



Pázmány Law Working Papers
2012/10

Veres Zoltán
**A jogalkotás hatékonysága a pénzügyi
fogyasztóvédelem aktuális problémái
kapcsán**
*A „devizahitel kérdés” megoldására tett jogalkotói
erőfeszítések és azok hatásai az adósok helyzetére*

**A jogalkotás hatékonysága a pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális problémái kapcsán –
A „devizahitel kérdés” megoldására tett jogalkotói erőfeszítések és azok hatásai az adósok
helyzetére**

I. BEVEZETÉS, PROBLÉMAFELVETÉS

„2003-tól kezdődően gyorsuló ütemben terjedni kezdett a deviza és deviza alapú hitelezés Magyarországon: 2011 elején már a bankok eszközeinek 55%-a, azon belül a lakossági ingatlan jelzáloghitelek 70%-a deviza eszköz volt, a lakossági ingatlan jelzáloghitelek többsége esetében CHF elszámolással. A válságot követően részben a munkahelyek megszűnése, részben a forint árfolyamának gyengülése miatt az adósok egyre növekvő rétegei nem tudták a törlesztőrészeket fizetni” – vázolja a devizahitelezés kapcsán kialakult – és napjainkban számos fórumon gyakran elemzett - probléma lényegét röviden a PSZÁF 2011 decemberében készített Kockázati Jelentése.¹

A kialakult helyzetre a kormánzatnak is reagálnia kellett; annál is inkább, mivel egyre nyilvánvalóbb, hogy az állam és a felügyeleti szervek is felelősek a probléma kialakulásáért,² ezért intenzív jogalkotás indult meg, melynek során 2009-től napjainkig számos új jogszabály és módosítás látott napvilágot, már-már átláthatatlan viszonyokat teremtve. Előadásunkban ennek a munkának a legfontosabb termékeit tekintjük át röviden, majd kísérletet teszünk az új szabályozás hatásainak, illetve várható hatásainak feltérképezésére is. Előrebocsájtjuk, hogy a szabályozás hatásainak bemutatása nem lehet teljeskörű, mivel láthatóan a szabályozást kiváltó tényezők – mindenekelőtt a gazdasági válság, illetve annak a PSZÁF Kockázati Jelentése által diagnosztizált tünetei³ – továbbra is fennállnak, valamint a témakörben folyó jogalkotás sem tekinthető lezártnak. Továbbá arra is figyelemmel kell lenni, hogy a már elfogadott jogszabályok hatályba lépése óta csak rövid idő telt el. A tisztánlátást az is nehezíti, hogy gyakran nehéz éles határvonalat húzni a változásokat kiváltó tényezők közé. Mindazonáltal az elmúlt időszak jogalkotói lépései – a kedvezőtlen gazdasági körülményekkel párosulva – folytán kialakult helyzet röviden a következőképpen írható le:

1. A hitelkereslet már a válság begyűrűzésével párhuzamosan jelentős mértékben visszaesett, azonban az utóbbi időszakban mindehhez a hitelezési képesség (és minden bizonnyal a hajlandóság is) erőteljes csökkenése társult azzal, hogy a meglévő hitelállomány minősége is folyamatosan romlik. Ezekre a jórészt a gazdasági helyzet által kiváltott folyamatokra egyes kormányzati intézkedések számos esetben rá is erősítettek, például a végtörlesztés lehetővé tételével. Ez az intézkedés ugyanis elsősorban a nagyobb összegű megtakarításokkal rendelkező, jól teljesítő adósoknak segít, így a nemteljesítő adósok állományának aránya nő a hitelintézeti portfóliókban. A végtörlesztésnek ezen kívül vannak olyan szekunder hatásai is, melyek tovább rontják a szektor jövedelmezőségét. Ezek közül kiemeljük, hogy a végtörlesztéshez szükséges forrásokat részben az adósok különböző megtakarításai jelentik, így a megtakarítások kivonása ugyancsak hátrányosan érinti a pénzügyi intézményeket. Mindezekre a pénzintézetek tulajdonosai azzal reagálnak, hogy a veszteségek pótlásához szükséges tőkét biztosítják, de a további kockázatvállalást erőteljesen

¹ PSZÁF: Kockázati Jelentés (2011. december). Elérhető: http://www.pszaf.hu/hirek_ujdontsakok/11_12_19-Kockazati_Jel_2.html (2012-02-14). Továbbiakban: Kockázati Jelentés.

² A felelősségi kérdéseket részletesen elemzi például Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának 2002-2010. közötti lakossági deviza-eladósodás okainak feltárását, valamint az esetleges kormányzati felelősséget vizsgáló albizottság összefoglaló jelentése (továbbiakban: Eladósodási Jelentés), ld. különösen a 61-69. oldalakon írtakat.

Elérhető: http://www.parlament.hu/biz/aib/jelentes/a412_01.pdf (2012-04-07).

³ Mint például szuverén adósság, a bankrendszer tőke- és finanszírozási nehézségei, a magas nem-teljesítő hitelportfólió és az emiatt kötelező nagyarányú tartalékképzés, mely rontja a hitelintézetek jövedelmezőségét. Ld. Kockázati Jelentés, 5. o.

korlátozzák,⁴ ez pedig a hitelezési készséget (hajlandóságot) drasztikusan csökkenti. Már pedig „bizonyosság és hitel nélkül hiába törekszik az ember jól bírni magát.”⁵

2. Az intézkedések ugyanakkor nem is a fenti kör, hanem az adósok helyzetének javítását célozták, mint ezt szinte valamennyi, a problémát érintő jogszabály preambuluma expressis verbis rögzíti. Érdekes ezért megvizsgálni, hogy az adósok szempontjából milyen hatásokat váltottak ki ezek a kormányzati lépések. Röviden összefoglalva az eddig körvonalazódó eredményeket, megállapíthatjuk, hogy a végtörlesztés valóban csökkenti az ezzel a lehetőséggel élni tudó adósok terheit és esetükben megszünteti az árfolyamkockázatot, ugyanakkor devizakeresletet generál, ami gyengíti a forint árfolyamát, tovább növelve ezáltal a programból kimaradó adósok terheit és adósságát. Ezt a problémát a jegybank a devizatartalékok mozgósításával ugyan tudja csökkenteni, ez viszont az ország devizatartalékainak jelentős csökkenését vonja maga után. Tekintve, hogy a programban az MNB becslései szerint az érintett adósok legfeljebb 40%-a, de realistább forgatókönyv – és azóta napvilágot látott adatok⁶ - szerint ennél jóval kisebb aránya (15-20%) tud részt venni, megállapítható, hogy a végtörlesztéssel a deviza és deviza-alapú hitelek adósainak többsége – tehát akik nem tudnak élni a lehetőséggel – rosszul jár.⁷ Természetesen nem lehet az intézkedés-csomag egyetlen elemét a többi eszköz figyelmen kívül hagyásával értékelni, ezért számos más szempontot is vizsgálnunk kell, amennyiben megalapozottan kívánunk állást foglalni arról, hogy az eddigi intézkedések összességében előnyösebb helyzetbe hozták-e a fogyasztók többségét.

A terjedelmi és időbeli korlátok sem teszik ugyanakkor lehetővé, hogy a kérdés valamennyi aspektusát teljes körűen megvizsgáljuk, ezért önkényesen kiemelve, az alábbi, általunk alapvető jelentőségűnek tekintett kérdésekre koncentrálnak:

- megfelelő védelmet biztosít-e a szabályozás a lakások elvesztése ellen,
- ellensúlyozhatók-e a végtörlesztésből kimaradó adósokra háruló többletterhek, és milyen áron,
- milyen egyéb megoldási javaslatok jöhetnek szóba a problémák rendezésére?

II. A 2009-2012. ÁPRILISA KÖZÖTTI LEGFONTOSABB JOGALKOTÓI LÉPÉSEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A jogalkotás 2009-től tett érdemi lépéseket a helyzet megoldására. Bár számos írás született ebben a témában, ezek többnyire mellőzik a vonatkozó jogszabályok pontos beazonosítását, ezért úgy véljük, hasznos összegyűjteni ezeket és röviden bemutatni fontosabb rendelkezéseiket. Előljáróban rögzítjük, hogy az egyes jogszabályok ismertetése során azok közlőnyállapotából indulunk ki, egyrészt azért, hogy a joganyag fejlődését kronológiai szempontból érzékeltessük, másrészt azért, mert a változások jó részét a későbbi időszakban megalkotott és általunk is vizsgált módosító jogszabályok tartalmazzák.

⁴ Ld. a PSZÁF 2011. december 19-én közzétett Változatlanul komoly kihívások a pénzügyi szektorban c. sajtóközleményét a http://www.pszaf.hu/hirek_ujdonsagok/11_12_19-Kockazati_Jel_2.html (2012-02-14) oldalon.

⁵ Széchenyi István: Hitel. Budapest, Neumann Kht., 2002.

Elérhető: <http://mek.niif.hu/06100/06132/html/hitel0006.html> (2012-02-14).

⁶ 2012. január végéig 141.976 db hitelszerződést végtörlesztettek, de egy fő több szerződést is végtörleszthetett, így az érintett devizahitelek száma ennél valamivel kevesebb. Ez arányosan – bár nincsenek pontos adatok arról, hogy a végtörlesztés kezdő napján (szeptember 29.) hány hitel volt – kb. 14-16%. A hitelek összege alapján a PSZÁF adatai szerint január végéig a végtörlesztés a szerződések értékének 18,2%-át érintette. Ezek a számok február végéig még emelkedhetnek. Forrás: http://hirdesdkulfoldon.hu/storage/file/Tizenket_erdekesseg.pdf (2012-04-28). A KSH február 28-i állapotot tükröző adatai szerint összesen 169.256 db deviza alapú kölcsön került végtörlesztésre. Ld. Statisztikai Tükör, 2012/24. 1. o. 1. tábla.

Elérhető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/lakashitel/lakashitel1112.pdf> (2012-04-28).

⁷ MNB: Jelentés a pénzügyi stabilitásról. 2011. november. 4-7. o.

Elérhető: http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu_stabil/mnbhu-stab-jel-201111 (2012-02-15).

A 2009. évi jogalkotást a 2008/48/EK irányelv implementálást megvalósító Fhtv. (2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről, mely jórészt csak 2010 márciusától, illetve júniusától lépett hatályba) és a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009 (XII. 30.) Kormányrendelet fémjelzik (ez ugyancsak 2010 márciusától, illetve részben júniusától hatályos). Az Fhtv. részletesen szabályozza a pénzügyi intézetek tájékoztatási kötelezettségét, a hitelszerződés tartalmi és formai követelményeit, a fogyasztó elállási és előtörlesztési jogát és az ez utóbbiakkal kapcsolatban a hitelezőt megillető díjakat, költségeket. A kormányrendelet talán legnagyobb visszhangot kapott rendelkezései hitelezhetőségi limiteket állapítanak meg egyes hitel típusok vonatkozásában,⁸ emellett az általános követelmények körében rögzíti például a devizahitelek legmagasabb lehetséges havi törlesztőrészleteit, melyek nem lehetnek magasabbak euró alapú hiteleknél és euróhiteleknél a hitelezhetőségi limit 80%-ánál; más devizahiteleknél a hitelezhetőségi limit 60%-ánál (kivéve, ha az adós a hitel devizanemében fennálló rendszeres jövedelemmel rendelkezik, és ezen jövedelme eléri legalább a természetes személy összes devizában fennálló hitele törlesztőrészleteinek összegét).⁹

2010-ben fogadták el a számos jogszabályt módosító, 2010. évi XCVI. törvényt az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a nehéz helyzetbe került lakáscélú hitelt felvevő fogyasztók megsegítése érdekében szükséges módosításáról (elfogadva: 2010. október 25., hatálybalépés: a kihirdetést – október 28. - követő 30. napon). Ez a Hpt-t és az Fhtv-t módosította, többek között bevezetve a középárfolyam kötelező alkalmazását,¹⁰ maximálva az előtörlesztési díjak mértékét¹¹ és megtiltva a futamidő meghosszabbítás miatt a díjak, költségek felszámolását a hitelező által, amennyiben a meghosszabbításra öt éven belül nem került sor.¹² 2010 augusztusától a Ptk-ba beiktatásra került szabály értelmében természetes személy részére devizában nyújtott/nyilvántartott hitelszerződésből eredő követelés biztosítására jelzálogjog nem alapítható a természetes személy tulajdonában álló ingatlanra.¹³ Ezt a tilalmat az Inyvtv. 16/A.§ is rögzítette, nagy ellenkezést váltva ki a hitelintézetek körében, s még az is felmerült, hogy e rendelkezések az uniós jogba ütköznek.¹⁴ E szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezésére több indítvány is érkezett az Alkotmánybírósághoz, azonban a testület 1390/B/2010. sz. végzésével a vonatkozó eljárásokat megszüntette, tekintettel arra, hogy a Ptk. és az Inyvtv. fenti rendelkezéseit a 2011. évi LXXV. törvény július 1. napjával hatályon kívül helyezte, azonban a kérdést egyébként nem szabályozta. Irányadónak tekinthetjük viszont e körben a 361/2009 (XII.30.) Korm. rendelet azon szabályát, miszerint ingatlanra alapított jelzálogjog fedezete mellett nyújtott devizahitel olyan hitelképes természetes személy – ide nem értve az egyéni vállalkozót – részére nyújtható, akinek a hitelkérelem benyújtásakor érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett hivatalos devizaárfolyamon forintra átszámított, a hitel devizanemében fennálló, dokumentálható rendszeres havi bruttó jövedelme meghaladja a hitelszerződés aláírásának időpontjában érvényes, a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított személyi alpbér kötelező legkisebb havi összegének tizenötszörösét.¹⁵ Mindez gyakorlatilag a

⁸ A rendelet 6. § (1) bek értelmében így az ingatlanra alapított jelzálogjog fedezete mellett nyújtott forinthiteleknél a kitétség hitelkérelem elbírálatakorai értéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 80%-át, a (2) bek értelmében az ilyen euró alapú hiteleknél és euróhiteleknél a kitétség hitelkérelem elbírálatakorai értéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 60%-át, pénzügyi lízingnél 65%-át. Egyéb pénznemben meghatározott devizahitelek kitétségének hitelkérelem elbírálatakorai értéke pedig a (3) bek alapján nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 45%-át, pénzügyi lízingnél 50%-át. A 7.§ ehhez hasonlóan lépcsőzetes sávokat határoz meg a gépjárművásárláshoz nyújtott hitelekre, némiképp eltérő számokkal (75, 60, 45%, ill. pénzügyi lízing esetén 80, 65, 50%).

⁹ Korm. rendelet 4.§ (2), (3) bek.

¹⁰ Ld. a Hpt. 200/A.§ (1) bekezdését.

¹¹ Fhtv. 24-25.§ értelmében főszabályként e költségek nem haladhatják meg az előtörlesztett összeg egy, jelzáloghitel esetén két százalékát.

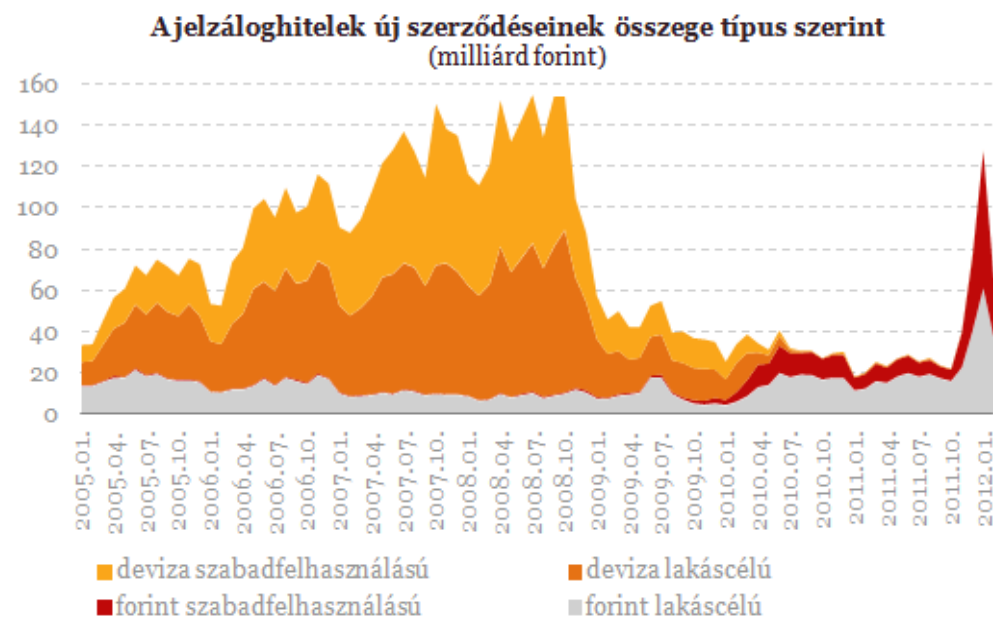
¹² Fhtv. 28.§ (3) bek.

¹³ Ptk. 261.§ (4) bek.

¹⁴ E vélekedés alapja, hogy a C-222/97 ügyben a Bíróság kimondta, hogy a más tagállam valutájában meghatározható jelzálogbiztosíték kizárása sérti a tőke szabad áramlását. Ld. bővebben: http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/06/28/unios_jogba_utkozhet_a_devizahitelek_korlatozasa/ (2012-04-14).

¹⁵ 361/2009 (XII.30.) Korm. rendelet 6/A.§ (1) bek.

deviza- és devizalapú jelzáloghitelezés végét jelentette, de a jelzáloghitelezés egyébként is a korábbi töredékére esett vissza, mint azt a MNB adatai mutatják:



A 2011-ben született fontosabb jogszabályok a vizsgált téma vonatkozásában:

- a) 2011. évi LXXV. törvény a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről (több lépcsőben lépett hatályba: főszabály szerint 2011.07.01., de a kezességvállalásra és a gyűjtőszámlahitelre vonatkozó rendelkezések a kihirdetést követő 45. napon, míg a kényszerértékesítés egyes szabályai csak 2011. október 1-jén).
- b) 2011. évi CLXX. törvény a hitelszerződésből eredő kötelezettségeinek eleget tenni nem tudó személyek lakhatásának biztosításáról (ez a törvény gyakorlatilag a sokszor emlegetett Eszközkezelő jogállását, feladatait szabályozza). A törvény legnagyobb része 2012. 01. 01-től hatályos.
- c) 2011. évi CXXI. törvény az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról (kihirdetve: 2011. szeptember 26., hatályos a kihirdetést követő 3. naptól).
- d) A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) módosításai a kilakoltatási moratórium kapcsán.

ad a) E törvény többek között az ún. gyűjtőszámlahitelek vonatkozásában fennálló állami kezességvállalást, az árfolyamrögzítést, valamint a lakóingatlanok kényszerértékesítési rendjét szabályozza. A kényszerértékesítésről a későbbiekben még szólunk, így itt most csak az előbbi két kérdésről szólunk részletesebben. Ezek kapcsán azonban szükséges a gyűjtőszámlahitel fogalmának ismerete. Ez alatt olyan, a hitelező pénzügyi intézet által az adósnak forintban folyósított kölcsönt kell érteni, mely a rögzített árfolyam alkalmazása miatt a hiteladós által meg nem fizetett törlesztőrészlet finanszírozására szolgál, a devizakölcsön során jelzálogba adott ingatlan fedezete mellett.¹⁶ Az állami kezességvállalás az említett gyűjtőszámlahitelből eredő tartozásokra vonatkozik. Az állam 100%-ban és készfizető kezesként felel az ilyen tartozásokért a rögzített árfolyam időszaka alatt, míg ezt követően 25%-ban és csupán egyszerű kezesként felel a rögzítési időszak záró időpontjában fennálló tartozások vonatkozásában.¹⁷ A gyűjtőszámlahitel kapcsán annyit érdemes még rögzítenünk, hogy erre vonatkozó hitelkeret-szerződés megkötését a hiteladós 2011. év december hónap 31. napjáig írásban kezdeményezheti a devizakölcsönt

¹⁶ 2011. évi LXXV. tv. 1.§ (1) bek. 4. pont.

¹⁷ 2011. évi LXXV. tv. 2.§ (1) bek.

hitelező pénzügyi intézménynél, ha legkésőbb a gyűjtőszámlahitel első folyósításáig megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek.

Az árfolyamrögzítés értelmében pénzügyi intézmény a rögzített árfolyam alkalmazási időszaka alatt svájci frank esetén 180 HUF/CHF, euró esetén 250 HUF/EUR, japán jen esetén 200 HUF/100 JPY árfolyamot alkalmaz. Az alkalmazási időszak 36 hónap, de legfeljebb 2014. december 31. napja, ha az adós ezalatt nem esik 90 napot meghaladó fizetési késedelembe.¹⁸

ad b) E törvény értelmében a Nemzeti Eszközkezelő egyszemélyes zrt. formájában működik, részvényei forgalomképtelenek.¹⁹ Legfőbb feladata a hiteladós által megvételre felajánlott és az ő vagy a zálogkötelezett lakhatását biztosító lakóingatlan megvásárlása az állam nevében és javára, majd ezt követő hasznosítása.²⁰ A törvény szigorúan meghatározza, hogy milyen esetben kerülhet egy ingatlan az Eszközkezelő által megvásárlásra. Ennek érdekében a törvény a hiteladós, az ingatlan és a hitelező vonatkozásában is feltételeket határoz meg. Ezek közül a legfontosabbak a következők:²¹

- a hiteladós vagy a vele egy háztartásban élő házastársa/élettársa szociálisan rászoruló
- a háztartásban legalább két gyermeket nevelnek
- a hiteladósnak/zálogkötelezettnek nincs más megfelelő lakhatást biztosító ingatlana
- az ingatlan forgalmi értéke Budapesten és a megyei jogú városokban nem haladja meg a 15 millió, egyéb településeken a 10 millió Ft-ot
- a jelzáloghitel megkötésekor a kölcsön összege legfeljebb a forgalmi érték 80%-a volt
- az ingatlant kényszerértékesítésre kijelölték
- a jelzálogjogosult hitelező(k) mindegyike az ingatlan megvásárlásához hozzájárul és a törvény által meghatározott vételárat, illetve annak rá eső hányadát²² elfogadja, továbbá lemond a hiteladóssal szembeni további követeléséről.

Fontos megjegyezni, hogy a törvény a hiteladósnak és a zálogkötelezettnek visszavásárlási jogot biztosít az ingatlan elidegenítésétől számított hatodik és huszonnegyedik hónap közötti időszakban, meghatározott vételáron. A bérleti jog megszűnésével a visszavásárlási jog is megszűnik.²³ Ezen kívül e törvény rendezi még a lakóingatlan hiteladós/zálogkötelezett általi bérletének egyes szabályait, számos korlátozást megfogalmazva a lakástörvényben foglaltakhoz képest.²⁴

ad c) E törvény számos jogszabályt érint, így módosítja az (1) Illetéktörvény, (2) az SZJA-törvény, (3) az 1996. évi LXXXV. törvény (a földhivatali „Díjtv.”), (4) a Hitelintézeti törvény (Hpt.), (5) a Jelzálog-hitelintézetéről és jelzáloglevélről szóló törvény, valamint (6) a 2011. évi LXXV. törvény egyes rendelkezéseit. Ezek közül témánkra tekintettel csak a Hpt. és a 2011. évi LXXV. törvény módosításait tekintjük át röviden. Ez utóbbi törvénynek mindössze egyetlen bekezdését érintette a módosítás, az elő- és végtörlesztés vonatkozásában. A Hpt-be beépítésre kerül a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés lehetősége, amennyiben annak feltételei teljesülnek. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy e megoldás meglehetősen rövid ideig

¹⁸ 2011. évi LXXV. tv. 1.§ (2) bek.

¹⁹ 2011. évi CLXX. tv. 2.§ (1) bek.

²⁰ 2011. évi CLXX. tv. 3.§.

²¹ 2011. évi CLXX. tv. 8.§ (1) bek. a)-i) pontok.

²² A tv. pontosan meghatározza az ingatlanért az Eszközkezelő által fizetendő vételárat (ld. 9.§); eszerint a vételár a jelzálogszerződésben meghatározott forgalmi érték 55%-a Budapesten és megyei jogú városokban, 50% egyéb városban és 35% községben. E megoldást vitathatónak tartjuk, gondoljunk például arra az esetre, hogy egy Nógrád megyei kisvárosban a tényleges forgalmi érték jóval alacsonyabb lehet, mint egy nyugati határ menti kisközségben. A vételár felosztását a 20.§ és az 1. melléklet rendezi több zálogjogosult esetén.

²³ 2011. évi CLXX. tv. 10.§ (1)-(7) bek.

²⁴ Ld. 2011. évi CLXX. tv. 22.-24.§.

alkalmazható, hiszen az adósnak ilyen irányú igényét legkésőbb 2011. december 30-ig írásban be kellett nyújtania a hitelezőnek.²⁵

ad d) A Vht-t több alkalommal is módosították az ún. kilakoltatási moratórium vonatkozásában. E moratórium alatt a végrehajtó a lakóingatlanok kiürítésének foganatosítását elhalasztja, ha a kötelezett magánszemély, nem önkényes fogláló és nincs más lakóingatlan használatára joga.²⁶ 2011-ben először április 15-ig, majd július 1-ig, végül – bizonyos megszorításokkal - október 1-ig meghosszabbították a kilakoltatási moratóriumot (ezt követően pedig a kényszerértékesítési kvóták szabályozzák az ingatlanok végrehajtását).²⁷ A jelenleg hatályos szabályok értelmében pedig december 1. és március 1. között áll fenn a tilalom. Ezt a jogintézményt számos bíráló érte nemcsak a bankszektor, hanem a Felügyelet részéről is, mely elismerve a moratórium által teljesített lényeges szociálpolitikai célkitűzést, arra is rámutat, hogy az a „hitelpiac működőképességére nézve erősen negatív hatású volt, mert a hitelbiztosítékok érvényesíthetőségének korlátozása miatt alapjaiban kérdőjelezi meg a jelzáloghitelezés intézményét és egyben a jelzáloglevelek értékesíthetőségét is. Az intézkedésnek továbbá jelentős erkölcsi kockázata is volt, amennyiben az adósok egy részének fizetési készségét aláásta.”²⁸

2012 áprilisáig a 2012. évi XVI. törvény a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény módosításáról (elfogadva: 2012. március 19., hatályos: április 1-től, továbbiakban: Módtv.) érdemel említést. E jogszabály többletgaranciákat határoz meg a fogyasztók védelmében és biztosítja a devizahitelek forintosításának lehetőségét, valamint azt, hogy a devizahitelek újra igénybe vehessék az árfolyamrögzítést.²⁹ Új rendelkezések találhatók az állami kezességvállalásra vonatkozóan is, ennek kapcsán meghatározásra került a mentesített követelésrész fogalma. Ez alatt azt a kamattal járó díjat vagy költség jogcímén számítható követelésrészt kell érteni, amely a devizakölcsön aktuális törlesztő-részletének a rögzített árfolyam alkalmazási időszaka alatt a rögzített árfolyam feletti – de legfeljebb a legmagasabb árfolyammal³⁰ számolt – összegéből az aktuális törlesztőrészlet kamat- és kamattal járó díj vagy költség arányával megegyező mértékben kerül ügyleti kamatként vagy bármilyen más kamattal járó díjként vagy költség jogcímén felszámításra.³¹ Az állami szerepvállalás körében a Magyar Állam naptári negyedévenként utólag megtéríti a pénzügyi intézmény részére a hiteladóssal szemben nem érvényesíthető mentesített követelésrészt.³² A pénzügyi intézmény 2012. augusztus 31-ig köteles a még fel nem mondott devizakölcsön-szerződés alapján fennálló, vagy abból eredő teljes követelést, illetve még fel nem mondott pénzügyi lízingszerződés esetén a teljes fennálló finanszírozási összeget és maradványértéket a Magyar Nemzeti Bank által meghirdetett, 2012. május 15. és 2012. június 15. között irányadó középárfolyamok átlagán forintban fennálló követelésre átváltani, ha a hiteladós megfelel a jogszabályban rögzített feltételeknek.³³

²⁵ Hpt. 200/B.§ (2) bek. c) pont.

²⁶ Vht. 182/A.§ (1)-(4) bek.

²⁷ http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/06/20/megszavaztak_az_otthonmentest/ (2012-05-01).

²⁸ PSZÁF Kockázati Jelentés, 2011. június, 13. o.

²⁹ <http://www.bekeltet.bkik.hu/1-Hirek/87-Mi-az-az-arfolyamgat-mire-jo-a-gyujtoszaml?showPollResults=1> (2012-04-08).

³⁰ A jogszabály 1.§ (4) bek. értelmében: 9a. legmagasabb árfolyam: svájci frank esetén a 270 HUF/CHF, euró esetén a 340 HUF/EUR, japán jen esetén a 3,3 HUF/JPY.

³¹ Módtv. 1.§ (4) bek. 9b.

³² Módtv. 4.§

³³ Ld. Módtv. 7.§ a) a forintban fennálló követelésre történő átváltásra korábban még nem került sor, b) a devizakölcsön-szerződés megkötésekor a fedezetül szolgáló (a kölcsönszerződés alapján jelzáloggal terhelt), illetve a pénzügyi lízingszerződés tárgyát képező ingatlan, több ingatlan esetén az ingatlanok együttes értéke nem haladta meg a 20 millió forintot, c) a követelésből legalább 78 ezer forint összegű esedékessé vált rész tekintetében a hiteladós késedelme 2011. szeptember 30-án már meghaladta a kilencven napot, és azóta is folyamatosan fennáll, d) a devizakölcsön-szerződés alapján jelzáloggal terhelt ingatlanra, több ingatlan esetén egyik ingatlanra sincs az ingatlan-nyilvántartásban végrehajtási jog bejegyezve, és e) a hiteladós a pénzügyi intézmény részére 2012. május 15-ig írásban nyilatkozik arról, hogy a késedelembe esésének oka a fizetőképességében beállott jelentős, igazolható romlás volt.

„A közszférában dolgozók számára a Magyar Állam a fentiekén kívül egyszeri, vissza nem térítendő támogatást nyújt, amelynek mértéke 2012. február elseje és a rögzített árfolyam alkalmazási időszakának kezdete - de legkésőbb a 2012 júliusában fizetendő törlesztőrészlet esedékessége - közötti időszak alatti ténylegesen megfizetett törlesztőrészlet és a rögzített árfolyam alapján fizetendő törlesztőrészlet közötti különbség.”³⁴ A támogatást a fennálló devizakölcsön-tartozás előtörlesztésére kell a pénzügyi intézmény részére átutalni, amely ezért előtörlesztési díjat nem számolhat fel. A közszférában dolgozók számára e kedvezmény igénybe vétele akkor biztosított, ha 2011. december 30-án jogosultak voltak a végtörlesztésre a kapcsolódó feltételek alapján, és erre vonatkozóan 2011. december 30-ig írásbeli igénybejelentést tettek, továbbá az igényről munkáltatójukat is tájékoztatták. A kedvezmény további feltétele, hogy a gyűjtőszámlahitelre vonatkozó hitelkeret-szerződés megkötésére sor kerüljön legkésőbb 2012. július elsejéig.³⁵

III. A SZABÁLYOZÁS HATÁSA A LAKÓINGATLANOK VÉGREHAJTÁSÁRA

1. A rendelkezésre álló statisztikák korlátozott alkalmazhatósága az intézkedések megítélése során

Az eljárás alá vont/értékesített lakóingatlanok számáról a Felügyelet 2011. decemberi Kockázati Jelentésének melléklete tartalmaz adatokat. E statisztika azonban számunkra csak korlátozott mértékben alkalmas következtetések levonására, az alábbi okok miatt:

- egyrészt mert a 2011. év első három negyedévéig terjedően tartalmaz adatokat, így az e körben nagy hatással rendelkező 2011. évi LXXV. törvény (melynek épp a kényszerértékesítést és a kényszerértékesítési kvótákat szabályozó rendelkezései csak 2011 októberében léptek hatályba) hatásai a statisztikában már nem jelennek meg. Ily módon csak a 2011. szeptember 30-a előtt hatályba lépett rendelkezések hatásai vonatkozásában vonhatunk le következtetéseket az adataiból;
- másrészt pedig az eljárás alá vont/értékesített ingatlanok esetében nem minden esetben a devizahitel árfolyam emelkedés miatti „bedőlése” az ok.

2. A statisztikai adatok elemzése

A fenti korlátok ellenére megkíséreljük a statisztikai adatok elemzésével az eddigi jogszabályi rendelkezések hatásainak vizsgálatát. A PSZÁF Kockázati Jelentésének Mellékletében foglaltak szerint³⁶ az eljárás alá vont, illetve értékesített lakóingatlanok száma az alábbiak szerint alakult:

	2008	2009	2010	2011. I-III. negyedév
Eljárás alá vont lakóingatlanok (db)	8.073	19.358	33.044	31.147
Értékesítésben érintett lakóingatlanok (db)	6.977	13.675	16.896	13.501

Forrás: PSZÁF

A fenti adatokból az alábbi következtetések adódnak. „A 2011 első félévében még hatályos árverezési és kilakoltatási moratórium ellenére időarányosan több hitelbiztosítéki ingatlan került értékesítésre, mint előző évben” – mutat rá a Felügyelet.³⁷ A kilakoltatási moratórium megszűnése 2012 márciusától azonban – bár ez első ránézésre az egyik legkeményebb korlátnak tűnik – várhatóan nem fogja jelentősen növelni a lakóingatlanok értékesítését, azt ugyanis számos egyéb körülmény nehezíti (így az elhúzódó válság, az alacsony hitelkínálat, az időközben hatályba lépett

(2) A pénzügyi intézmény a forintra történő átváltás napján köteles a fennálló, értékvesztés, illetve céltartalék figyelembe vétele nélkül megállapított követelése – ideértve különösen a már esedékessé vált kamatot, költséget és díjat is – értékének 25%-át elengedni.

³⁴ <http://www.bekeltet.bkik.hu/1-Hirek/87-Mi-az-az-arfolyamgat-mire-jo-a-gyujtoszamla?showPollResults=1> (2012-04-08)

³⁵ Módtv. 10.§

³⁶ Ld. M5. Táblázat, 80. o.

³⁷ PSZÁF: Kockázati Jelentés (2011. december). 20. o.

kényszerértékesítési kvóták). A kényszerértékesítési kvótákkal kapcsolatban érdekes adalék, hogy a 2011 harmadik negyedévére vonatkozóan a kényszerértékesítésre kijelölt fedezeti lakóingatlanok száma nem egészen 2.300 (a teljes állomány kb. 1,6%-a, tehát még a jogszabályban előírt 2%-ot sem éri el). Mindebből az következik, hogy a nyomott ingatlanpiaci árak és az értékesítési nehézségek miatt a bankok megkísérlik egyéb módon érvényesíteni követeléseiket az adósokkal szemben.³⁸

Nehéz tehát értékelni a jogszabályok eredményességét a lakóingatlanok elvesztésének megakadályozását illetően. Az adatok alapján azonban az látszik, hogy amíg a 90 napon túli fizetési késedelmes lakossági jelzáloghitelek aránya a vizsgált időszakban 3%-ról 12,8%-ra nőtt, addig az értékesítésben érintett lakóingatlanok arányának növekedése ennél kisebb mértékű volt (2008-ban: 6.977 db, míg 2011. első három negyedévében 13.501 db, 2010-ben 16.896 db).³⁹ Ennek kapcsán ismételten hangsúlyozzuk, hogy a gazdasági helyzet miatt az ingatlanárak nyomottak, az értékesítés nehézkes, ezért azt a hitelezők sem forszírozzák. Ami a közeljövőt illeti, a kényszerértékesítési kvóták alapvetően meghatározzák az értékesíthető ingatlanok számát. 2012 első negyedévében 2.952 ingatlan került kijelölésre kényszerértékesítésre,⁴⁰ ez alapján megközelítőleg évi 12.000 ingatlannal lehet számolni, ami a 2010-ben értékesített ingatlanok számának kb. 75%-a. Az ingatlanok egy része azonban az Eszközkezelőhöz kerül, így az adós bérlőként bennük maradhat.

IV. A VÉGTÖRLESZTÉS BŐL KIMARADÓ ADÓSOKRA HÁRULÓ TÖBBLETTERHEK PROBLEMATIKÁJA

A „devizahitelek megmentése” érdekében fogantatosított kormányzati lépések közül a legtöbbet vitatott intézkedés talán a végtörlesztés volt, ezért is indokolt ennek hatásait részletesebben megvizsgálni. A végtörlesztéssel kapcsolatban gyakran hangoztatott ellenérv, hogy csak az adósok azon kisebb hányada tud élni vele, akik a záros határidőn belül össze tudják gyűjteni a szükséges forrásokat. Az igazán nehéz helyzetben lévő adósokon tehát nem segít, ráadásul a bankok az őket ért veszteségeket nyilván igyekeznek áthárítani megmaradt ügyfeleikre. Az is problémát jelent, hogy a végtörlesztés lehetővé tétele során *nem tettek különbséget a befektetési céllal és a lakhatási céllal felvett devizahitel-adósok között*. Bár kétségtelen, hogy ez az elhatárolás olykor nehézségekbe ütközhet, a jelen helyzetben azonban visszas, hogy a takarékoskodó adófizetőkkel fizettetik meg annak a végtörlesztésnek a nagy részét, „amelynek kedvezményezettje sok esetben azért került bajba, mert üzleti célból – de meggondolatlanul! – fogott lakásberuházásba.”⁴¹ Ez ráadásul felveti az erkölcsi kockázat kérdést, mivel a „megmentett” adósok egy része azt a következtetést fogja levonni, hogy nincs túl nagy kockázat a költségekben, mert a kormányzat végső esetben úgylis a segítségére siet. Ez pedig az újra-eladósodás irányába hat.

Fentiek mellett számolni kell az alábbi – részben a Bevezetésben is érintett – hatásokkal:

1. A végtörlesztés *költség- és árfolyam-kockázati transzfert* valósít meg. Ami az előbbit illeti, a deviza és a forint kamatkülönbséteiből, illetve a piacnál kedvezőbb árfolyamból eredő költségeket valakinek át kell vállalnia; hazánkban ezt a pénzügyi szektorra terhelték. Az árfolyam-kockázat kapcsán pedig látni kell, hogy az a végtörlesztéssel nem szűnik meg, így valakinek át kell vállalni azt a háztartásoktól. A devizahitelek végtörlesztéséhez, illetve forinthitelekkel való kiváltásához ugyanis forint ellenében devizát kell vásárolni a devizapiacra, mivel „a háztartások nyitott devizapozíciójától nem lehet megszabadulni, a háztartás nyitott devizapozíciójának záródása mértékéig azt deviza eladásával át kell vennie valamelyik másik szektornak” – mutat rá a MNB. Devizát azonban a külföld csak magasabb

³⁸ Uo.

³⁹ PSZÁF Kockázati Jelentés (2011. december) M4 és M5 Táblázat, 79-80. o.

⁴⁰ Az adat forrása: <http://www.origo.hu/gazdasag/20120313-otezernel-tobb-ingatlan-jeloltek-kenyszerertekesitesre.html> (2012-04-14).

⁴¹ Kornai János: Találkozás Széchenyivel, 4. o. Az előadás a Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémia Széchenyi István emlékére rendezett ünnepi estjén, 2012. április 12-én hangzott el. Írott formában elérhető: www.kornai-janos.hu/Kornai2012_Talalkozas_Szechenyivel.pdf (2012-05-03).

kamat vagy gyengébb árfolyam mellett bocsátja rendelkezésre, ami nyomás alá helyezi a forint árfolyamát.⁴²

2. Az árfolyamra a végtörlesztés miatt előálló *negatív piaci hangulat* is kedvezőtlen hatást gyakorolt. Amint azt a Bankszövetség 2011 szeptemberében megjósolta,⁴³ a romló árfolyam miatt kamatemelés következett be (a 2011 szeptemberében érvényes 6%-ról november 30-ával 6,50, december 21-től pedig 7%-ra emelte a MNB a jegybanki alapkamatot⁴⁴). Ez egyrészt növeli az államadósság finanszírozási költségeit, másrészt a vállalati és lakossági kamatokat. Ezzel negatívan érinti mindazon adósokat, akik forintban vették fel hitelüket, vagy akik a végtörlesztéssel nem tudnak élni.
3. A bankok az elszenvedett veszteségek, a romló piaci hangulat, a kiszámíthatatlanság és a végtörlesztés miatti hitelporfólió romlás miatt szűkítik hitelezési tevékenységüket. A *hitelezési tevékenység szűkülése* gyengébb gazdasági növekedéshez vezet; a gazdasági fejlődés alapját ugyanis a beruházások képezik, amelyekhez a szükséges forrásokat – mivel hazánkban alacsony a megtakarítások aránya – többnyire hitelekkel teremtik elő. Ezek híján tehát a gazdasági növekedés beindulása sem várható.

A végtörlesztést az IMF is kritikával fogadta Világgazdasági Kilátások c. elemzésében, a szervezet ellenvetéseit az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- a végtörlesztés csak a jómódú adósok tekintetében célravezető,
- a veszteségek teljes terhét a bankokra hárítja (ezzel kapcsolatban elismerik ugyanakkor, hogy a kormányzat azóta lépéseket tett a terhek megosztása érdekében),
- a magánszerződésekbe való, visszamenőleges beavatkozás aláássa a befektetői bizalmat.⁴⁵

A fenti megállapításokat árnyalja ugyanakkor, hogy a bankok számára a végtörlesztés – a pillanatnyi veszteségeken túl – lehetőséget is hordoz, hiszen így a hirtelen beáramló forrásokból új, jobb ügyfélkörre tehetnek szert.⁴⁶ Emellett a negatív hatásokat tompítja a MNB azon intézkedése, melynek során a jegybanki tartalék terhére rendelkezésre bocsátja a szükséges devizamennyiséget. E megoldás előnye, hogy egyrészt mérsékli a növekvő piaci devizakeresletet (és így gátolja a forint árfolyamának gyengülését), másrészt a jegybanki devizaforrást igénybe vevő pénzintézeteknek vállalniuk kellett, hogy amennyiben a végtörlesztések következtében külföldi forrást fizetnek vissza, akkor elsőként az éven belül lejáró forrásokat törlesztik, csökkentve ezzel az eszközök és források lejáratának közötti eltérést.⁴⁷ A végtörlesztésből kimaradó adósokat az árfolyamgyengüléstől időlegesen az árfolyamrögzítés védheti meg. Azzal az érveléssel szemben pedig, hogy a végtörlesztés a jobb anyagi helyzetben lévő adósokon segít, közgazdasági nézőpontból arra lehet hivatkozni, hogy az állam ezzel is az aggregált kereslet növekedését kívánja elősegíteni.⁴⁸

V. ALTERNATÍV LEHETŐSÉGEK A JOGALKOTÁS SZÁMÁRA

Első ránézésre kézenfekvő lehetőségnek tűnik a teljes devizahitel állomány forintosítása (ez részben meg is történt, ld. a Módtv. 7.§ kapcsán írtakat), ám ennek meglehetősen magasak (lennének) a költségei, és emellett csupán árfolyam- és költségtranszferrel valósítana meg, de nem eredményezné a

⁴²MNB: Jelentés a pénzügyi stabilitásról, 2011. november. 26. o.

⁴³Ld. a Magyar Bankszövetség 2011. szeptember 21-én kelt Sajtóközleményét.

⁴⁴Ld. http://www.mnb.hu/Jegybanki_alapkamat_alakulasa (2012-05-02).

⁴⁵Az elemzés magyar nyelvű összefoglalója alapján. Elérhető pl.:

http://index.hu/gazdasag/magyar/2012/04/10/az_imf_kemenyen_leszolta_a_vegtorlesztet/ (2012-04-11).

⁴⁶Ld. http://www.bestbankar.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=439:nincs-mibl-vegtoerleszteni&catid=3:penzuegyi-hirek&Itemid=13 (2012-05-01).

⁴⁷<http://www.szakszervezetek.hu/index.php/hirek/4896-ketel-fegyvernek-bizonyulhat-a-vegtoerlesztes> (2012-5-02).

⁴⁸Bod Péter Ákos: Lakossági devizahitelezési problémáink. In: Fogyasztóvédelmi Szemle, 2012/1. szám. Elérhető: http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2012_marc/gazdasag_fogyasztolakossagi_devizahitelezes/ (2012-05-03).

tartozás állomány csökkenését.⁴⁹ Vizsgáljuk meg, hogy milyen eddig még nem alkalmazott alternatívák jöhetnek/jöhetnek volna szóba az adósok megsegítésére.

Szociális szempontból és a pénzügyi szektor felé tett gesztusként is érdemes lett volna megfontolni, hogy az „árfolyam kedvezményeket” (azaz a 180 HUF/CHF, 250 HUF/EUR, illetve 200 HUF/100 JPY) sávosan alkalmazzák, például oly módon, hogy 10 millió Ft-os hitelösszegig ez az árfolyam, 20 milliós összegig mondjuk 200 HUF/CHF (és ugyanígy a többi deviza esetében), 30 millió Ft-ig 220 HUF/CHF árfolyamon lehetne végtörleszteni.⁵⁰ Akár az előbbi módszerrel kombinálva, akár anélkül, lehetővé lehetne tenni, hogy ne csak a végtörlesztés, hanem a résztörlesztés is kedvezményes árfolyamon történjen, ezáltal azok helyzetén is könnyítve, akik a végtörlesztéshez szükséges tőkét nem tudják előteremteni. Megfontolandó ezek mellett egy olyan korlát előírása, melynek értelmében az adós mindenkori hiteltartozás nem lehet nagyobb, mint a fedezetül felkínált ingatlan értéke. Ily módon az adós úgy is szabadulhatna a hitelétől, hogy átadja a lakását a banknak, természetesen a már befizetett összegek elszámolása mellett, esetleges visszavásárlási jog kikötésével. Ennek magyarázata, hogy a bankok felelősek azért, hogy megfelelő nagyságú hitelt – és megfelelő terméket – adjanak az ügyfélnek, ezért viseljék ennek következményeit, és ez bizonyos védelmet is nyújtana az árfolyam-ingadozások ellen.⁵¹

VI. ÖSSZEGZÉS

Írásunkban a deviza- és deviza alapú hitelekkel kapcsolatos „adósmentő” intézkedéseket és ezek (várható) gazdasági hatásait kíséreltük meg röviden bemutatni, a korábban említett korlátokkal (kevés idő, le nem zárult folyamatok, stb.). Kiemelten foglalkoztunk a kormányzati intézkedések közül a végtörlesztéssel, bemutatva annak árnyoldalait és előnyeit is. Összességében az a meglátásunk, hogy az intézkedések mögött meghúzódó szándék helyes, a pénzügyi szektornak és az államnak is részt kell vállalni a probléma kezelésében, azonban az eddigi lépések egyrészt csak részleges és gyakran ideiglenes jellegű megoldást nyújtanak, másrészt a jogalkotás üteme és az egyeztetés hiánya nehezen átlátható helyzetet teremtett. Egyetértünk Bod Péter Ákossal⁵² abban, hogy tökéletes megoldás nincs a kialakult helyzetre, ennek ellenére és ennek ismeretében néhány alternatív javaslatot igyekeztünk bemutatni.

⁴⁹ E megoldás problémáit részletesen bemutatja Balás Tamás – Nagy Márton: A devizahitelek átváltása forinthitelekre. In: Hitelintézeti Szemle 2010/5. 416-430. o.

⁵⁰ Ld. Banyár József, a Budapesti Corvinus Egyetem c. egyetemi docensének Devizahitel-javaslat 2011. szeptember 27. kéziratát.

⁵¹ Banyár: i.m. alapján.

⁵² Ld. Bod: i.m.