivitelezőnek kötelessége volt figyelembe venni, de nem támaszthattak olyan igényt, amely „az építési költségek növelésével, vagy tényleges alaprajzi változással járna”.⁷³ A lakások feletti rendelkezést is korlátozta a korszak szabályozása. Az elkészült lakások ugyan magántulajdonba kerültek, a felette való rendelkezésnek azonban erős határai voltak. Bérbe adni csak a szövetkezet engedélyével lehetett, és eladni is csak olyan személynek, aki megfelelt a szövetkezeti tagság feltételeinek. Ennek hiányába a szövetkezetnek kellett eladnia a lakást. A klasszikus szövetkezeti ethosz felé mutattak azonban azok a rendelkezések, amelyek lehetővé tették a szövetkezet tagjainak részvételét a lakások építésében, a fenntartási és felújítási költségek lakók általi viselése, az üzlethelységek bérbeadásából származó haszon közös felhasználása, vagy éppen azok a szabályok, melyek az egyes lakások elosztását sorsolással (!) oldották meg.⁷⁴

A lakásszövetkezetről szóló rendeletek sokasága jól mutatja, hogy ez az építkezési forma fontos volt az állam számára. A statisztikák azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy az állami kedvezmények ellenére az ilyen formában épült lakások száma a korszakban eltörpült a magánkivitelezésben épült lakások száma mellett.⁷⁵ Ennek legfőbb oka éppen a szövetkezeti lakások felépülésének sajátos módja volt. Mivel az általánosan alacsony állami kapacitásból fedezték a szövetkezeti lakások építését is, illetve a helyi anyagi erőforrásokat sem vették igénybe, a rendszer komoly szükségletek kielégítésére nem volt alkalmas. A pénzügyi támogatás miatt a szövetkezeti lakásépítés gyakorlatban nem járt valódi megtakarítással az állam számára. Az otthonok kivitelükben és alaprajzukban megegyeztek az állami lakásokéval, nem volt lehetőség egyéni igények kielégítésére, az olcsó lakbérek mellett ez is egyik tényezője volt annak, hogy az 1950-es évek lakásszövetkezeti programjai lényegben csődöt mondtak. Magyarországon a lakásszövetkezetek inkább egy sajátos elosztási módot jelentettek, nem pedig építési funkciót láttak el a korszakban. Legfontosabb előnyük az állam szempontjából, hogy a lakások karbantartásának költségeit a lakók viselték.⁷⁶

A lakástulajdon létrejöttét támogató magyarországi állami akciókat európai kontextusba helyezve egy nagyon fontos különbség látszik kirajzolódni. Ezt a különbözőséget a felhasznált eszközök (szövetkezetek, államilag támogatott kölcsön, ingyenes vagy kedvezményes telek) hasonlósága még inkább kiemeli. Az állampolgárok lakástulajdonhoz való juttatása, ennek állami támogatási célja az általam vizsgált osztrák és nyugatnémet ese-

⁷³ 1/1956. (VII. 21.) PM-VKGM együttes rendelet a lakóházzövetkezetek szervezéséről.

⁷⁴ 2012.1950. (VI. 10.) MT határozat a dolgozók szövetkezeti-társasház és családi ház építkezéseinek támogatásáról; 372-56/1950. (VIII. 4.) PM rendelet a lakásépítő szövetkezetekről, valamint a szövetkezeti és családi házakról; 11/1956. (IV. 24.) MT rendelet a lakóházzövetkezetek szervezéséről és szövetkezeti társasházak építéséről; 1/1956 (VII. 21.) PM-VKGM együttes rendelet a lakóházzövetkezetek szervezéséről; 20/1959. (IV. 16.) Korm. rendelet a lakásszövetkezetekről; 2/1959. ÉM-PM együttes rendelet a lakásszövetkezetekről szóló 20/1959. (IV. 16.) Korm. rendelet végrehajtásáról.

⁷⁵ 1945 után a lakásépítő szövetkezetek keretében 2017 lakást építettek fel, lásd FORGÁCS Péter – CSEH-SZOMBATI László – KERESZTURI Sándor: *A lakáskérdés*, Szakszervezetek Országos Tanácsa, Budapest, 1958, 31. 1960-ban a lakóépületeknek csak 1,1%-a volt szövetkezeti tulajdonban, lásd 1960. évi népszámlálás 8. kötet. *A lakások és lakóépületek adatai*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1963, 16.

⁷⁶ A szocialista országok többségében a lakásszövetkezetek építési funkciója sokkal erősebb volt. Lásd KACSANYÁK: *I. m.*, 28–34.

tekben kivétel nélkül a társadalmi kohézió erősítése, a világegést követően a szélsőséges politikai eszméknek ellenállni tudó tulajdonos társadalmi csoport megteremtése volt. Ennek megfelelően az állami akciók célcsoportjának határait is meglehetősen szélesen vonták meg. Magyarországon a hasonló állami támogatás célcsoportjai az értelmiségiek és a munkások voltak, a társadalom legnagyobb részét kitevő parasztság nem vagy csak rosszabb feltételekkel vehetett részt programokban. További különbség volt, hogy míg a nyugat-európai rendeletek jövedelmi korlátokat szabtak meg és ezen keresztül definiálták a támogatni kívántakat,⁷⁷ addig a magyarországi rendeletek, törvények a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt hely szerint. Magyarországon tehát a társadalmi kohézió erősítése helyett az állami támogatás egyfajta jutalomként működött, melyet jól körülhatárolt társadalmi csoportok (elsősorban a munkásság) kaptak meg.

A lakástulajdon-szerzés elősegítésének egyik sajátos módja az állami tulajdonban lévő lakások egy részének eladása, illetve a korábbi tulajdonosának való visszaadása volt. Az állami tulajdonú lakások arányán ez természetesen nem változtatott lényegesen, de hogy az alapvetően magántulajdon-ellenes 1950-es években megjelenik ez a megoldás, már önmagában érdekes. Az állami tulajdon megvásárlására az első lehetőség már viszonylag gyorsan, két évvel a teljes lakásállomány államosítása után, 1954-ben eljött.⁷⁸ A rendeletek szövege feltárja a döntéshozók egyik fontos motivációját: az állami kézben lévő ingatlanok számának és így a fenntartásra fordított összegnek a csökkentését. A vidéki kisebb ingatlanok költségességének problémája már közvetlenül az államosítás után is felmerült.⁷⁹ De az ingatlanok megvásárlásához nyújtott kedvezményes feltételekből is jól látszik, hogy a „privatizációnak” az állam tehermentesítése és bevételek generálása mellett volt egy másik fontos célja is: a pártelit ingatlanokhoz juttatása.⁸⁰ Az állami ingatlanvagyon további csökkentését okozta egy jórészt inkább politikai, mint lakáspolitikai lépés 1956 után, a korábban államosított lakások, ingatlanok visszaigénylésének a lehetősége.⁸¹

* * *

⁷⁷ 1954 Wohnbauförderungsgesetz; Bundesgesetz vom 16. Juni 1948, betreffend die Wiederherstellung der durch Kriegseinwirkung beschädigten oder zerstörten Wohnhäuser und den Ersatz des zerstörten Hausrates (Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz); 1950 Erstes Wohnbaugesetz; Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau und Familienheingesezt) 27.07.1956, §1; SCHULZ: *l. m.*, 255–309.

⁷⁸ 4/1954. (XI. 4.) VKGM rendelet az állami tulajdonban lévő kisebb házingatlanok és üres beltelkek (ház-helyek) értékesítésének szabályozásáról; 5/1955. (XII. 24.) VKGM rendelet az állami tulajdonban lévő kisebb házingatlanok és üres beltelkek (ház-helyek) értékesítésének szabályozásáról szóló 4/1954. (XI. 4.) VKGM rendelet egyes rendelkezéseinek módosításáról; 27/1959. (V. 7.) Korm. rendelet az állami tulajdonban álló kisebb házingatlanok elidegenítésének szabályozásáról.

⁷⁹ MNL OL M-Ks 276. F. 53. cs. 136. ó. e. Előterjesztés a város- és községgazdálkodás munkájának javításáról, 1953. augusztus 29.

⁸⁰ KÖRNER Zsuzsa – NAGY Márta: *Az európai és a magyar telepészerű lakásépítés története 1945-től napjainkig*, Terc, Budapest, 2006, 172.

⁸¹ 1957. évi törvényerejű rendelet az állami tulajdonba vett házingatlanokkal kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről.

Összefoglalóan elmondható: sem a bérlakásrendszer átalakítása, sem az egyéni munkaerő és tőke segítségül hívása, sem a részleges privatizáció nem oldotta sem a lakáshiányt, sem a karbantartás problémáját. Jól mutatja ezt, hogy 1958-ban korabeli becslések szerint 310–470 ezer lakás hiányzott Magyarországon.⁸² Az pedig különösen tragikomikus, hogy az 1952-es állami tulajdonba vétel egyik indoka, miszerint a „népgazdaságunkat megóvjá a házingatlanok állagának romlásából eredő kártól”, hét évvel később ellenkező előjellel már privatizáció melletti érvként jelenik meg.⁸³

A kudarc oka egyrészt gazdaságpolitikai. A lakásépítés az életszínvonal növelését célzó intézkedések többségéhez hasonlóan a korszakban folyamatosan háttérbe szorult. Másrészt az építőipar szakmai-szervezeti problémái miatt még az a korlátozott kapacitás sem volt megfelelően kihasználható, amit erre a területre fordíthattak. Az olcsó lakbérek és a kivételekkel tarkított bonyolult rendszer éppen a legfőbb célt, a meglévő lakóterület hatékony kihasználását tette lehetetlenné. Az olcsó bérlakáshoz jutás lehetősége, az építőanyag-hiány és az állami költségvetésből erre fordított források szűkössége az egyéni lakásépítést sem tették könnyűvé. A lakásínség erősségét azonban jól mutatja, hogy ennek ellenére a korszakban a magánereős lakásépítés meghatározó szerepet játszott. Fontos kiemelni, hogy nemcsak a hátrányosan megkülönböztetett mezőgazdasági területeken (ahol nem volt igazán más módja a lakáshoz jutásnak), hanem az ipari városokban is nagy számban észlelhető a magánereős lakásépítés.⁸⁴ A lakáskérdésre adott hatékonyabb választ – a fokozottabb állami szerepvállalást, illetve annak szándékát – majd csak a 1960-as évek lakótelep-építési programja hozza magával, egyben új problémákat generálva.

⁸² FORGÁCS–CSEH–SZOMBATHY–KERESZTURI: *I. m.*, 17–19.

⁸³ 1952. évi 4. törvényerejű rendelet egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről; 27/1959. (V. 7.) Korm. rendelet az állami tulajdonban álló kisebb házingatlanok elidegenítésének szabályozásáról.

⁸⁴ MNL OL M-KS 276. F. 53.cs. 161. ő. e. Előterjesztés a politikai bizottság részére az egyéni lakásépítés helyzetéről, 1954. február 15.