

KÖNIG ÉVA

Adósságkezelés: sikerek és kudarcok

A lakhatás az egyik legalapvetőbb emberi szükséglet. A hátralékok miatt elrendelt kilakoltatások megelőzése, a lakhatás feltételeinek megőrzése érdekében az elmúlt másfél évtized alatt több kormányzati adósságkezelési program indult. A cikk e központi programok történetét kíséri végig. A lakossági adósságkonszolidációkra tett kísérletek eddigi mérlege – mint látni fogjuk – inkább a kudarcok felé billen el, mint a sikerek irányába.

A programok elemzése, a kudarcok okainak számbavétele hozzájárulhat ahhoz, hogy a következő években eredményesebb programok induljanak, az adósságkezelésben érintett szereplők – a lakosság, a hitelezők, a szociális munkások és a politikusok – maguk is sikerként és ne kudarcként éljék meg az erőfeszítéseiket.

A nyolcvanas évek végétől kezdődően a háztartások költségvetésén belül egyre jelentősebbé váltak a lakással kapcsolatos kiadások. Míg a nyolcvanas években a családok átlagosan a jövedelmük 10 százalékát fordították lakásfenntartásra, addig a kilencvenes évek közepére ez az arány megduplázódott. A közüzemi díjak fogyasztói árindexet jóval meghaladó emelkedését az energiahordozók ártámogatásának leépítése okozta, ami egybeesett a munkanélküliség elterjedésével, az alsó középrétegek elszegényedésével. A kilencvenes évek elején egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a tömeges hajléktalanság csak a lakástámogatások bevezetésével kerülhető el.¹ A szociális ellátórendszerben szinte egy időben – ha más-más módon is – két típusú támogatás jelent meg. Az egyik a *havi kiadásokhoz való hozzájárulás*, amely a fizetőképesség megőrzésére, a másik a *hátralékkal rendelkező családoknak nyújtott segítségformák rendszere*, amely a fizetőképesség helyreállítását célozza.

Bár a cikkben elsősorban az adósságkezelés eddigi rövid történetét, illetve ennek tanulságait igyekszem felvázolni, óhatatlanul szót kell ejteni a lakásfenntartáshoz kapcsolódó támogatásokról is. Hiszen a hátralékos

¹ A lakás elárverezése nemcsak a lakással összefüggő adósságok miatt következhet be, hanem más típusú tartozások – például adó vagy vállalkozáshoz felvett hitel – miatt is. A Magyarországon alkalmazott adósságkezelési programok ez ideig csak a lakhatással kapcsolatos kiadásokra terjedtek ki. A fejlettebb országokban ennél szélesebben értelmezik és alkalmazzák az adósságkezelést.

TANULMÁNYOK

családok száma, valamint az adósságrendezés sikere nagymértékben függ a folyó kiadásokhoz igazodó szociális juttatások hatékonyságától is.²

Kísérletek az eladósodás megelőzésére

Az egyre emelkedő lakásköltségekre való tekintettel 1993-ban bevezették a lakásfenntartási támogatást. A szociális törvényben szabályozott ellátások közül ezt a támogatási formát az önkormányzati hatáskörbe utalták, vagyis a jogszabályi keretfeltételek mellett minden település maga határozta meg, hogy lakosságának mely csoportjait és milyen mértékben támogatja. Ezen, 2004-ig fennálló szabályozásnak több következménye is volt. A leglényegesebbek a következők:

- az önkormányzatok egy része, elsősorban a kisebb települések nem is nyújtottak ilyen támogatást (például: 1998-ban a kétezer lélekszám alatti települések 60 százalékában nem folyósítottak lakásfenntartási támogatást);
- ahol működött a támogatás, ott is csak a lakáskiadások töredékét – 2003-ban az átlagos háztartás esetén kb. a 8 százalékát – fedezte (a támogatás havi átlaga még 2003-ban sem haladta meg a 2 ezer forintot);
- 1997-től évről évre egyre kevesebben részesültek az ellátásban, aminek következményeként hat év alatt a támogatott családok száma felére csökkent.

1. táblázat Lakásfenntartási támogatásra vonatkozó adatok (1994–2003 között)

Évszám	Támogatásban részesülők száma (fő)	Támogatásra fordított kiadás (millió Ft)	Egy főre jutó havi összeg (Ft)
1994	82 436	1014	1025
1995	234 727	2332	828
1996	236 559	3004	1066
1997	296 280	3698	1040
1998	268 721	3881	1203
1999	211 876	3654	1437
2000	197 032	3551	1500
2001	183 220	3587	1631
2002	175 055	3762	1790
2003	148 232	3539	1990

Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv. KSH, Budapest, 2004

Bár a lakásfenntartási támogatás bevezetésének célja az alacsony jövedelmű lakossági csoportok fizetőképességének megőrzése volt, ezt a

² Itt szeretnék köszönetet mondani Gyulai Gabriellának, aki a lakhatáshoz kapcsolódó támogatások témafelelőseként 15 éven át segítette munkámat. Nélküle nemcsak a magyarországi adósságkezelés lenne jóval fejletlenebb, hanem ez a cikk sem születhetett volna meg. Hiszen megírásakor döntően azokra a felmérésekre, minisztériumi anyagokra támaszkodtam, amelyeket közösen készítettünk a különböző lakossági adósságterhek enyhítését célzó programok előkészítésekor és értékelésekor. Emiatt közvetetten jelen tanulmány társszerzője is.

funkcióját sem kiterjedtségében, sem összegében nem tudta betölteni. A Tárki (2002) által végzett kutatás ³ szerint több mint 600 ezer háztartás tekinthető „rezsi”-szegénynek, vagyis olyanoknak, mint aki rászorult lenne a támogatásra. Az ellátásban részesülők száma viszont messze elmaradt ettől a nagyságrendtől,³ és a támogatottak is olyan alacsony összegű juttatást kaptak, hogy az semmiképpen sem tudta enyhíteni fizetési problémáikat. Ha azt is figyelembe vesszük, hogy a támogatások 60 százalékát még 2003-ban is készpénzben folyósították, és ez esetben közel sem biztos, hogy a segílyt a lakásfenntartásra fordították, akkor végleg kétséges, hogy mennyire volt képes a lakás megtartását szolgálni ez a juttatási forma.

A lakásfenntartási támogatás nem kellő hatékonyságát mutatja az is, hogy a *nagyobb mértékű energiaár-emelés alkalmával külön kompenzációs intézkedéseket is hoztak*. Ha más-más finanszírozási rendszerben és szervezeti formában is, de az áremelésből eredő lakossági terhek ellentételezését központilag végezték, és csak részleges mértékű volt.

Az első ilyen intézkedést *1995-ben vezették be*. Az 1995/1996-os fűtési szezonhoz kapcsolódva, 6 hónapig havi 600 forint/fő támogatásban részesültek a lakosság szociálisan rászorultnak minősített csoportjai. A célcsoportokat különböző ismérvek alapján határozták meg: a nyugdíjasok közül az életkor és a nyugdíj összege, a családi pótlékban részesülőket pedig a gyermekszám alapján. Külön kategóriát képeztek a gyermeküket egyedül nevelők, a munkanélküliek közül pedig az ellátásban részesülők. Mivel a *kompenzáció már folyósított ellátáshoz kapcsolódott*, eljuttatása egyszerű és költségkímélő volt, de célzottságát illetően kevésbé bizonyult hatékonynak. Nemcsak a támogatás összege és átmeneti jellege miatt, hanem azért sem, mert nem a háztartást mint fogyasztási egységet, hanem a személyt célozta meg. Hiszen például más annak a kis nyugdíjjal rendelkező idős személynek a helyzete, aki egyedül él, és más azé, aki a jó keresetű gyermekeivel lakik együtt. A lakossági kompenzáció 5 milliárd forintba került, miközben a lakásfenntartási támogatásra csak 3 milliárd forintot fordítottak 1996-ban.

A következő intézkedést *1997-ben vezették be*, amikor kormányzati kezdeményezésére létrejött az *Energia Alapítvány a szociálisan rászorultakért*. Az alapítványi konstrukcióban a támogatási célokat szolgáló források létrehozásához piaci szereplők, az áram- és gázszolgáltató társaságok is hozzájárultak. Az áramszolgáltatók 472 millió forinttal, a gázszolgáltatók pedig 591 millió forinttal támogatták az alapítványt. Az állami részesedés pedig az áramot illetően 1 milliárd, a gázkompenzációnál pedig 700 millió forint volt. Így összességében több mint 2,5 milliárd forintot osztottak szét. A támogatandó célcsoport kiválasztása is eltért az 1995-ös megoldástól. Azok nyújthattak be kérelmet, akik vagy az önkormányzattól kaptak szociális támogatást – rendszeres szociális vagy rendszeres nevelési segílyt, közgyógyellátást stb. –, vagy azok, akiknek rászorultságát az önkormányzat igazolta. Villamosenergia-támogatásban 370 ezer, gázkompenzációban 410 ezer család részesült. Bár a támogatás összegét diffe-

³ Arra a kérdésre, hogy valóban a legrászorultabbakhoz jut-e el a támogatás, jelen cikk nem tér ki. Erről bővebben olvasható a Tárki (2002) tanulmányában.

renciáltan határozták meg, ez átlagosan egyszeri 4 ezer forintot jelentett az érintetteknek.⁴ Mivel a támogatást egy teljesen új konstrukcióba illesztették bele, a lebonyolítása sem volt egyszerű. Az e célra készült adatlapokat meg kellett küldeni fogyasztóknak, a települési önkormányzatok jegyzőit fel kellett készíteni a feladatra, ki kellett alakítani a feldolgozást lehetővé tevő számítógépes rendszert, és a támogatási mértékek kiszámítását végző algoritmust stb. Szakmai szempontból viszont pozitívnak tekinthető, hogy a támogatási összegek a díjszámlákon jelentek meg és nem készpénzben fizették ki, így azt valóban csak a közüzemi kiadásokra lehetett fordítani.

Mivel a hátralék keletkezését az alacsony jövedelmű családoknál nem olyan egyszerű megelőzni, az alacsony hatékonyságú lakásfenntartási támogatás, illetve az ezt kiegészítő egyszeri kompenzációk nem is bizonyulhattak kielégítő megoldásnak a családok eladósodásának megakadályozásához. Így szinte szükségszerű volt az átfogó adósságkezelő program megindítása a kilencvenes évek végén.

Az adósságkezelés kezdete

Az 1998-as – első átfogó – adósságkezelő programot megelőzte a *kísérleti útkeresés időszaka*. 1990–1994 között az akkori Népjelölti Minisztérium meghívásos pályázati rendszer keretében két ütemben nyújtott támogatást az önkormányzatoknak a közüzemi adósság kezeléséhez.⁵ Elsősorban a magas munkanélküliséggel sújtott térségekben lévő városokban – például Ózdon, Miskolcon, Nyíregyházán, Tatabányán, Hatvanban – indult el a hátralékok kezelése, de az elsők között volt Szeged és Szombathely is. A kísérletben részt vevő települések egy része a program lezárását követően is működtette az adósságkezelést, a saját költségvetésből.

A pályázati programot több forrásból finanszírozták, melyekben a „hitelvezető” szervezetek is részt vettek. Az együttműködés szabályait és a vállalt kötelezettségeket szerződésben rögzítették a hátralékkezelésben részt vevő felek.

A forrásmegosztás jellemzően az alábbi volt:

- központi költségvetés 50–40%,
- önkormányzati hozzájárulás 20–30%,
- közüzemi szolgáltatók 10–10%,
- adós háztartások 20–20%.

A kísérleti jellegű önkormányzati programok a rövid távú kríziskezelésre összpontosítottak, vagyis többnyire egy összegű támogatás formájában egyenlítették ki a díjhátralékot a szolgáltató számára. Bár a támogatás átmenetileg csökkentette az adósságállományt, és elhárította a kilakoltatás veszélyét, de tartós eredményt nem tudott hozni. *A támogatásban részesült családok többsége rövid időn belül újból hátralékossá vált.*

⁴ Az 1998-as választások után az Energia Alapítvány működése megszűnt.

⁵ A pályázati adósságkezelési program a hiteltartozásokra nem terjedt ki.

A kísérleti időszak legnagyobb eredménye, hogy megkezdődött az adósságkezelés problematikájának feltérképezése, és ennek alapján a kezelés módszertanának kialakulása. A díjhátralék-kezelő projektek többsége az egyes háztartások helyzetének vizsgálata nélkül egyszeri támogatással próbálta rendezni az adósságot. Az egyszeri támogatás viszont hosszabb távon nem segít, mert vagy jövedelemhiány, vagy helytelen gazdálkodás az eladósodás oka. A tartósabb és komplexebb segítségnyújtás szükségességének felismerése hívta életre a családsegítő szolgálatokon belül az eladósodott háztartások tanácsadason alapuló támogatását.

Ennek hatására a kilencvenes évek közepén a helyi gyakorlatra építve kezdett kialakulni az adósságkezelési tanácsadás módszertana. A folyamatot felgyorsította, hogy a salgótarjáni Népjóléti Képzési Központ holland együttműködésben 1995-től elindította az adósságkezelő tanácsadók képzését. A holland képzés magyarországi adaptációjával egyértelművé vált, hogy az adósságkezelés önálló szakterület, amelynek fő feladata, hogy segítséget nyújtson a család gazdálkodásához, a meglévő jövedelem „beosztásához”, valamint az adósság törlesztésekor reálisan vállalható összeg meghatározásához.

Átmeneti megoldás

Az egyszeri, akut kezelésre összpontosító programok nem érték el céljukat, a lakossági hátralékok tovább nőttek. A kilencvenes évek második felére olyan mértékű lett az eladósodás, hogy újból napirendre került a lakossági adósságok rendezésének kérdése. Az 1998-ban meghirdetett adósságkonszolidáció keretében biztosított központi támogatást már nem egyáltalán, pályázati úton lehetett igénybe venni, hanem jogszabályi feltételek alapján valamennyi település csatlakozhatott a programhoz. Az adósságkezelés formáit, a támogatható hátralékok körét, valamint a központi forrás igénybevételi szabályait a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és a lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998 (V. 13.) kormányrendelet határozta meg.

Az 1998-as intézkedés közbenső lépésnek tekinthető, mivel már egységesen szabályozta az adósságkezelés feltételeit, de nem épült be a szociálpolitika eszköztárába, csak átmenetileg biztosította a támogatást. A közüzemidíj-tartozások esetében 1999 végéig, a lakáshiteleknél pedig 2001 végéig lehetett központi forrást igénybe venni, az esetben, ha az önkormányzat 1998. szeptember 30-ig rendeletet alkotott, és az adóssal 1998 végéig megkötötte a szerződést. Vagyis az önkormányzatok számára néhány hónap állt rendelkezésre arra, hogy eldöntsék, részt vesznek-e a programban vagy sem.

A program indítását helyzetfelmérés előzte meg. Az adatgyűjtés a lakhatással összefüggő legfontosabb közüzemi szolgáltatásokra és lakáshitelekre vonatkozott, konkrétan: az elektromos áramra, a vezetékes gázra, a távfűtésre és a melegvíz-szolgáltatásra (távhőre), valamint az OTP-től 1993. december 31-ig felvett hitelekre. A felmérésbe bevont adatkör az összes

TANULMÁNYOK

lakáskiadás kb. 60 százalékát teszi ki.⁶ Az adatszolgáltató szervek szétaprózottsága miatt az adatgyűjtés nem terjedt ki a víz- és csatornaszolgáltatásra, a lakbérre, a társasházi közös költségre, pb-gázra, valamint a többi lakáshitelre. Emiatt a lakosság eladósodása nagyobb mértékű volt, mint azt a következő táblázatok adatai mutatják.

2. táblázat Közüzemidíj-tartozások adatai (1996. június–1997. május között)

Megnevezés	Áram	Gáz	Távhő	Összesen
Fogyasztók száma (ezer fő)	4 581	2 491	641	7 713
Hátralékos fogyasztók száma (ezer fő)	604	137	135	876
Hátralékos fogyasztók aránya (%)	13,2	5,5	21,1	11,4
Éves fogyasztás (M Ft)	90 251	86 563	42 076	218 890
Hátralék összege (M Ft)	2 700	2 223	5 082	10 005
Hátralék összegének aránya (%)	3,0	2,6	12,1	4,6
Egy adósra jutó hátralék összege (Ft)	4 470	16 226	37 644	11 421

Forrás: Az érintett közüzemi vállalatok adatszolgáltatása.

Figyelembe véve, hogy az adós háztartások egy része több szolgáltatón is tartozik, a fogyasztók kb. 10 százalékát – 750–800 ezer háztartást – érintette a közüzemi adósság problémája. A számlázott fogyasztáshoz viszonyítva a hátralék összege viszont csak 5 százalékos arányt képviselt, ami közvetetten arra utal, hogy az alacsony jövedelmű kis fogyasztók köréből kerültek ki jellemzően a hátralékosok.

A hátralékosok többsége néhány havi tartozást görget maga előtt, amelyet ha késedelmesen is, de általában kiegyenlít, majd a folyamat indul előlről. (A hátralékosok 68 százalékánál a tartozás nem haladja meg a három havi díj összegét.) Egy éven túli tartozás a hátralékosok 10 százalékát terhelte, ők azok, akik külső segítség nélkül nem képesek tartozásuk rendezésére.

Mind a tartozás nagyságrendjét, mind az eladósodottak körét tekintve a távhőszolgáltatás adatai mutatták a legkedvezőtlenebb képet. A legtöbben az elektromos szolgáltatás terén maradtak el a fizetéssel, de a hátralék nagyságrendje itt viszonylag alacsony. Ez abból is adódik, hogy a háztartások döntő többsége az áramot csak világításra és háztartási gépek működtetéséhez használja. Bár a gázszolgáltatásnál a legalacsonyabb az adósságot felhalmozók aránya, az egy háztartásra jutó összeg közel négyszerese a villanynál tapasztaltnak.

A cikk – célkitűzéséből adódóan – az adósságkezelési programok bemutatására szorítkozik, és nem tér ki a hátralékokra vonatkozó adatok részletesebb vizsgálatára. Annyit viszont mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy a kilencvenes évek elején⁷ a közüzemidíj-hátralék felhalmozódása elsősorban városi problémaként jelentkezett, és a legnagyobb mértékű eladósodás a fővárost jellemezte. A kilencvenes évek második

⁶ A lakáskiadások összetétele a Tárki (2002) tanulmányában található.

⁷ A szolgáltatók bevonásával a minisztérium már 1992–1993-ban is végzett adatgyűjtést a háztartási adósságállomány feltérképezésére, ami 1998-ban lehetővé tette az összehasonlítást.

felében viszont a szolgáltatások kiépülése – elsősorban a gázprogram következményeként – a kistelepüléseken is egyre nagyobb méretűvé vált.

A közüzemidíj-hátralékok mellett a felmérés kiterjedt az OTP Bank Rt.-nél felvett lakáshitelekre is, pontosabban az ügyfeleknek az eladósodás szempontjából legjobban érintett körére. A hitelállomány különböző időben és különböző támogatási, visszafizetési feltételek mellett felvett hitelekből áll. A feltételek befolyásolják a hátralékok felhalmozódásának alakulását. Az adósság szempontjából két hitelforma „veszélyeztetett”:

- Az ún. régi feltételű hitel, amelyet 1988. december 31-e előtti szabályok alapján nyújtottak, jellemzően évi 3 százalékos kamattal. A szerződés feltételeit 1990-ben az állam egyoldalúan megváltoztatta, felemelve a kamatot. Akik vállalták tartozásuk azonnali kiegyenlítését vagy a továbbiakban a banki hitelkamatok fizetését, azoknak elengedték tartozásuk felét (1998-ban a piaci kamat 26 százalék volt!). Akik ezt nem tudták vállalni, azoknak teljes tartozása a megemelt, de fix (évi 12 százalékos) kamattal terhelődött meg.⁸ E hitelforma további jellegzetessége a 100 százalékos állami garanciavállalás, amire még a későbbiekben kitérek.

- Az ún. törlesztéses hitelek csoportjába az 1989. január 1. és 1993. december 31. között felvett változó kamatozású hitelek tartoznak, melyek esetében a költségvetés a kamatok minimum 15 százalékos támogatását vállalta. Ebben az időszakban voltak a legmagasabbak a kamatlábak (30 százalékot meghaladóak), és ez a támogatási konstrukció volt a legkedvezőtlenebb. A támogatás igénybevétele a törlesztéshez kapcsolódott, így a fizetés elmaradása esetén az egész hitelre ráterhelődött a piaci kamat. Ezt követően a hosszú lejáratú lakáshitelek támogatására kedvezőbb konstrukciókat vezettek be.

3. táblázat OTP-től felvett lakáshitel-tartozás adatai (1997. XII. 31.)

Megnevezés	Régi feltételű (1989 előtti)	Törlesztéses (1989–1993)	Összesen
Hitelszerződések száma	251 353	325 997	577 350
Hátralékos hitelszerződések száma	74 062	23 567	97 629
Ebből:			
– egy éven túli tartozás	50 570	10 032	60 602
– felmondott	23 492	13 535	37 027
Hátralékosok aránya (%)	29,5	7,2	16,9
Hitelállomány (M Ft)	31 436	46 431	77 867
Hátralékos hitelállomány (M Ft)	12 184	8 359	20 543
Ebből:			
– egy éven túli tartozás	7 185	2 488	9 673
– felmondott	4 999	5 871	10 870
A hátralékos hitelállomány aránya (%)	38,8	18,0	26,4
Egy hátralékosra jutó tartozás (Ft)	164 649	354 691	210 419

Forrás: Az OTP Bank Rt. adatszolgáltatása.

⁸ Az OTP adatai alapján 1997-ben a régi feltételű hitelek 73 százaléka tartozott e körbe, és e hiteleknél a költségvetés a piaci és a fix kamat közötti különbség megfizetését vállalta át.

TANULMÁNYOK

Figyelembe véve, hogy egy személynek több hitelszerződése is lehet, hitelhátralékkal kb. 1997-ben 80–90 ezren rendelkeztek. A közüzemi tartozásokkal összehasonlítva a hiteladósság kevesebb családot érintett, azonban jóval magasabb összegben. Mivel a hátralék összege a kétszerese – 20 milliárd forint – volt a közüzemi tartozás összegének, az egy főre jutó átlagadósság nagyságrendileg magasabb.

A két hitelforma között is lényeges eltérések vannak. A régi feltételű hiteleknel igen nagymértékű az eladósodás: a hitelállomány közel 40 százaléka hátralékos. Ugyanakkor az egy főre jutó elmaradás összege a fele a törlesztéses hitelekre jellemző értéknek. A törlesztéses tartozással rendelkezők aránya viszonylag alacsony volt, de a magas összegű hátralék miatt a visszafizetés esélyei jóval kisebbek.

A felmérést követően került sor a program kidolgozására és az ezt szabályozó kormányrendelet elfogadására. A 96/1998 (V. 13.) kormányrendelet csak néhány kérdéskört szabályozott taxatíván, a többit csak keretjelleggel az önkormányzati szabályozás körébe utalta. (Például azt is, hogy ki részesíthető támogatásban, vagyis a támogatás jogosultsági feltételeinek meghatározására is az önkormányzatok kaptak felhatalmazást.)

A rendelet alkalmazásában legalább hat havi adósság minősült olyanoknak, amelynek rendezése támogatható volt. A jogszabály az adósságkezelés három formáját nevesítette:

- az adósságkezelési támogatást, amely nem haladhatta meg a kezelt adósság 70 százalékát,
- a lakáshitel-tartozás önkormányzati átvállalását (miután az adósságot kifizették a hitelintézetnek, a tartozás az önkormányzatot illeti),
- az önkormányzat részéről a lakás megvásárlását a tartozás kiegyenlítése mellett.

Az adósságrendezésre fordított önkormányzati kifizetések 55 százalékát, a társadalmilag, gazdaságilag hátrányos helyzetben lévő települések esetében pedig 80 százalékát a központi költségvetés megtérítette. A rendelet kiadásakor az OTP Bank Rt. a hátralékosokkal szemben végrehajtási moratóriumot léptetett életbe, bízva az adósságok visszafizetésében.

A kedvező központi költségvetési hozzájárulás ellenére a program eredményei szerények voltak, mind az eladósodott családok számához, mind a felhalmozódott adósság összegéhez viszonyítva. Az önkormányzatok 13 százaléka – összesen 400 települési önkormányzat – élt a lehetőséggel, legnagyobb arányban a városok és a fővárosi kerületek. A helyi rendeletet alkotó önkormányzatoknál közel 9 ezer családnál zajlott adósságkezelés, melyek eredményeként kb. 1,5 milliárd forint összegű közüzemidíj-hátralékot fizettek vissza. Az igénybe vett állami támogatás 410 millió forintot tett ki, ami nem érte el a tervezett központi előirányzat 40 százalékát. Az 1998–1999. évi keret mintegy 60 százalékát nem használták fel!

Az eredménytelenség okai összetettek. A program helyi indítása egybeesett az önkormányzati választásokkal, így a jelentőségénél kisebb figyelmet kapott. Emellett a program meghatározott időtartamra szólt, és ezen időn belül az önkormányzatoknak egyrészt nem volt felszabadítha-

tó forrásuk az adósságkezelés finanszírozására, másrészt nem volt módjuk arra, hogy megállapodjanak a szolgáltatókkal, és ennek alapján megalkossák a helyi rendeletet. Ahol mégis bevezették, ott is alacsony volt a lakossági részvétel, ami a következő okokra vezethető vissza:

- mivel az önkormányzatok többsége nem vállalta a havonkénti törlesztéssel járó többletadminisztrációt, az adósok számára előírt 30 százalékos önrészt jellemzően egy összegben kellett befizetni, amit a háztartások jelentős része nem tudott teljesíteni,
- jellemző volt továbbá, hogy az önkormányzat által nyújtott adósságkezelési támogatást „visszatérítendő” formában határozták meg, tehát a családoknak a program során a teljes adósságot kellett megfizetniük,
- a helyben adható tipikus támogatási összeg 50-60 ezer forint/háztartás volt, ami az előírt önrész miatt bekorlátozta a kezelhető adósság nagyságát.

Az önkormányzatok elsősorban a tulajdonukban (fenntartásukban) lévő közüzemi szolgáltató vállalatok kintlévőségeinek kezelését részesítették előnyben, ezt kapcsolták össze az adósságkezelési programmal (például: lakbér, távhőszolgáltatás, víz-, csatornadíj). A programban résztvevő önkormányzatok döntő többségénél – 90 százalékánál – megfelelő érdekeltiség hiányában az adósságkezelés nem terjedt ki a hitelekre. Miközben a lakáshitel-hátralékot felhalmozott családok körében komoly várakozást keltett az 1998-as program, amelyet tovább gerjesztett az OTP moratóriuma, megközelítőleg 1300 lakáshitel-visszafizetési megállapodást kötöttek meg.

Bár a jogszabály lehetővé tette a tartozásátvállalást vagy a lakás megvásárlását és továbbiakban a bérlakásként való hasznosítását, ez a megoldási forma csak elvétve fordult elő. Miközben ezek az ötletek az adósságkezelés kapcsán újból és újból felbukkannak, az önkormányzatok az ilyen típusú megoldásokban a legkevésbé érdekeltek. Mint arra a következő részben röviden kitérek, a szociálisan hátrányos helyzetben lévők hitellel terhelt ingatlanjainak mind a területi elhelyezkedése, mind a minősége kedvezőtlen. Így az ingatlan vagy az azzal kapcsolatos tartozás vállalása inkább terhet, mint előnyt jelent a helyi igazgatásnak.

Mivel a helyi programok legkevésbé a hiteltartozásokat érintették, a lakosság eladósodása és ebből adódóan a lakás elvesztésének veszélye a hiteltartozásoknál érezte legjobban a hatását. Az egy évet meghaladó késedelemmel terhelt számlák aránya 1999 végére 24 százalékra, a felmondott hitelszámlák aránya 16 százalékra emelkedett. A felmondott hitelszámlák átütetése nem jelentett megoldást, hiszen a magasabb, ötszázezer–egymillió forint közötti hitelek havi törlesztő részlete az átütetést követően is kb. 12–18 ezer forint maradt. A munkajövedelemmel nem rendelkező háztartások (melyeket munkanélküliség, rokkantság, tartósan beteg családtag, stb. jellemez) más alapvető szükségleteik korlátozásával sem képesek ekkora összegű havi törlesztőrészletet fizetni.

Az 1998-as kormányrendelet végrehajtásának tapasztalatai bizonyították, hogy a hitelhátralékok kezelése önkormányzati hatáskörben nem oldható meg eredményesen, így szinte szükségszerűen merült fel egy központilag vezérelt, célzott program meghirdetése.

Központi program a hiteltartozásokra

A lakáshitelekből eredő adósságok rendezését célzó *programot 2001-ben* hirdették meg. A program két hitelkörre – a 1989 előttiére és a 1989–1993 közöttire – terjedt ki.⁹ A támogatás feltételeit a lakáscélú hitelhátralékok terheinek mérséklését érintő feladatokról szóló 66/2001. (IV. 20.) kormányrendelet szabályozta.

A támogatásban azok a személyek részesülhettek, akiknek a hitelszerződést az OTP Bank Rt. 2001. január 1-je előtt felmondta, és az adós (vagy adóstárs) a kérelem benyújtásakor is a hitellel terhelt ingatlanban lakott. Az utóbbi feltételt az indokolta, hogy a program elsődleges célja a lakhatás feltételeinek megőrzése volt. Mint a végrehajtás során kiderült, sok családnak már elárverezték a lakását – így már nem tudott ott lakni –, de még mindig jelentős összegű volt a tartozása.

Keretjelleggel, konkrét mérték nélkül szabályozták a támogatás megállapíthatóságának jövedelmi és vagyoni feltételeit, valamint a hitellel terhelt ingatlan piaci értékét. A támogatás mértékét viszont a hitelformák valamint az adós és családja szociális helyzetétől függően differenciáltan határozták meg.

1989 előtti hiteleknél a tőke- és kamattartozást összevonták hitelhátralék címén, és a támogatás mértéke a következő lett:

- alapesetben az összes tartozás 50 százaléka,
- méltánylást érdemlő esetben (a házastárs elhalálozása, az adós munkaképességének 67 százalékos csökkenése, a szociális jövedelemre való jogosultság) pedig 70 százaléka.

1989–1993 közötti hiteleknél a támogatás három típusú lehetett:

- alapesetben a kamattartozást vállalták át, illetve engedték el (kamattámogatás);
- ha az adós a háztartásában kiegészítő családi pótlékban részesülő gyermeket nevelt, akkor a kamattartozás elengedése mellett gyermekenként 50 ezer forint támogatás is megillette, de az így igénybe vett támogatás nem lehetett több, mint a fennálló tőketartozás 50 százaléka (gyermek utáni kedvezmény);
- méltánylást érdemlő esetben pedig úgy kellett a támogatás összegét megállapítani, hogy a fennmaradó adósság öt év alatt havi ötezer forintos részletekben megfizethető legyen (tőketörlesztési támogatás).

A támogatásban részesítetteknek a hiteltartozás fennmaradó – a támogatás igénybevételeivel csökkentett – részének törlesztését vállalniuk kellett, vagyis a támogatást csak az OTP-vel kötött hitelszerződés után lehetett jóváírni.

A kormányrendelet a szociális és családügyi minisztert hatalmazta fel a támogatási kérelmek elbírálására, a döntés meghozatalára. Ebből adódóan a program megszervezése, lebonyolítása a minisztériumi apparátusra hárult, de figyelemmel kellett lenni arra, hogy a kezelni kívánt

⁹ Eredetileg csak a régi feltételűekre vonatkozott volna a támogatás, a törlesztéses hitelek csak később – az OTP kezdeményezésére – kerültek be a támogatási körbe.

probléma polgári jogviszony keretében létrejött szerződéseket érintett. A hitelszerződést az OTP Bank Rt. és az adós kötötte meg, és a hitelnyújtó szüntette meg, felmondással. Emiatt az érintetteket csak a bank értesíthette, valamint az adósság rendezése is csak újabb szerződés megkötésével realizálódhatott. Ez együttműködést tett szükségessé, amelyet az OTP Bank Rt. elnöke és a szociális és családügyi miniszter által aláírt keretmegállapodás rögzített.

A megállapodás alapján az OTP Bank Rt. az adósságkezelési programhoz 4 milliárd forinttal járult hozzá, kiegészítve ezzel a költségvetési forrásokat. Az OTP által biztosított forrást kizárólag az 1989–1993 közötti időszakban felvett hitelekre, és e hitelek esetén is csak kamattartozások elengedésére lehetett felhasználni. Mivel az 1989 előtti hitelekre 100 százalékos az állami garanciavállalás, e hátralékok kezeléséhez az OTP pénzügyileg nem járult hozzá.

Az érintettek részére az OTP küldte meg a támogatás igénybevételéről szóló tájékoztatót és a kérelem adatlapját, amelyen már szerepelt a fennálló tartozás összege. A támogatás iránti kérelmet a hitellel érintett ingatlan fekvése szerinti település önkormányzati jegyzőjéhez kellett benyújtani, aki az adós által csatolt igazolások alapján az elbíráláshoz szükséges adatokat kitöltötte, és a kérelmeket továbbította a hitelintézet felé.

A programban való részvétel lehetőségéről 56 ezer család kapott értesítést, mivel a programba bevont két hitelkörben ennyi volt a felmondott szerződések száma. Ha összevetjük az 1997. évi adatokkal, akkor megállapítható, hogy az adósok száma pár év alatt közel 20 ezer fővel nőtt, a felmondott hitelállomány pedig megháromszorozódott. A növekedés a törlesztéses hiteleknél nagyobb volt, mint az ún. régi feltételűeknél. A tartozás ilyen mértékű emelkedése az adósságcsapdával függ össze, ami abból adódik, hogy ha valaki elmarad a rendszeres törlesztéssel a büntető kamatok halmozódása miatt, annál a tartozás összege rövid időn belül akár meg is duplázódhat.

4. táblázat A támogatási kérelmek adatai (2001. évi program)

Megnevezés	1989 előtti hitelek	1989–1993 közötti hitelek	Összesen
Értesített adósok száma (fő)	33 766	22 575	56 341
A programba bevont hátralék összege (Mrd Ft)	13,8	17,9	31,7
Beérkezett kérelmek száma (db)	19 303	11 765	31 068
Kérelmekkel érintett hátralék összege (Mrd Ft)	8,2	10,0	18,2

Forrás: Szociális és Családügyi Minisztérium.

Az értesített adósok 55 százaléka – 31 ezer fő – igényelte a támogatást. A részvételi arányt illetően a két hitelforma között számottevő eltérés nem mutatkozott. (Az 1989 előtti hiteleknél 57 százalékos, a 1989–1993 közöttiekénél pedig 52 százalékos volt a kérelmet benyújtók aránya.) Az, hogy az adósok közel fele nem élt a felajánlott – a támogatás nagyságrendjét te-

TANULMÁNYOK

kintve igen kedvező – *lehetőséggel*, alapvetően két okra vezethető vissza. Az egyik, hogy az adósok egy része nem elérhető, amit az támaszt alá, hogy a kiküldött levelekből 10 ezer érkezett vissza kézbesítetlenül, a „címezett ismeretlen” vagy „elhalálozott” megjegyzéssel. Ez részben a hitelintézetnél vezetett adatok pontatlanságából is adódik, mert a változásokat (például egy tulajdonosváltást) – nem mindig vezették át a nyilvántartásban. A másik ok, hogy az adósok egy résznek annyira rossz a szociális helyzete, hogy nem érdekelt a tartozása rendezésében, mivel nincs mit behajtani rajta, valamint mert a támogatás után fennmaradó önrészt sincs miből fizetnie.

A program végrehajtásához szükséges pénzügyi fedezet biztosítása előtt felmerült a kormányrendeletben keretjelleggel előírt szociális szempontok érvényesítésének a kérdése. A kérelmezők szociális helyzetének vizsgálata az alábbiakat mutatta:

- a támogatást igénylők 72 százalékánál a család egy főre jutó jövedelme 20 ezer forint alatt volt, és mindössze 10 százaléknál haladta meg a 30 ezer forintot;
- a kérelmek 61 százaléka észak-alföldi és észak-magyarországi megyékből érkezett be, Nyugat-Dunántúl részesedése még a 2 százalékot sem érte el;
- 5 millió forint feletti értékű ingatlannal mindössze az adósok 11 százaléka rendelkezett;
- a jövedelmi helyzetet és az ingatlanértéket együtt vizsgálva a 31 ezer kérelmező közül mindössze 1200–1300 (4 százalék) lett volna olyan, ahol a szociális rászorultsági szempontot érvényesíteni lehetett volna.

5. táblázat A megállapított támogatás adatai (2001. évi program)

Támogatás típusa	Támogatásban részesültek száma (fő)	Támogatás összege (M Ft)	Egy főre jutó támogatás (E Ft)
<i>Régi feltételű hitelek</i>			
– 50 százalékos támogatás	8 819	2 020	229
– 70 százalékos támogatás	9 751	3 016	309
<i>Összesen</i>	18 570	5 036	271
<i>Törlesztéssel hitelek</i>			
– kamattámogatás	3 135	345	110
– gyermek utáni kedvezmény	4 518	1 006	223
– méltányossági tőkekedvezmény	3 680	1 919	521
<i>Összesen</i>	11 333	3 270	288
<i>Mindösszesen</i>	29 903	8 306	278

Forrás: Szociális és Családügyi Minisztérium.

Mivel a jobb helyzetű adósoknál az átlagos tartozás mértéke alacsonyabb volt, a támogatási igény terén elérhető megtakarítás minimális lett volna. A fentiek miatt az igények teljes körű kielégítése mellett döntöttek, de a támogatás biztosításának feltételeként előírták a Magyar Állam javára

történő elidegenítési tilalom bejegyzését a hitellel érintett ingatlanra.¹⁰ A benyújtott 31 068 támogatás iránti kérelemből – elsősorban a benyújtási határidő elmulasztása miatt – mindössze 1165-öt utasítottak el, 29 903 esetben pozitív döntés született, amelynek költségkihatása 8,3 milliárd forint volt.

Az 1989 előtti jogszabályi feltételű hiteleknel a kamat- és tőketartozás nincs szétválasztva, így a támogatás mértékét a kérelem benyújtásakor fennálló összevont hitelhátralék alapján állapították meg. A támogatottak több mint 50 százaléka a hátrányos szociális helyzete miatt a magasabb összegű támogatásra volt jogosult, ami arra utal, hogy a törlesztési részletekkel való elmaradás elsődlegesen a jövedelem hiányára és nem a fizetési morálra vezethető vissza. Mivel e körben a tartozás összege 8,2 milliárd forint volt, a támogatással az állam az adósság 60 százalékát vállalta át. A fennmaradó – adós által törlesztendő – hitel egy főre jutó átlagos összege 175 ezer forintra mérséklődött.

1989–1993 közötti hiteleknel a támogatás meghatározása miatt a tőke- és kamattartozás összegét elkülönítették. A jogszabályban foglaltak szerint a hátralékosok elsődlegesen kamattámogatásban, illetve felmentésben részesültek. A támogatottak mindössze 27 százaléka volt jogosult csak az alapösszegre, többségük – a szociális körülmények miatt – tőketörlesztési támogatásban is részesült. Bár a számarányt tekintve a kiegészítő családi pótlékra jogosult gyermeket nevelő adósok köre volt a nagyobb, a támogatás mértéke a munkajövedelemmel nem rendelkező háztartások esetében volt a legmagasabb.

Ennél a hiteltípusnál a költségvetési támogatáshoz hozzá kell számolni az OTP által nyújtott, 4 milliárd forintnyi kamatelengedést is. Emiatt az egy főre jutó átlagos kedvezmény összege 690 ezer forintot tett ki, amely 2,5-szerese az 1989 előtti hitelt felvevő adósoknak nyújtott támogatásnak. S bár az adósság összegének nagyobb arányát – 80 százalékát – engedték el, mint a régi felvételűeknél, a fennmaradó egy főre jutó hitel összege még így is jóval magasabb: 300 ezer forint.

Mivel a megállapított támogatást a fennmaradó hiteltartozás egy összegű megfizetését vagy a visszafizetési megállapodás megkötését követően lehetett igénybe venni, ezért a megállapított támogatások összege nem volt azonos az igénybe vett összeggel. A támogatásra jogosultak közel 40 százaléka – 11 690 fő – nem tudta teljesíteni a szerződéskötés feltételeit. Az okok látszólag összetettek, de a lényegüket tekintve azonosak, vagyis az érintettek fizetési képtelenségével függenek össze.

Az adósok egy része nem tudta vállalni a fennmaradó tartozásra megállapított havi törlesztőrészlet megfizetését sem, sőt voltak olyanok is – a legrosszabb szociális helyzetű adósok –, akik az ügyintézésrel járó utazási költséget vagy szerződéskor a közjegyző előtti okiratba foglalási díjat nem tudták kifizetni, és emiatt „veszítették el” a kedvezményt. Emellett közrejeztett az is, hogy számos ingatlan lapján végrehajtási jog bejegyzése szerepelt, elsősorban a közüzemi szolgáltatóknál fennálló tartozás következtében. Ha az ügyfél a követeléssel bíró féllel nem tudott megállapodást kötni,

¹⁰ Az elidegenítési tilalom bejegyzéséből adódó feladatok a Kincstári Vagyon Igazgatósághoz kerültek.

TANULMÁNYOK

illetve nem tudta a tartozását rendezni, akkor az OTP a fennmaradó tartozás egy összegű visszafizetésére adott csak lehetőséget, amelyet az adósok nem tudtak teljesíteni.

A támogatásban részesítettek 61 százaléka az egy összegű visszafizetéssel vagy az új hitelszerződés megkötésével igénybe vette a támogatást. A két hitelfajtánál e tekintetben szinte azonosak az arányok, nincs számottevő eltérés. A megállapított 8,3 milliárd forint támogatásból 5,4 milliárd forintot fizettek ki ténylegesen, amit az OTP által elengedett kamatkövetelés összege kiegészített, így a *program összköltségkihatása közel 10 milliárd forintot tett ki.*

6. táblázat Az igénybe vett támogatás alakulása

Hiteltípus	Támogatásban részesítettek (fő)	Támogatást igénybe vevők		Megállapított támogatás (millió Ft)	Igénybe vett támogatás	
		száma (fő)	aránya (%)		összege (M Ft)	aránya (%)
1989 előtti	18 570	11 236	60	5 036	3 192	63
1989–1993 közötti	11 333	6 977	62	3 270	2 170	66
Összesen	29 903	18 213	61	8 306	5 362	65

Forrás: Szociális és Családügyi Minisztérium.

Az adóssá válók hátrányos helyzete még a támogatás felhasználásában is érezte a hatását. A támogatást az adósság rendezése érdekében azok tudták a legnagyobb arányban – 72 százalékban – igénybe venni, akik nem tartoztak a szociálisan hátrányos helyzetűek körébe, ezek pedig az 1989–1993 között felvett hitelkörben csak kamattámogatásra jogosultak. Ugyanakkor ennél a hitelformánál a szociális jövedelemből élőknek csak az 56 százaléka tudott újból szerződést kötni.

A fentiek miatt igen kétséges, hogy a megkötött hitelszerződésnek a támogatásban részesítettek eleget tudnak-e tenni, képesek lesznek-e a szerződésben szereplő futamidő alatt fizetni a törlesztőrészeket, vagy újból adóssá válnak. Ezekben az esetekben viszont az állam javára bejegyzett elidegenítési tilalom további gátja lehet a lakhatási probléma megoldásának.

A hitelhátralék-kezelési program végrehajtása két és fél évet vett igénybe, és annak ellenére, hogy az OTP biztosította a technikai feladatok ellátásához a feltételeket, rendkívüli terheket rótt a központi irányításra, hiszen a hatósági jogkörök, operatív tevékenységek nehezen illeszthetők egy kormányzati szerv feladatkörébe. Emellett azzal is szembesülni kell, hogy a központilag irányított program esetén nincs mód a nyomonkövetésre, korrekciós intézkedések megtételére, szemben a helyi szinten működtetett adósságkezeléssel. Az elidegenítési tilalom garanciaként való alkalmazása pedig a jövőben inkább problémát fog jelenteni, mintsem a költségvetési támogatás védelmét.

A program – bár kétségtelenül ért el eredményeket, hiszen több mint 18 ezer családnál esélyt adott a hitelhátralék rendezésére – a hatékonyság szempontjából nem értékelhető egyértelműen pozitívnak. *A megcélzott*

adóskörnek mindössze a 32 százalékához sikerült a támogatást eljuttatni. A program végső eredményessége pedig attól függ, hogy az a 18 ezer személy, akivel szerződést kötöttek, valóban képes lesz-e a törlesztőrészek fizetésére vagy újból adóssá válik. A támogatottak szociális jellemzőinek ismeretében legalább 30 százalékos lemorzsolódással lehet számolni, ami tovább gyengíti a program eredményességét.

Összességében megállapítható, hogy az elért eredmény nem állt arányban a jelentős nagyságrendű pénzügyi ráfordítással és munkamennyiséggel, ezért a jövőben eltérő megoldási módot célszerű választani a probléma kezelésére. Ilyen megoldás lehet a hitelkonszolidáció végrehajtása – a tartozások meghatározott feltételekkel való elengedése –, abban az esetben, amikor a tartozás behajthatatlan.

Elmozdulás a rendszerszerű megoldások felé

Az adósságrendezési programok során szerzett tapasztalatok vezettek el oda, hogy a szociális törvény 2001. évi módosításakor *törvényi szinten szabályozták az adósságkezelési szolgáltatást*, amely 2003-tól kezdte meg működését. Ezzel az adósságkezelés történetének lezárult egy szakasza, s az egyszeri intézkedéseket felváltotta a probléma rendszerszemléletű kezelése; a szolgáltatás beépült az önkormányzati szociális juttatások rendszerébe. Emellett a szociális törvényben szabályozott adósságkezelési szolgáltatás három lábbon álló segítségnyújtási formává vált.

Az *adósságcsökkentési támogatás* a tartozás visszafizetéséhez biztosított pénzbeli juttatás, amelyet a hitelező részére kell folyósítani. A támogatás összege a kezelt adósság 75 százaléka, de nem lehet több, mint 200 ezer forint. Az érintett családok jövedelmi helyzete reálisan 5–10 ezer forint közötti havi többletkiadás vállalását teszi lehetővé. A hátralék 18 hónap alatti visszafizetése esetén – ennyi az adósságkezelés maximális időtartama – a támogatás 300–400 ezer forintos tartozás rendezésére alkalmas. Annak érdekében, hogy az önrész ne jelentsen túl nagy terhet a családoknak, a támogatást az adós vállalásához igazodóan kell folyósítani, vagyis a tartozás egy összegű rendezése csak az érintett kérésére lehetséges.

A támogatás igénybevételének feltétele az *adósságkezelési tanácsadón* való részvétel. A tanácsadóval történő együttműködés a sikeres adósságrendezést szolgálja. Már a támogatás megállapítása előtt mód nyílik a család erőforrásainak, motiváltságának feltárására, erősítésére. A tanácsadó a klienssel közösen tudja megállapítani, hogy mely adósságokat kell kezelni, mekkora a család törlesztési kapacitása, milyen ütemű legyen a visszafizetés stb. Az előkészítő szakasz után születik meg az adósságkezelésre a javaslat, amit megküldenek a hivatalba. A támogatás folyósítása alatti időszakban a tanácsadó segít megkötni a szerződést a szolgáltatóval, figyelemmel kíséri az önrész befizetését, ha szükséges, korrekcióra tesz javaslatot, és tanácsot ad a családi gazdálkodáshoz. A hátralék törlesztése után a család felkészíthető az újabb eladósodás elkerülésére. Mivel a tanácsadás az ellátás része, csak azokon a településeken nyújtható ilyen célra támogatás, ahol a tanácsadás intézményi és szemé-

TANULMÁNYOK

lyi feltételeit megteremtik. A személyi feltételek közé tartozik, hogy a munkakör betöltésének feltétele a tanácsadói képzésen való részvétel.

Az adósságkezelésben részesülő családok havi rezsikiadásaiak fizetéséhez *lakásfenntartási támogatásra* is jogosultak. Csak a folyó kiadásokhoz adott hozzájárulással kerülhető el, hogy miközben az egyik lakáskiadásnál felszámolódik a hátralék, addig egy másikonál ne keletkezzen.

A szociális törvényben szabályozott juttatások döntő többsége kötelező önkormányzati feladat, az adósságkezelési szolgáltatást viszont önként vállalható ellátási formaként vezették be. A korábbi hátralék mérséklésére irányuló programok kellő óvatosságra intettek, és arra figyelmeztettek, hogy az adósságkezelés erőltetése nem hoz tartós eredményt. Ha viszont azokon a településeken indul el a szolgálat, ahol kellő mértékű a helyi politikai és szakmai elszántság, valamint adottak a feltételek, akkor az ott elért sikerek a többi település számára is példát, hűzóerőt jelentenek.

A közpénzekből fedezett adósságtörlesztés mindig is a viták középpontjában állt, és támogatottságuk, megítélésük közel sem volt olyan egyöntetűen pozitív, mint az egyéb támogatási formáké. Ez egyrészt a nem-fizetési „hullám” megindulásának félelmére, másrészt az adósok társadalmilag kedvezőtlen megítélésre vezethető vissza. Az eladósodás morális kérdésként¹¹ való felfogását erősítették azok a programok is, melyek érvényesítése során a támogatásban részesülők jelentős része rövid időn belül újból adóssá vált.

Valójában az adósságkezelés központi kérdése – a tanácsadó legfőbb feladata – *a fizetési képesség és készség meglétének a vizsgálata; ha bármelyik összetevő hiányzik, a hátralék felszámolása pusztán óhaj marad.* Ha a család nem rendelkezik olyan jövedelemmel, amely lehetővé teszi az önrész vállalását, akkor a fizetési képesség hiánya realitás. Ha pedig nem vállalja kiadási szerkezetének újragondolását, szűkös jövedelme¹² terhére a további fogyasztáscsökkentést, akkor pedig a fizetési készség nem biztosított. Felmerülhet, hogy miért szükséges az önrész a tartozás rendezéséhez. Néhány kivételes helyzettől eltekintve (a következő fejezetben lesz erre példa), az adósságkezelés lényege a saját vállalás, hiszen a közpénzekből finanszírozott támogatást egy kötelezettség elmulasztása kapcsolódik. A hitelek esetén pedig további tényező a tulajdonjog, a tulajdon megtartásának szociális alapú segítése.

Az adósságrendezés a fentiek miatt igen összetett, több hónapig, akár évekig tartó folyamat, ezért szélesebb körű elterjedését *2003-ban módszertani projekt segítette.* A minisztérium régióként egy – megfelelő tapasztalatokkal rendelkező – tanácsadó intézményt bízott meg, hogy szakmai-módszertani ismeretek, meglévő tapasztalatok átadásával segítse az újonnan indulókat. A projekt keretében mód nyílt arra is, hogy a szolgálta-

¹¹ A morális kérdésként való kezelésre vezethető vissza, hogy az adósságrendezési programokban való részvétel feltételeként sokszor olyan kerül előírásra – például: 2001-ben az elidegenítési tilalom –, ami nem racionális, senkinek sem szolgálja az érdekét. Ez nem egyéb, mint az adósság megítélésének társadalmi kifejeződése.

¹² Mivel az adósságkezelés szociális támogatási forma, az igénybevétele is szociális-jövedelmi helyzethez kötött. Elvileg a magasabb jövedelmű – de nem fizető – családok be sem kerülhetnek a támogatottak közé.

tókkal összefogva konzultáljanak. Az adósságrendezés további nehézségét a hitelezőkkel való megállapodás jelenti. Mivel a hátralék egy összegű követelés, a tartozás részletekre bontott visszafizetéséhez a hitelezőnek (közüzemi szolgáltató, bank stb.) hozzá kell járulnia.¹³ Ha az erre vonatkozó keretmegállapodás nem jön létre az önkormányzat és a hitelező között, akkor az adósságtípus nem válhat a helyi szolgáltatás részévé. A hitelezőkkel való szerződéskötés pedig legtöbbször hosszú előkészítést igényel. A közös tárgyalás és a típusszerződések kidolgozása ezt a folyamatot megkönnyíti, lerövidíti.

A szakmai segítségnyújtás mellett a szolgáltatás bevezetését ösztönzi, hogy az adósságcsökkentési támogatás 90 százaléka a központi költségvetésből visszaigényelhető. Így működtetése a szegényebb önkormányzatoknak sem jelent finanszírozhatatlan terhet, különösen ha figyelembe vesszük, hogy részben saját kintlévőségeik – például: lakbér, szemét, csatorna- és vízdíj – befizetését is szolgálja.

Két év alatt közel 100 településen, elsősorban nagyobb városokban szervezték meg a szolgáltatást. Bár az adósságkezelést fenntartó önkormányzatok száma alacsonynak tűnhet, de a lakossági lefedettség 2004 végére elérte a 40 százalékot, vagyis a tíz és félmillió lakosból több mint négy millió él olyan településen, amelyen igénybe vehető az adósságkezelési szolgáltatás. A támogatásban részesülők száma pedig meghaladta a 8 ezer főt, ami nem is olyan kevés, ha az 1998-as programmal hasonlítjuk össze, amely összesen 9 ezer családot érintett.

A fentiekben leírtak természetesen nem azt jelentik, hogy sikerült megtalálni a tökéletes megoldást, sőt ez a szolgáltatás is – akár az összes többi – folyamatos fejlesztésre, korrekcióra szorul. Az első továbblépés 2005-ben meg is történt, két ponton bővült az adósságkezelés feltételrendszere. Az egyik a hiteltartozásokat érintette. Mint az a számadatokból is kiderült, a lakáshitelekkel eredő adósságok nagyságrendje jóval nagyobb, mint a közüzemi díjaké. Így sem a 18 hónapos „futamidő”, sem a 200 ezer forintos támogatás nem elegendő a hátralék felszámolásához. Erre való tekintettel a nagyobb összegű hiteladósságoknál a visszafizetés időtartama 5 évre, a támogatás összege pedig 400 ezerre emelkedett.

A kezelhető adósságok köre szintén kibővült. A szabályozás szerint csak azok vehették igénybe a szolgáltatást, akiknek valamelyik tartozása eléri a hat havi fizetési összeget. A 2004-ben végzett felmérés adatai (lásd következő fejezet) hívták fel a figyelmet arra, hogy az áram- és gázszolgáltatásnál már előbb – gyakran kéthavi elmaradás után – kikapcsolják a szolgáltatást. Mivel ilyenkor az alapvető életkörülmények szűkülnek, a közüzemi szolgáltatás megszüntetésekor a tartozás nagyságrendjétől függetlenül igénybe vehető az adósságkezelés.

Várhatóan 2006-ban további lépésekre kerül sor. A szolgálat kiépítettsége lehetővé teszi, hogy a 40 ezer lakos feletti városokban a szolgáltatás biztosítása kötelezővé váljon. Az adósságkezelés körébe tartozó eszköztár színesedését az ún. előrefizetős fogyasztásmérő-készülékek elterjedése

13 A részletekben való visszafizetéshez történő hozzájárulás mellett a hitelezők egy része további kedvezményeket – például: a kamatok vagy egyéb költségek részbeni elengedését – is biztosít abban az esetben, ha a tartozást kiegyenlíti.

jelzi. Ezek a készülékek úgy működnek, mint a kártyás mobiltelefonok, vagyis használatuk a család anyagi lehetőségeihez igazodó fogyasztást tesz lehetővé anélkül, hogy hátralék keletkezne. (A fogyasztott mennyiséget előre kell fizetni.) 2005-ben az áramszolgáltatókkal együtt a minisztérium kísérleti projektet indított a bevezetésére, de 2006-tól beépül az adósságkezelési szolgáltatás formái közé, és fokozatosan elterjedhet az országban. Legnagyobb előnye, hogy az alacsony jövedelmű családoknál a szolgáltatás kikapcsolásának¹⁴ veszélye nélkül – a célzott lakásfenntartási támogatással együtt – biztosítható egy alacsony szintű, de mégis létező szolgáltatás.

A 2003-ban bevezetett megoldás előnye így nem a tökéletességében rejlik, hanem abban, hogy ahol működik, ott a segítség folyamatosan rendelkezésre áll a bajba jutott családok számára, és adott a lehetőség az eszköztár fokozatos fejlesztésére.

Talán szerencsés egybeesésnek tekinthető, hogy egy évvel később a lakásfenntartási támogatás rendszerében is jelentős fordulat állt be. Meghagyva a támogatás helyi szabályozáson alapuló formáját is, bevezették az ún. normatív lakásfenntartási támogatást. Normatívnak nevezhetőek azok a támogatási formák, amelyek jogosultsági feltételeit törvény határozza meg, így igénybevételüket a helyi körülmények kevésbé befolyásolják.¹⁵ A lakásfenntartási támogatás tíz évig nem ebbe a körbe tartozott, de 2004-től azok a meghatározott jövedelem – a nyugdíjminimum 150 százaléka – alatt élő családok, melyeknek a lakásfenntartásra fordított kiadásai meghaladják a 25 százalékot (2005-től a 20 százalékot), jogosultak a támogatásra.

Nemcsak a jogosultsági feltételeket, hanem a lakásnagyságot, a lakáskiadásokat és támogatási összeget is normatív módon szabályozták. A lakásban lakó személyek számához igazodik az állam által elismert lakásnagyság és az egy négyzetméterre jutó, elismert havi költség. A kettő szorzata az elismert havi lakáskiadás, amelynek meghatározott – jövedelemtől függő – százaléka a támogatás.¹⁶ 2005-ben a támogatás összege az elismert költségek 15–30 százaléka közötti sávban mozgott. A legszegényebb – a nyugdíjminimum 50 százaléka alatti jövedelemből élő – családoknál a támogatás 30 százalékos, a jövedelemküszöbhez közeledve pedig fokozatosan csökken.

A normatív lakásfenntartási támogatás bevezetésével megfordult a kilencvenes évek végétől jellemző tendencia: az ellátásban részesülők száma egy év alatt 33 százalékkal emelkedett. 2004-ben közel 200 ezer család kapott lakásfenntartási támogatást, 56 százalékuuk normatív jogon. A normatív ellátást igénybe vevők létszáma 2005-ben tovább nőtt, augusztusra megközelítette a 150 ezer háztartást, a támogatás havi átlaga pedig 4600

14 A szolgáltatás visszakapcsolása sokszor többbe kerül, mint a hátralék összege, amiért kikapcsolták. A szolgáltatás visszaállítási költségének a „megspórolása” is komoly segítséget jelent az érintetteknek.

15 Ezeknél az ellátásoknál az állami hozzájárulás mértéke jellemzően 90 százalék.

16 A normatív lakásfenntartási támogatás konstrukciójának alapötlete Győri Pétertől származik, amely megtalálható a Győri Péter (2003) tanulmányban.

forintra emelkedett.¹⁷ Mivel az adósságkezelésben részesülőket megillető lakásfenntartási támogatás összege a normatívval megegyező, a változás őket is kedvezően érinti, folyó kiadásaik fizetéséhez nagyobb mértékű a hozzájárulás.

Ugyanakkor a lakásfenntartási támogatás az esetek többségében nem kapcsolódik közvetlenül valamelyik kiadási tételhez, hanem ezt „általános segélyként” folyósítják, és a támogatás igénybevételének nem feltétele a rezsikiadás befizetése. Így a lakásfenntartási támogatás folyósítása mellett is keletkezhet adósság. Ez elsősorban a támogatás még mindig meglehetősen alacsony összegével függ össze – az átlagos lakásfenntartási kiadásnak kb. az egyötödét fedezi a juttatás. Ha e csapdahelyzet a közeljövőben teljes mértékben nem is kiküszöbölhető, de legalább az érintettek lakhasának védelmében törekedni kellene arra, hogy legalább annál a kiadási típusnál ne keletkezzen hátralék, amelyhez kapcsolódóan a lakásfenntartási támogatást megállapították. Másként fogalmazva: a lakás megőrzéséhez nyújtott támogatás ne az általános megélhetési segély funkcióját töltsse be, hanem azt, amiért létrejött, mint önálló ellátási forma.

Újra a régi hitelek

2004 elején a Nemzeti Lakásprogram kidolgozásakor ismét felmerült a lakosság eladósodásából származó szociális problémák, de különösen az 1989 előtti hitelekből eredő tartozások rendezésének kérdése. A hátralékukat törleszteni képtelen családok megsegítését célzó program kidolgozását ebben az esetben is megelőzte a tartozások felmérése. Az adatgyűjtés ugyanazon adósságokra terjedt ki, mint az 1997. évi, vagyis az áram-, gáz- és távhőszolgáltatásnál meglévő tartozásokra, valamint az OTP-től 1993. december 31-ig felvett hitelekre. Az adatokat a minisztérium megkeresésére az érintett szervezetek szolgáltatták. Így a két adatfelvétel lehetőséget nyújt az összehasonlításra, a lakosság eladósodásában lezajlott változások bemutatására. Ugyanakkor a két felmérés adatainak értékelésekor tekintetbe kell vennie az olvasónak, hogy az adatszolgáltatás felkérésre történt és a beérkezett adatok kontrolálásának a lehetősége is csekély volt. Emiatt a két felmérés adattartalmában is lehetnek eltérések.

A közüzemidíj-hátralékosok száma közel 300 ezer fővel csökkent a vizsgált hat év alatt, aminek következtében a hátralékos fogyasztók aránya 11 százalékról 7 százalékra mérséklődött. A közüzemi adósságok összege sem emelkedett – 1997-ben 10 milliárd forint, 2003-ban pedig 11 milliárd forint volt –, sőt, a felhalmozott hátralék reálértékben csökkent. Ez azonban nem a lakosság fizetőképességének, illetve fizetési hajlandóságának növekedését mutatja, hanem sokkal inkább a közszolgáltatók által alkalmazott szankciók (a szolgáltatás kikapcsolása, az ügyek bírósági útra való terelése) elterjedésével magyarázható. Ezt támasztja alá az adatok adósságtípusonként végzett vizsgálata: a hátralékot felhalmozó fogyasztó-

¹⁷ Az önkormányzati rendeletalkotás körébe tartozó, ún. méltányossági támogatási formára év közben nem rendelkezünk adatokkal, de ha feltételezem, hogy az előző évivel megegyező, akkor az összeállítás kb. 220 ezerre becsülhető.

TANULMÁNYOK

tók száma a gáz- és az áramszolgáltatás esetében szinte a felére csökkent, míg a távhőszolgáltatásnál mintegy a másfélszeresére emelkedett.

7. táblázat *Közüzemidíj-tartozások adatai (2003. december)*

Megnevezés	Áram	Gáz	Távhő	Összesen
Fogyasztók száma (ezer fő)	4 725	3 034	645	8 405
Hátralékos fogyasztók száma (ezer fő)	335	68	192	596
Hátralékos fogyasztók aránya (%)	7,1	2,2	29,8	7,1
Hátralékos fogyasztókon belüli				
– 12 hónapnál nagyobb tartozással rendelkezők aránya (%)	3,1	21,2	32,8	14,8
– bírósági végrehajtás alatt állók aránya (%)	1,2	7,0	43,3	15,5
Kikapcsolt fogyasztók aránya a hátralékosokhoz viszonyítva (%)	13,0	6,5	–	11,9
Hátralék összege (M Ft)	4 179	1 860	4 926	10 926
Egy adósra jutó hátralék összege (Ft)	12 448	27 487	25 595	18 404

Forrás: Az érintett közüzemi vállalatok adatszolgáltatása.

Az adósság szerkezetében a három közműtípusnál jelentősek a különbségek. Az összes hátralékállományon belül igen jelentős – 4 milliárd forint – az *áramtartozás* összege, de az egy háztartásra jutó hátralék továbbra is itt a legalacsonyabb. Az áramhátralékon belül a legtipikusabb a 3–6 havi elmaradás, a hosszú távú tartozások aránya viszont alacsony. A kifizetetlen villanyszámlákból eredő szolgáltatásnak a törvény által biztosított kikapcsolási lehetőségével függ össze: a jelenlegi szabályozás szerint már kéthavi elmaradás esetén is kikapcsolható az áram a lakásokból. A gyors szankcionálási lehetőség miatt a bírósági végrehajtás alá vont ügyek aránya alacsony, alig haladja meg a hátralékosok 1 százalékát. Ezzel szemben az ellátásból kikapcsolt fogyasztók aránya a hátralékosokhoz viszonyítva e közüzemi szolgáltatásnál a legmagasabb (13 százalék). Az adatszolgáltatás szerint több mint 43 ezer lakásban nincs villany.

A három vizsgált köztartozás közül a *gáztartozás* a legkisebb mértékű, a fogyasztók valamivel több mint 2 százalékának és az adósok kb. 11 százalékának rendezetlen a gázszámlája. Az áramszolgáltatáshoz képest a 6–12 havi hátralékosok aránya már jóval magasabb, több mint egyharmaduk tartozik ebbe a kategóriába. Részben a középtávú tartozások nagyobb aránya, részben pedig a gáz felhasználásának eltérő jellege (ezt az erőforrást a háztartások jelentős része fűtésre is használja) miatt az egy főre jutó adósság összege több mint a kétszerese – 27 500 forint – az áramhátraléknak. Bár a törvény itt is lehetőséget ad kéthavi tartozás után az ellátás kikapcsolására, ez azonban technikailag nehezebben oldható meg, mint az áram esetében, ezért csak hosszabb idő elteltével élnek vele a szolgáltatók. A szolgáltatásból kikapcsolt fogyasztók aránya csupán feleannyi, mint az áramszolgáltatók esetén. A bírósági eljárásba vont ügyek száma viszont ebből adódóan feltehetően már jóval magasabb.

Az eladósodás mértéke a *távhőszolgáltatás* esetében a legmagasabb,

mind az adósok arányát, mind a tartozás összegét tekintve. A közel 5 milliárd forintos tartozás, amit a fogyasztásba bekapcsolt háztartások 30 százaléka halmozott fel, a teljes adósságállomány mintegy 45 százaléka. Az egy évet meghaladó idejű hátralékosok aránya e szolgáltatás esetében a legmagasabb: közel 33 százalék, aminek egyik oka, hogy ellentétben az áram- és gázellátással, a távhőszolgáltatásból a fogyasztók kikapcsolása csak nagy nehézséggel oldható meg (például egy egész lakótömb kikapcsolásával). Ugyanakkor a bírósági ügyek aránya itt a legmagasabb, mintegy 43 százalékos. A nagy mértékű tartozás másik oka az, hogy ebben a fűtési módban a fogyasztást nem lehet lakásonként szabályozni, így spórolni sem lehet a havidíjjal.

A közüzemidíj-hátralékok alakulása nem indokolt újabb önálló intézkedést, de figyelembe véve a felmérés adatait, a szociális törvényben szabályozott adósságkezelési szolgáltatás – az előző fejezetben már ismertetett irányban – továbbfejlődött. Mivel az áram-, illetve gázszolgáltatás esetén egyre gyakoribb az ellátás kikapcsolása, e két szolgáltatásnál az elsődleges cél az ellátás visszaállítása, illetve a hátralék újbóli felhalmozódásának megakadályozása. Ezt részben a kikapcsolt fogyasztók beengedése az adósságkezelésbe, részben az előrefizetés fogyasztásmérő készülék elterjesztése segítheti.

Nemcsak a közüzemidíj-tartozások szerkezete változott a két felmérés között, hanem a *hiteladósságoké* is. Az 1997-es felmérés bemutatásakor – a 3. fejezetben – kitértem arra, hogy az 1994 előtt felvett hitelek két eltérő csoportra bonthatók: ún. régi feltételű és a törlesztéses hitelekre. A fenti két különböző hitelállomány adatait tartalmazza a 8. táblázat.

A régi feltételű hitelek közé az 1988. december 31. előtti szabályok alapján jellemzően 3 százalékos kamatozású bankkölcsönök tartoznak, amelyek kamatfeltételeit az állam egyoldalúan megváltoztatta. A hitelfeltételek módosítása a piacgazdaságra való áttérés időszakában következett be, amikor sokan elvesztették állásukat, vagy sokaknak csökkent a korábbi jövedelme, így ők nem voltak képesek a megemelt kamatozású hitelek részleteit fizetni. Az idő múlásával az érintettek életében egyre gyakrabban fordultak elő olyan változások – betegség, egyedül maradás, nyugdíjba menetel stb. –, amelyek az adósságok további növekedéséhez vezettek.

E hitelek másik jellemzője, hogy az *állam 100 százalékos kezességet vállalt velük kapcsolatban*. Az állami garanciabeváltás szabályait a Pénzügyminisztérium és az OTP Bank Rt. között 1992-ben létrejött szerződés rögzíti. A felmondott hiteleket a bank nem értékesítheti, két eredménytelen árverezést követően az állami költségvetést terheli a tartozás teljes összege, beleértve a behajtás során felmerült költségeket is. Az OTP-vel való elszámolás után az adós tartozása fennmarad, annak jogosultja a Kincstári Vagyon Igazgatóság lesz. Amellett, hogy az igazgatóságnak nincs behajtásra szakosodott szerve, igen kétséges, hogy az egyszer már behajthatatlannak minősített követelés esetén milyen további lépéseket lehet tenni, miközben az adósok kénytelenek folyamatos létbizonytalanságban élni.

A törlesztéses hitelek az 1989. január 1. és 1993. december 31. között felvett hitelek, s ezek támogatási konstrukciója volt a legkedvezőtlenebb. Bár e tartozások mögött többnyire nagyobb értékű ingatlanfedezet van,

TANULMÁNYOK

a magasabb indulóhitelek, valamint a kedvezőtlen feltételek miatt sok család itt sem tudta elkerülni az adósságcsapdát. A hitelek e típusára az állam nem adott garanciát, ezért a felmondott hiteleket a pénzügyintézet a saját követeléskezelő szervezeténél értékesíti, amely intézkedik az adósság behajtása érdekében.

8. táblázat OTP-től felvett lakáshitel-tartozás adatai (2003. XII. 31.)

Megnevezés	Régi feltételű (1989 előtti)	Törlesztéses (1989–1993)	Összesen
Hitelszerződések száma	135 378	55 277	190 655
Hátralékos hitelszerződések száma	32 475	18 612	51 087
Ebből:			
– egy éven túli tartozás	16 233	13 103	29 336
– bírósági végrehajtás alatt álló	16 242	5 509	21 751
Egy éven túli hátralékosok aránya (%)	24,0	33,7	26,8
Hitelállomány (M Ft)	23 778	11 783	35 561
Hátralékos hitelállomány (M Ft)	12 116	9 883	21 999
Ebből:			
– egy éven túli tartozás	5 944	5 278	11 222
– bírósági végrehajtás alatt álló	6 172	4 605	10 777
A hátralékos hitelállomány aránya (%)	50,9	83,9	61,9
Egy hátralékosra jutó tartozás (Ft)	373 087	531 001	431 049

A két hitelformát együtt nézve, a hátralékos hitelszerződések száma kb. a felére csökkent, az adósságállomány pedig érdemben változatlan összegű maradt, és ebben valószínűleg a 2001-es hitelhátralék-mérséklő program is szerepet játszott.

A *törlesztéses hiteleket* magas kamatuk miatt aki csak tudta, visszafizette. Emiatt a hitelszerződések száma az 1997. évi 326 ezerről 55 ezerre, vagyis jelentős mértékben csökkent. Bár az adósok száma is 5 ezer fővel kevesebb lett, de a hitelszerződések nagymértékű csökkenése miatt a hátralékos hitelek aránya közel az ötszörösére növekedett. A hitelállományon belül kiugróan magassá vált (84 százalék) az egy éven túli tartozások aránya. Ez arra utal, hogy a jól fizetők már csak kevéssel tartoznak, de az adósságcsapdába kerülteknek a büntetőkamatok miatt egyre nagyobbá válik a tartozásuk. A nemfizetők esetén a tartozás fele kamatokból adódik, vagyis az érintetteknek a felvett hitel dupláját kell kifizetniük. Az eddigi tendenciákat figyelembe véve a *törlesztéses hitelek fokozatos „kifutásával” egyidejűleg arra kell számítani, hogy közel 20 ezer család válik tartósan adóssá.* E családoknál a tartozás nagy összegű, átlagosan meghaladja az 500 ezer forintot (1997-ben még csak 355 ezer forint volt).

Mivel ezekre a hitelekre nincs állami kötelezettségvállalás, és önálló programot sem dolgoztak ki ezzel kapcsolatban, a szociális törvényben szabályozott adósságkezelési szolgáltatás hitelhátralékokra vonatkozó feltételei – a felmérés adataira tekintettel – közelebb kerültek ezen adósságtípus jellemzőihez. A 2004-es módosítás lehetőséget teremtett arra, hogy a jövőben nagyobb számú hiteltartozást rendezzenek. Ma még a

hiteladósságok kezelése csak elvétve fordul elő, amiben nemcsak az önkormányzatok, hanem a hitelintézetek nehézkessége is szerepet játszik.

A régi hitelszerződések száma is csökkent – kb. a felére –, de ez közel sem volt olyan mértékű, mint a törlesztéses hiteleké. Így még több mint tíz év elteltével is jelentős – 135 ezer – azoknak a száma, akiknek a rendszerváltás előtt felvett hitelt kell törleszteniük. Ha kisebb mértékben is, de az 1989 előtt felvett hiteleknél is érvényesül, hogy a hitelállomány egyre nagyobb része válik hátralékosná. A régi hiteleknél 32 ezren – kétszer annyian – vannak azok, akik több mint egy éve nem törlesztettek, a tartozás átlagos összege azonban kisebb, mint a 1989–1994 között felvett hiteleknél. Emiatt az adósságállományban nincs akkora különbség a két hitelforma között, mint az adósok számában. Az átlagos tartozás összegeinek különbözősége abból is adódik, hogy ebben a hitelkörben magas – 37 százalék – a 100 ezer forint alatti tartozások aránya.

A lakás elvesztése miatt a legnehezebb helyzetben azok vannak, akik ellen már megindult a bírósági eljárás. Az 1988 előtti hiteleknél a legalább egy éve nem fizetők 50 százaléka ellen folyik bírósági eljárás, ami azt jelenti, hogy minden második rossz minőségű adós ügye bírósági útra terelődik. A törlesztéses hiteleknél arányaiban kevesebb (30 százalék) a végrehajtás alá vont ügyek száma.

A végrehajtás azonban igen ritkán hoz eredményt, mert az esetek számottevő részében nem akad vevő. Amennyiben pedig van vevő, az ingatlant gyakran a forgalmi érték alatt vásárolják meg, ami többnyire nem fedezi a tartozás összegét. De az is jellemző, hogy a lakások forgalmi értéke kevesebb, mint a tartozás. Ha figyelembe vesszük, hogy jelenleg egy átlagos árverezés költsége meghaladja a 100 ezer forintot, akkor a bírósági eljárás lefolytatása a régi hiteleknél a kis összegű tartozások esetében az állam számára a költségek megduplázódásához vezet, anélkül, hogy bevétel származna belőle. Ugyanakkor az árverezések miatt hajléktalanná váló családok száma tovább emelkedik, ami nem csupán társadalmi feszültséghez vezet, de a szociális ellátórendszer kiadásait is növeli.

A költségek növekedése miatt az államnak egyértelműen érdeke lenne a garanciabeváltás meggyorsítása a behajthatatlan követeléseket illetően, az elmúlt években azonban ez igen kis számban következett be. 1998 és 2003 között 773 millió forint összegben került sor garanciabeváltásra, ami éves átlagban 86 millió forint. (Ez a 2001. évi hitelhátralék-mérséklési program költségének még a 2 százalékát sem éri el!) A legnagyobb összegű kifizetés (311,7 millió forint) 1997-ben volt, azóta folyamatosan csökken a garancia érvényesítésének összege – 2002-ben 24,9 millió forintot, 2003-ban pedig 7,2 millió forintot tett ki. A csökkenés annak ellenére következett be, hogy 2001-ben a Pénzügyminisztérium és az OTP Bank Rt. által 1992-ben kötött megállapodást az állami garanciabeváltás szabályainak egyszerűsítése érdekében módosították. A szerződés módosítás a kis összegű, 200 ezer forintot meg nem haladó tartozásoknál tette elvileg egyszerűbbé az eljárást azáltal, hogy már egy sikertelen árverezésről szóló igazolás is elegendő a garancia érvényesítéséhez. Az 50 ezer forint alatti tartozásoknál pedig nem kell bírósági végrehajtási eljárást elindítani, ha „a tartozás megfizetésére az adós körülményeinek ismeretében nem lehet reálisan számítani”. Mivel ez a kitétel túl általános (nem derül ki, milyen jöve-

TANULMÁNYOK

delmi helyzetet jelent, ki igazolja stb.), így a gyakorlati alkalmazása feltehetően nehézséget okoz, ezért *nem nőtt, hanem csökkent a garanciabeváltás összege az elmúlt években.*

Mivel az állami garanciabeváltás a gyakorlatban szinte nem működött, illetve nem működik, a régi feltételű hitelek sajátos helyzete miatt újabb adósság-konzolidációs program indult, 2005-ben.¹⁸ A konzolidációs program keretében a Magyar Állam – a központi költségvetés terhére – megvásárolja az OTP Bank Rt. azon, régi feltételű lakáshitel-szerződésből eredő követeléseit, melyek törlesztésére az érintett családok szociális helyzetük miatt nem képesek.

Az állam által megvásárolt hiteleknél a tartozás visszafizetését 10 éves időtartamra felfüggesztik, és ezen időtartam alatt a követelést további kamatok, illetőleg egyéb költségek nem terhelik. A törlesztési kötelezettség felfüggesztésének feltétele, hogy a tulajdonos hozzájáruljon az elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzéséhez az ingatlanra. Ha a felfüggesztési idő alatt az érintettek fizetőképességében nem következik be kedvező változás, tartozásukat – az elidegenítési és terhelési tilalom törlése mellett – elengedik.

A programban azok az adósok vehetnek részt, akik a következő feltételeknek megfelelnek:

- adósságuk 2004. december 31-e előtt keletkezett,
- hátralékuk összege meghaladja a havi törlesztőrészlet hatszorosát,
- fizetéseképtelenek (a család egy főre jutó jövedelme nem haladja meg a nyugdíjminimum 150 százalékát, és nem rendelkeznek olyan vagyontárggyal, amelynek eladásából a tartozás megfizethető lenne),
- adósságuk fedezet nélküli (már elárverezték, önkormányzati bérlakás¹⁹, megsemmisült vagy az elárverezéséből befolyó összegből az adósság kiegyenlítése után nem marad elegendő forrás a lakhatási feltételek megteremtéséhez).

A programban való részvétel lehetőségéről az OTP – a felfüggesztés iránti kérelemhez szerkesztett igénylőlap megküldésével – tájékoztatja az érintetteket. A jogosultsági feltételek fennállásáról az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője dönt, és az erről szóló határozatot megküldi az OTP-nek. Az igények összesítése után a szociális területért felelős minisztérium évenként egy összegben egyenlíti ki a jogosultak adósságát.

Mivel az adósság visszafizetése „szünetel”, a kormányrendelet részletesen szabályozza a fizetési kötelezettség feléledésének eseteit, az esetleges visszafizetés módját, valamint az ezzel kapcsolatos jegyzői feladatokat.

¹⁸ A program végrehajtását az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló 11/2005. (I. 26.) kormányrendelet szabályozza.

¹⁹ 1989 előtt a tanácsi bérlakások felújítására is lehetett hitelt felvenni, ezek a lakások egy része ma önkormányzati tulajdonban van.

A konszolidációs program három ütemben valósul meg:

- 2005-ben a 100 ezer forintot meg nem haladó összegű,
- 2006-ban a 100–200 ezer forint közötti,
- 2007-ben pedig a 200 ezer forintnál nagyobb

tartozással rendelkező adósok kérhetik az adósságuk felfüggesztését.

A 2005. évi intézkedés a 2001-es hitelhátralék-mérséklési program tapasztalatait részben figyelembe vette, így néhány „hibát” sikerült nem megismételni. A jelenleg folyó konszolidációnak mindenképpen pozitívuma, hogy nem kell új hitelszerződést kötni, a tartozással terhelt családok végleg kikerülnek az adósságcsapdából, így lakhatásuk sem veszélyeztetett. Előrelépés az is, hogy a programba bekerültek azok a személyek is, akiknek már elérverezték az ingatlanukat.

Ugyanakkor a „gyermekbetegségek” közül még jó néhány megmaradt. A programban azok az adósok vehetnek részt, akiknek az adóssága 2004. december 31-e előtt keletkezett, így az ezen időpont után hátralékossá válók nem tudnak bekerülni. A részvételi lehetőség időbeni lezárása, az elidegenítési tilalom bejegyzése továbbra is a fizetési fegyelem gyengülésétől való félelemre vezethető vissza.

Azért, hogy senkinek se lehessen az az illúziója, hogy bárkinek is elengedik a tartozását, egy igen bonyolult eljárási rendet kellett konstruálni. A tartozás visszafizetésének tízéves felfüggesztése az „alvó” – csak elvétve alkalmazott – szabályok sorát hívta elő.

A program ütemezése sem kedvez a kilakoltatással fenyegetett családoknak. A bírósági végrehajtást a nagyobb összegű tartozások esetében érdemes kezdeményezni, a kis összegűeknél több az eljárás költsége, mint a várhatóan befolyó összeg.

A 32 ezer hátralékos hitelszerződés 37 százaléka – 12 792 szerződés – volt 100 ezer forint alatti. Ezen adósok közül sokuknak igen alacsony összegű a tartozása. Az már önmagában is elgondolkodtató, hogy mi lehet az oka az ilyen kis összegek visszatartásának. Már a 2001-es program végrehajtásakor egyértelművé vált, hogy a régi feltételű hitelhátralékosok egy elég nagy hányada nem elérhető, mert vagy már meghalt, vagy ismeretlen helyen tartózkodik, vagy az ingatlan régóta lakhatatlan állapotú, vagy a lakója egyszerűen annyira szegény, hogy teljesen mindegy, mennyivel tartozik, a követelés úgysem hajtható be rajta, így a kormányok által kínált lehetőségek sem érdeklik őt.

A kiküldött levelek kb. 30 százaléka kézbesíthetetlen volt. A megkeresettek közül mindössze 1517 adós nyújtott be igénylést, ennyi esetben következett be a tartozás felfüggesztése 2005-ben. *A 100 ezer forintot meg nem haladó tartozásoknál a lakosság részvételi aránya 12 százalékot tett ki.* Hasonlóan a korábbi programokhoz, a betervezett keretnek – 1200 millió forint – csupán egy töredékére, 222 millió forintra érkezett igény. Ez előrevetíti, hogy a program 2006-os ütemére sem várható sokkal nagyobb találati arány. Joggal merül fel a kérdés, hogy mivégre ez a sok hűhó, s hogy nem lehetne-e egyszerűbben és hatékonyabban célba érni?

Tanulságok

Az adósságkezelés 15 éves története arra figyelmeztet, hogy a lakosság eladósodásából fakadó szociális problémák nem oldhatók meg „egy csapásra”, átmeneti intézkedésekkel. A többi társadalmi problémához hasonlóan itt is csak lassan, az egyéni élethelyzetekhez igazodó megoldásokkal lehet eredményt elérni. Az adósságkezelési szolgáltatás a lakásfenntartási támogatással együtt szilárd alapot nyújthat a családok fizetőképességének a helyreállításához és megőrzéséhez. Ezen ellátások jogi szabályozásának finomításával, eszköztárának bővítésével, szakmai módszertanának fejlesztésével, valamint a hitelezők érdekeltebbé tételével a tartozások időtállóbb rendezése remélhető, mint újabb támogatási konstrukciók „kitalálásától”.

Ugyanakkor az adósságkezelési szolgáltatás sem „csodaszer”, ami gyógyír minden helyzetre. A hátralékrendezés alapfeltétele a fizetőképesség és -készség, ha bármelyik hiányzik, az adósság felszámolása pusztán vágy marad. Mivel még hosszú ideig lesznek olyan családok, melyeknél vagy az önrész fizetéséhez szükséges jövedelem, vagy a fizetési hajlandóság hiányzik, az eredmény sem lehet százszázalékos. De a foglalkoztatás bővülésével, a megélhetést nyújtó jóléti transzferek (gyermekgondozási segély, ápolási díj, nyugdíj stb.) összegének emelkedésével a fizetőképesség is javul, a közmorál erősödésével pedig az alacsony jövedelműek fizetési felelőssége is nagyobb lesz. Vagyis makroszinten a gazdasági, társadalmi folyamatok alakulása, mikroszinten pedig a szociális ellátóhálózat fejlődése és a benne dolgozó szakemberek munkája befolyásolja, hogy hogyan fog alakulni az elkövetkező években a lakossági adósságállomány, és milyen mértékben sikerül az otthonok elvesztését megakadályozni.

Az adósságkezeléshez – remélem, sikerült bemutatnom – türelem és sokoldalú segítségnyújtás szükséges. De egy adósságtípusnál, konkrétan az 1989 előtt felvett hitelekből eredő tartozásoknál nem ezt az utat kellene követni. Itt már régen megérett a helyzet egy átfogó konszolidációra. Ezen adósságállományból ideje lenne „kiszűrni” a csak papíron létező hátralékot, hogy láthatóvá váljon az eladósodás tényleges mértéke. Így azon tartozásokat, amelyek mögött elérhető személy vagy hasznosítható ingatlan nem található, értelmetlen tovább görgetni magunk előtt. Az egyetlen ésszerű megoldás, hogy veszteségként leírjuk ezeket, s az állami garancia egyszerűsített alkalmazásával. Mivel az „elengedés” csak az „ál-adósságokat” érintené, a fizetési fegyelem sem gyengülne, így e megoldáson felesleges moralizálni, vagy a gyakorlatban alkalmazhatatlan „garanciális” konstrukciókat felvetni. A régi hitelekből származó adósságok egyben arra is rámutatnak, hogy lehetnek olyan élethelyzetek, amikor nem az adósság kezelésére, hanem a tartozás teljes vagy részleges elengedésére van szükség.

Irodalom

- 3Sz (1998): Gyorsjelentés a díjhátralék(osok)ról. Írta és szerkesztette: Czike Klára és Vass Péter. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest.
- Győri Péter (1995): Eladósodott társadalom. Esély 2. szám, Budapest.
- Győri Péter (2003): Javaslat a lakhatás biztonságát erősítő egyes szabályozási lépések tematikájára, programjára. Készült a SZOLID Projekt megbízásából. Kézirat, Budapest.
- KSH (2004): Lakásviszonyok, 1999–2003 (előzetes adatok). Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- SZIGE (2004): Az adósságkezelési szolgáltatás gyakorlata. SZIGE Szociális Igazgatási Egyesület, Debrecen.
- Tájékoztató (1998): Tájékoztató az Energia Alapítvány a szociálisan rászorultakért tevékenységéről. Kézirat, Budapest, március.
- Tárki (2002): A lakásfenntartás költségei. Támogatottak és támogatásra szorulók. Tárki, Budapest, szeptember.