

# Iránytű Intézet rövid elemzés

## 2012.04.26.

### „Halak a hálóban” – A devizacsapda

A devizában való eladósodottság mértéke az egyik legsúlyosabb gazdasági és társadalmi probléma, ami a háztartások mellett az önkormányzati és az állami szektor számára is hatalmas kihívást jelent (utóbbi szférákkal ezúttal nem foglalkozunk). A szociális krízishelyzet elkerülése érdekében az elmúlt időszakban több lépést is tett a kormányzat a lakossági deviza-eladósodottság terheinek enyhítése érdekében, ám ezek az erőfeszítések nem hoztak átütő erejű sikereket. A pénzügyi szektor a terhek egy részének áthárítását sokallta, az ellenzék a kormányzati intézkedéseket, illetve azok mögött húzódó politikai bátorságot kevesellte, az adósok egy jelentős hányada számára pedig nem jelentettek valódi alternatívát a válságmenedzselés érdekében meghozott releváns jogszabályok, valamint a kormány és a Bankszövetség közötti megállapodások. A lehetséges megoldási javaslatok mérlegelésekor óhatatlanul felmerült az előző parlamenti ciklusokban felerősödő negatív tendenciákért való kormányzati, pénzügyi felügyeleti és a monetáris politika részéről fennálló felelősségi viszonyok tisztázásának igénye is.

Maga a probléma meglehetősen komplex: több – hosszútávon kedvezőtlen – tényező, pénzpiaci tendencia együttállására és a megfelelő szabályozó mechanizmusok elégtelenségére volt szükség ahhoz, hogy a devizaalapú hitelek ilyen mértékben felhalmozódjanak. Ha e súlyos problémahalmaz okait keressük, elsősorban az előző kormányok felelőtlen politikája, a bankrendszer elégtelen szabályozása és felügyelete, a pénzügyi kockázatokat az ügyfelekre hárító banki gyakorlat, a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete passzív magatartása és a jegybanki alapkamat magas szintje, valamint a kormányzat és a monetáris politika alakításáért felelős jegybank közötti megfelelő koordináció hiánya nevezhető meg elsőként. Ugyanakkor sok esetben nem hagyható figyelmen kívül a lakossági hitelfelvételeknél a kellően átgondolt, felelős döntés hiánya sem. (Itt azonban szükséges megjegyezni, hogy a devizahitelezés „túlcsordulásának” idején a politika még tartotta a 2010-es euró-

bevezetési céldátumot, ami szintén befolyásolhatta a lakossági kalkulációkat.) Erdős Tibor egy, a *Forintárfolyam, kamatszint és devizaalapú eladósodás* címet viselő tanulmányában (Közgazdasági Szemle, LVII. évf., 2010. okt., 847-867. o.: [http://epa.oszk.hu/00000/00017/00174/pdf/02\\_erdos.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00017/00174/pdf/02_erdos.pdf)) a deviza alapú hitelezés felduzzadásának okai közt említi az állam tartós túlköltekezését, az ezt követő bérinflációt, az MNB erre reagáló antiinflációs politikáját, melynek során sérült a kamatparitás elve, s amit a külföldi pénzbefektetők és a hazai hitelfelvevők ki is használtak. (847. o.). Az első Orbán kormány alatt valósult meg a támogatott forint alapú lakáshitelezés, melyet később a Medgyessy kabinet átalakított (szűkítette az igénybevétel lehetőségét, valamint piaci kamatozásúvá tette) és ez nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a lakosság – a bankrendszer hathatós támogatása mellett – a deviza alapú hitelezés felé fordult. Ennek következményeként a magasabb kamatú forinthitelek iránti kereslet jócskán megcsappant, a hitelfelvevők devizában történő eladósodásának mértéke, s ekképpen a magyar gazdaság sebezhetősége nagyban megnövekedett. Evidencia, hogy a deviza-kitettség csökkentése nélkül a magyar gazdaság problémái nem orvosolhatók. Erdős szerint *„ezt a helyzetet el lehetett volna kerülni. Kezdetől fogva nem lett volna szabad a forintárfolyam fenntartására törekedni. Ekkor a devizaalapú hitelek nem duzzadtak volna fel, érvényesült volna a kamatparitás, a kamatpolitika pedig az infláció hatékony fékezőereje maradhatott volna.”* (Uo.) A korábbi pénzügyi-gazdasági döntések utóhatásai és társadalmi következményei a politika számára szinte szükségszerűvé tették a felelősség kérdésének felvetését.

Máig vitatott, hogy a kialakult helyzet kiváltó okainak feltárásakor időben meddig nyúljunk vissza. A fő politikai felelősség egyértelműen az előző ciklusok kormányzatait terheli, hiszen 2001-től (az első Orbán-kormány idején) vált lehetővé a bankok számára az egyoldalú szerződés módosítás, majd a Medgyessy-kormány és az első Gyurcsány-kormány időszakában „futott fel” a devizahitelezés, 2003-tól a deviza alapú jelzáloghitelezés), 2004 és 2008 között további dinamikus bővülést mutatva. *„2002-ben a lakosság devizahitel-állománya kevesebb volt, mint 300 milliárd forint, 2010 nyarára pedig ez az állomány 6600 milliárd forintra emelkedett.”* (parlamentari vizsgálóbizottsági [Jelentés](#), 13. o.) A lakástámogatási rendszer megszüntetése (a lakásvásárlásokra fordított állami kamattámogatás további finanszírozásának elmaradása), a költségvetés megrendült helyzete, a növekedési- és hiánycél tarthatatlansága által támasztott problémák a kiváltó okok közt szerepeltek. A 2008-ban kirobbanó pénzügyi válság

nyomán a rendszerben rejlő kockázatok hatványozottan ütköztek ki. A pénzügyi-gazdasági válsághelyzet szociális krízissel fenyegetett. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának a 2002 és 2010 közötti lakossági deviza-eladósodás okainak feltárásáról, valamint az esetleges kormányzati felelősség vizsgálatáról szóló jelentése (<http://www.parlament.hu/irom39/05881/05881.pdf>) a felelősséget megosztotta a magyar kormányok és az államapparátus, a kormánytól független intézmények (MNB, PSZÁF, Magyar Bankszövetség), a bankrendszer és a lakosság között. Fontos megállapításként szolgál, hogy a lakossági deviza-eladósodottság összetétele tekintetében a lakáshitelezés céljára fordított hitelállomány aránya jelentős, csakúgy mint a fogyasztási és egyéb hitelek részaránya. „[...] a háztartások devizában történő túlzott eladósodása nemcsak [...] a lakáshitelezési problémakörből adódik, hanem ehhez hozzájárul a fogyasztási és egyéb hitelek szignifikáns nagyságrendi összege is, jóllehet ezen hitelösszegek költségvetésre terhet jelentő hatása kisebb, de áttételesen a háztartások törlesztésre fordítható jövedelem összegeit jelentősen, és az ország adósságállományát is befolyásolja”. (Jelentés, 6. o.) A forintHITELEK deviza-konstrukciókkal szembeni magas kamata, a lakossági hitelfelvevők elégtelen tájékoztatása és az árfolyam-kockázatok figyelmen kívül hagyása mind hozzájárultak a probléma eszkalálódásához. A felelősség megállapításánál a parlamenti bizottság világos viszonyokat vázolt fel, ugyanakkor az osztott felelősség teóriája alapján mégis kevésbé hangsúlyozta a korábbi gazdasági kormányzatok hibás, vagy éppen késedelmes döntéseinek súlyát. Ha a magyarországi fejleményeket összevetjük a szomszédos országokban lejátszódó folyamatokkal, akkor több pozitív példát (pl. lengyel) is láthatunk arra, hogy egy kellően aktív gazdaság- és monetáris politikai vezetés számottevően képes volt csökkenteni a rendszerszintű kockázatokat.

A kormányzati késlekedés, továbbá az igénybevétellel szemben támasztott szigorú feltételek miatt az árfolyamrögzítés és a végtörlesztés gyakorlatba ültetésével, valamint a Nemzeti Eszközkezelő életre hívásával az összes potenciálisan érintett deviza-hiteladós közül nagy számban akadnak olyanok, akik nem képesek élni a felkínált lehetőségekkel. Ráadásul a kormány hivatali idejének megkezdését követően jelentősen nőtt azok száma, akik 90 napot meghaladó tartozással rendelkeznek. A kormányzati késlekedés cselekvésre ösztönözte az ellenzéki pártokat: a Jobbik és az LMP viszonylag gyorsan reagált az árverezési és kilakoltatási veszélyre, előbbi párt aláírásgyűjtésbe kezdett a devizahitelesekért („Egyetért-e azzal, hogy a devizahitelek

kapcsán a felvétel időpontjában lévő árfolyamon történjen meg a forintosítás és ennek a terheit a bankszektor viselje?”). A devizahitelek ügyében a Jobbik javaslata egy – a Nemzeti Eszközkezelő előzményeként is értékelhető – ingatlanalap felállítása, továbbá a hitelösszegek felvételkori árfolyamon történő forintosítása volt, mely a devizában eladósodottak nagy száma miatt a szociális krízishelyzet megelőzését, nagyobb határfokú kezelését célozta. A kormány álláspontja – miként az a Bizottsági jelentés nyomán készített határozati javaslatból is kiderül – elutasító volt, szintúgy mint a Bizottság által is javasolt kezdeményezés, a magáncsőd jogintézményének bevezetése esetében. A második Orbán-kormány csak hosszas hezitálás után tett érdemi intézkedéseket. A kilakoltatási moratórium bevezetése, majd meghosszabbítása csupán tüneti kezelésként hatott (ráadásul ezt sem tartották be maradéktalanul a sokszor kétes háttérrel és módon eljáró megbízott behajtó cégek). Az árfolyamgát bevezetése a még fizetőképes adósoknak jelentett megoldást, ám a 90 napon túli tartozással rendelkező hitelek magas száma további intézkedések foganatosítását tette szükségessé. (A lakóingatlanok kényszerértékesítésének szigorított szabályozásával is csupán némi időt nyert a kormányzat.) Ezeknek a családoknak az Otthonvédelmi Akcióterv keretében meghirdetett Nemzeti Eszközkezelő hivatott segítséget nyújtani, amely a – szigorú feltételeknek megfelelni tudó – fizetéképtelen adósok ingatlanjait megvásárolja (telpüléstípustól függően az ingatlanok forgalmi értékének 35-55%-áért), és számukra a tulajdonjog helyett bérleti jogviszonyt és későbbi visszavásárlási lehetőséget biztosít. A Nemzeti Eszközkezelő felállítására és az első szerződések megkötésére azonban sokat kellett várni. A lehetőséggel viszonylag szűk kör képes élni, hiszen a jövedelmi-szociális és egyéb (az igénylő legalább két gyermeket neveljen, az egyszerűsített foglalkoztatást és közfoglalkoztatást leszámítva ne rendelkezzen munkahellyel, a hiteltartozás összege a törvényben meghatározott szint alatt legyen, a kivásárláshoz a bankok hozzájárulása is kell, stb.) tényezők nyomán a potenciálisan érintettek közül kevesen felelnek meg a törvényben meghatározott feltételeknek. A Nemzeti Eszközkezelő Társaság részére elkülönített forrásmennyiség (mintegy 5 milliárd forint a 2012-es évre) messze nem elégséges a problémakör átfogó kezelésére. A kedvezményes végtörlesztés mellett mindenképp megemlítendő a jelzáloghitelkamatok referenciakamathoz kötése, melyet az MNB már egy 2010-es javaslata is tartalmazott (a Fidesz részéről Rogán Antal sürgette ennek bevezetését), s melyről szóló törvényt 2011 novemberében fogadott el az Országgyűlés.

2011 novemberében a kormánynak sikerült konszenzusra jutnia a Magyar Bankszövetséggel a devizahitelek helyzetének javítása kapcsán. A megállapodás értelmében az ebből fakadó terheket az eladósodott családok, az állam és a bankok megosztva vállalják, a Bankszövetség pedig – hozzájárulandó a kormány gazdaságpolitikai céljaihoz – Növekedési Paktumot készít. ([http://www.hirado.hu/Hirek/2011/12/16/14/Orban\\_siker\\_a\\_megallapodas\\_a\\_Banks\\_zovetseggel.aspx](http://www.hirado.hu/Hirek/2011/12/16/14/Orban_siker_a_megallapodas_a_Banks_zovetseggel.aspx)) A megállapodás módosított a lakossági deviza-jelzáloghitelek kedvezményes árfolyamon történő végtörlesztésével kapcsolatos szabályokon, kitért a 90 napnál hosszabb késedelemben lévő deviza jelzáloghitel-adósok helyzetének kezelése érdekében hozott lépésekre, valamint szólt az árfolyamkockázat mérsékléséről és az átlátható árazás bevezetésének határidejéről. (Tárgyalási jegyzőkönyv: <http://www.kormany.hu/download/2/fa/60000/T%C3%A1rgyal%C3%A1si%20Jegyz%C5%91k%C3%B6ny.pdf>)

A kedvezményes végtörlesztés, vagyis a teljes fennálló tartozás egy összegben történő, rögzített árfolyamon (svájci franknál 180 forintos, euró esetében 250 forintos) való – az igény bejelentésétől számított 60 napon belüli – visszafizetése lehetőségével az adósok azon köre tudott élni, akik december végéig jelezték ez irányú szándékukat és rendelkeztek megfelelő forrással vagy fedezettel. Akik a fentebb említett 180-as, illetve 250-es árfolyam felett vettek fel devizahitelt, azok számára nem állt rendelkezésre ez a kedvezményes opció. Az árfolyamok rögzítését célzó, a kormány és a bankszektor között létrejött megállapodás értelmében az árfolyam-különbözetből származó veszteségeken a hitelfelvevő, – az erre az összegre járó kamatokon pedig – az állam és a bankszektor egyaránt osztozik, a lakossági ügyfelek a későbbiekben (2011. december 31-ig kérvényezhették a deviza alapú jelzáloghitellel rendelkező természetes személyek a törlesztési árfolyam legkésőbb 2014. december 31-ig történő rögzítését) a fix és az aktuális árfolyam különbségét a gyűjtőszámláról törleszthetik.

Továbbra is vitatott kérdés a magáncsőd jogintézményének bevezetése, amivel a fizetéképtelen hiteladósok csődvédelemben részesülnének. A Nemzetgazdasági Minisztérium kezdetben elzárkózott a Jobbik által követelt, majd az MSZP által is szorgalmazott lépéstől, noha a kezdeményezésnek jócskán akadnak támogatói a kormányoldalon is (bizottsági indítvány is tanúskodik erről). A magáncsőd intézményét számos észak- és nyugat-európai ország jogrendszere ismeri, a visegrádi

országok közül Csehországban került bevezetésre. A lépés igazi áttörést hozhatna azok számára is, akik átmeneti likviditási gondokkal küzdenek, ill. akik számára a Nemzeti Eszközkezelő a szabályozási kritériumok okán nem jelent mentőövet. A gazdasági kormányzat részéről hangoztatott korábbi ellenérvek (rontaná a törlesztési hajlandóságot és a pénzügyi morált, inkább csak kitolná a problémakezelés időpontját, nem adottak a gazdasági feltételek, visszafogná a banki hitelkihelyezést, stb.) a szakértői véleményekkel és a várható pozitív hozadékokkal összevetve egyre erőtlenebbnek tűnnek. A kormány legkésőbb augusztus végére ígért döntést az ügyben.

A március 19-én elfogadott árfolyamrögzítésről szóló törvény áprilistól (közsférában dolgozók), júniustól (lakáscélú hitelek), ill. szeptembertől (szabad felhasználású devizakölcsönrel rendelkezők) nyújt segítséget az érintett célcsoportoknak. Elsőként a közsférában dolgozók élhetnek a lehetőséggel, később kiszélesítik a kört. Azok a deviza alapú jelzáloghitellel, vagy lízingszerződéssel rendelkezők igényelhetik, akik esetében a felvett hitelösszeg nem haladja meg a 20 millió forintot (tehát a hitel összegéhez és nem a lakás értékéhez kötik a konstrukció igénybevételét), és nem állnak 90 napnál nagyobb késedelemben, valamint semmilyen más banki fizeteskönnyítő programban nem vesznek részt. Változást jelent, hogy a rögzített árfolyamot meghaladó összegre vonatkozó kamat nem kerül a gyűjtőszámlára, hanem a bank és az állam közösen osztózik a terheken. A lehetőséggel 5 évig, de legkésőbb 2017 júniusáig élhetnek a kérvényezők. A feltételekről a kormány a Bankszövetséggel egyeztetve döntött. Az árfolyamrögzítést az Európai Központi Bank szakvéleményében kockázatos lépésnek minősítette („gyengíti az ügyfelek kockázati tudatosságát a rögzítés időtartama alatt”, s ez „potenciális kockázatot jelenthet a bankrendszer stabilitására a program lejáratakor, amikor az ügyfelek törlesztőrészelei megemelkednek a külön számlán felhalmozódott tartozás törlesztése céljából”). (Az EKB szerint kockázatos az árfolyamrögzítés: <http://privatbankar.hu/penzugyek/az-ekb-szerint-kockazatos-az-arfolyamrogzites-246261>) A kormányzati várakozások ellenére elmaradt a nagyarányú érdeklődés a kiterjesztett árfolyamrögzítés iránt, így indokoltnak tűnik a program második és harmadik ütemének előrehozása, ill. további lépések megtétele.

A kormány és a Bankszövetség közötti többfordulós tárgyalások, valamint az egyes szabályozási tételek kapcsán történő részletes egyeztetések és az ezek mentén létrejött

megállapodások nem mindig teljesültek maradéktalanul. Több olyan módosító indítvány beterjesztésére és kormányzati döntés meghozatalára is sor került az utóbbi időben, amelyek keresztülhúzták a Bankszövetséggel való megegyezést. Ilyen volt például a 2011. november elején kötött megállapodás felrúgása, amikor a kormány úgy állt elő új intézkedési tervekkel, hogy azokat előzetesen nem egyeztetette le a PSZÁF és a Magyar Bankszövetség képviselőjével, vagyis elmulasztott élni a megkötött egyezményben vállalt konzultációs kötelezettségével, de ide sorolható a munkaadók által dolgozóiknak a rögzített árfolyamú végtörlesztésre 7,5 millió forint erejéig adható adómentes támogatás is. Mindezek ellenére az egyes devizaadósok megsegítését célzó törvényekhez kapcsolódó módosítók esetén a parlament kormánypárti többsége az Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) állásfoglalásának megfelelően viszonylag nagy körültekintéssel járt el. A magyar kormánynak jelenlegi nemzetközi alkupozícióit tekintve nem érdeke a hazai bankszektoralal való konfrontáció, éppen ellenkezőleg, az együttműködésben érdekelt. A pénzügyi válság utóhatásainak elhúzódása, a bankszektorra rakódó pluszterhek, a jogi szabályozási háttér gyors változása, s az ennek nyomán bizonytalanná váló gazdasági környezet jócskán visszavetették a bankok hitelkihelyezését, sőt az utóbbi időben, a külföldi anyabankok részéről erőteljes forráskivonás kezdődött meg. A bankadó és a végtörlesztés lehetőségének megnyitása pedig tovább apasztotta a banki forrásokat, a megdrágult és feltételeiben szigorított hitelezési gyakorlat pedig nem képes lökést adni a magyar gazdaságnak, holott a gazdasági növekedés beindítása az egyik legsürgetőbb probléma. Ez a dilemma, valamint az ebből levont következtetések egyre inkább felülírják az eredeti kormányzati szándékokat és várakozásokat.

Összegzésképpen elmondható, hogy a lakossági deviza-eladósodottság problémájának gyökerei még 2001-re nyúlnak vissza, ugyanakkor a válsághelyzet kialakulásának közvetlen kiváltó okai és előzményei a szocialista-liberális kormányok cselekvésének hiányában, a szabályozási környezet, valamint a hatósági kontroll elégtelenségében és a bankok és egyéb pénzügyi közvetítők piaci szempontból legfeljebb csak rövidtávon racionális, ám mindenképpen tisztességtelen és felelőtlen hitelkihelyezési gyakorlatában ragadhatóak meg. A második Orbán-kormány a társadalmi krízishelyzettel fenyegető, átfogó cselekvési tervet igénylő kihívásra csak lassan reagált, ugyanakkor – részben a problémakör komplexitásából, részben a rendelkezésre álló fiskális és jogi eszközök korlátozottságából fakadóan – máig nem

volt képes kielégítő válaszokat találni a továbbra is fennálló problémára. A meghozott intézkedések a potenciálisan érintettek (rászoruló) csupán egy szegmense számára jelentettek valódi megoldást, miközben a 90 napot meghaladó tartozással rendelkezők száma tovább nőtt. Az ellenzéki kezdeményezések egy része időszakos eltolódással visszaköszön egyes kormányzati intézkedésekben, míg más – kormánypárti képviselők, ill. szakbizottság által is támogatott – lépések foganatosítását egyelőre nem tartja aktuálisnak a nemzetgazdasági tárca.



IRÁNYTŰ  
INTÉZET