

## PIK KATALIN

*A szociális munka története Magyarországon*

A pesti és budai Jóltévő Asszonyi Egyesület

Az 1814-es bécsi kongresszus átalakította Európa Napóleon utáni térképét. Magyarországon a háborús idők sokféle nehézsége közül az egyik a pénz elértéktelenedése volt, ezért 1816 júniusában az uralkodói rendelet 40 százalékkal leértékelte az 1811-ben kibocsátott papírpénzt. 1815-ben Anglia vámrendeletével megnehezítette a gabonabevitelt az országba, amelyben amúgy is ellátási gondok voltak a több éves aszály és a gyöngye termés miatt. 1816–1817 telén – egykorú becslés szerint – Szatmár, Bereg, Bihar és Krassó megyében mintegy ötvenezer ember halt éhen. Az árak addig talán soha nem látott mértékben emelkedtek: például a finomliszt átlagosnak tekinthető, 8 forint körüli ára 60 forint lett, a legfinomabb liszt általában 10 forint körüli ára több mint 600 százalékkal emelkedett 1817 januárjában. Az ínség látványa a legmagasabb köröket is megrázhatta, mert 1816-ban Hermina, Anhalt-Bernburg-Schaumburg, Sachsen-Engern-Westphalen hercegnője, József nádor felesége a szociális munka hazai történetében nagy jelentőségű tettet hajtott végre: elhozatta Bécsből a „Kleine Gesellschaft adeliger Frauen” (kb. a nemes asszonyok kis társasága) alapszabályait. Ezután nyelvi nehézségekkel értelemszerűen egyáltalán nem küzdve – felterjesztette kérelmét a királyhoz, hogy engedélyezze egy jótékony célú egyesület megalakítását Pesten és Budán (egyesület alapításához ugyanis királyi engedélyre volt szükség abban az időben). Így nyílt meg a szociális munka történetének első fejezete Magyarországon: ugyanis a két egyesületben – a pesti, illetve a budai Jótékony Asszonyi Egyesületben – igaz, hogy eltérő hangsúlyokkal és minőségben, de szociális munka folyt.

A budai egyesület inkább a helyi polgárok elszegényedett feleségeinek és leányainak akart segítséget nyújtani – az „asszonyi” tehát nemcsak a szolgáltatást nyújtókat jelölte, hanem a recipienseket is –; s nem nyújtott olyan sokféle szolgáltatást, mint a pesti. Fellelhető dokumentumaikban dominálnak az elszámolások, az adományozók felsorolásai, valamint a bevételek és a kiadások leírásai. Az a néhány munka, amely a budai egyesület történetét próbálja meg bemutatni, kidomborítja az arisztokrácia szerepét, de keveset mond arról, hogy az egyesület tagjai mit csináltak, és mi volt a céljuk az adománygyűjtéseken kívül. A pesti egyesület, úgy tűnik, sokkal átgondoltabb célok alapján állította fel különböző intézményeit. Dokumentumaikban egy kidolgozott, koncepciózus, sokféle intézményt mozgató társaság képe rajzolódik ki. Erről később írunk bővebben.

A budai egyesület nevét többféle elnevezés alatt találjuk meg a korabeli dokumentumokban. A Budai Jótékony Nőegyesület (*Budai Jótékony Nőegyesület Alapszabálya*, Budapest, Heisler J. Könyvnyomdája, 1891) vagy más néven: Budai Jóltévő Asszonyi Egyesület (*Számolás: Budai Jóltévő Asszonyi Egyesület 1830–1833*, Magyar Királyi Egyetem betűível, 1833) ugyanazt a szervezetet jelöli, de a Budai Jótékony Nőegyesület megjelöléssel is találkozhatunk (Dr. Katona Lajosné: *Az 1817-ben alapított Budai Jótékony Nőegyesület vázlatos története*. Budapest, 1934, Pátria Nyomda, vagy: *Jelentés a Budai Jótékony Nőegyesület működéséről az 1896-ik évben*).

Az egyesület titkára, dr. Országh Sándor miniszteri tanácsos, aki a Fővárosi Közmunkák Tanácsának is bizottsági tagja volt, megírta az egyesület történetét (Országh 1898). A könyv elején két fénykép áll: Erzsébet királynéé – akinek a szerző a művét ajánlotta, és örgróf Pallavicini Edénéé, aki a leghosszabb ideig volt az egyesület elnöke. A 128 oldalas könyvből nemigen derül ki, hogyan működött valójában az intézmény, s ez annak ellenére így van, hogy a szerző maga is aktívan részt vett az egyesület tevékenységében. Nem tudjuk meg az írásból, ki végzett szociális munkát közvetlen „klienskapcsolatban”, és ki volt az irányító, az elméleti háttér kigondolója. A legtöbb szó a – zömében arisztokrata – védnökökről esik, valamennyit megtudhatunk a működtetett házak történetéről (ezeket más források alapján az alábbiakban részletezzük), de arról, hogy kik és milyenfajta ellátást kaptak, s hogy ezeket az ellátásokat kik és milyen körülmények, javadalmazás vagy ingyenes felajánlás formájában végezték, semmit nem árul el a könyv.

Az egyesület szervezete az alábbiak szerint épült fel: közgyűlés, a három évente választott, 20 tagú választmány, tisztviselők: elnök, két alelnök, titkár, orvos, pénztáros, mint az „Ő Felsége a Királyné Legmagasabb védnöksége alatt álló Budai Jótékony Nőegyesület Alapszabálya” megírta (1891-ben, Budapest, Heisler J. Könyvnyomdája kiadásában).

A budai egyesületben az első évben befolyt támogatások (ezek adományok voltak, részben az alapító főhercegnő, részben arisztokraták, részben budai polgárok részéről) csak a nyomor enyhítését szolgálták. Segélyeket folyósítottak rászorulóknak, pénzt adtak, hogy a zálogházból kiválthassák az emberek a legfontosabb holmikat. A későbbiekben azonban bővült a tevékenységük. A munka nem volt ugyan annyira sokszínű, mint a pesti egyesületnél, de a szociális munka bizonyos formáira itt is rábukkanunk.

Két legfontosabb intézményük a budai polgárasszonyokon óhajtott segíteni: a „kereset-intézet” a támasz nélkül maradt nőknek munkát, később a munkaképteleneknek gondozást nyújtott, az óvoda pedig a dolgozni kényszerülő asszonyoknak jelenthetett segítséget a megbízható gyermekfelügyelet megszervezésével. Rövidebb ideig működött munkaiskolájuk, a vakok ellátását a pesti egyesülettel együtt végezték.

Az „Erwerbhaus” (kb. kereset-intézetnek lehetne fordítani) volt az első intézmény, amelyet a budai egyesület létrehozott. Igénybevevői jellemző módon budai polgárok özvegyei voltak, akik itt munkát kaphattak. A bekerülés feltételeiről, a munkafolyamat megszervezéséről nincs adatunk (ellentétben a később bemutatandó pesti „kereset-házról”, ahol fontosnak tartották, hogy az intézmény minden fontos összetevőjét írásban is rögzítsék). Nyilvánvalóan

azok a szegény és „tisztos” polgárosszonyok jutottak munkához, akik a kézimunkázáson kívül semmihez nem értettek (ez egyébként még sokáig fontos kereseti formája maradt az elszegényedett polgárosszonyoknak-leányoknak, ha férfi pénzkereső nélkül maradtak: még jóval a századforduló után is fontos megélhetési forrás volt a kézimunkák – többnyire igen alacsony áron – való eladása, bedolgozói rendszerben működve; erről több családtörténeti interjúban még ma is hallhatunk). Az Attila utca 93. szám alatti házban meg is vásárolta az egyesület, amelyben később az „Ápolda” kapott helyet (ez 1840 és 1924 között működött). Először az a tizenkét munkaképtelen asszony került ide, akik itt lakást is kaptak. Később huszonnégy–huszonhat főre emelkedett az ápoltak száma. A század végére négy alkalmazottal dolgoztak, és az egyesület összes kiadásainak durván felét költötték erre az intézményre. Sajnos nem tudjuk egész pontosan, mi volt a négy alkalmazott munkája, de az intézet jellegéből adódóan sejthető, hogy gondozták-ápolták a lakókat.

A századforduló utáni évtizedben csaknem a kiadások harmadát fordították az Ápoldára, pedig ekkor csak tizenhat nőt gondoztak itt. A költségek nyilván emelkedtek, de nem találunk adatot arra, hogy vajon a gondozás, a személyes szociális ellátás színvonala is emelkedett-e, többen gondoskodtak-e az ápoltak testi-lelki jólétéről, vagy csak az élelmiszerárak emelkedése jelentkezett az Ápolda költségárányának növekedésében. Úgy tűnik, ez a tevékenység maradt meg legtovább a budai egyesületnél, talán ezt tartotta az egyesület a legfontosabbnak, s csak az utolsó bentlakó halálával szűnt meg az intézmény. A költségárányok emelkedése is arra utal, hogy ez a tevékenység volt a legfontosabb az egyesület számára.

A budai egyesület öt munkaiskolát is szervezett. Ezeket arisztokrata hölgyek vezették. Nem sokat tudunk arról a munkáról, amely ezekben az iskolákban folyt: feltehetően az „úri” viselkedésre nevelték a szegény polgárlányokat, és alighanem csak a kereset-intézetekben használható munkára tanították őket – erre utal, hogy tizenöt kézimunka-tanárnőt alkalmaztak. Egyéb oktatókról nem esik említés, csupán arról, hogy évenként hétszázhuszonhat leányt oktattak kötésre és egyéb hasznos ismeretekre a 19. század első negyedében Budán.

A később ismertető Pest-i Egyesülettel közösen alapították meg a későbbi Vakok Intézetét, tizenkét ápolattal, „szegény belső hályogosok gyámoltására és gyógyítására”. Ez a leghosszabb történetű intézmény, amelynek később a Magyar Királyi Vakok Intézete vette át a működtetését, és utódjaként a fogyatékos gondozás egyik legszínvonalasabb helyeként tarthatjuk számon a mai Vakok Intézetét és a Vakok Családsegítőjét.

Működésük során végig pénzzel, ruhával segítették a munkaképtelen szegényeket. A kor uralkodó eszméi értelmében különbséget tettek a munkaképes és munkaképtelen szegények segélyezési elvei között. A pénzbeli vagy egyéb segítyt az Ápoldában fizették ki, de csak a munkaképteleneknek. Nem találtunk leírást arról, ki és hogyan állapította meg a munkaképtelenséget, rászorultságot, csak feltételezhetjük, hogy a pesti egyesülethez hasonlóan a körzetek „jóltevő asszonyai” végezték ezt a szociális munkát. Ismert, hogy az I., II. és III. kerület tartozott a budai egyesület fennhatósága alá. Az egyesületben a közgyűlés volt a legfelsőbb döntéshozási szerv, a húsz tagú vá-

laszmányt három évre választották. A segélyezésre a 19. század utolsó éveiben a bevétel közel ötödét költötték, 1917-ben ennél kevesebbet, kb. 15 százalékot. Mint már említettük, csak az Ápoldára fordított összeg emelkedett a közgyűlési határozatok értelmében (*A Budai-Pesti Jótékony Nőegyesületek Alapszabályai mint azok 1817-dik évben az egyesületek keletkezése alkalmából megállapítottak*, Pesten 1843, Trattner Károly betűivel, illetve: *Ó Felcsége a Királyné Legmagasabb védnöksége alatt álló Budai Jótékony Nőegyesület Alapszabálya*, Budapest, Heisler J. Könyvnyomdája 1891).

A számadatok leginkább az évente megjelenő elszámolásokból („Számolás...”) követhetők.

Az 1828-ban alapított óvoda, amelyet Brunsvik Teréz grófnő elképzelései alapján hoztak létre, az egyesület talán leghíresebb intézménye. Brunsvik Teréz svájci utazása alkalmával ismerkedett meg az óvodai nevelés fontosságával és azt gondolta, hogy Magyarországon is meghonosítja ezt a számára olyan ígéretesnek tűnő új kezdeményezést. Brunsvik grófnő is kora „nagy lelkei” közé tartozott, naplójában sokat ír az emberi természetről, a nagy eszmék hatásairól. „Angyalkertjeiben” nemcsak vigyáztak a gyerekekre, hanem fejlesztették is őket, a pedagógiai munka fontos volt, képzett szakember is szükségeltetett. Az első ilyen gyermekintézményt az Uri utca 38-ban, gróf Zichy Károlyné házában rendezték be. 1919-ig folyamatosan vezette Bornhauser Anna óvónő. Az egyesület bevételeiből 1896-ban kb. 20 százaléknyi volt a részesedése, ami 1917-re 6 százalékra csökkent (lásd az egyesület idézett jelentései). Ami utalhat arra, hogy fontossága csökkent.

Az egyesület bevételeinek hozzáférhető adatai is meglehetősen érdekesek. A tevékenység kiszélesedése idején, 1833-ban Magyarország „ifibb királyja” 250 forinttal támogatta, míg a nádor 10 000-rel. Az adományozók közül Vörösné Hiémer Katalin, egy budai polgár volt a legbőkezűbb: többet adott, mint a király és Károly főherceg, mert 1050 forinttal támogatta az egyesületet. A bevételek legtöbbször a „mutatványokból”, azaz saját erőből származott (*Számolás: Budai Jóltevő Asszonyi Egyesület 1830–1833*. Az egyesület kiadványa). Az egyesületi élet lassan elsorvadt, az „Ápolda” és az óvoda kivételével egyik intézmény sem érte meg a 20. századot.

\*

A pesti egyesület különbözött a budaitól. Már maga a tény, hogy a két város két külön egyesületet alapított, is arra utal, hogy nemcsak formális volt a két „asszonyi egyesület”, nemcsak az alapító főhercegasszony és köre valamifajta divatot követni akaró úri hobbijáról volt szó, hanem a szükségletekre reagáló, a szociális problémákat felismerő, a kor szintjén elemző és megoldást kínáló kezdemények jöttek létre. A budai polgároknak alighanem kevésbé volt szükségük mindarra, amire a pesti szegényeknek. Pesten nem annyira az arisztokraták és az elszegényedett polgárok a szereplők. A pesti egyesület leírásában sokkal kevesebb arisztokrata név kerül elének, sokkal kevesebb az elszegényedett polgárnőket támogató intézmény. Viszont sokféle szociális kezdeményezést találhatunk a 19. század első negyedében Pest-Budán, amelyet a Pesti Jóltevő Asszonyi Egyesület alapított.

Céljukat így fogalmazták meg:

„...szerentsétlenségek gyökeres el-hárítása a' nyomorúság kutfejének betöltése, tsak közönségesen beható bölts és a' legkedvezőbb környülállásoktól előmozdított intézetek által eszközöltethetik, mellyek nintsenek az egyes hazafi hatalmában... valamennyire is egyengetni – ez ugyan a' szerentsésebb lakos-társak *egyesült erejének* tehetségében áll” (A' *Jóltévő Asszonyi Egyesület által Pesten felállított kereset-intézetéről* vagy A' *Dolgozó Szegények ápolgató szerzetéről*, Pesten, Trattner Tamás betűivel, 1817).

Tehát a „lakos-társak” egyesült erejét kívánták megmozgatni, mert beláták, hogy a jóléti ellátások létrehozására „nintsenek az egyes hazafi hatalmában” azok az eszközök, amelyekkel a szükségleteket ki lehetne elégíteni.

A pesti egyesület sokféle ellátást nyújtott, a fellelhető dokumentumokban a számadásokon kívül alapos ismertetőket találunk végzett munkájukról. Egy korszerű szociális munka körvonalazódik ki, amely nem pusztán segély-, illetve alamiznaosztást jelentett.

Az egyesület alapvető célját, a „szerentsétlenségek gyökeres elhárítását” (i. m. p.1.) részben azzal próbálták meg elérni, hogy munkaalkalmakat biztosítottak azoknak, akiknek erre szüksége és igénye volt. A 19. században a szociális gondolkodás alapvetően megkülönböztette a munkaképes, a munkaképtelen és a dolgozni nem akaró embereket. (Ez a gondolkodásmód természetesen nem változott meg gyökeresen a század elmúltával.) Az egyesület igyekezett alapos elméleti munkát végezni a szükséglet szenvedők osztályozásával, így akarták eldönteni, hogy miféle segítségnyújtásra van szüksége az egyik és miféle a másik embernek. Különbséget akartak tenni „...az igaz és a' tsak látszó szegények között, valamint az olyan valóságos szűkölködők között is, kik a' dologra alkalmatlanok voltak miatt, mivel igen ifjak, igen öregek, vagy betegek, magoknak semmit sem kereshetnek, és az olyan hasonlóan valóságos szegények között, a' kik dolgozhatnak és örömet dolgoznának is, de a' mostani drágaságban a' ház-tartások a' közmunkásság, kereskedés, 'sa't. megtsökkkenése miatt nem találnak munkát, melly által élelmeket megszerezhetnék” (i. m. p. 4.). Nemcsak a szociális szolgáltatások leendő élvezőit próbálja sorra venni a névtelen szerző, hanem meghatározza azokat az elengedhetetlenül szükséges szolgáltatásokat is, melyeknél pontosabban ma sem adhatnánk meg a szükségletek sorát: „Kerülhetetlen szükségletek pedig a' mi éghajlatunkban: *eledel, lakhely, öltözet, fűtés* és beteges állapotban *orvosi segedelem*” (uo., kiemelés az eredetiben).

A szociális munka történetének moralizáló szakaszában sem kerülhették meg, hogy valamiféle álláspontot alakítsanak ki a „csak látzó szegény” emberekkel kapcsolatban. Ezen utolsó kategória „felsegítését... tilalmazná”, hiszen az „érdemtelenségnek adott adományokat az érdemesektől el vonják” (uo.). Akár a mai szociálpolitikusok érvelését olvasnánk az anyagi források szűkösségéről, és arról, hogy ezek nem megfelelő felhasználása miatt az igazán rászorulókat féltetni kell attól, hogy nem jut rájuk majd pénz. A mai politikusok ugyan nem hivatkoznak olyan szaktekintélyre, mint a jóltévő asszonyok, akik Szent Ágostont idézik, aki szerint: az alamizna nem tunyaságra adatik, „tzélja csak a' lehet, hogy a' *valóságos szegényeken* segítsen” (uo., kiemelés az eredetiben).

A programnak van kínálata a „látzó szegények” számára és a dolgozni kívánók számára is. A pesti jóltévő asszonyok tevékenységét, eszméik kitálalóit nem ítélték meg a ma érvényes elvek szerint, a kor szellemi áramlatait, szociális programjait és az adott helyzetet kell figyelembe vennünk, amikor véleményt alkotunk róluk. Ezért mondhatjuk, hogy a 19. század első negyedében a kezdeményezés igazán jelentősnek mondható, pontosan a sokrétűsége miatt. Differenciált megoldásokat akart nyújtani és ehhez meg akarta és tudta teremteni az eszközöket.

„Másképp kell elintézni az olyan szegényekre nézve a' kik dolgozhatnak s másképp az olyanokra nézve, a' kik dologra alkalmatlanok... aki dolgozhat... aki munkát nem talál, tsak alamiznát adni... inkább ártalmas” (i. m. p. 5.). Fontos, hogy leszögezzük: aki akar, dolgozhat és ezzel annyit keressen, hogy a megélhetését biztosítani tudja. (A következő század szociáldemokrata követelése sem sokban különbözik ettől.)

„Ezen nyomós okoknál fogva állított fel a Pesti Jóltévő Asszonyi Egyesület egy kettős Intézetet:

1.) Egy asszonyi kézi-mívek boltját, olyan asszonyi nemből való szegények számára, kik különféle fajnabb kézi munkákhoz értenek, de vevőkre nem találnak. Ezen Intézetben – melly most Gráf Anna kerületbéli Asszonyság posztó kereskedő Károly Fő Hertzeg tzmje alatt lévő boltjában a' Vátzi utcában vagyon” (i. m. p. 6.).

De kik adhatták el azokat a bizonyos „fajnabb” kézimunkákat? Hiszen a boltot nem véletlenül nevezték meg az idézett munkában, Gráf Anna posztókereskedő „kerületbéli asszonyság” volt, azaz egyesületi tag. Megtudjuk, hogy nála kellett jelentkezni a kerületi lakosnak ezzel az igénnyel, akik a szokásos eljárás szerint „...az illető kerületbéli Asszonyság által az Egyesülethez folyamodnak”, és azután itt döntenek arról, hogy a folyamodónak segítséget nyújtanak-e azáltal, hogy a boltba viheti a kézimunkát, ahol „munkájuk bére mihelyst elvégzik minden haladék nélkül ki fizettetik”. Ebben a boltban egyébként az egyesületbéli asszonyok időtöltésből készülő kézimunkáit is árulták, a bevétel az egyesületet gazdagította.

2.) A kettős intézet másik része azokat célozta meg, akik nem találtak maguknak munkát, mert tudásuk, egészségi állapotuk, koruk alkalmatlanná tette őket a szokásos kereső munkákra. Ezért a „kereset-intézet” leírásában „A' Dolgozó Szegények ápolgató szerzetéről” is szó esik, hiszen itt olyan, szociális szempontból védelemre szoruló emberek dolgoztak, akiket „ápolgatni” is kellett, tehát nem pusztán munkát adtak, munkabért fizettek, de gondozták is bizonyos értelemben a „kereset-intézet” klienseit: „... olyan dolgozható, de most kereset nélkül való szegények számára [jött létre az intézet], mind a két nemből, kik semmi magokra végben vihető munkához nem értenek, azoknak felvállalására nem alkalmatosak... koros voltak vagy gyengült egészségek miatt tsak könnyű és kevés erőtetéssel járó munkákat vihetnek véghez, mellyeket egyebütt nem egy könnyen találnak...”

Az egyesület létrehozói azt a célt tűzték ki, hogy megelőzzék a teljes elnyomorodást, preventív szemléletüket nyugodtan mondhatjuk modernnek ebből a szempontból, hiszen ez a „civil” szervezet megkísérelte, hogy munkát és ellátást adjon annak, aki akar és tud dolgozni. Ha ezt nem tették volna,

ezek az emberek a „piacon” nem találnak megélhetést és „... ember társai-  
knak terhekre esnek” (i. m. p. 7.).

A szociális kérdések megoldatlansága a szociális munka – és a szegénység – története során többnyire akkor vált igazán fontos társadalmi kérdéssé, amikor azok számára, akik valamilyen segítség nyújtására képesek voltak, valamifajta kényelmetlenséget jelentett a nyomor. (Leggyakrabban a koldusok nagy száma volt az, ami kellemetlenségeket okozott a polgároknak.) Ez így volt a „jólelkű” emberiség történetében egy jó ideje. Tagadhatatlanul nagy különbség azonban, hogy a koldusokat felakasztják, megcsönkítják, vagy a „kereset-intézet” felállításával „ápolgatják”. Az egyesület ebben az esetben is koldulásellenes programot indított, munka és gondozás megszervezésével akart javítani a nyomoron. Úgy tűnik, hogy nem volt eléggé hatékony a Pesti Jótévedő Asszonyok preventív programja, amely a koldulás helyett munkát vagy gondozást nyújtott, mert néhány év múlva az egyesület a koldusokkal kapcsolatban kevésbé preventív intézkedéseket követelt. Ezekre később még visszatérünk, most azonban maradjunk a „kereset-intézetnél”.

Egy apró érdekesség a mai szociális munkásoknak: a „kereset-intézetet” ott hozták létre, ahol az első családsegítők egyike létrejött több mint másfél évszázad múlva, azaz a „Theresia külső Városában, a’ Mező útjában Greiss Jakab úr házában”, tehát a külső Terézvárosban, ahol ma is sűrű – no nem annyira a szociális védőháló, mint a megoldandó problémák szövevénye. Az egyesület kibérelte ezt a terézvárosi polgárházat saját céljaira, „ahol tíz szobák fordítottak a dolgozásra”, és „hol csak a’ Felvigyázó lakik” (i. m. p. 8.). Tehát nem bentlakásos intézményről volt szó, a fizetett alkalmazott, az intézmény adminisztrációját végző vezető lakott csak bent. Őt tekinthetjük talán az intézmény első szociális munkásának, hiszen hozzá küldték az egyesület által felvett embert, ő az, aki „beiktatja a felvétel Jegyzőkönyvébe, a kész rubrikák szerint...” tehát meglehetősen fejlett adminisztrációs, rögzítési eljárásokat alkalmazott, és mintha a szerződés-kötés első elemei jelennének meg abban, hogy „el olvassa a’ Felvigyázó az Intézetnek napi rendjét”, tehát megbeszéli a klienssel, mit várnak attól, aki itt dolgozik, és talán meg is hallgatják őt a felvételkor. (Ez utóbbi mindenesetre nem derül ki a regulából.)

Pontosan meghatározta az egyesület a „klienskört”, azaz hogy kiket lehet felvenni ebbe az intézménybe: „Abban csak valóságos szegények fogadtatnak fel... mind a’ két nemből és minden Keresztény Vallásokból...”. Alighanem az elfogadást akarták hangsúlyozni a minden keresztény vallást említve. Érdekes kérdés az izraeliták helyzete, erről most nem írunk. Voltak azonban feltételek ezeken túl is:

- azokat lehetett felvenni, akik „dolgozni tudnak és akarnak,
- semmi betegségnek alája nintsenek vetve,
- tsendesen és betsületesen viselik... magukat”.

Hatvan szegénnyel kezdték a munkát, akikről pontosan tudhatjuk, milyen módon kerülhettek be a „kereset-intézménybe”. Pontosán leírták a felvételt. Az első lépés, hogy a segítséget kérő a „... kerületbeli Asszonysághoz” folyamodik, kinek kerületében lakik. Ez jelentést télesen felőle, mely szerint határozatlik meg annak felvétele.” A kerületekre osztott Pest (egy másik kiadvány: *A pesti Jótékony Nőegylet 18 kerületének beosztása*, Budapest, Rud-

nyánszky könyvnyomda, 1892, részletezi a kerületekbe tartozó utcákat. A lakónépség számát nem közlik ugyan, de látható, hogy a nehezebb kerületekben kevesebb utca van sorolva a körzetekbe). Azok az asszonyok, akik felelősek egy-egy kerületben a közvetlen kapcsolatokért, akikhez a segítséget kérőknek folyamodni kellett, a voltaképpen szociális munkások. Nyilvánvalóan képesnek kellett lenniük arra, hogy megfelelő módszerekkel tájékozódjanak, hogy kapcsolatot vegyenek fel azokkal az emberekkel, akik tőlük sokszor nagyon nagy szociális távolságban voltak. Azt is meg kellett tanulniuk, hogy elviseljék azokat a helyzeteket, amelyeket a szegénység, a kétségbeesés teremtett. Tudniuk kellett, hogy jelentésük megtételekor a lényeges dolgokat emeljék ki, hogy mit javasoljanak a segítségért folyamodónak és mit tanácsoljanak az egyesületnek, hiszen a jelentés az, „mely szerint határozatlik meg annak [mármint a munkáért folyamodónak] felvétele”. A felvétel rendje kapcsán a különösen sürgős esetekről külön írnak: „Ha ... felvétele ... sürgető lenne... akkor a kerületbeli Asszonynak egyetértőleg az Elölülő Asszonysághoz, hatalmukban áll, hogy... azonnal felvegyék, de az arról szóló indító okokkal megerősített jelentést a’ legközelebbi ülésben elő kell adni...” Ez mindenesetre arra utal, hogy a működés nem volt teljesen rugalmatlan.

De milyen tevékenység folyt ebben a szociális foglalkoztatóra emlékeztető, tíz szobás bérleményben? A többi korabeli munkahelyhez hasonlóan sokkal hosszabb volt a nap, mint a mai munkahelyeken. Nyáron reggel ötkor, télen hétkor kezdődött a munkaidő, és este hétig tartott, délben egy óras szünettel, szombaton ötig dolgoztak. Előre bejelentett céllal otthon lehetett maradni (ekkor egy nappal hamarabb le kellett mondani az ebédet). Bérüket szombaton kapták – ez 15 forint volt –, hasonlóan sok más munkához. Fontos volt a rend: „sértések és a’ veszekedés szorossan tilalmaztatnak”, és a tisztaság: „mosdatlan vagy piszkos ruhában egy munkás sem nyúlhat dolgozóhoz”.

Az ebédért fizetni kellett (15 krajcárt), amely a rendelkezések szerint „egy jó ízű tápláló ételből és kenyérből áll”. A körülményekre is figyelemmel voltak, „és kalány rendeltetvén” ehtték meg a maguk felszolgált ebédet, amit helyben főzött egy főző asszony. Hetente háromszor volt hús.

Nyilván a gyakori látogatók miatt kellett felvenni a rendtartásba a panaszkodás tilalmát: „panasszal a Felvigyázóhoz vagy a kerületi Asszonyhoz vagy Elölülő Asszonysághoz” lehet fordulni. „Aki idegenhez [fordul], elbocsátják”. Akkor is elbocsátják, ha kér valamit a látogatóktól.

A munkák egyszerű kézi munkák voltak. Fonás, tépés, „fűsülés”, „tsipkeverés”, asztalosmunka.

Az adminisztrációról megtudjuk, hogy „minden személynek vagy egy saját munka-könyvetskéje”, ebbe írta be a „Felvigyázó” a szerszámok felvételét, a bért stb.

A kereset-intézetet később igazgató vezette, aki minden héten egy alkalommal pénzbeli segélyt is osztott, mert az egyesületnek célja volt „az olly személyek felségítése, kik sanyarú szükségben minden segedelem nélkül vannak...” Hogy kik a szűkölködők, azt a választott asszonyoknak kellett eldönteniük.

A két fenti intézményen kívül – mint már azt a budai egyesület kapcsán

említettük – létrehoztak „egy intézetet a szegény belső hályogosok gyámoltására és gyógyítására” (*Tudósítás az Asszonyi Egyesület által sz. k. Pest Városában alapított jótévközi Intézetekről, azoknak belső elrendezéséről és fenn-állásáról, 1817-diki mártius elejétől 1833-diki szeptember végéig*, Bécsben Nyomatott Strumm A. özvegye betűivel, 1834).

A magatehetetlen felnőtteket és elhagyott gyerekeket nem intézményesen látták el, hanem fizettek értük, családokhoz helyezték ki őket. Nem találtak nyomát a kutatás során sem számoknak, sem összegeknek ezzel kapcsolatban. Nem tudjuk, hogy az így kihelyezett „egészen nyomorék vagy elaggott gyámoltalan emberek tartását” milyen összegekkel honorálták, kik vállalkoztak erre és „az árva kis gyermekek” tartására. Az egyesület fent említett ismertetésében azt írják: „becsületes emberekhez adatnak illendő bér mellett”. Feltehető, hogy itt is a választott asszonyoknak volt szerepe, mind a becsületes családok felkutatásában, mind a kihelyezések lebonyolításában.

Nem igényelte intézmény felállítását az a hiánypótló kezdeményezésük sem, amellyel azokon a beteg embereken akartak segíteni, akik nem tudták kifizetni a gyógyítást költségeit. A felsorolt feladatok egyike „a szegény betegek gyámoltása, kik... az egyesület költségén a város kórházába utaltatnak”.

Nyilván voltak olyan emberek, akiket nem lehetett kihelyezni családokhoz, és nem volt hely számukra a városi kórházban sem, mert állapotuk nem igényelt gyógyítást és talán nem hajtott semmiféle hasznot annak a családnak, aki vállalta volna a gondozását. Ezért a Pesti Jótévközi Asszonyi Egyesület a szegényház intézményének alapjait is megvetette azzal, hogy létrehozott „egy ápoló intézetet egészen nyomorék, nyavalyás, elaggott öregségük miatt elalélt személyek számára” (i. m. p. 11.).

Fontos intézmény volt az „oskola-intézet” (i. m. p. 12.). Ezt „egészen árva, gyámoltalan, vagy általában olly gyermekek számára [hozták létre], kik koldulni kénytelenek, minthogy szüleiktől se eledelt, se ruhát nem kapnak, még kevésbé küldetnek iskolába 's nyerhetik meg a' tanulásra szükséges eszközöket” (uo.). Nemcsak azt határozták meg az egyesületben, hogy kik azok a gyerekek, akiknek szükségük van az általuk létrehozott iskolára, hanem pontosan kidolgozták ennek a tanintézetnek a céljait is: „...ezen oskola-intézet célja kettős:

A: Hogy az ebbe felveendő gyermekek olly oktatást nyerjenek, melly természeti lelki erejük 's emberi tehetségök kifejtésére és a' minden hasznos polgárban megkívánható ösmeretek megszerzésére szükséges,

B: Hogy a gyerekek jó eleve rendes munkássághoz szoktattassanak és bennök ahhoz vonzódás élesztessék alkalom-adás által arra, hogy magoknak már most valamit kereshessenek.” Tehát oktatni, hasznos ismeretekhez akarták juttatni a gyerekeket, és megtanítani olyan munkákra, amelyből esetleg felnőttként később meg is tud élni.

Leírt céljai szerint a munkára motiválni és nem kényszeríteni akarták a gyerekeket. Két osztály volt iskolájukban: az oktatási és a munka osztály. Ugyancsak a „Theresia-Városban” béreltek helyet az iskola számára is. Nem tudjuk, hány tanulójuk volt, de két tanítóról és két munkamesterről szólnak a beszámolók. Az említett könyvből ismerjük a tanítás tárgyait: „német és magyar olvasás, írás, számvetés, vallás, természettudomány, mesterség,

egészség tudománya”. A munkaosztályban elkülönítették a kicsiket és a nagyokat, a lányokat és a fiúkat. „A munkánál a fiúgyermeket a' mindegyik osztálynál rendelt munka-mester, a lányokat pedig a tanító asszony oktatja.” Az iskolában ruhát és élelmet is kaptak. Azoknak a gyerekeknek, akik önálló munkát végeztek, fizetést is adtak, ez volt az egyik motiváló erő a munkára. A gyerekek között a legtöbb árva volt. Az egyesület tehát fontos szerepet vállalt a gyermekvédelem megalapozásában, melynek az árvaellátás hosszú időn keresztül fontos része maradt. Mivel az iskola nem bentlakásos volt, éjszakára nem maradhatott bent senki. Tehát meg kellett oldani az árva gyerekek iskolán kívüli ellátását, azért „becsületes 's jó erkölcsű embereknél osztatnak el, kik... fekvő helyökről s testi gondviselésökről illendő fizetésért tartoznak gondoskodni”. Feltehetően jobb ellátási forma volt az „oskola-intézet” a mellette megvalósított családi kihelyezésekkel, mint a szegényház vagy a csak családokhoz kihelyezés, bérbeadás. A gyerekek érdekei azt kívánták, hogy meg tudjanak élni az itt elsajátított mesterségekből, tanítástuk nem tudta volna más biztosítani, mint az egyesület. A gyerekek jólétét könnyen szemmel kísérték, hiszen a kihelyezés és az iskolába járás ugyanannak az egyesületnek a közreműködésével történt, alighanem belátható volt a „körzet” is, ahonnan a gyerekek bejártak az iskolába. Szinte ideálisnak tűnő helyzet lehetett, nem ismerünk Európa vagy Amerika szociális munka irodalmából hasonló komplex ellátást ebben az időben.

A koldulás a 19. és a korábbi századokban sok helyen vezetett valamiféle szociális intézkedés meghozásához. A városokba áramló emberek közül sokan nem találtak sem lakást, sem munkát, és alamizsnakérésből próbáltak megélni. Alighanem van a koldusoknak egy bizonyos sűrűsége, amely az adott társadalmat irritálni kezdi, és olyankor ilyen vagy olyan intézkedéseket hoznak ellenük. Ezek között a durvábbak a kitiltást, megcsonkítást, felakasztást, a szelídebbek a koldusok „megsegítését”, „megjavítását”, „megnevelését” célzó intézkedések, az utóbbi esetben olyan intézményekben végrehajtva ezeket, ahol nincsenek szem előtt, nem zavarják a városlakók szemét. Az Asszonyi Egyesület alapítása után tíz évvel egyik céljaul tűzte ki, hogy ne legyenek koldusok Pest utcáin. Feltehetően belátták, hogy a megelőző típusú munkájának nem volt meg a koldulást megszüntető eredménye. Segítséget kértek a tanácstól és a polgármestertől is. 1827-ben azt kezdeményezte a pesti egyesület, hogy tiltsák be a koldulást, és ehhez az első lépést a koldusok összefűrésével gondolták megtenni. A lajstromozást „közegek” végezték a „választott asszonyokkal” együtt. 1830. augusztus 18-án a tanács összegyűjtötte Pest koldusait. Bizottságot alakítottak, melyben az egyesület tagjai és a város urai voltak. Két csoportra osztották a koldusokat: az idegenekre – őket kitiltották a városból, és a koldusbíráknak kellett vigyázni arra, hogy ne jöjjenek vissza –, valamint a helybeli koldusokra. Az utóbbiakat tovább osztották: rászorultakra és nem rászorultakra. A további eljárás természetesen nem volt azonos a két csoportnál. Akiket rászorultaknak tekintettek, azokat az egyesület elhelyezte az intézeteiben. Számunkra azoknak a helyzete a legérdekesebb, akik nem akartak felhagyni a pénzkereset eme módjával. A Pesti Jótévközi Asszonyok nekik találták ki azt a két „Gyámintézetet”, amelyben a férfiak és a nők elkülönítve, szoros felügyelet alatt dolgoztak. Étel és

ruhát kaptak, dolgozniok kellett az inspektorok felügyelete alatt. Átmeneti fogda is volt itt, mert akit ezek után is koldulásra értek, azt idehozták és „jótékony gondozás alá” helyezték. Ez az intézmény volt a dologház alapja és elődje. Itt is munkát végeztek, amelyet az Egyesület szervezett meg, hasonlóan a „kereset-intézethez”, de a részvétel nem volt önkéntes, a javítás, a munka általi nemesítés és a mindenáron munkára szoktatás vette át a vezető szót. Nagy eredménynek tekintették, hogy Pest utcáiról eltűntek a koldusok, büszkén hirdették, hogy a gyámintézetekben az Egyesület „gondoskodik ellátásukról, kiszabott munkákra is szoríttatnak”. A személyzet inkább a felügyeletet és az ellátást végezte, nem voltak oktatók vagy más, szociális munkásnak tekinthető emberek. A munkafegyelem volt az eszköze a munkára nevelésnek és a koldulásról való leszoktatásnak. Természetesen pénz is kellett a gyámintézetek fenntartásához. A pénzalapot az a gyűjtés szolgáltatta, amely az utcai koldulás megszüntetését célozta. (1833-ban a városi tanács vette át a pénzalapot – amely akkor 35 ezer váltóforint volt –, és ebből jött létre az a városi szegényalap, amelyet az adományokon kívül az iparengedélyi díjak, a zenedíjak és a bírságok növeltek – Béry, 1929.)

A történeti munkák érdekessége nagyrészt abban rejlik, hogy mennyiben vonatkoztathatók a saját korunkra a leírt jelenségek, elvek, eszmék, hogy mit tudunk jobban megérteni a mai helyzetből, ha megismerjük szakmánk történetének egyes szakaszait. A Jóltevő Asszonyi Egyesület itt ismertett tevékenysége ma is érdekes. Részben azért, mert létrehozott intézményeik, tevékenységeik nagy részben ma is élnek. Érdekes megnézni, mi lett az „oskola-intézetek” funkcióival, hogyan alakult az árvák, elhagyott gyerekek intézményes vagy azon kívüli gondozása. A vakok ellátása, segítése külön szakmává vált, nyomukban haladva. A dologház, munkára nevelés, segítézés a szociális munka nagy vitáinak színtere. Sokat tettek, és sok minden változatlan maradt. Menjünk ki a városba, és látni fogjuk, mit értek el a koldusok átnevelése terén a „Józsefvárosban bérelt két házakban”.

#### IRODALOM

- Béry László (szerk.): A magyar Filantrópia Könyve, 1929, k. n.  
 A' Jóltevő Asszonyi Egyesület által Pesten felállított kereset-intézetéről, Pesten, Trattner Tamás betűivel, 1817.  
 Tudósítás az Asszonyi Egyesület által sz. k. Pest Városában alapított jóltevő Intézetekről, azoknak belső elrendezéséről és fenn-állásáról, 1817-diki mártius elejétől 1833-diki szeptember végéig. Bécsben Nyomtatott Strumm A. özvegye betűivel, 1834.  
 Budai Jótékony Nőegyesület Alapszabálya, Budapest, Heisler J. Könyvnyomdája, 1891.  
 Számolás: Budai Jóltevő Asszonyi Egyesület 1830–1833, Magyar Királyi Egyetem betűivel, 1833.  
 Dr. Katona Lajosné: Az 1817-ben alapított Budai Jótékony Nőegyesület vázlatos története, Budapest, 1934, Pátria Nyomda.  
 Jelentés a Budai Jótékony Nőegyesület működéséről az 1896. évben, n. k.  
 Dr. Ország Sándor: A budai Jótékony Nőegyesület 1817–1897, Budapest, Kosmos Műintézet nyomása, 1898.

## JELENTÉS

### *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a rendszerváltás előtti lakáshitelek feltételeinek megváltoztatása miatt kialakult helyzetről – 1997. december*

Jelentés az OBH 9019/1996, 4903, 5003, 5233, 5957, 6148, 6290, 6923, 7031, 7032, 7034, 7200, 7447, 7481, 7699, 7737, 7809, 7918, 8435, 8666, 8773, 8817, 9078, 9174/1997. számú ügyekben

#### Az eljárás megindítása

Több mint száz panaszos sérelmezte, hogy az eredeti szerződés megkötése óta egyoldalúan megváltoztatott fizetési és kamatfeltételek miatt nem képes fizetni az OTP-től, illetve takarékszövetkezettől kapott lakáshitelek törlesztő részleteit, emiatt sorozatos ingatlan-végrehajtás során lakásukat, házukat olyan rendkívül alacsony áron árverezik el, hogy emiatt könnyen hajléktalanná válhatnak.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog, valamint a 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanújára tekintettel az ügyben vizsgálatot indítottam.

#### A vizsgálat megállapításai és a jogszabályi háttér elemzése

A panaszosok a következők miatt érzik igazságtalannak és jogtalannak a kialakult helyzetet:

- a szerződéskötés idején elképzelhetetlen volt számukra a társadalmi, gazdasági viszonyok azóta bekövetkezett olyan mértékű megváltozása, aminek eredményeképpen jelenlegi helyzetbe kerültek;
- többségük önhibájukon kívül került olyan szociális helyzetbe, amely miatt az időközben egyoldalú döntéssel hátrányosan megváltozott kötelezettségük teljesítése lehetetlenné vált;
- a hitelező a méltánylást érdemlő helyzetükre tekintet nélkül végrehajtási eljárást indít ellenük, amelynek során lakásukat, házukat általában a piacinál alacsonyabb áron elárverezik, sokszor a lakás piaci értékéhez képest jelentéktelen kölcsöntartozás miatt;

– a végrehajtás eredményeképpen jobb esetben a mindenkori magas piaci áron bérlőkké válhatnak a volt tulajdonukban, rosszabb esetben igen kedvezőtlen adottságú lakásban kénytelenek folytatni életüket, a legrosszabb esetben hajléktalanná válnak.

A tényállás megállapításához elengedhetetlen a rendszerváltás előtti jogrendszer lakáskölcsönöket érintő szabályainak ismertetése és elemzése.

A lakáskölcsön fogalma az alábbiakban magában foglalja mindazokat a kölcsöntípusokat, amelyek az adósok lakóházépítését, lakásvásárlását és -felújítását finanszírozták. A kölcsönöket az állam nyújtotta az erre felhatalmazott pénzügyi intézmény útján. (A szociálpolitikai kedvezmény, a munkáltatói kölcsön és egyéb támogatási formák nem tartoznak a lakáskölcsön fogalmába.)

A lakáskölcsön-szerződések az OTP által kidolgozott típusszerződések alkalmazásával jöttek létre. A szerződések alapján nyújtott kölcsön célja a lakosság tömeges lakáshoz juttatása volt. A lakosság lakáshoz juttatása, ennek elősegítése, a vizsgált korszakban jelentős politikai célnak minősült. Erről tanúskodnak az MSZMP kongresszusairól kiadott dokumentumok és a korabeli sajtó. Tekintettel a jövedelmek központosításának és újraelosztásának mértékére, az állam jelentős szerepvállalása nem pusztán indokolt, de szükséges is volt. A politikai akarat fogalmazódott meg a gazdaságot vezérlő jogszabályokban. A lakásproblémák megoldásának kísérletei szorosan összekapcsolódtak az állam gazdasági szerepvállalásának egyéb formáival, amelyek prioritásait az ötéves terveket rögzítő törvények határozták meg.

Példaként említhető a népgazdaság hatodik ötéves tervéről szóló 1980. évi III. törvény, amely egyrészt előírta, hogy az építési és a szerelési tevékenységet 11–14 százalékkal bővíteni kell (26. §), másrészt azt tartalmazta, hogy 370–390 ezer új lakást kell építeni (46. § (2)). Ez utóbbira vonatkozóan a hivatkozott szakasz (5) bekezdése azt tartalmazta, hogy számottevő részét a lakosság anyagi eszközeinek bevonásával kell megépíteni. Megállapította, hogy: „hosszú lejáratú építési kölcsönrel, bővülő körben nyújtott szociálpolitikai támogatással, szervezett, közművesített telekellátással indokolt ösztönözni a személyi tulajdonú lakások építésének korszerű, többszintes és csoportos telepítésű családi házas formáit.”

A népgazdasági tervtörvény szintjén így kapcsolódott össze a nagyüzemi méretekben gyártható lakások előállításának növelése, a lakosság anyagi eszközeinek bevonása ebbe a körbe és a kedvezményes állami lakáskölcsön és egyéb állami támogatás. Ezzel sikerült fenntartani az építőipari nagyvállalatokat és a lakosság egy részét lakáshoz juttatni.

Az említett kedvezményes állami lakáskölcsönt technikailag az OTP – szerződések alapján – folyósította. A közjogi környezet azonban e szerződésekre vonatkozóan rendkívül részletes szabályokat tartalmazott. Ez azt jelentette, hogy az állam jogszabályokban meghatározta a lakáskölcsön-szerződés feltételeit. Szabad megállapodásnak nem volt tere. A feltételeknek megfelelő potenciális adósok tekintetében az OTP-t szerződéskötési kötelezettség terhelte.

A közjogi környezet a pénzügyi jogi szabályozást jelentette, ami az elemzés szempontjából azért fontos, mert

1. ennek alapján megállapítható, hogy az állam és bankja nem különült el egymástól,

2. az állami kölcsön és a bankkölcsön sem különült el tisztán egymástól.

## 1. Az állam és pénzügyi intézmény közötti kapcsolat a rendszerváltás előtt

A tervszerű pénzgazdálkodás rendszerében a pénz, legalábbis az állam és bankja kapcsolatában adminisztratív kategória volt, abban az értelemben, hogy szabad volt az „átjárás”. A pénzeszközök átcsoportosításához pusztán politikai (államigazgatási) döntésre volt szükség. Ez azt jelenti, hogy az állami költségvetés forrásai nem különültek el az állam pénzügyi intézmények forrásaitól (alapítói vagyon, betétek stb.). Ezt támasztja alá Szentiványi Ivánnak, a kor lakossági finanszírozása legtekintélyesebb szakértőjének, az OTP egykori jogi igazgatójának 1979-ben megjelent könyvéből származó idézet: „Az állam a lakásépítési program megvalósítását különféle módokon támogatja. A támogatás nemcsak az állami lakásépítéshez, hanem a magánlakás-építéshez is kapcsolódik, s így a lakás építését, illetve az OTP-től való lakásvásárlást az állam a lakásvásárlónak (építőnek) nyújtandó kedvezményes kamatozású kölcsönrel támogatja, s ezenkívül különféle pénzügyi támogatásokat és kedvezményeket ad. Önmagában véve a hosszulejratú kölcsön nyújtása is állami támogatásnak számít, mert az állam ezeket a pénzeszközöket a pénzügyi intézmény útján az állampolgárok rendelkezésére bocsátja és nem egyéb állami célokra használja.”<sup>1</sup>

### 1.1. Pénzügyi jogi szabályozás

Az egykori pénzügyi jogi szabályok jogi felidézése alátámasztja ezt az el nem különített helyzetre vonatkozó érvelést. Két szintet szükséges elemezni. Az egyik a törvényi szint, amelynek keretébe a kor gazdasági alkotmányának számító, az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) tartozik. A másik a minisztertanácsi rendeleti szint, ahol a lakáskölcsönökre vonatkozó lényeges szabályokat állapították meg. (A részletszabályokat a PM-ÉVM együttes rendeletek tartalmazták. Szabályozási eszköz volt még e körben a Hitelpolitikai irányelveket tartalmazó (kétezres) MT-határozat és az ebben foglalt felhatalmazás alapján kiadott, a tárgykört érintő MNB rendelkezés.)

#### 1.1. a) TÖRVÉNYI SZINT

Az Ápt. általános szabályokat tartalmazó 1. §-a az alábbiakat tartalmazta:

„(1) Az állami pénzügyek rendszerét, irányításának, működésének és ellenőrzésének legfőbb szabályait ez a törvény határozza meg.

(2) E törvény alkalmazása szempontjából az állami pénzügyek rendszerébe tartoznak azok a pénzügyi viszonyok, amelyek az államhatalmi, ál-

lamigazgatási szervek, tanácsok, illetőleg ezek szervei, a bankok és a pénzintézetek között, valamint mindezek és a gazdálkodó szervezetek, más jogi személyek és a magánszemélyek között jönnek létre, továbbá azok a jogintézmények, amelyeket az állam e viszonyok irányítására és működtetésére hoz létre.

(3) A Magyar Népköztársaságban az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat az állami költségvetés rendszerének, a bank- és hitelrendszernek, a devizagazdálkodás rendszerének, s a személyi és vagyoni biztosítás rendszerének útján látja el.”

Az idézett törvényhely egyértelműen kifejezi, hogy a bankok és állampolgárok között létrejött pénzügyi viszonyok és az ezek irányítására, továbbá működtetésére létrehozott jogi intézmények az állami pénzügyek rendszerébe tartoztak. Ez azt jelenti, hogy az e körben létrejött jogviszonyokra a pénzügyi jog szabályait kell alkalmazni. A pénzügyi jogi jogviszony egyik alanya minden esetben a közhatalom. A törvényhely a tekintetben is egyértelmű, hogy az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat – egyéb, e körbe tartozó rendszerek mellett – a bank- és hitelrendszer útján oldotta meg.

Az előbb idézett szerző az Ápt. elemzése során egy későbbi, 1988-ban megjelent könyvében a következőket írta: „Tekintve, hogy az állami pénzügyi rendszer a nemzeti jövedelem pénzben jelentkező része elosztásának és újraelosztásának centralizált formáját, valamint módszerét jelenti, a pénzügyi jog feladata a nemzeti jövedelem tervszerű elosztását és újraelosztását szabályaival elősegíteni. Mégpedig általában kötelezővé tett jogi szabályaival, hisz az állam az e körben létrejövő jogviszonyok tartalmát nem kívánja a jogviszonyokban résztvevőkre bízni, sőt többnyire még azt sem teszi mérlegelés tárgyává, hogy az érintettek ezeket a jogviszonyokat kívánják-e létrehozni, vagy sem. Ezért a pénzügyi jog által szabályozott területen a pénzügyi jogviszony alanyai között fölé-alárendeltség jellemző. Továbbá az, hogy az alanyok egyike államhatalmi vagy államigazgatási, pénzügyigazgatási szerv, amely a másik alannal szemben, legyen az állampolgár vagy bármilyen más szervezet, hatalmi pozícióban van.”<sup>2</sup>

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az állami pénzügyek rendszerén belül a fiskális és a monetáris rész nem különült el egymástól, ezek között szabad volt az átjárás, ami – állami döntés függvényében – szabad pénzmozgást jelentett a két terület között. Szentiványi Iván 1979-ben megjelent könyvében elméleti szinten – gyakorlati példákkal megerősítve – végiggondolta és kifejtette, hogy a vállalati önállóság miatt nem értelmezhető a pénzintézetek esetében. Az állam és pénzintézete egybemosódott, sőt Szentiványi Iván szerint rendkívül nehéz cáfolni a szovjet pénzügyi jogi szakirodalomban általánosan elfogadott gondolatot, miszerint az állam pénzintézete pénzügyigazgatási szerv, tehát hatóság, így az állam része. Ezeknek a problémáknak csak a „formális” jogi szempontból van jelentősége. A „tartalmi” oldal – tehát az el nem különültség mindennapi gyakorlata, a kézivezérléses működés – a szakirodalom és a gyakorlati tapasztalat alapján egyértelműsíthető.

Ez a probléma a rendszerváltás előtti korszakon végighúzódott. Szentiványi Iván még az 1988-ban megjelent könyvében is a következőket írta: „Kér-

déses azonban, hogy jelenlegi viszonyaink között, amikor a monetáris és a fiskális politika megfelelő elhatárolása is fontossá vált és a bankrendszer működésének egyik alapfeltétele, hogy a költségvetés és a bankok pénzügyei viszonylagosan önállósuljanak, vajon akkor még mindig helyes és aktuális célt valósít-e meg az alapvetően fiskális szemléletű egyéb állami pénzügyeknek a bank ügyeivel való együttműködésének szabályozása.”<sup>3</sup>

#### 1.1. b) A MINISZTERTANÁCSI RENDELETEK SZINTJE

A személyi tulajdonú lakások finanszírozásának technikai szabályait minisztertanácsi rendeletek tartalmazták. Mivel a finanszírozási megoldás lényegét tekintve azonos a korszakban, példaként a lakásépítés (vásárlás) pénzügyi feltételeiről és a szociálpolitikai kedvezményről szóló 53/1982. (X. 7.) MT számú rendeletet érdemes feleleveníteni. E rendelet hatálya a következő lakásépítési, vásárlási (a továbbiakban: „lakásvásárlás”) formákra terjedt ki (1. §):

- a) tanácsi beruházásban értékesítés céljára épített lakások megvásárlására,
- b) gazdálkodó szervezet által értékesítés céljára épített lakások megvásárlására,
- c) magánlakás-építésre.

A hatálya alá tartozó lakásvásárlási formák esetén alkalmazandó pénzügyi feltételeket a rendelet 2. §-a a következőképpen szabályozta.

„(1) ... az állam az építető (vásárló) részére – az Országos Takarékpénztár útján – kedvezményes kamatozású, hosszúlejáratú állami kölcsönt, valamint bankkölcsönt nyújthat.

(2) A kamatkedvezményekből adódó terheket az állam viseli.”

E szakasz szövege alapján megállapítható, hogy az elnevezéstől függetlenül a kölcsönt az állam nyújtotta, az OTP útján.

## 2. A kedvezményes kamatozású állami kölcsön és a bankkölcsön különbsége

A kedvezményes kamatozású állami kölcsön és a bankkölcsön közötti különbség értelmezésére azért van szükség, hogy egyfelől felidézésre kerüljön a kedvezményes kamatozású állami kölcsön funkciója. Másfelől pedig az Alkotmánybíróság eljárása során a Kormány képviselője által előadott érv – mely szerint az állami lakáskölcsönt a tehetősebb polgárok vették igénybe a rendszerváltás előtt – cáfolata céljából.

Három lényeges különbség a két kölcsöntípus között:

1. a kamat mértéke;
2. a kölcsön időtartama;
3. az igénybevételi jogosultságot megalapozó körülmények.

2.1. A kedvezményes kamatozású állami kölcsön kamata 3 százalék volt. A bankkölcsöné – az éves hitelpolitikai irányelvekben meghatározott kamatmérték függvényében – ennek hozzávetőlegesen a duplája.

2.2. A kedvezményes kamatozású kölcsön időtartama – főszabály szerint – 35 év, míg a bankkölcsöné 5–15 év volt.

2.3. A probléma elemzésénél figyelembe kell venni a lakástulajdonnal kapcsolatos korlátozásokat: egy családnak csak egy lehetett a tulajdonában.

Ugyanez vonatkozott az üdülőre vagy üdülőtelekre is. A hivatkozott MT rendelet végrehajtásáról szóló 47/1982. (X. 7.) PM-ÉVM együttes rendelet 10. §-a szerint lakásvásárlásra kizárólag bankkölcsön nyújtható annak, aki a tulajdonszerzési korlátozás alól felmentést kapott, vagy olyan üdülő, telek, beépítetlen ingatlan van a tulajdonában, amelynek értéke a vásárolni kívánt lakás árát meghaladja.

A kedvezményes kamatozású állami kölcsönből – a családnagyság függvényében – a jogszabályban meghatározott nagyságú lakás vásárlására (építésére) volt lehetőség. (Ez, a családnagyságtól függően, 1–2 szobával haladta meg a „szociális segélyként kiutalt” tanácsi bérlakás mértékét.)

Megállapítható, hogy a kedvezményes kamatozású állami kölcsönt azok vehették igénybe, akik nem estek kívül a szociálpolitikai megfontolásokból támogatni kívánt körön; nem rendelkeztek a társadalmi minimummal, családonként egy lakással. Ugyanakkor az egy lakás egyben a társadalmi maximumot is jelentette, és a kedvezményes kölcsön felhasználásával történő vásárlása (építése) esetén a megszerezhető lakásnagyság is korlátozva volt.

### Az 1991-es évre vonatkozó költségvetési törvény

A Magyar Köztársaság 1991. évi költségvetéséről szóló törvény változásokat hozott a lakásfinanszírozás rendszerében. Tárgyunkat érintő rendelkezései az alábbiak:

#### *A lakáscélú kölcsönök kamatairól*

„64. § (1) Azoknak a kölcsönöknek a kamata, törlesztőrészelete és adósságösszege, amelyeket az Országos Takarékpénztár vagy a takarékszövetkezet az 1988. december 31-e előtt hatályban volt jogszabályok alapján lakásépítés, lakásvásárlás vagy egyéb építési munkák céljára nyújtott, az adós választása szerint 1991. január 1. napjától kezdődően a 65. vagy a 66. § rendelkezései szerint változik meg.

(2) Az adós a kölcsönt nyújtó pénzügyi intézet felszólítását követő 30 napon belül nyilatkozhat, hogy a kölcsön törlesztését a törvény 65. vagy 66. §-a alapján kívánja-e teljesíteni. Amennyiben ilyen nyilatkozatot határidőben

nem tesz, úgy a kölcsön törlesztését a 65. §-ban foglaltak szerint kell megfizetni.

65. § (1) A 64. § (1) bekezdése szerinti kamatmentes vagy évi 3,5 százalékos meg nem haladó kamat mellett nyújtott kölcsön kamata egységesen évi 12 százalékra változik.

(2) Az (1) bekezdés szerinti célra nyújtott 3,5 százaléknál magasabb és nem változó kamatozású kölcsönök kamata 1993. január 1-jétől évi 12 százalék.

66. § (1) A 64. § (1) bekezdése szerint

a) kamatmentes vagy évi 3,5 százalékos meg nem haladó kamatozású kölcsönökre az 1991. január 1. napján fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás felét;

b) az évi 3,5 százaléknál magasabb mértékben megállapított és nem változó kamatozású kölcsönökre az 1992. január hó 1-jén fennálló és nem fizetési késedelemből eredő tőketartozás egyharmadát az állam elengedi.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott csökkentett kölcsönökre 1991. január 1-jétől; a b) pontban meghatározott csökkentett kölcsönökre pedig 1992. január 1-jétől a lakáscélú bankkölcsönök mindenkorai kamatát kell megfizetni.

67. § (1) A kamatmentes és 1–3,5 százalékos kamatozású kölcsönök törlesztésére 1991. évben egységesen havonta 1500 forinttal többet kell megfizetni, mint a kölcsönszerződésben meghatározott havi törlesztőrészlet.

(2) Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztőrészlet nem nyújt fedezetet az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat megfizetésére, úgy a fedezetlen kamathányadot továbbra is a költségvetés viseli.

(3) Ha az (1) bekezdés alapján megállapított törlesztőrészlet magasabb, mint az esedékes tőkehányad és a 65. §-ban vagy a 66. §-ban meghatározott kamat összege, így a különbözet a tartozást csökkenti, a törlesztési idő ennek arányában rövidül meg.

68. § A kölcsönszerződés keze az eredeti szerződésben foglalt feltételek szerint felel a kölcsön visszafizetéséért, a szerződés egyéb feltételei nem változnak.”

A szóhasználat megváltozott. Az idézett jogszabályokban az szerepelt, hogy a kölcsönt az állam nyújtja pénzügyi intézete útján. A költségvetési törvény idézett rendelkezéseiben már az szerepel, hogy a kölcsönt a pénzügyi intézet nyújtotta. Nem pusztán a szóhasználat változott meg, hanem a koncepció, a rendszer maga. Az új rendszerben átértelmezték a régi tényeket és magát a jogot. Ez azt jelentette egyben, hogy megváltoztatták a régi jogviszonyok tartalmát. Ez viszont ellentétes a jogállamiság eszméjével.

A szóhasználat megváltoztatása azonban nem volt következetes, nem is lehetett az. A jogalkotó – a valóságnak megfelelően – kénytelen volt kimondani, hogy a kölcsöntartozások egy részét az állami engedi el. Ez azt jelenti, hogy az állam engedi el a tartozás egy részét, amelyet újabban nem ismertek el hitelezőnek. Egy követelést kizárólag a tényleges hitelező engedhet el, az államnak erre nem volt joga. (Esetleg – tulajdonjogi analógiát alkalmazva –

közérdekből, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett történhet ilyen eset.)

Felmerül a kérdés, hogy miként értelmezhető ez az állami aktus a pénzügyminiszter – idézésre kerülő – azon kijelentésével összefüggésben, mely szerint a lakáskölcsönök esetében az állam pusztán kamattámogatást nyújtott. Nagy valószínűséggel még ebben az időben sem különült el teljesen az állam és az OTP.

A kezes pozícióját – jogi értelemben – nem lehet értelmezni az új helyzetben. Az adós a tényleges tartozásáért vállalt kezességet. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az adós nem teljesít és a vagyona vezetett végrehajtás is eredménytelen, úgy a kezesnek kell a tartozást megfizetnie. A kezes azonban meghatározott feltételekkel vállalta ezt a terhet. Minek alapján dönthető el a kérdés, hogy az új, kedvezőtlenebb feltételek mellett „fizetéseképtelenné” vált adós az eredeti feltételek alapján sem tudta volna teljesíteni kötelezettségeit?

A hivatkozott költségvetési törvény idézett rendelkezéseit az Alkotmánybíróságnál megtámadták.

A pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette, hogy az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések az 53/1982. (X. 7.) MT rendelet, majd a 61/1985. (XII. 27.) MT rendelet alapján – illetőleg az ezeket megelőző hasonló tartalmú jogszabályok alapján – kötött hitelszerződések tekintetében hoztak változást. E jogszabályi rendelkezések szerint a pénzügyintézet a nála elhelyezett lakossági betétekből nyújtott kedvezményes kamatozású lakáscélú hitelt, amelynek kamatát a mindenkori jogszabályok, illetőleg az éves Hitelpolitikai Irányelvek határozták meg. A kamatok tekintetében a szerződéses szabadság elve tehát nem érvényesült, így a módosítás sem a tulajdonképpeni hitelszerződésekre, hanem a korábbi jogszabályok tartalmára vonatkozik.

A fentiekben szóba került az állam és pénzügyintézetének „egysége”, a kedvezményes állami kölcsön természete, a jogszabályok tartalma, továbbá az is, hogy a kölcsön egy részét az állam engedte el. Ezek fényében legalábbis kétségbe vonhatóak a pénzügyminiszter azon állításai, melyek szerint lakossági betétekből a pénzügyintézet nyújtotta a lakáskölcsönt és az állam pusztán kamattámogatást nyújtott és e kamattámogatás jogilag szabályozott volta miatt nem érvényesült a szerződéses szabadság elve.

Az az állítás, mely szerint a módosítás a jogszabályok tartalmára vonatkozott, megfelel a valóságnak. A jogszabályok azonban a szerződés tartalmát meghatározták, mivel a lakáskölcsön nyújtása – bár technikai szinten szerződéses formát öltött – pénzügyi jogi jogviszony alapján történt, amint ez az Ápt. elemzése kapcsán bemutattam. Így az az állítás, mely szerint az idézett költségvetési törvény lényegében nem a szerződések tartalmát változtatta meg, nem felel meg a valóságnak. A jogszabályok tartalmának megváltoztatása ebben az esetben egyben a szerződések tartalmának megváltoztatását is jelentette.

A pénzügyminiszter szerint „1989. január 1-jével a 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet a fent írt jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezte és ezzel a kamat mértéke tekintetében a pénzügyintézet mindenkori üzletsza-

bályzataiban meghatározott nagyságrendű kamat lépett. Ezt követően is tartalmaznak ugyan a hatályos jogszabályok a lakásépítés és -vásárlás feltételei vonatkozásában kedvezményeket, a kamatok tekintetében azonban már a piaci viszonyok érvényesülnek.”

A pénzügyminiszter nyilatkozatának az a része megfelel a valóságnak, hogy 1989-től a piaci kamatokot alkalmazták a lakáskölcsönök esetében is. Emellett azonban azt is szükséges lett volna megemlítenie, hogy a speciális támogatási formák mellett (például szociálpolitikai kedvezmény) az állami támogatás új formája a kamattámogatásra épült, az új koncepciónak megfelelően. Ennek oka pedig az volt, hogy az 1988-as MT rendelet szövegezésének idején az új szabályokat már a kétszintű bankrendszer logikájának megfelelően, tehát – az eddigi szóhasználatot követve – a költségvetési és banki szint elválasztásának jegyében fogalmazták. 1989-től – feltételezhetően – a bank forrásaiból nyújtották a lakáskölcsönt és az állami kamattámogatás a „piaci” kamatszintre történő kiegyenlítést jelentette. Az új rendszerben viszont megjelent a vissza nem térítendő állami támogatás és a bank által nyújtott kölcsön összegének 80 százaléka vonatkozó állami garancia.

Mivel a konstrukció átalakult, az ezt megelőző megoldás az új logika szerint értelmezhetlenné vált.

Az idézett költségvetési törvény az állam és bankja, általánosabb értelemben az államháztartás és a monetáris rendszer elválasztásának jegyében született. Hasonlóan az MNB-ből kivált kereskedelmi banki tagozatokhoz (MHB, OKHB, Budapest Bank) az OTP-t is le kívánták választani az államról, nem pusztán a tulajdonosi konstrukció megváltoztatásával, de a finanszírozás – az állam és bankja közötti pénzmozgás – tekintetében is. Ez azonban nehéz feladat volt, mert a rendszerváltás előtti – tervezett – finanszírozási rendszer nem üzleti szempontokra tekintettel működött. Az úgynevezett államtól örökölt rossz hitelek problémája tette szükségessé döntő mértékben a kilencvenes évek első felében a hitel- és bankkonszolidációt. Ami azt a célt szolgálta – többek között –, hogy „tisztá” helyzetet teremtsenek az állam és a bankok, valamint a bankok és az általuk finanszírozott cégek kapcsolatában. Ezt a műveletet állami források felhasználásával végezték el és hozzávetőlegesen 450 milliárd forintba került.

Az állam és pénzügyintézet elválasztásának folyamatában, a bank könyveiben szereplő tételek kezdtek valódi – üzleti – jelentéssel bírni. A kamat és az állam kamatkiegyenlítési „vállalása” – amit már egyre kevésbé tudtak kézi vezérléssel működtetni – valódi terhet jelentett. Az új helyzet az állam kezdeményezésére, a piacgazdaság kiépítésének céljával jött létre. A bankot az állam önállósította és a köztük létrejött megállapodás alapján alakult ki az a helyzet, hogy a bank könyveiben szereplő – örökölt – kölcsönöket, köztük a lakáskölcsönöket miként kezeljék.

A pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette a költségvetési törvénybe foglalt jogi megoldás indokát: „a lakástámogatás a költségvetési kiadások százalékában a Nemzetközi Valutaalap statisztikái szerint olyan magas, amilyen arányú támogatás egyetlen ország költségvetésében sincs. Az összehasonlításban szereplő országok közül egyetlen állam költségvetésében 10 százalékon felüli az ilyen célú támogatási

arány (Szingapúr), a magyar költségvetés 16,3 százalékaival szemben. Ugyanakkor a Magyar Köztársaság adósságterhei nagymértékben terhelik az állami költségvetést. Az adósság teljesítése és a hitelképesség fenntartása pedig ma az ország elsődleges célja. Ehhez rendkívül kemény, a költségvetési kiadásokat csökkentő költségvetésre van szükség. Így nem tartható fenn az a korábban bevezetett rendszer, amely szerint a lakáscélú hosszúlejáratú kölcsönök irreálisan alacsony kamata és a piaci kamatok közötti különbözetet a költségvetés téríti meg a pénzintézetek számára.”

A rendszer (az ország) és benne az államháztartás válságban volt. A kérdés úgy merült fel, hogy milyen szempontok alapján célszerű az államháztartás helyzetének javítása érdekében a társadalomban és a gazdaságban a terheket elosztani. A lakáskölcsönök adóssai nem alkottak „homogén” közösséget. Így érdekérvényesítő képességük nem volt. Nem voltak alkupozícióban. A teherelosztás során a lakáskölcsönök finanszírozási rendszerének velük szemben történő megváltoztatása viszonylag könnyű feladvány volt. Akik tehették, visszafizették a kölcsönt. Akik nem fizették vissza, azok feltehetően nem tudták ezt megtenni, vagy ha mégis, a kölcsön egy részének elengedésére vonatkozó megoldást választották. Az eladósodottak többségükben azonban olyan társadalmi réteghez tartoznak, amelynek akkor sem állt módjában a kedvezmények egyik formájának „elfogadása” sem.

## A kamat jelentésváltozása

A fentiekben szóba került, hogy a bank, a kamat, a mérleg és egyéb pénzügyi fogalmak más jelentéssel bírtak a rendszerváltás előtt, mint napjainkban. A többiekhez hasonlóan a kamat sem volt üzleti kategória. A lakáskölcsön-szerződések megkötése után mértéke nem változott, fix és alacsony kamatozású volt. Ez igaz volt a kedvezményes kamatozású állami kölcsönökre, mind a bankkölcsönökre vonatkozóan.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a kamatfizetés új szabályainak mindkét változata jelentősen terhesebbé tette az érintett állampolgárok pozícióját.

1. A 12 százalékos fix kamat az eredeti kamatfizetési kötelezettség négyeszeresét jelentette egyfelől, másfelől pedig – a további változtatásokkal kapcsolatos bizonytalanság miatt – csapást mért az adósok egzisztenciális biztonságérzetére.

2. A második megoldás, a kölcsön egy részének elengedése, arra készítette az adósokat, hogy amennyiben van megtakarításuk, azt használják fel a kölcsön visszafizetésére. Nem feltétlenül azért, mert előnyös volt, hanem azért, mert az állami szerződésmódosítás bizonytalanságot okozott számukra. A jog és az ezen alapuló szerződés áttekinthetetlené vált. Éppen ezért döntöttek sokan úgy – ha nem volt megtakarításuk, akkor is –, hogy ezt a változatot választják. A döntésekkel kapcsolatban nehéz hivatkozni arra, hogy az adósok választották ezt a megoldást. Az érintett rétegek a létező szocializmusban különösen nem az üzleti kockázatok kezelésére szocializálódtak, sőt az ilyenfajta spekuláció akkor kifejezetten tilos volt. Az állam a rendszerváltás

után közvetlenül, váratlanul jelentős mértékben vonult vissza, ami egyébként sem tartozik a hagyományos üzleti és a „szokásos” kockázatok körébe.

*Az adósok helyzetét nehezítette, hogy a bérek korántsem emelkedtek olyan mértékben – és ez különösen igaz a lakáskölcsönrel érintett adósok esetében –, mint az árak, köztük a kölcsönadott pénz ára, a kamat. Két irányú hatással kellett birkóznuk: személyes életfeltételeik romlásával és az emelkedő kamatokkal. A jelenleg még érintett adósok esetében ez okozta a legnagyobb problémát. Amennyiben – körülményeik romlása miatt – nem voltak képesek fizetni a törlesztőrészeket és a kamatokat, a bank követelése – 30 százalékos feletti kamat és 6 százalékos késedelmi kamat mellett – nem egészen három év alatt megduplázódott.*

3. A lakáskölcsön-adósok terheit befolyásolhatta az OTP kamatszámítási gyakorlata, amit többen sérelmeztek. Ezt a problémát – annak ellenére, hogy kulcskérdés lehet – konkrét adatok hiányában nem lehet végiggondolni és elemezni. Ezzel kapcsolatban az OTP megtagadta az adatszolgáltatást.

*Megállapítható, hogy az 1989 előtt nyújtott kedvezményes kamatozású állami kölcsön (ugyanígy a bankkölcsön) teljesen mást jelentett a hetvenes-nyolcvanas években, mint 1990–1991-ben. A szerződés formájában létrejött jogviszony lényegét tekintve és jogi értelemben nem szerződés – legalábbis nem a piacgazdaság viszonyai között értelmezhető szerződés – volt, hanem a közjog körébe tartozó jogviszony, aminek felhasználásával az állam az újraelosztás keretében szociálpolitikai szempontokat figyelembe véve állami támogatást nyújtott.*

A költségvetési törvény és az Alkotmánybíróság határozata – miközben a rendszerváltással és rendszerválsággal együtt járó gyakorlati problémákat próbálta megoldani – épp azok számára nem nyújtott megoldást, akik a leginkább képtelenek voltak arra, hogy a társadalommodell és emberkép megváltoztatásával együtt járó terheket saját erőből megoldják. A gondoskodó állam rendszerében nem tudtak felhalmozni annyit, hogy a felajánlott lehetőséggel éljenek és visszafizessék a kapott támogatás felét. A piaci mechanizmus rendszerében pedig a rendkívül rossz szociális helyzetű rétegekbe sorolódtak át; többségük nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, munkanélküli, kifizetésű vagy sokgyermekes család.

## A végrehajtás szabályairól

A panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a tulajdonukban álló ingatlanok tartozás miatti árverezése jelenti. Ezért van szükség a hatályos ingatlan-végrehajtás szabályainak részletes elemzéseire is. A jelzálogjoggal terhelt lakást a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) rendelkezései alapján a bírósági végrehajtás szabályai szerint kell értékesíteni, amennyiben az adós tartozását nem fizeti meg.

E körben két kérdést szükséges tisztázni:

- az ingatlan-végrehajtás szabályai;
- az adós jogi helyzete a lakás lakott értékesítését követően.

### a) Az ingatlan-végrehajtás szabályai

1. A Vht. 7. §-a szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést első sorban az adós munkabéréből, „illetőleg a pénzintézetnél kezelt, az adóst megillető összegből kell behajtani.” Amennyiben előre látható, hogy az említettek közül viszonylag rövidebb időn belül nem lehet behajtani, úgy az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A „lefoglalt ingatlan” azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki.

2. Az ingatlanra vonatkozó végrehajtás első lépése az ingatlan lefoglalása, amely a végrehajtási jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésével válsul meg. Az adóst a foglalásról a végrehajtó értesíti, a földhivatal megkezesésével egyidejűleg (138. §).

3. A végrehajtó az ingatlan a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozat kézhezvételétől számított 3 hónapon belül köteles értékesíteni, az értékesítés azonban nem történhet korábban, mint a bejegyzésről szóló határozat adós általi kézhezvételét követő 45 nap elteltét követő nap (139. §).

4. A végrehajtó állapítja meg az ingatlan becsértékét, 6 hónapnál nem régebbi adó- és értékbizonyítványt is figyelembe véve. Amennyiben az érdekeltek a közlést követő 15 napon belül végrehajtási kifogást terjesztenek elő, úgy az ingatlan becsértékét a bíróság állapítja meg (140. §).

5. Az árverés megkezdésekor a végrehajtó közli a becsértéket (kikiáltási ár) az árverezőkkel. A kikiáltási árat a végrehajtó az árverés során köteles fokozatosan lejjebb szállítani, a becsérték feléig, amennyiben az árverezők nem tesznek vételárjánlatot vagy az nem éri el a kikiáltási árat (147. §).

6. Amennyiben az első árverés sikertelen, úgy ennek megállapítását követően 3 hónapon belül második árverést kell tartani. A második árverésen az ingatlan becsértéke szintén a kikiáltási ár, amit a becsérték feléig lehet leszállítani (156. §).

7. Az előző alpontokban összefoglaltak képezik a vizsgált probléma szempontjából az ingatlan-végrehajtás lényeges szabályait. A fentiek mellett lehetőség van az ingatlan árverésen kívüli értékesítésére a felek megállapodása alapján, továbbá a végrehajtást kérő a második árverés sikertelenségét követően, a becsérték feléig megfelelő vételár fejében átveheti az ingatlan.

8. A fentiek alapján megállapítható, hogy az árverésre kerülő lakás vagy családi ház a piaci ár feléért is értékesíthető az árverés során. Ez azért fordulhat elő a jog által biztosított lehetőségen túl, mert az értékesítési ajánlat egy időpontra korlátozódik és a valódi „piac” körülményei, feltételei létrejöttének kicsi a valószínűsége. Ez legalább két ok miatt van így:

a) Az árverés kényszerértékesítést jelent: az árverésre kerülő dolgot el kell adni a jog által biztosított feltételek között.

b) A kikiáltási ár megegyezik a becsértékkel, ami – elvileg – a piaci ár. Amennyiben az árverésre kerülő ingatlan nem rendelkezik olyan speciális tulajdonságokkal, amelyek versengésre készítetik az árverezőket (a potenciális árverési vevőket), úgy az árverezők a vételár lehető legkisebb mértékben történő megállapításában érdekeltek. Amennyiben kínálati piac létezik az

adott áruból, úgy az árverési vétel motivációja az adott helyzet minél jobb kihasználása, tehát az olcsó vétel. A lakáskölcsönrel érintett ingatlanok túlnyomó többsége abba a kategóriába tartozik – tipikus példa erre a lakótelepi lakás –, amely megvásárolható a piacon, sőt a kínálat az elmúlt években meghaladja a keresletet, amit jól mutat az árak alakulása is.

9. Az árverés során a szereplők többsége abban érdekelt, hogy az értékesítés megtörténjék. A jelzálogjogosult hitelező azért, mert így legalább részben a követeléséhez juthat. A végrehajtó azért, mert sikeresen befejezheti az „ügyet”, amitől a díjazása is függ. Az árverési vevő azért, mert általában a piaci árnál olcsóbban juthat lakáshoz (családi házhoz). Elvileg az adós-tulajdonos is érdekelt, mert a gyors értékesítés esetén nem nő az a kamatteher, amit a befolyó vételárból, a tőkével együtt ki kell egyenlítenie.

A képet azonban szükséges árnyalni az érdekeltség terén is. Az alacsony vételár nem minden esetben fedezi a hitelező (jelzálogjogosult) követelését. Az adós-tulajdonos a piaci ár és az árverési ár közötti különbözetet elveszti, ami negatívan befolyásolja a további életlehetőségeit.

10. A fentiekből megállapítható, hogy a Vht. konstrukciójában az idő és az ár konfliktusát az ár rovására oldották meg. (Minél gyorsabb értékesítés „bármilyen” áron.) Ez a megoldás racionális, mert hosszú ideje húzódnó ügyek végére tesz pontot és elvileg megakadályozza az adósság halmozódását. (Az árverésig – elvileg – lehetőség van az ingatlan értékesítésére, piaci áron.)

### b) Speciális problémát jelent a végrehajtás során a lakás lakottan történő árverése Két szempontból:

1. a becsérték megállapítása, és
2. az adós jogi helyzete miatt.

1. A végrehajtási gyakorlat szerint a lakott lakás becsértékét a piaci ár 50–75 százalékában állapítják meg. Erre az esetre is alkalmazni kell a Vht. ismertetett szabályát, amely szerint vételi ajánlat hiányában a kikiáltási árat a becsérték feléig le kell szállítani. Ez azt jelenti, hogy a lakás lakott árverése esetén a vételár a piaci ár 25–37,5 százaléka körül is kialakulhat. A gyakorlat szerint általában az előzőhöz közelít.

2. A lakás céljára szolgáló ingatlan lakott árverési értékesítése esetére kifejezett rendelkezéseket tartalmazó jogszabály nem létezik; nincs közvetlenül szabályozva a volt tulajdonos „jogállása”. A Ptk. alapján jóhiszemű birtokosnak tekinthető. Az árverést követően két jogi megoldás lehetséges: (1) átköltözik az új tulajdonos által felajánlott cserelakásba; vagy (2) bérleti szerződést köt az új tulajdonossal. Mindkét esetben a felek megállapodására van szükség. Ha nem sikerül megállapodniuk és amennyiben keresetindítás történik, polgári peres eljárás keretében a bíróság dönti el a vitát. E körben számos olyan probléma merül fel, amely szétfeszíti a jelen elemzés kereteit és ezért ezekre nem térek ki. (Ilyen például: a lakás lakottan történő árveréséből származó árkülönbözet kérdése és ennek hatása az egykori és az új tulajdonos közötti jogviszony tartalmára.)

A leírtak a jogi keretekre vonatkoznak. A végrehajtás területén dolgozó

szakemberek véleménye szerint az adósok kiszolgáltatottak. Kialakult az árverési vételre specializálódott – vagy tevékenységi körébe ezt beillesztő – szakembergárda. Az üzleti élet ezen spektrumában is megfigyelhetőek azon a jelenségek – monopólium- és kartellképződés, piacfelosztás –, amelyek a múlt század végétől arra ösztönözték az – elsősorban az ún. nyugati kultúrkörhöz tartozó – államokat, hogy speciális szabályozással beavatkozzanak a gazdaságba, amelynek eszköze a versenyjog. Magyarországon ezeket a viszonyokat a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény szabályozza.

Az említett jelenségek miatt gyakran előfordul, hogy pusztán egy árverező aktív az árverés során. Sikeres vétel esetén a vevő megpróbál minél hamarabb a befektetett tőkájéhez és a nyereséghez hozzájutni. Ez a fejlődő üzletág sem különbözik a többi mai üzleti tevékenységtől. Szükséges volna tehát olyan jogi garanciákat teremteni, amelyek keretei között a volt adós alkupozícióba kerüljön. A hatályos jogban ennek semmi nyoma sincsen.

A lakásokkal kapcsolatos végrehajtási szabályok megváltoztatása, pontosabban ezek kiemelése az általános szabályok közül a lakás-, családiház-tulajdon speciális társadalmi funkciójának elismerésén, továbbá a Vht.-ban megjelenő idő-ár konfliktus feloldásán alapszik.

A végrehajtási szabályok megváltoztatása nem pusztán a rendszerváltás előtt nyújtott lakáskölcsönökkel kapcsolatos problémák miatt fontos. Egy olyan rendszerre van szükség, amely – az otthon, mint a privátszféra bázisa, az egyének és családok emberi életfeltételei kialakításának elengedhetetlen eszköze, állami beavatkozással védendő értékének elfogadásán alapulóan – biztosítja azt, hogy a lakásépítés és -vásárlás céljaira kölcsönt igénybe vevők veszteségei a lehető legminimálisabbak legyenek.

*A Vht. jelenlegi rendszere „társadalmi többletköltséget” okoz azáltal, hogy a korábbi társadalompolitikai célokból támogatott finanszírozási konstrukciókkal épített, vásárolt lakásokat a végrehajtás során „kiemeli” a támogatni kívánt körből és üzleti alapon, valóságos piaci feltételek nélkül juttatja a vevőnek. Ennek során jelentős összeget veszít a korábban támogatni kívánt tulajdonos egyfelől, másfelől pedig az adófizető, mert az általa fizetett adóból nyújtott preferenciákat az a vásárló élvezi, akit sem régen, sem most nem kíván senki támogatni. Az egyedüli nyertes az árverési vevő. A hitelező bank pusztán a követeléséhez vagy annak töredékéhez jut hozzá.*

Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos visszasságot okoz, nevezetesen az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonjog védelmét mint alkotmányos jogot sérti. A hatályos végrehajtási szabályok alkalmazása ugyanis az adósok tulajdonjogának védelmére nem biztósít kellő garanciát. Álláspontom szerint e lakóingatlanokra vonatkozóan speciális végrehajtási szabályokra van szükség, mégpedig olyanokra, amelyek nem teszik lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítését.

Az a tény, hogy a volt tulajdonosok árverést követő jogállása nincs közvetlenül szabályozva, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonságot sérti, és így alkotmányos visszasságot okoz. Szükséges tehát ennek a helyzetnek is a pontos jogi szabályozása.

A jelentésben elemzésre került probléma hosszú távú megoldásaként elképzelhető egy, több nyugati demokráciában már régóta jól működő jogi konstrukció. Eszerint a törlesztőrészeket megfizetésének hosszabb távú elmaradása esetén az ingatlan-nyilvántartásba folyamatosan bejegyzik az elmaradt törlesztéssel emelt jelzálogjog összegét. Amikor pedig ez az összeg az ingatlan értékének jelentős részét meghaladja, a hitelező pénzügyi intézet vásárolhatja meg az adóstól az ingatlanát. A volt tulajdonos bérlelőként lakik tovább az ingatlanban. Szociálisan indokolt esetekben a bérleti díj nem lehet magasabb, mint az önkormányzati rendeletben megállapított, az önkormányzat tulajdonában lévő lakásokra vonatkozó bérleti díj.

## Ajánlás

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-ában rögzített felhatalmazásom alapján felkérem a miniszterelnököt, hogy új kormánykonceptió alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a visszasság jövőbeni elkerülése végett a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek az ingatlan-végrehajtásra vonatkozó részei módosításra, illetve kiegészítésre kerüljenek.

Budapest, 1997. december 16.

## JEGYZETEK

1 Dr. Szentiványi Iván: *A lakossági pénzügyi szolgáltatások jogi kérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 312. o.

2 Dr. Szentiványi Iván: *Bankjog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 122. o.

3 Uo., 123–124. o.