

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Hitel és társadalmi kirekesztés a jóléti társadalomban

(2008/C 44/19)

2007. február 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt dolgoz ki a: *Hitel és társadalmi kirekesztés a jóléti társadalomban*.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2007. október 2-án elfogadta véleményét. (Előadó: Jorge PEGADO LIZ.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. október 24–25-én tartott, 439. plenáris ülésén (a 2007. október 25-i ülésnapon) 59 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Mivel erre a területre vonatkozóan egyáltalán nem létezik közösségi útmutatás, az egyes tagállamok saját nemzeti jogrendszerük révén igyekeznek megakadályozni, hogy az egyének és a családok túlzottan eladósodjanak, foglalkozni azoknak az ügyével, akikkel ez mégis megtörténik, kisegíteni őket ebből a helyzetből, és támogatást nyújtani nekik.

1.2 A fenti jelenség utóbbi évtizedekben tapasztalható aggasztó növekedése miatt, az Európai Unió bővítését és a helyzet közelmúltbeli általános romlását nagymértékben figyelembe véve, az EGSZB – amely jó ideje szorosan nyomon követi az e téren bekövetkezett fejleményeket, továbbá a túlzott eladósodás társadalmi következményeit a kirekesztés, a társadalmi igazságtalanság, illetve a belső piac teljes megvalósulásának akadályai tekintetében – úgy határozott, hogy ismét nyilvános vitát nyit e kérdésben a civil társadalommal és a többi közösségi intézménnyel. Az EGSZB azon közösségi intézkedések azonosítására és végrehajtására törekszik, amelyek a probléma valamennyi különböző vetületének (társadalmi, gazdasági és jogi) pontos meghatározását, nyomon követését és kezelését célozzák.

1.3 Az, hogy az ezt bevezető (nem csupán európai, hanem a világ többi részén fekvő) országok által felállított rendszerek igen sokfélék, azzal együtt, hogy néhány országban egyáltalán nincs ilyen rendszer, elősegíti az „egyenlőtlen” lehetőségek kialakulását, ami egyrészt társadalmi igazságtalansághoz, másrészt pedig a belső piac teljes kiépítése felé tett lépések torzulásaihoz vezet. Mindez gyors, arányos fellépést igényel az Európai Unió részéről, amelynek szükséges jogi alapja létezik az elsődleges jogban.

1.4 Ez a vélemény áttekinti a túlzott eladósodás jelensége által felvetett fő kérdéseket, értékeli a nemzeti szinten talált megoldásokat, ismerteti a tapasztalt nehézségeket és a fellelt hibákat, felméri a probléma teljes nagyságrendjét, továbbá mérlegeli az ismeretek és az alkalmazott módszerek hiányosságait. A vélemény arra is törekszik, hogy megközelítési módokat azonosítson, és területeket jelöljön ki a lehetséges közösségi szintű fellépésre.

1.5 Ambiciózus javaslatot tesz az Eladósodás Európai Megfigyelőközpontjának felállítására, amelynek feladata a

jelenség európai szintű alakulásának nyomon követése lenne, fórumként szolgálva az összes érintett fél közötti párbeszédhez, továbbá az, hogy javaslatot tegyen a jelenség megelőzését és korlátozását szolgáló intézkedésekre, hangolja össze őket, majd becsülje fel hatásait.

1.6 Az EGSZB ugyanakkor tudatában van annak, hogy az ilyen jellegű és körű összehangoló lépések csupán akkor tehetők meg, ha az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács – a tárgyban érintettek (családok, munkavállalók, fogyasztók, pénzügyi intézmények stb.) nagy részét képviselő szervezett civil társadalommal folytatott intenzív párbeszéd alapján – úgy dönt, hogy ezt elsődleges cselekvési területté teszi.

1.7 Ezért üdvözlendő, hogy a jelek szerint az Európai Bizottság a közelmúltban már foglalkozott a tárggyal, és erősen ajánlott, hogy megtörténjen a szükséges utókövetés az alapkulatás, a konzultációk, továbbá a jogalkotási és egyéb kapcsolódó javaslatok tekintetében. Mindezt olyan zöld könyv kibocsátásával kellene kezdeni, amely meghatározza és azonosítja a tárgyalat fogalmakat, és széleskörű nyilvános konzultáció révén valamennyi érintett fél véleményének teret enged.

1.8 Ezenkívül az EGSZB felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy foglalkozzon azon főbb problémákkal, amelyekre e vélemény kísérel meg választ adni a civil társadalom nevében, és hogy nyújtsanak e problémáknak elsőbbséget politikai menetrendjükben.

2. Bevezetés

2.1 A hitel tagadhatatlanul elősegítette azt, hogy az európai polgárok javítsák életminőségüket, és hozzájárjenek azokhoz az alapvető árukhoz és szolgáltatásokhoz, amelyeket egyébként nem érték volna el, vagy csupán hosszú idő után engedhetek volna meg maguknak, mint például a saját otthon vagy személygépkocsi. Ugyanakkor a hitel túlzott eladósodáshoz vezethet, ha igénybevétele feltételei nem fenntarthatóak, vagyis ha az adósnál komoly foglalkoztatási problémák jelentkeznek, ha a havi törlesztőrészlet összege meghaladja a rendelkezésre álló havi jövedelem ésszerű hányadát, ha az adós túl sok kölcsönt vett fel, vagy ha nem rendelkezik megtakarítással, amely átsegítené őt a bevétel nélküli időszakokon.

2.2 A túlzott eladósodás és társadalmi következményeinek problémája valójában nem új. Eredetét akár már a klasszikus antik korban is felfedezhetjük, pontosabban a Görögországban a Krisztus előtti VI. században bekövetkezett agrárválságig és Szolón intézkedéseiig (i. e. 594/593.), aki elsőként engedte el a rabszolgáskorba került és eladott mezőgazdasági kisbirtokosok adósságait, szabadította fel őket, és segítette elő az athéni társadalomba való újbóli beilleszkedésüket, valamint azt, hogy szabad polgárként ismét termékeny életet élhessenek ⁽¹⁾.

2.3 Ugyanakkor kétségtelen, hogy e jelenség napjainkban egyre szélesebb körben terjed, és aggasztó méreteket ölt. Az emberek egyre inkább társadalmi problémaként érzékelik egy olyan társadalomban, amelyet éles ellentétek fémjeleznek, amelyben tovább nőnek a különbségek, a szolidaritás pedig egyre kevésbé nyilvánvaló.

2.4 A banki szolgáltatások igénybevevőinek köréből való kirekesztésre tehát e háttér ismeretében kell tekintenünk, utalva azok marginalizálódására, akik – különböző okokból – nem jutnak hozzá az alapvető pénzügyi szolgáltatásokhoz ⁽²⁾.

2.5 Ez a vélemény igyekszik rámutatni a probléma főbb okaira, nagyságrendjére, a leggyakrabban alkalmazott „gyógymódokra”, valamint a közösségi szintű megoldás keresésének indokaira.

3. A probléma nagyságrendje

3.1 Társadalmi és bankvilági kirekesztés

3.1.1 A 2007. februári Eurobarométer-jelentés ⁽³⁾ szerint az európaiak mintegy 25 %-a érzi úgy, hogy ki van téve a szegénysorba süllyedés veszélyének, és 62 %-a véli azt, hogy ez bárkivel, életének bármely pillanatában megtörténhet.

3.1.2 Az Európai Bizottság 2007. évi, szociális védelemről és társadalmi összetartozásról szóló, közös jelentésében szereplő adatok szerint 2004-ben „a tizenötök” lakosságának 16 %-a élt a szegénységi küszöb alatt, amelyet az egyes országok átlagjövedelmének 60 %-ában határoztak meg ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Amint arra Arisztotelész utal „Az Athéni állam” című értekezésében, és különösen annak 6. részében, amely kimondja: „Amint ő vette át az ügyek irányítását, Szolón egyszer és mindenkorra felszabadította az embereket, megtiltva minden olyan kölcsönt, amelynek tétje az adós személyes biztonsága: ezenkívül törvényeket hozott, amelyekkel eltörölt minden adósságot, mind az állammal, mind a magánszemélyekkel szemben. Ezt az intézkedést általában **Seisachtheia** nével illetik, mivel az emberek általa megszabadultak terheiktől”. Ez a helyzetmeghatározás a későbbiekben hatással volt Udo Reifner lenyűgöző előadására, amelyet „Rabszolgakölcsönzés – európai szerződésjog a hiteltársadalomban” címmel tartott a 2006. augusztus 27-én, a helsinki egyetemen, a magánjogról és a különféle európai kultúrákról rendezett konferencián. Megjegyzendő, hogy az adósok bebörtönzésének eljárását a legtöbb európai országban a XX. századig alkalmazták.

⁽²⁾ E tárgyban lásd Georges Gloukovieff közelmúltbeli értekezését, amely *From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?* [A pénzügyi kirekesztődéstől a túlzott eladósodásig: az alacsony jövedelmű emberek nehézségeinek paradoxona] címmel jelent meg a *New Frontiers in Banking Services* nevű kiadványban (Luisa Anferloni, Maria Debora Braga és Emanuele Maria Carluccio), a Springer gondozásában.

⁽³⁾ Lásd az Eurobarométer 273. számú különkiadását *European Social Reality* [Európai társadalmi valóság] címmel (2007.).

⁽⁴⁾ 2007. évi közös jelentés a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról, amelyet a Tanács 2007. február 22-én fogadott el (COM(2007) 13 final, 2007.1.19.).

3.1.3 Kvalitatív szempontból a szegénység az egyén létfontosságú szükségleteinek kielégítéséhez szükséges anyagi erőforrások hiányát vagy meg nem felelősségét jelenti; ez a társadalmi kirekesztés legláthatóbb vonatkozása, amely az egyént a társadalom peremére szorítja, az elutasítás érzését keltve, és önkirekesztést idézve elő.

3.1.4 A társadalmi kirekesztés mértéke és formája minden egyes országban számos olyan változótól függ, mint amilyen a társadalombiztosítási rendszer, a munkaerőpiac működési módja, az igazságszolgáltatási rendszer, vagy az informális szolidaritási hálózatok. A bevándorlók, az etnikai kisebbségek, az idősek, a 15 évesnél fiatalabb gyermekek, az alacsony jövedelmű és képzettségű személyek, a fogyatékkal élők, továbbá a munkanélküliek vannak a leginkább kitéve a szegénység és a társadalmi kirekesztés veszélyének.

3.1.5 A legtöbb európai országban a fogyasztási tendenciák viszonylagos visszaesést mutatnak az élelmiszerre, itálra, dohánytermékre, ruházatra és cipőre fordított kiadásokban, és relatív emelkedést a lakásra, közlekedésre és kommunikációra, egészségügyi szolgáltatásokra, kultúrára, továbbá egyéb, olyan termékekre és szolgáltatásokra kiadott összegeket illetően, mint az egészségvédelem, a turizmus, valamint a szállodai és vendéglátó-ipari szolgáltatások ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 A háztartási kiadások új megoszlása egyre inkább tükröződik a hitelek felhasználásában. A tág értelemben vett fogyasztási hitel – amely egyaránt magában foglalja fogyasztási cikkek megvásárlását és a lakhatással összefüggő kiadásokat – napjainkban szorosan kapcsolódik új fogyasztási mintákhoz, és erősen követi e minták alakulásának hullámmását. Így a közüzemi szolgáltatásoknak, valamint a közlekedésnek és az utazásnak szentelt, növekvő részarányú kiadások gyakran hitelből történnek ⁽⁶⁾.

3.1.5.2 Szintén a fogyasztásihitel-felvétel növekedéséhez járul hozzá az, hogy a) a fogyasztási hitelhez többé nem társítják a „szegénység” és a „vétkesség” negatív képzetét annak kapcsán, hogy az emberek hogyan élnek vagy hogyan irányítják vállalkozásaikat, főként azon országokban, ahol a lakosság túlnyomó részben katolikus neveltetésű (a protestáns neveltetésűekhez viszonyítva), és b) a fogyasztási hitel meglehetősen elterjedtté vált, különösen a nagyvárosokban. A pénzintézetek új ügyfél szerzésére irányuló, rendszeres, erőszakos hirdetései kölcsön felvételére ösztönzik az embereket. Ráadásul a fogyasztási hitel státust ad, és elősegíti az emberek társadalmi háttérének elrejtését, lehetővé téve a számukra, hogy a sajátjuknál magasabb társadalmi osztályra jellemző életstílust vegyenek át. Számos család számára a hitel még mindig a háztartási költségvetés kezelésének megszokott módja (elsősorban hitelkártyák használata révén), ennek kockázatait elismerik ugyan, de sem elegendő információ, sem eredményes megoldási mód nem áll rendelkezésre, és a kockázat mértéke sem számszerűsített még megfelelően.

⁽⁵⁾ Lásd Eurostat: *Les nouveaux consommateurs* [Az új fogyasztók], Larousse, 1998.

⁽⁶⁾ Nem szabad ugyanakkor figyelmen kívül hagynunk e három kiadástípus számottevő különbségeit, amelyek még az alapvető jogok terén is megmutatkoznak.

3.1.6 E meghatározó társadalmi és kulturális tényezőket olyan egyéb gazdaság és társadalmi faktorok is alátámasztják, mint a kamatlábak nagymértékű csökkenése a legutóbbi évtizedben, az, hogy az emberek kisebb hajlandóságot mutatnak a megtakarításra, valamint a tartósan alacsony munkanélküliségi ráták, és mindez gazdasági növekedéssel párosulva (a kilencvenes évek végén zajlott válság ellenére, amely mindazonáltal nem öltött ugyanolyan arányokat, mint a korábbi krízisek). Mindennek tetejébe jött el a dereguláció, amely a hetvenes évek vége és a nyolcvanas évek eleje óta érinti a hitelpiac egészét⁽⁷⁾, gyors növekedést hozva a hitelnyújtó szervezetek számában és méretében, elősegítve néhány olyan szervezet létrejöttét is, amelynek kapcsán nem történik monitoring vagy pénzügyi felügyelet, növelve továbbá a közöttük folyó versenyt, ami mind a bank és az ügyfél közötti kapcsolat elszemélytelenedéséhez vezetett.

3.1.7 E tényezők együttesen azt jelentik, hogy az európai társadalomban az emberek alapvető szükségleteinek kielégítése egyre inkább attól függ, hogy a hiteket megadják-e a számukra. Az eladósodás mértékének a legtöbb tagállamban való növekedése egyértelműen alátámasztja e tény⁽⁸⁾.

3.1.8 Amennyiben a hitelt fenntartható alapon veszik fel – vagyis, ha a hitelfelvevőnek nincsen komoly foglalkoztatási problémája, ha a havi törlesztőrészlet nem képezi a rendelkezésre álló jövedelem túlzottan nagy részét, ha a felvett hitelek száma nem nagy, és ha a felvevő rendelkezik némi megtakarítással, amely átsegíti őt az esetleges, bevétel nélküli időszakokon – akkor a hitel segítheti az embereket életminőségük javításában, és lehetővé teheti a számukra az olyan alapvető fontosságú termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzájutást, amelyeket egyébként egyáltalán nem, vagy csak hosszú idő után engedhetnének meg maguknak (ilyen például a lakás vagy a saját személygépkocsi).

3.1.9 Ugyanakkor annak eshetősége, hogy valami rosszul alakul az egyén vagy a család életében, és ennek következtében adott pillanatban pénzügyi kötelezettségei nem teljesíthetők –, olyan kockázat, amely minden hitelszerződést aláíró veszélyeztet. Így a normális, szabályozott eladósodás számos okból szabályozatlan, túlzott eladósodássá válhat.

3.2 A túlzott eladósodás fogalma és mérése

3.2.1 A túlzott eladósodás olyan helyzetet jelent, amelyben az adós hosszú távon képtelen valamennyi adósságát fizetni, vagy ahol jelentős annak a kockázata, hogy ez következik be, amikor az adósság visszafizetése esedékessé válik⁽⁹⁾. A fogalomhoz kapcsolódó pontos kifejezések azonban számottevően

változnak az EU egyes országaiban, európai szintű meghatározása pedig továbbra is hiányzik⁽¹⁰⁾. Üdvözlendő tehát az Európai Bizottság által a közelmúltban arra irányulóan tett kezdeményezés, hogy tanulmányt készíttessen e tárgyban⁽¹¹⁾.

3.2.2 Nemcsak, hogy a fogalom maga homályos, és hogy a meghatározása nem egyértelmű, hanem a túlzott eladósodás mérésének is több különböző módja van. Ezért egy, az Európai Bizottság által készített tanulmányban⁽¹²⁾ három különböző, a túlságos eladósodás mérésére szolgáló formula vagy modell is szerepelt: az adminisztratív modell⁽¹³⁾, a szubjektív modell⁽¹⁴⁾ és az objektív modell⁽¹⁵⁾.

3.2.3 A túlzott eladósodás európai mértéke felbecsülésének egyik nehézsége a megbízható statisztikák hiányára és arra vezethető vissza, hogy lehetetlen összehasonlításokat végezni a meglévő adatokkal, mivel az azok összegyűjtésekor alkalmazott módszerek, fogalmak és időszakok különböznek. Ez olyan

⁽¹⁰⁾ Az igen eltérő jogalkotási kezdeményezések alapjául szolgáló „túlzott eladósodás” fogalom elsősorban azokból a jogszabályokból származik, amelyek meghatározzák a (bírói vagy azon kívüli) adósság-átütemezési eljárások igénybevételének feltételeit. Így például a francia jog megengedi ilyen eljárás alkalmazását azon jöhiszeműen eljáró adósok számára, akik egyértelműen képtelenek teljesíteni esedékes vagy azaz való, szakmájuk gyakorlásából eredő adósságaik egészét (Code de la Consommation – [fogyasztóvédelmi törvény] – L. 331-2. cikk). Hasonlóan rendelkezik a finn jog is (1993), amely az adósokat túlzottan eladósodottnak vagy fizetése képtelennek akkor tekinti, ha nem képesek adósságaikat esedékességkor megadni, amennyiben tartósan ez a helyzet, és nem csupán véletlenszerű vagy időleges. Más országok ugyanakkor csak egy sor eljárási és személyi követelményt határoznak meg a túlzott eladósodást kezelő rendszerekhez való hozzáférésre vonatkozóan, anélkül, hogy fogalom meghatározással próbálkoznának. Ez a helyzet a belga (lásd a 2002. április 19-i törvénnyel módosított 1998. július 5-i törvényt) és az észak-amerikai (lásd: a 2005-ben felülvizsgált „Bankruptcy Code”) jogban is.

⁽¹¹⁾ Common operational European definition of over-indebtedness – [A túlzott eladósodás közös operatív európai meghatározása] (szerződésszám: VC/2006/0308, 2006.12.19.), finanszírozta az Európai Bizottság Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Esélyegyenlőség Főigazgatósága, és készítette a Megtakarítások Európai Megfigyelőközpontja.

⁽¹²⁾ Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects – [Tanulmány a fogyasztói eladósodottság problémájáról: statisztikai vonatkozások] (szerződésszám: B5-1000/00/000197), az OCR Macro készítette az Egészség- és Fogyasztóvédelem Főigazgatóság számára.

⁽¹³⁾ Az adminisztratív modell: a túlzott eladósodás mértékét hivatalos statisztikák adják meg az ilyen esetekre irányadó formális eljárásokra hivatkozva. E módozatban nem szerepel a tényleges helyzet egy része, mivel nem minden nehéz helyzetbe került adós folyamodik hivatalos, jogi eljáráshoz. Sőt, a különböző európai országokban alkalmazott jogi megoldások sokfélesége lehetetlenné teszi pontos összehasonlításukat.

⁽¹⁴⁾ A szubjektív modell azon alapul, hogy egyének vagy családok milyennek érzik fizetőképességüket. A családok akkor tekintik magukat túlzottan eladósodottnak, ha úgy látják, hogy jelentős nehézségeik vannak abban, hogy valamennyi adósságukat visszafizessék, vagy már képtelenek erre. E modell kritériumát szintén nehéz a gyakorlatban alkalmazni, mivel rontja az adatok összehasonlíthatóságát. Egyre többen hívják fel a figyelmet arra, hogy az emberek ítélőképeségét elhomályosítja a túlzott derűlátás, a kockázat alulbecslése és a hiperbolikus leszámítás, amikor a pénzügyi fenntarthatóságot értékelik, és eldöntik, hogy használnak-e hitelt a fizetéshez.

⁽¹⁵⁾ Az objektív modell a háztartások gazdasági és pénzügyi helyzetét használja fel a fizetése képtelenség mérésére, vagyis azt a kapcsolatot, amely a teljes adósság és a nettó fizetés, vagy a teljes adósság, valamint a nettó fizetés és az eszközök együttese között áll fenn. Általában e formulát alkalmazzák a pénzintézetek és az nemzeti jogrendszerek egy része is. Ugyanakkor ez is olyan problémákkal jár, mint például annak ismerete, hogy mennyire befolyásolhatja az adós magatartása, ösztönösége és jöhiszeműsége azt, hogy igénybe veheti-e egy adósságrendezési és –leírási rendszert. Ez olyan feltétel, amely összehasonlításokat tesz lehetővé, és amely alapot nyújthat a túlzott eladósodás közös jogi fogalmának megalkotásához.

⁽⁷⁾ Ez csak az újonnan csatlakozott országokban történt így az 1990-es években.

⁽⁸⁾ Lásd a „Bank of France Bulletin” [a Francia Nemzeti Bank közlönye] 2005. decemberi, 144. számában szereplő adatokat. Internetcím: http://www.banque-france.fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf.

⁽⁹⁾ Udo REIFNER példaszertű meghatározása szerint: „A túlzott eladósodás tényleges fizetése képtelenséget jelent; pontosabban azt, hogy az adott jövedelem a megélhetési költségek levonása után többé már nem elegendő az adósságok esedékességkor való megfizetésére” (megjelent a Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households – [Fogyasztási kölcsön és túlzott eladósodás a német háztartások körében] – c. kiadványban).

terület, amelynek az Európai Bizottságnak több figyelmet kellene szentelnie, kidolgozva azokat a tanulmányokat amelyek a megbízható és összehasonlítható adatok nyeréséhez és feldolgozásához szükségesek.

4. A túlzott eladósodás fő okai

4.1 A különböző tagállamokban végzett számos szociológiai tanulmány a túlzott eladósodás fő okaiként az alábbiakat azonosította:

- a) munkanélküliség és romló munkakörülmények;
- b) változások a háztartások szerkezetében például a következők miatt: válás, a házastárs halála, nem várt gyermek születése, idősök vagy fogyatékosok által váratlanul igényelt támogatás, betegség vagy baleset;
- c) sikertelen kísérlet az önfoglalkoztatásra, egy kis családi vállalkozás összeomlása, amelyért annak tagjai személyes garanciát vállaltak;
- d) erőteljesen fogyasztásra ösztönző hirdetési és marketingkampányok, amelyek könnyen elérhető hitelt kínálnak, és arra bátorítják az embereket, hogy hazardírozzanak, tőzsdézenek, javítsanak pozíciójukon;
- e) magasabb kamatlábak, amelyeknek káros hatása elsősorban olyan hosszú távú kölcsönöknél érződik, mint például a jelzálogkölcsön;
- f) a családi költségvetés meg nem felelő kezelése;
- g) az, hogyha az ügyfelek szándékosan eltitkolják a fizetőképességük pénzintézet általi felmérését lehetővé tevő információkat;
- h) pénzintézetek által, magas kamat mellett nyújtott hitelkártyák, feltöltődő hitelek és személyi kölcsön-fajták túlzott igénybe vétele;
- i) az informális piacon, főként alacsony jövedelmű emberek által, uzsorakamat mellett felvett hitel;
- j) egyéb kölcsönök visszafizetésére felvett, lavinahatású hitel;
- k) az a körülmény, hogy a társadalmilag elszigetelt fogyatékkal élők, illetve korlátozott kognitív képességű emberek könnyen az agresszív hitelintézetek áldozatává eshetnek;
- l) az, hogy egyes pénzintézetek nem hajlandóak átütemezni a kevésbé tehető, pénzügyi nehézségbe ütköző ügyfelek hitel-törlesztését.

A jelenség szociológiai elemzése tehát azt mutatja, hogy a passzív okok vannak túlsúlyban, bár rá kell mutatnunk arra is, hogy néhány országban a meg nem felelő pénzügyi kezelést is a probléma egyik okozójaként ismerik el ⁽¹⁶⁾. Ez arra enged következtetni, hogy egyesek számára nehézséget jelent költségvetésük gondos, fenntartható kezelése ⁽¹⁷⁾.

4.2 A pénzügyi kirekesztődés általában az alapvető pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés nehézségében vagy lehetetlenségében tükröződik. Ilyen szolgáltatás többek között a számlanyitás, az elektronikus fizetőeszközök alkalmazása, a banki átutalás vagy a hitelbiztosítás.

4.3 A pénzügyi kirekesztődés azonban elsősorban annak nehézségét vagy lehetetlenségét jelenti, hogy valaki hozzájusson az alacsony költségű kölcsönökhöz, amelyek lehetővé teszik a családi háztartáshoz (lakás, háztartási készülékek, közlekedés és oktatás), az önfoglalkoztatás megkezdéséhez, vagy pedig a kis egyéni vagy családi vállalkozás működtetéséhez szükséges, alapvető áruk és szolgáltatások megvásárlását.

4.4 Napjainkban a kulcsfontosságú termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzájutásnak alapfeltétele a bankszámlával rendelkezés, továbbá bizonyos hitelformák és a számlák közötti elektronikus átutalások igénybevételeének lehetősége. Ahhoz, hogy valakit foglalkoztathassanak, vagy kis vállalkozást működtethessen, lehessen felszerelt lakása, közlekedhessen, információhoz, vagy akár ételhez és ruházathoz juthasson, vagy szórakozhasson, mind hitelre és bankra van szükség. Ez utóbbi tehát különleges társadalmi felelősséggel bír abban, hogy elvegye a fenti – közszolgáltatáshoz igen hasonló – tevékenységet.

4.5 Itt mosódik el a határ a növekvő számú és egyre szegényebb középosztály, valamint azok között, akik véglegesen kirekesztődtek: a hajléktalanok, a koldusok és a jótékonyagságtól függőek. Pontosan e szegénységi küszöbön van értelme a túlzott eladósodás megelőzésére, valamint kezelésére és megszüntetésére irányuló intézkedéseknek, továbbá azon lépéseknek, amelyek célja azok segítése, akik szociálisan és gazdaságilag is túlélhetik a válságot, vagy megmenthetők attól, hogy végérvényesen bekerüljenek a szegénység és a társadalmi kirekesztés örökösi körébe.

5. A túlzott eladósodás megelőzése és kezelésének módjai

5.1 Megelőzés

A nemzeti rendszerekben a súly egyre inkább az olyan megelőző intézkedésekre helyeződik, mint például az alábbiak:

⁽¹⁶⁾ A Francia Nemzeti Bank 2004. évi adatai alapján a túlzott eladósodással foglalkozó bizottságok elé terjesztett esetek 73 %-a passzív okokra vezethető vissza.

⁽¹⁷⁾ A túlzott eladósodáshoz vezető tényezőkről lásd az EGSZB 2000.6.26-i, „A háztartások túlzott eladósodása” című tájékoztató jelentését (előadó: Manuel Ataíde Ferreira), amely kiterjedten tárgyalja a témát.

- a) **Teljesebb és széleskörűen elérhető tájékoztatás** általában a pénzügyi szolgáltatásokról, azok költségéről és működési módjáról.
- b) **Pénzügyi oktatás** az iskolai oktatás korai szakaszától kezdve a tantervben, valamint az oktatás és képzés egyéb, olyan területein, mint például az *egész életen át tartó tanulás*, amely tükrözi a támogatni kívánt egyének szükségleteit és képességeit. Ez az érintettek életciklus-periódusának, kultúrájának, értékrendjének, társadalmi-demográfiai és gazdasági jellemzőinek, fogyasztói normáinak és eladósodottságának függvényében változhat. Érdemes kiemelni, hogy néhány tagállamban a média, és azon belül is különösen a televízió, közszolgáltatási feladatkörében, fogyasztóvédelmi szervezeteknek és maguknak a pénzügyintézeteknek az együttműködésével – gyakran fő műsoridőben – programokat sugároz a tájékozottság növelésére a hitel és az eladósodás témakörében. Ezenfelül a bizonyos országokban a családotatási központok által szolgáltatott felnőttoktatás struktúráit is használni kellene.
- c) **Pénzügyi tanácsadó hálózatok létrehozása vagy bővítése**, amelyek segítik az embereket abban, hogy a) kiegyensúlyozottan kezeljék költségvetésüket; b) kiválasszák a legjobb lehetőségeket vásárlásaik finanszírozására, biztosítva, hogy információval való ellátottságuk tekintetében csökkenjen hátrányuk a pénzügyintézetekkel szemben, valamint c) szimuláció segítségével fenntartható törlesztési tervet dolgozzanak ki a hitel odaítélését megelőzően.
- d) **Megtakarítási ösztönzők** (például adókedvezmények, továbbá szociális és oktatási ösztönzők), amelyek a háztartások első védelmi vonalát jelentenék a pénzügyi nehézségekkel szemben. Az ilyen ösztönzők a hitelt népszerűsítő, agresszív hirdetések ellensúlyozására is szolgálhatnak.
- e) **Hitelképesség-elbíráló rendszerek alkalmazása** – legyen szó akár hitelintézetek saját rendszereiről, akár külső, szakosodott társaságok igénybevételéről – az ügyfelek hitelkockázatának felmérésére. Ez lehetővé teszi a hitelező számára a fizetéseképtelenség kockázatának felbecsülését egy sor változó értékelése révén, valamint az egyéni és családi adósság ésszerű határainak kitűzésével ⁽¹⁸⁾.
- f) Azok számára, akik ki vannak zárva a munkaerőpiacról, **megfelelő nyugdíj**, előnyudíj és egyéb szociális juttatások **garantálásának** beépítése az eredményes társadalombiztosítási rendszerekbe a hatóságok által, annak biztosítása

érdekeiben, hogy ne rekeszék ki a társadalomból azokat, akik nem férnek hozzá a magánnyugdíj-alapokhoz ⁽¹⁹⁾.

- g) A hitelre irányuló **alapvető biztosításhoz való hozzáférés** a pénzügyi kockázat elleni védelemként ⁽²⁰⁾.
- h) **Szociális hitel, mikrohitel és „megfizethető” hitel**

az olyan rendszerek igénybevétele, mint a mikrohitel, a hitel-szövetkezet, a takarékbank, a német és holland szociális alapok, a postai bankszolgáltatások vagy a szociális hitel, továbbá egyéb, a tagállamokban beinduló rendszerek, előnyös a kirekesztés által fenyegetettek számára, akik megfizethető hitellehetőségeket keresnek. A mikrohitel például hozzájárult kisvállalkozások és önálló vállalkozások finanszírozásához, lehetővé téve, azt, hogy a munkanélküliek egy része visszatérjen a munkaerőpiacra, és újból gazdasági tevékenységbe kezdjen. Ajánlatos, hogy a pénzügyintézetek szakértői segítséget nyújtsanak (például a vezetés, a könyvelés, vagy a kereskedelem terén) a mikrohitel kedvezményezettjeinek tevékenységük irányításában. E gyakorlatot már számos esetben alkalmazzák ⁽²¹⁾.

- i) **Felelős hitelnyújtás**, amely azt követeli meg a hitelintézetektől, hogy nagyobb figyelmet fordítsanak az egyes ügyfelek szükségleteire és helyzetére, hogy keressék meg a valamennyiük körülményeinek leginkább megfelelő pénzügyi eszközt, sőt, hogy tagadják meg a további hitel nyújtását, amennyiben fennáll a túlzott eladósodás közvetlen veszélye ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Ezenkívül igen fontos megakadályozni azon pénzügyi gyakorlatokat, amelyek a társadalom leginkább kiszolgáltatott tagjainak nyugdíjával való visszaélésre irányulnak, azáltal, hogy a nyugdíjat olyan kölcsönök garanciájaként használják fel, amelyek aránytalanul magas összegűek az adós visszafizetési képességéhez mérten. Braziliában például 2004-ben egy, az időseket célzó hitelt („*crédito consignado*”) vezettek be, amely a jövedelem garanciája mellett nyújtott kölcsön. E különleges hiteltípus törlesztőrészeit már eleve levonják a nyugdíjból, ez utóbbi összértékének legfeljebb 30 %-áig. A tény, hogy a kínált kamatlábak alacsonyabbak, mint a piacon elérhetők, valóban lehetővé teszi a nyugdíjasok számára a hitelfelvételt, azonban úgy tűnik, hogy ez pénzügyi nehézségeket okoz a legalacsonyabb nyugdíjjal rendelkezőknek, arra kényszerítve őket, hogy más törlesztéseiket ne teljesítsék, és megfosztva őket attól, hogy elegendő erőforrás álljon a rendelkezésükre ahhoz, hogy alapvető szükségleteiket kielégítsék.

⁽²⁰⁾ A biztosítás kettős szerepet tölt be a társadalmi kirekesztődésben. A kötelező életbiztosítás kirekesztheti az egészségügyi problémákkal küzdő embereket a hitelpiacról, azonban az életbiztosítás azt is megakadályozhatja, hogy valaki, aki váratlanul megbetegszik, elveszítse biztosított javait, szegénységbe süllyedjen, és kirekesztődjön.

⁽²¹⁾ Franciaországban és Belgiumban a fogyasztói mikrohitelt („szociális mikrohitel”) kísérleti rendszer részeként alkalmazzák számos bankhálózatban, szakirányú szövetségekkel együttműködve. Napjainkig a kísérlet meglehetősen sikeresnek volt mondható, azonban még túl korai végleges értékelést készíteni róla. Belgiumban a *Credal* szociális-hitel-szövetkezet esete emelendő ki, amelyet a magán- és a közsféra együttműködésével hoztak létre, a vallón regionális kormány és számos pénzügyintézet részvételével.

⁽²²⁾ Lásd például az *Associazione Bancaria Italiana*, a *Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani* (Falcri), a *Federazione Italiana Bancari e Assicurativi* (Fiba-Cisl), a *Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito* (Fisac-Cgil) és az *Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni* (Uil C.A.) által 2004. június 16-án Rómában aláírt *Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario*-t [Jegyzőkönyv a bankrendszer fenntartható és kompatibilis fejlesztéséről].

⁽¹⁸⁾ Jóllehet a pénzügyintézetek fontos kockázatkezelési eszközéről van szó, nagyobb átláthatóságra van szükség a hitelképesség-bíráló rendszerek tartalmát illetően, továbbá arra, hogy ezeket szubjektív elemzési módszerekkel párosítsák annak érdekében, hogy pontos, valószínű értékelés legyen végezhető az adós törlesztőképességéről, és hogy a döntések ne csupán automatikus modelleken alapuljanak. Arra is szükség van, hogy a matematikai modell változóit nyomon kövessék az illetékes hatóságok. Ezenkívül megfontolandó annak eshetősége, hogy az adósok betekintést nyerjenek hiteljelentésükbe, amint az például az USA-ban, vagy az Egyesült Királyságban történik, hogy az egyének láthassák, hogyan javíthatják hitelbesorolásukat.

j) Hiteltörténeti akták

Az olyan adatbázisok használata, amelyek vagy az ügyfelek teljes pénzügyi történetét tartalmazzák (pozitív hiteltörténeti akták), vagy csak azok törlesztési problémáit (negatív hiteltörténeti akták), segítik a hitelintézeteket abban, hogy megbizonyosodjanak ügyfelek eladósodottságának szintjéről, és szilárdabb alapot kínálnak a hitelnyújtásra. Ez annak ellenére van így, hogy ismertek a magánélet védelmével összefüggő kockázatok, különösen a pozitív hiteltörténeti akták vonatkozásában, és annak ellenére, hogy az ilyen akták nem nyújtanak segítséget a passzív eladósodottság esetében, mivel a) lehetetlen előre jelezni, hogy mi okozhat hasonló helyzeteket a jövőben, és b) mert azok nem vesznek figyelembe más, nem pénzügyi jellegű adósságokat (például az alapvető szolgáltatásokkal kapcsolatos adósságokat, vagy az adók megfizetését).

k) **Az együttes és önszabályozás, amely magatartási kódexek** pénzügyi szervek általi létrehozásához vezet, különösen fogyasztóvédelmi szervezetekkel együttműködésben, hozzájárulhat egyes visszaélési gyakorlatok megelőzéséhez, és a hitelintézetek szociálisan felelősebb hozzáállásának kialakulásához. Az e fajta intézkedés arra is használható, hogy javuljon az adósságbehajtó ügynökségek tevékenységeinek nyomon követése, aminek révén jobban szabályozható az adósok kezelésének módja, kiegészítve a szigorú és eredményesen végrehajtott jogszabályi keretet.

l) A visszaélést eredményező hitelnyújtási gyakorlatok megelőzése

Egyes nemzeti hatóságok, fogyasztóvédelmi szervezetek, egyéb nem kormányzati szervezetek és maguk a hitelintézetek közösen szabályokat és eljárásokat állapítottak meg számos olyan „rabló” vagy „uzsoragyakorlat” megakadályozására, amely a társadalom leghátrányosabb helyzetű tagjait fenyegeti. E gyakorlatok között találunk például rendkívül magas kamatlábakat a vezetékes- vagy mobiltelefon-vásárlásra nyújtott hitelek esetében, olyan hitelszerződéseket, amelyek az ügyfél tudta nélkül kötődnek adott vásárlás szerződéséhez, szolgáltatások árusítását vagy nyújtását, tőzsdei részvények szerzésének céljával nyújtott hiteleket, amelyek esetében időnként a kölcsönt nyújtó bank maga által kibocsátott részvényekről is szó van, drákói szigorúságú büntetőklauszulákat, a hitelhez könnyű hozzáférést biztosító hitelkártyákat és kereskedői kártyákat, kezes megkövetelését (további) személyi garanciákkal egyszerre kis értékű fogyasztói hitelszerződéseknél, hiányos vagy nem teljesen pontos tájékoztatást, továbbá fiatalokat célzó hirdetéseket. A felelős hitelnyújtás előnyös vonatkozásai mellett, az ilyen jellegű intézkedések hozzájárulnak a piaci verseny torzulásainak csökkentéséhez, és a hitelintézetek társadalmi felelősségvállalásának ösztönzéséhez.

m) A hitelekről szóló hirdetések ellenőrzése

Bár a hirdetés törvényes stratégia a pénzügyi termékek népszerűsítésére, a mód, ahogyan e termékeket reklámozzák, azt követeli meg, hogy a hatóságok szorosan nyomon kövessék azokat. A reklámok tartalmára, formáira és technikáira szigorú, összehangolt szabályozás kell, hogy vonatkozzon, amelynek révén a fogyasztók többé nem hiszik azt, hogy a hitel kockázat- és költségmentes és könnyen elérhető. Az együttes és önszabályozási rendszerek

és a bevált üzleti gyakorlatok szintén támogatandók e téren. Ezeknek a kezdeményezéseknek a hitelfeltételek teljes átláthatóságát kell biztosítaniuk a hitel felvevők számára, illetve kötelezniük kell a hitelnyújtókat arra, hogy vállaljanak speciális felelősséget azokért, akik mentális állapotuk miatt nem képesek rá, hogy felmérjék a hitelmegállapodás vállalásából adódó következményeket.

5.2 Adóskezelés és adósságbehajtás

A fizetésképtelen adósok kezelésének és az adósságbehajtásnak két leggyakoribb modellje az alábbi:

5.2.1 A „teljes újrakezdés” modellje, amely Észak-Amerikából származik, és amelyet egyes európai országok átvettek, azon az elven alapul, hogy az adós mentességet nem élvező vagyonát azonnal pénzzé teszik, törlesztetlen adósságát pedig – a törvényesen le nem írható rész kivételével – leírják. E modell az alábbiakon alapul: az adós korlátozott felelőssége, a hitelezőkkel megosztott kockázat, annak szükségessége, hogy az adós, amint csak lehet, kezdje újra gazdasági tevékenységét és a fogyasztást, valamint az, hogy egyáltalán ne bélyegezzék meg a csődbe ment egyént ⁽²³⁾.

5.2.2 Az „átnevelési” modell, amelyet az európai államok egy részében alkalmaznak, azon az elgondoláson alapszik, hogy az adós kudarcot vallott, és támogatandó, azonban nem egyszerűen felmentendő kötelezettségeinek teljesítése alól („pacta sunt servanda”). E modell, amely függetlenül attól, hogy a kudarc az előrelátás hiányából, vagy nemtörődomségből ered-e, a csődbe ment egyén vétkességén alapul, az adósság hitelezőkkel való újratárgyalására összpontosul, azzal a céllal, hogy a megállapodást általános törlesztési terv biztosítsa. E terv bírói vagy bírói eljáráson kívüli úton tárgyalható, ami lényeges, az az adósság-ügyi tanácsadó és közvetítő szolgálat szerepe ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ A modell részletes kritikái leírása az Európában jól ismert Karen Goss munkájában található, és azon belül is különösen a *Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system* címűben (kiadás: New Haven, Yale University Press, 1997).

⁽²⁴⁾ Egyes jogrendszerek, mint például a francia vagy a belga, úgy reformálták meg az egyének túlzott eladósodásának kezeléséről szóló törvényeiket, hogy azok alternatív, a vagyonszármazáson alapuló megoldásokat is tartalmazzanak. A legkomolyabb esetekben, amelyekben a törlesztési terv nem jelent megoldást, lehetséges a felszámolás, amelyet adósság-elengedés követ. Mindazonáltal, az USA jogrendjével ellentétben, az adósság-elengedés sosem azonnali. Az adósnak „próbaidőt” kell teljesítenie, amelynek során félre kell tennie jövedelme egy részét, hogy fennmaradó tartozását visszafizethesse. Csak ekkor, és csak abban az esetben, ha az adós tisztességes magatartásról és jó szándékról tett tanúbizonyságot, írható le az adósság. Kivételes esetben Franciaországban leírható az adósság amint a bírósági eljárás megindul, ha a bíró úgy véli, hogy nincs remény az egyén helyzetének javulására, bár ezen eljárást eddig csak kevésszer alkalmazták.

6. Miért van szükség közösségi szintű megközelítésre?

6.1 Háttér

6.1.1 Nem először foglalkoznak a túlzott eladósodás kérdésével közösségi szinten, vagy akár közösségi szempontból, az Unió intézményeiben. 1992. július 13-án tekintette először a Tanács (a fogyasztóvédelmi politika kialakításának jövőbeli prioritásairól szóló állásfoglalásában) a túlzott eladósodás tanulmányozását prioritásnak. Azóta azonban – jóllehet a túlzott eladósodás jelensége egyre komolyabbá válik a különböző tagállamokban, aminek következtében többségük egyedi jogalkotási és adminisztratív intézkedéseket fogad el a kezelésére – a közösségi szintű megközelítés kérdése szinte teljesen feledésbe merült.

1999 májusában az EGSZB úgy határozott, hogy ismét megnyitja a vitát a tárgyban, előbb tájékoztató jelentést dolgozva ki a háztartások túlzott eladósodásáról, majd saját kezdeményezésű véleményt jelentetve meg a témában 2002-ben. A felsorolt dokumentumokban szereplő megjegyzések és ajánlások további tájékoztatással szolgálnak a témában ⁽²⁵⁾.

6.1.2 Valójában, míg az EGSZB e dokumentumokat készítette, a 2000. április 13-i luxemburgi fogyasztóvédelmi Tanács újból megvizsgálta a kérdést, és felhívta az Európai Bizottság, valamint a tagállamok figyelmét a tárgyban végzendő közösségi harmonizáció szükségességére. Ezt követően a Tanács állásfoglalást fogadott el a fogyasztási hitelről és az eladósodásról ⁽²⁶⁾, amelyben – a jelenség gyors terjedését figyelembe véve – sürgette az Európai Bizottságot, hogy tegyen lépéseket az európai túlzott eladósodottság valós mértékéről szóló tájékoztatás hiányosságainak pótlására, valamint a túlzott eladósodási esetek megelőzésére és kezelésére irányuló intézkedések harmonizációs lehetőségeinek alapos vizsgálatára ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Hangsúlyozni kell, hogy az Európai Bizottság mostanáig nem teljesítette a Tanács által rábízott feladatot. Csak röviden megemlítette a felelősségteljes hitelnyújtás ⁽²⁸⁾ kérdését a fogyasztói hitelről szóló irányelv (2002) ⁽²⁹⁾ felülvizsgálatára irányuló első javaslatában. A német elnökség alatt jóváhagyott végző változathoz (2005) ⁽³⁰⁾ azonban ezek az utalások eltűntek ⁽³¹⁾. Ez arra enged következtetni, hogy a fogyasztói hitelek területén az Európai Bizottság nem áll szándékában új intézkedéseket elfogadni a túlzott eladósodás megelőzésére, az ilyen helyzetek kezeléséről nem is beszélve ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Mindkét dokumentumot Manuel Ataíde Ferreira, hajdani EGSZB-tag készítette.

⁽²⁶⁾ 2001. november 26-i állásfoglalás (HL C 364., 2001.12.20.).

⁽²⁷⁾ E 2001. november 26-i fogyasztóvédelmi Tanács jegyzőkönyve szerint az érintett Miniszterek – egyéb megjegyzések és ajánlások mellett – leszögezték, hogy „a túlzott eladósodás társadalmi, jogi és gazdasági, valamint megelőző kezelésének eltérései az egyes tagállamokban ezért számottevő különbségeket okozhatnak az európai fogyasztók és a hitelnyújtók között”, valamint hogy ezért „(...)közösségi szinten megfontolható lenne a határokon átnyúló hitel fejlődésének elősegítésére irányuló intézkedések kiegészítése a hitelciklus teljes hosszában a túlzott eladósodást megelőző intézkedésekkel”.

⁽²⁸⁾ Meglehetősen vitatható formában, amint az EGSZB a javaslatról szóló véleményében kifejtette (CES 918/2003, 2003. július 17., előadó: Jorge Pegado Liz). Lásd még: Manuel Ángel López Sánchez: *La prevención del sobreendeudamiento en la Propuesta de Directiva sobre crédito a los consumidores* [A túlzott eladósodás megelőzése a fogyasztói hitelről szóló irányelvjavaslatban], In: *Études de droit de la consommation – Liber Amicorum Jean Calais Auloy*, 621. o.

⁽²⁹⁾ COM(2002) 443 final, 2002. szeptember 11.

⁽³⁰⁾ COM(2005) 483 final/2, 2005. november 23.

⁽³¹⁾ Érdemes azonban kiemelni a kérdéssről szóló, a különböző közösségi intézmények, köztük az Európai Bizottság által nyilvános vitára bocsátott néhány kezdeményezést. Az alábbiakat említhetjük meg: a svéd elnökség támogatásával 2000. június 18-án Stockholmban tartott nyilvános meghallgatás; 2001. július 2-án a *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti* (CNCU) [az olasz nemzeti fogyasztóügyi tanács] közreműködésével tartott nagyszabású konferencia a „Versenyszabályok az EU-ban és bankrendszerek közötti konfliktusok” témájában, melynek során a DG SANCO pénzügyi igazgatóságának igazgatója ismertette az új, fogyasztói hitelről szóló irányelvjavaslatban elfogadott megközelítéseket és a túlzott eladósodás közösségi szintű problémáit; 2001. július 4-én Brüsszelben a DG SANCO kormányzati képviselői meghallgatást szervezett a fogyasztói hitelről szóló irányelv javasolt módosításainak megvitatása céljából, ahol kiemelték a túlzott eladósodás megelőzésének számos aspektusát; a belga elnökség alatt nagyszabású szemináriumot tartottak Charleroi-ban 2001. november 13–14-én *A fogyasztói hitel és a közösségi harmonizáció* témájában, ahol a belga gazdasági és tudományos kutatási miniszter külön felvetette a kérdés társadalmi és gazdasági szempontjait, hangsúlyozva a pénzügyi szolgáltatások fejlesztésével és a belső piacon belüli határokon átnyúló kereskedelemmel való kapcsolatot. Emellett egy európai bizottsági szakértő is előadást tartott a fogyasztói hitelről szóló irányelv felülvizsgálatának fő iránymutatásairól; itt a fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatos bizonyos aggodalmak a túlzott eladósodás megelőzését érintik; valamint a 2002. november 29-én Madridban tartott, a Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) és az EP szocialista képviselőcsoportja által támogatott *Konferencia a fogyasztók túlzott eladósodásáról: védelmi mechanizmusok Európában*.

⁽³²⁾ Érdekes módon más dokumentumokban, például a SEPA-ról (egységes eurofizetési térség) szóló európai bizottsági javaslatban a túlzott eladósodás megelőzésével kapcsolatos számos aggodalom kifejezésre jut.

6.1.4 Mostanában azonban egyes bizottsági dokumentumokban – bár csak elvétve – és még az Európai Bizottság elnökének nyilatkozataiban is találunk olyan hivatkozásokat, amelyek a kérdés alaposabb vizsgálata irányában tett lehetséges elmozdulásról árulkodnak ⁽³³⁾.

6.1.5 Jelentőségének fényében külön ki kell emelni az európai igazságügyi miniszterek által 2005. április 8-án elfogadott, *Jogi megoldások keresése a hitelből élő társadalomban felmerülő eladósodási problémákra* c. Európa tanácsi állásfoglalást ⁽³⁴⁾, amely bár aggodalmat fejez ki amiatt, hogy könnyű hitelhez jutni, ami esetenként a háztartások túlzott eladósodását eredményezheti, ami pedig egyes személyek és családjaik társadalmi kirekesztéséhez vezethet, egyértelműen utat nyit egy jogalkotási és adminisztratív intézkedéseket meghatározó, gyakorlati megoldásokat javasoló, megfelelő eszköz elkészítése előtt ⁽³⁵⁾.

6.1.6 Ezenfelül úgy tűnik, a nemrégiben készült tudományos ⁽³⁶⁾ és más, kifejezetten az Európai Bizottság kérésére készült tanulmányok ⁽³⁷⁾ újfent tudatosították a problémát, mivel egyes államfők és miniszterek nyilvános felszólalásaikban megemlézték azt ⁽³⁸⁾.

6.2 A közösségi fellépés lehetőségei és szükségessége

6.2.1 Az EGSZB már régóta érvel amellett – és most újfent kijelenti –, hogy e területen nemcsak lehetséges és kívánatos, hanem éppenséggel szükséges, sőt sürgős a közösségi fellépés.

6.2.2 Az EGSZB tisztában van azzal, hogy a Szerződés értelmében – és mivel az alkotmány szerződést nem fogadják el ⁽³⁹⁾ – a társadalmi kirekesztést okozó túlzott eladósodás tisztán szociális szempontjai nem tartoznak az Unió konkrét hatáskörébe.

6.2.2.1 Az Európai Unióról szóló és az Európai Közösséget létrehozó szerződések számos rendelkezése azonban mind megosztott hatásköröket, mind fellépéseket és intézkedéseket előír az e területet érintő tagállami politikák támogatására és ösztönzésére ⁽⁴⁰⁾, ezeket pedig az Európai Bizottságnak kell biztosítania és kidolgoznia.

6.2.2.2 Hozzá kell tenni, hogy a közösségi fellépés lehetséges területei közül néhány jelenleg a harmadik pillér alá, azaz az igazságügyi együttműködés kérdéskörébe tartozik ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Lásd különösen a 2006. végén kiadott Eurobarometer-felmérést, a Tanács által 2006 júliusában elfogadott, *Polgárközpontú program* c. közleményt és a *Javaslat a Szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról* szóló 2007. évi közös jelentésre c. európai bizottsági közleményt (COM(2007) 13 final, 2007. január 19.).

⁽³⁴⁾ Az Európa Tanács által 2005. április 7–8-án Helsinkiben tartott Európai Igazságügyi Miniszterek 26. Konferenciáján fogadták el.

⁽³⁵⁾ Az Európa Tanács Európai Jogi Együttműködési Bizottságának elnöksége által kiválóan megírt, 2005. október 11-i *Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies* [A hitelből élő társadalmakban felmerülő eladósodási problémákra adott jogi megoldásokról szóló jelentés] folyományaként (CDCJ-BU(2005) 11 rev.).

⁽³⁶⁾ A tudományos világot úgy tűnik, különösen érdekli a fogyasztói hitel és a túlzott eladósodás kérdése, ezt mutatja a Law and Society Association által július 25–28-án Berlinben tartott tudományos találkozó, amelyen európai, (észak- és dél-) amerikai, ázsiai és ausztrál kutatócsoportok vettek részt, és a nyolc ülés során megvitatták a kérdéskör különféle szempontjait.

⁽³⁷⁾ Lásd Udo Reifner, Johanna Kiesiläinen, Nik Huls and Helga Springeneer: *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union* [A fogyasztók túlzott eladósodása és a fogyasztói jog az Európai Unióban] (az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság felkérésére, szerződésszám: B5-1000/02/000353, 2003. szeptember); *Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects* – [Tanulmány a fogyasztói eladósodottság problémájáról: statisztikai vonatkozások], az OCR Macro készítette az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság számára (szerződésszám: B5-1000/00/000197, 2001); Deirdre O'Loughlin: *Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies* [Hitelre történő vásárlás és adósságfelhalmozódás az alacsony jövedelmű fogyasztók körében: a legfontosabb következmények és beavatkozási stratégiák] (2006. november); *Exclusion and its links to finance: banking exclusion of individuals* [A kirekesztés és a pénzügyi kapcsolata: egyének kirekesztése a bankügyletekből] a Centre Walras – Georges Gloukoviezoff – által készített jelentés; *EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis* [Összefoglaló a közösségi fogyasztói jogról: összehasonlító elemzés], készítette Hans Schulte-Nölke, a Bielefeldi Egyetem részéről az Európai Bizottság részére (szerződésszám: 17.020100/04/389299, 2006); *Financial education & better access to adequate financial services* [Pénzügyi oktatás és a megfelelő pénzügyi szolgáltatások jobb hozzáférhetősége] készítette az ASB Schuldnerberatungen (Ausztria) a GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Németország), az Association for the Promotion of Financial Education SKEF (Lengyelország) és a L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Belgium) közreműködésével – a projekt a Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóság társfinanszírozásával készült (2005. szeptember–2007. szeptember).

⁽³⁸⁾ Lásd például Tony Blair, Stephen Timms és Ruth Kelly 2006. szeptemberi beszédeit.

⁽³⁹⁾ Az alkotmány szerződés tervezetének 1-3. cikke pedig kimondja, hogy az Unió egyik célkitűzése az, hogy „küzd a társadalmi kirekesztés és a hátrányos megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet”.

⁽⁴⁰⁾ Különös hangsúlyt kell fektetni az EU-Szerződés 2. és 34. cikkében és az Amszterdami Szerződés által módosított Római Szerződés 2., 3., 136., 137. és 153. cikkében lefektetett fogalmakra, továbbá figyelni kell a koordináció integrált, nyílt módszerére (OMC), amelyet 2006-ban vezettek be, és célja az, hogy EU jobban támogatni tudja a nagyobb társadalmi kohézióra irányuló tagállami erőfeszítéseket.

⁽⁴¹⁾ Lásd a Szerződés 65. és 67. cikkét, valamint az európai igazságügyi térség meghatározásához elfogadott intézkedések már most is jelentős szerepét.

6.2.2.3 Végül maga a belső piac – most már egyértelműen a nagyközönség és a fogyasztók igényeihez szabott ⁽⁴²⁾ – teljes kiépítése az, amely megköveteli és indokolja a túlzott eladósodáshoz és társadalmi hatásaihoz, valamint a jelenség megelőzéséhez és közösségi szintű kezeléséhez kapcsolódó bizonyos szempontok harmonizálását, mivel ennek révén megelőzhető a verseny torzulása, és biztosítható a piac akadálytalan működése.

6.3 Főbb tevékenységi területek közösségi szinten

6.3.1 A túlzott eladósodás egységes fogalma

6.3.1.1 A harmonizáció megvalósítása irányába tett lépések között először is meg kell határozni a jelenség fogalmát, valamint minőségi és mennyiségi paramétereit annak érdekében, hogy biztosítva legyen a teljes körű információ és a jelenség mögött meghúzódó társadalmi körülmények megfelelő kivizsgálása, egész Európában – és ideális esetben világszerte – egységesen és összehasonlítható statisztikai adatok gyűjtése és feldolgozása alapján, ami segít meghatározni ezen adatok számszerűsítésének gazdasági keretét.

6.3.1.2 E fogalmi és módszertani meghatározás alapján az Európai Bizottságnak támogatnia kellene egy az egész Közösség területére kiterjedő tanulmány elkészítését, ezáltal hozzájárulva a túlzott eladósodás gazdasági és társadalmi aspektusainak felméréséhez ⁽⁴³⁾.

6.3.2 A jelenség megelőzése és visszaszorítása

6.3.2.1 Az Európai Bizottságnak emellett a jelenségre való felkészülést, annak megelőzését és hatásainak mérséklését célzó intézkedéseket tartalmazó, független és harmonizált jogszabályokat is létre kellene hoznia.

Különösen az alábbiakra vonatkozó jogszabályok szükségesek:

- a) a szerződéskötést megelőző és a szerződésben szereplő kimerítő tájékoztatás, valamint a szerződés utáni utókövetés;

⁽⁴²⁾ Ez világosan kiderül az Európai Tanács 2007. tavaszi ülésére készült kiváló felidei jelentésből, az *Egységes piac a polgárok számára* c. európai bizottsági közleményből (COM(2007) 60 final, 2007. február 21.), valamint az Európai Bizottság elnöke által nemrégiben tartott számos beszédből és interjúból.

⁽⁴³⁾ Az európai helyzetre vonatkozó adatok nem mondhatók naprakésznek, mivel az OCR Macro által készített, 2001-ben kiadott fent említett tanulmányon alapulnak. Számos tagállam azonban elismeri, hogy a túlzottan eladósodott családok száma az elmúlt évek során jelentősen emelkedett. A németországi helyzetről szóló adatokból az derül ki, hogy 1989-ben a családoknak mindössze 3,5 %-a küzdött komoly pénzügyi nehézségekkel, 2005-ben azonban már a német háztartások 8,1 %-a volt túlzottan eladósodott. (Franciaországban a túlzott eladósodással foglalkozó bizottságok elé kerülő esetek száma 2002 és 2006 között évi 6 %-kal nőtt, az utolsó évben 866 213 esetet vizsgáltak. Szintén 2004-ben Skóciában több mint 3 000 esetben jelentettek fizetéseképtelenséget. Svédországban annak ellenére, hogy az éves gazdasági növekedés az egyik legmagasabb az Unióban, a túlzottan eladósodottak száma 2005-ben az előző évhez képest 13,6 %-kal, 2003-hoz képest pedig 30,7 %-kal nőtt. Ugy tűnik, az egyetlen kivétel Belgium, ahol egy jól megtervezett és jól végrehajtott rendszer látszólag eredményesen működik, amihez hozzájárultak a nemrégiben történt jogszabály-módosítások (a banki alapszolgáltatásokról szóló, a 2003. március 24-i törvényt és a 2003. szeptember 7-i királyi rendeletet módosító 2007. április 1-jei törvény és királyi rendelet). 2005-ben az Egyesült Államokban több mint 1 600 000 csődesetet jelentettek. Ausztráliában a 2005–2006-ban bíróság elé került csődesetek 81 %-a magánszemélyeket érintett. 2006-ban a kanadai bíróságok 106 629 csődesetet tárgyalnak (felszámolás vagy „proposal” [a fizetéseképtelen cég javaslatot tesz a cég átszervezésére]).

- b) közös hitelnyújtási kötelezettség, amely azon alapul, hogy egyrészt a hitelkérelmező kötelezettséget vállal, hogy a valószínűleg megfelelően tájékoztatja a hitelezőt saját anyagi helyzetéről, másrészt a hitelező kötelezettséget vállal, hogy képességeihez mérten mindent megtesz azért, hogy pontos elbírálást készítsen, és megbízható tanácsot adjon a kérelmezőnek ⁽⁴⁴⁾;

- c) a díjtalan hitelátvitel lehetősége;

- d) a fogyasztói hitelekéről szóló hirdetések, reklámok és kereskedelmi információk ellenőrzése;

- e) a hitelképesség pontozásos elbírálásának paraméterei és a teljesen automatizált döntések tilalma;

- f) a banki alapszolgáltatás és annak biztosítása, hogy a bankszámlák egyetemesek és átvihetők, és hogy a számlák elektronikus úton is hozzáférhetők (bankkártyák);

- g) a mikrohitel- és egyéb szociális hitel-paraméterek meghatározása, valamint a konkrétan erre a szektorra specializált „alternatív” pénzügyi intézmények támogatása;

- h) a kifejezetten a hitelnyújtáshoz kapcsolódó tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok és visszaélések eseteinek meghatározása és szankcionálása;

- i) a szerződéstől való elállás joga;

- j) azon esetek meghatározása, amikor kezesség/személyi biztosíték kérhető;

- k) jutalékszabályok;

- l) a hitelközvetítőkre vonatkozó rendelkezések;

- m) a pénzügyi szolgáltatások e területéért felelős nemzeti hatóságok rendelkezésére álló hatáskörök és felügyeleti eszközök megerősítése;

- n) az uzsora fogalmának és paramétereinek meghatározása;

- o) a fogyasztói hitelről szóló irányelv kiegészítése arra vonatkozóan, hogy a bank meghatározott időn belül köteles válaszolni a panaszra.

Továbbá hosszú távon jogszabályokat kell hozni az alábbiakat illetően:

- a) egységes társadalombiztosítási rendszer;

- b) fenntartható nyugdíjrendszerek garانتálása és egységes alkalmazásuk az összes tagállamban (egy „28. rendszer” kialakítása);

- c) a korábbi hitelfelvetelekről szóló egységes nyilvántartás rendszerének meghatározása, amely maradéktalanul tiszteltetben tartja a személyes adatok védelmét illető követelményeket, és kiköti, hogy ki férhet hozzá a dokumentumokhoz, és milyen célokra használhatja fel az információkat (kizárólag hitelnyújtási célból).

⁽⁴⁴⁾ Ennek jó példáját találjuk a hitelről szóló 34/2005. sz. dél-afrikai nemzeti törvény 79–81. szakaszában.

6.3.2.2 Az Európai Bizottságnak ugyanakkor ösztönöznie kell a helyes gyakorlatokat e területen, európai eljárási kódexek elfogadásával, ön- vagy közös szabályozási rendszerben, egy egyértelműen meghatározott eredményesen érvényesített, kényszerítő erejű jogrendszer részeként.

6.3.2.3 Az Európai Bizottságnak saját kezdeményezésére vagy a tagállamokkal együttműködésben ezenfelül létre kellene hoznia a hitelfelhasználás gyakorlati vonatkozásairól szóló konkrét tájékoztatási programokat és oktatási intézkedéseket, valamint az e területre vonatkozó támogatást és tanácsadást biztosító projekteket, a más területeken igen kedvező eredményeket hozó „kísérleti projektek” felhasználásával ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Végül az EGSZB javasolja az Eladósodás Európai Megfigyelőközpontjának létrehozását, amely együttműködhetne a létező tagállami nemzeti és egyéb szervezetekkel, fórumot biztosítana az érdekelt felek számára, uniós szinten elemezné a jelenség fejleményeit, és támogatást nyújtana a legmegfelelőbb megelőzési kezdeményezések számára, majd utólag elbírálná ezek hatását. Az EGSZB ezennel felajánlja, hogy saját intézményi keretén belül működteti ezt a megfigyelőközpontot, legalábbis addig, amíg független szervvé nem válik.

6.3.3 Adósokkal való bánásmód és a kölcsön behajtása

6.3.3.1 Mivel a tagállamokban különféle, más és más eredetű, különböző elveket és módszereket alkalmazó rendszerek működnek ⁽⁴⁶⁾, az Európai Bizottságnak elsősorban nem a harmonizáció biztosítására kell koncentrálnia, hanem egy referenciakeret és azon alapelvek meghatározására, amelyek követését a vissza nem fizetett adósságok miatti vadeljárásokkal és a magánszemélyektől történő adósságbehajtással foglalkozó minden eljárásjogi rendszernek garantálnia kell, valamint ezen alapelvek elfogadásának ösztönzésére és elismerésük érvényre juttatására.

6.3.3.2 Ezen alapelvek közül a legfontosabbak:

- olcsó vagy díjtalan, gyors megoldások az érdekelt számára, amelyek nem korlátozzák a hitelhez jutást, illetve nem bélyegzik meg az adósokat és családjaikat,

- a hitelezők jogos érdekeit, ugyanakkor a háztartások eladósodásával kapcsolatos felelősségüket is figyelembe vevő intézkedések,
- a megegyezést és a bíróságon kívül kötött, fizetésről szóló önkéntes megállapodást szolgáló megoldások, amelyek megkönnyítik az adós számára, hogy ahol csak lehetséges, megtarthassák a családjuk jólétéhez szükséges vagyonukat, például a lakást,
- rugalmas intézkedések, amelyek lehetővé teszik az adósok számára, hogy a legsúlyosabb esetekben úgy dönthessenek, hogy pénzzé teszik lefoglalható vagyontárgyaikat visszafizetetlen adósságaik elengedése mellett, megfelelően figyelembe véve az adósokért kezességet vállaló harmadik felek helyzetét,
- az adósok szakértők általi megfigyelése a csődöt követő fizetési tervek végrehajtási folyamata során annak érdekében, hogy a problémák ne ismétlődjenek meg, és segítsék az adósokat fogyasztási és eladósodási „szokásaik” megváltoztatásában, hogy valóban tiszta lappal kezdhessenek.

6.3.3.3 Mindezt azonban széles körű részvétellel kellene elvégezni, az érdekelt és képviselőik bevonásával. Javasolt ezért, hogy előzetes, nyilvános konzultációra kerüljön sor a szóban forgó kérdés fogalmait meghatározó, a problémát uniós szinten számszerűsítő, a túlzott eladósodás megelőzését, megfigyelését és orvoslását célzó különféle eszközöket és rendszereket elemző zöld könyv kiadása révén, amely mindezek után felvázol egy olyan közösségi szintű, az illetékes főigazgatóságok által végzendő integrált fellépést, amelyben részt vesznek a tagállami és közösségi szintű hatóságok és civil szervezetek is ⁽⁴⁷⁾.

7. Nyilvános meghallgatás

7.1 Az EGSZB 2007. július 25-én nyilvános meghallgatást tartott e vélemény tárgyáról, amelyen számos meghívott szakértő vett részt.

7.2 Az egyik igen szépszámú résztvevővel megtartott ülésen kifejtett vélemények alapján – amely ülés nyomán számos hasznos dokumentum is született – e vélemény célkitűzései nyilvánvalóan jelentős támogatást élveznek. Véleményünk a rendezvényen tett számos javaslatot tükröz.

Kelt Brüsszelben, 2007. október 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Vannak például olyan közvetítői és bíróságon kívüli fogyasztói vitarendezési projektek, amelyek előkészítették a terepet a jelenleg Európában működő különféle hálózatok számára; témánk szempontjából az egyik legrelevánsabb ezek közül az 1994-ben létrehozott „Consumer DebtNet”, amelynek „European Consumer Debt Net” [Európai fogyasztóihitel-hálózat] (ECDN) néven most folyik az átalakítása.

⁽⁴⁶⁾ Egyes tagállamok, például Portugália ráadásul nem is rendelkeznek az e célt szolgáló megfelelő rendszerrel.

⁽⁴⁷⁾ Az EGSZB 2000-ben kiadott tájékoztató jelentése már utalt erre, amikor javasolta, hogy az Európai Bizottság „tegye meg a kezdőlépést ebbe az irányba azáltal, hogy haladéktalanul zöld könyvet készít az európai háztartások túlzott eladósodásáról, felhasználva ehhez a rendelkezésre álló kutatási eredményeket, naprakész képet adva a tagállamok és a tagjelölt országok jogi eszközeiről és statisztikáiról, a túlzott eladósodás fogalmának egységes meghatározására törekedve, és jelezve, hogy az e tájékoztató jelentésben meghatározott célkitűzések megvalósításához mely megközelítést részesíti előnyben”.