

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

ADÓSSÁGKEZELÉS, ADÓSSÁGRENDEZÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYEKBE

Gyirán Zoltán

Témavezető: Prof. Dr. Horváth M. Tamás DSc. egyetemi tanár



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2016.

I. A kutatás háttere, célja, tárgya és aktualitása

Az önkormányzatiság magában foglalja a gazdasági önállóságot. Természetesen ebben az esetben nem korlátlan, kizárólag öncélú szabadságról beszélünk, hanem a feladatok ellátásához, vagyis az önkormányzatok társadalmi rendeltetésének megvalósításához, a helyi ügyek széleskörű biztosításához szükséges szabadságjogot feltételezzük. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen, egyben legfontosabb feltétele az önkormányzatok – csak törvények által korlátozható – gazdasági önállósága. Ugyanakkor az önkormányzatok költségvetése az államháztartás szerves részét képezi, ahhoz teljes pénzforgalmukkal kötődnek.

A hatályos jogi szabályozás értelmezése alapján egyértelmű, hogy az önkormányzatok alapvetően rendelkeznek a gazdasági önállóság feltételeivel. Közel sem lehetünk ennyire elégedettek azonban az önkormányzatok tényleges gazdasági lehetőségeivel, mivel sem az állami finanszírozás, sem pedig a saját bevételek mértéke nem éri el a gazdasági autonómia kívánt szintjét. Az önkormányzatok többsége elsősorban „állami segélyen”, állami támogatáson él, kitéve a politika, a gazdaságpolitika gyakori, ciklusonkénti, illetve költségvetési évenkénti változásából eredő bizonytalanságoknak.

Az autonómiát jobban szolgáló saját bevételeknek ugyanakkor gátat szab az adóztatás jogának kormányzati szintek közötti, vertikális egyenlőtlensége, a kiszabható helyi adók által eredményezett horizontális egyenlőtlenség (helyi iparüzési adó-bevételek) és települések közötti adóverseny, az adóalanyok alacsony helyi adófizetési képessége, illetőleg hajlandósága.

Napjainkban a helyi önkormányzatok többsége jelentősen alulfinanszírozott, gazdasági lehetőségeit elsősorban a kötelező közfeladatok szinten tartó ellátása emészti fel. Folyamatosan csökken az önként vállalt feladatok aránya, a gyorsütemű vagyonfelélés mellett pedig megjelent az eladósodás, és két évtizede (1996 óta) már beszélhetünk „csődbe ment”, azaz adósságrendezési eljárás alá vont önkormányzatokról is.

A fentiekben ismertetett jelenségek az ország általános gazdasági helyzetén túl arra vezethetők vissza, hogy 1990 óta folyamatosan bővült az önkormányzatok feladat- és hatásköre, de ehhez nem társult arányos finanszírozás. Néhány esetben – különösen csődhelyzetbe jutott önkormányzatoknál – ehhez társult a vezetők meggondolatlansága, felkészületlensége, a szakszerű tervezés és a képviselő-testületi kontroll hiánya, de a túlfeszített beruházási politika is

okolható a nehézségekért, s nem kellően megoldott a segítő jellegű állami, gazdasági-pénzügyi ellenőrzés és tanácsadás sem.

A lehetséges és eredményre vezető alternatívákat természetesen mindkét fél keresi. Az önkormányzatok elsősorban a helyi bevételek növelésével, a feladatok kiszervezésével, illetőleg társulási formák preferálásával próbálnak úrrá lenni a „pénztelenségen.” Az egymást váltó kormányok is kénytelenek keresni az olyan alternatív megoldásokat, amelyek révén képesek továbbra is a korábbival azonos színvonalú közszolgáltatások biztosítására, annak ellenére, hogy jóval kevesebb forrás áll a rendelkezésükre az elmúlt évtizedben bekövetkezett pénzügyi-gazdasági válság, valamint társadalmi változások (népességcsökkenés, szociális segélyezés, uniós tagságból adódó kötelezettségek stb.) miatt.

Az állami pénzeszközök lehető leghatékonyabb felhasználása kötelesség. Ennek ellenére az elmúlt időszakban sorra szembesülhettünk a hazai – mind központi-, mind területi-, mind pedig a helyi – vagyongazdálkodás problémáival. Gondolhatunk az egymás után indult önkormányzati adósságrendezési eljárásokra, a „kétes” kimenetelű állami beruházásokra, a megyei fenntartású intézmények működésképtelenségére, vagy az önkormányzati kötvénykibocsátásokból eredő problémákra.

Mindezek tükrében kutatásom célja a magyarországi helyi önkormányzatok adósságkezelése, adósságkonszolidációja és adósságrendezése pénzügyi jogi aspektusainak feltárása volt. A kutatás során problémaorientáltan, az önkormányzati adósságkezelés, az adósságkonszolidáció és az adósságrendezés szemszögéből, pénzügyi jogi aspektusból vizsgáltam az önkormányzati gazdálkodás visszasságait, ezek okait, az ellentmondások feloldásának lehetőségeit keresve, továbbá az adósságrendezés, illetve az önkormányzati eladósodottság kezelése céljából alkalmazott új módszereket.

A téma napjainkban különösen aktuális, hiszen a Kormány adósságkonszolidációra irányuló rendelkezései, valamint az önkormányzati finanszírozási rendszer gyökeres átalakítása egy új koncepció megvalósításának alapjait rakták le a 2010. évtől kezdődően.

Mindezek alapján kutatásom tárgya a magyarországi helyi önkormányzatok adósságkezelése, adósságkonszolidációja és adósságrendezése, mint sajátos magyar szabályozás volt. Kutatási témám megválasztásakor az a cél vezérelt, hogy komplex és egyedi módszertani megközelí-

téssel feltárjam az ellentmondásokkal és megválaszolásra váró kérdésekkel teli önkormányzati adósságkezelés pénzügyi jogi aspektusait, valamint az ennek keretein belül megvalósuló gazdaságpolitikai koordináció szabály- és eszközrendszerét.

A kutatási téma aktualitása vitathatatlan. A 2008-ban kezdődött, az egész világot megrengető pénzügyi-gazdasági válság Magyarországot is hathatós intézkedésekre készítette. Ennek során elengedhetetlen volt a kormányzati szerepek és feladatok felülvizsgálata, át- és újraértékelése. Mindez pedig nem csupán napjaink gazdaságpolitikája szabály- és eszközrendszere hiányosságainak, hanem a hazai szabályozás és koordináció eddigi tapasztalatainak feltárását és elemzését is szükségessé tették.

Erre tekintettel kutatási célom elérése egyaránt feltételezte a hagyományos pénzügyi elméletek, valamint a hatályos pénzügyi jogi szabályok ismeretét, de nem tette elengedhetetlenül szükségessé azok részletes – leíró jellegű – bemutatását és elemzését. Ennek következtében kutatásom során és értekezésemben elsősorban azokra az esetekre koncentráltam, amelyek eddig nem kutatott, újszerű kérdéseket vetettek fel. Ezek kiválasztása pedig szubjektív indíttású, és esetenként esettanulmány jellegű volt.

A fentiek alapján kutatásom tárgya és a kutatásom alapján megállapított összefüggések több aspektusból újszerű, rendszerező és hiánypótló munkát hoztak létre a magyar pénzügyi jogi szakirodalomban.

II. A kutatás alapkérdései

A kutatásaim során négy fő kérdéskörben folytattam vizsgálódásaimat, amelyek a következők:

1. A rendszerváltást követő központi szabályozás szabad utat engedett az önkormányzatoknak vállalkozásaik és fejlesztő beruházásaik terén. Az ezekből eredő veszteséges gazdálkodás következményeiért az állami költségvetés azonban nem tartozott felelősséggel. Az 1995. évben jelentkező – egyes önkormányzatokat súlyosan érintő – pénzügyi-gazdasági nehézségek azonban a helyi önkormányzatok adósságrendezésének szabályozására készítette az Országgyűlést. A kérdés tehát az volt, hogy az önkormányzatok liberális gazdál-

kodását mi indokolta, valamint ugyancsak kutatás tárgyát képezte az a kérdés, hogy volt-e kontrollja az önkormányzati pénzügyi döntéshozataloknak?

2. A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény 1996. június 11-én lépett hatályba. A jogszabály előkészítői azonban nem az európai szabályozást (elsősorban a német mintát) vették alapul, hanem az Amerikai Egyesült Államok csődtörvényének 1978. november 6-a óta hatályban lévő kilencedik fejezetét. Ez a hazai elképzelés, és az azt követő törvényalkotás hibás lépés volt, amit a 2010-es évek szabályozásai próbáltak meg helyrehozni. A kérdés tehát az volt, mi indokolta a tengerentúli minta alkalmazását az európai szabályozással szemben? S mennyire tekinthető sikeresnek az elmúlt húsz évben az adósságrendezési törvény alkalmazása?
3. A Kormány 2011-2014. között végrehajtott önkormányzati adósságkonszolidációja kvázi hatályon kívül helyezte az adósságrendezési törvényt, hiszen azokat az önkormányzatokat konszolidálták, akik addig „átgondolatlanul” gazdálkodtak, s amelyek a konszolidáció következtében elkerülték az adósságrendezési eljárást. Kérdésként azt fogalmaztam meg, miért éppen ebben az időszakban történt az inszolvencia központi felszámolása? A Kormány miért mentett ki minden adósságot felhalmozó önkormányzatot? S mit szolgált valójában az önkormányzatok teljes konszolidációja?
4. Az önkormányzatok eladósodási modelljei közül a piac által szabályozott modell sajátosságait követte a hazai gyakorlat a rendszerváltást követően, amely – elsősorban a „reformtörvények” rendelkezései és a 2011-2014. évi önkormányzati adósságkonszolidáció eredményeként – a szabályalapú modellt is túlhaladva, a központilag korlátozott modellben teljesedett ki a jelenlegi kormányzati ciklus idején. A kérdés tehát az volt, ebben az új modellben az önkormányzatok hogyan tudják majd ellátni kötelező feladataikat?

III. Az alkalmazott tudományos módszerek

A téma feldolgozása interdiszciplináris megközelítést igényelt, ezért a jogtudomány egyes területei (közigazgatási jog, pénzügyi jog, alkotmányjog) mellett a közgazdaságtan területén megjelent, a témához kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintését és feldolgozását végeztem el, mely hozzájárult az elméleti összefüggések mélyebb megismeréséhez.

Az önkormányzati adósságrendezési eljárással kapcsolatosan kevés elméleti munka született az elmúlt két évtizedben. Természetesen könnyebb dolgom lett volna, ha a tárgyban születtek volna kiváló tudományos értekezések, de a vizsgált időszak rövidege miatt ez nem mondható el. Kutatni és elemezni való adat ennek ellenére akadt bőven.

A tudományos kutatásokkal kapcsolatban gyakran megfogalmazott elvárás, hogy „egy módszer nem módszer”, azaz a kutatók – ha csak lehet – többféle módszer alkalmazására törek-szenek. A társadalomtudományokban sztenderd módon alkalmazott módszer az ún. survey-módszer, amihez elsősorban a kérdőívet és az interjút sorolják. Kutatásom során én is készítettem egy negyvennyolc pontból álló kérdőívet, amit 2012-ben megküldtem minden olyan önkormányzatnak, ahol adósságrendezési eljárás zajlott. Ezen túlmenően interjút is készítettem, amely pontosította a már korábban kialakított ismereteimet.

Kutatásom – a szakirodalom áttekintésén túl – elsősorban olyan empirikus kutatáson alapult, melyet Cseh-Szombathy László és Ferge Zsuzsa vizsgálati típusai közül a problémamegfo-galmazó, vagy felderítő célú kutatások közé sorolhatunk. Ezen vizsgálati típusnak az a jel-lemzője, hogy egy addig nem, vagy kevésbé ismert területen új ismereteket tár fel, illetőleg új problémákat és hipotéziseket fogalmaz meg. A fentiekén túl kutatásom „akciókutatásnak” is beillett, hiszen az volt a célja, hogy egy speciális, konkrét problémát megoldjon egy adott közegben.

Mindezek alapulvételével leszögezhetem, hogy vizsgálódásom induktív logikán és empirikus módszereken alapuló kutatás volt, hiszen nagyszámú egyedi tény megfigyelése, vizsgálata és elemzése alapján kerestem magyarázatokat és összefüggéseket, majd fogalmaztam meg elmé-leti téziseket és hipotéziseket.

IV. Az értekezés felépítése

Az értekezést négy fő részre tagoltam. Az első rész az értekezés elméleti részét képezi, mely-ben a fogalmi meghatározások és elhatárolások keretében az alapvető és az értekezés teljes tartalmát átható és meghatározó fogalmak meghatározására került sor. Ebben a részben a ma-gyar önkormányzatok gazdálkodásának sajátosságai mellett a szubszuverén szintek szabályo-zását az államberendezkedési modellek függvényében vizsgáltam. Ezen túlmenően bemutat-tam az önkormányzati eladósodás modelljeit, valamint a szubszuverén szint hiányfinanszíro-

zásának Európában alkalmazott módozatait. Mivel kutatásom elsődlegesen a magyar önkormányzati rendszerre irányult, elengedhetetlennek véltem, hogy röviden ne vázoljam a magyar önkormányzati rendszer kialakulását, valamint a rendszerváltás óta működő önkormányzati gazdálkodás jellemzőit.

Az értekezés második részének elsődleges célja az volt, hogy áttekintést adjon az önkormányzati adósságrendezés és adósságrendezési eljárás fogalmáról, továbbá a magyar helyhatóságok inszolvenciáját szabályozó törvény keletkezésének körülményeiről. Ennek elősegítése érdekében elhatároltam egymástól a csőd, a felszámolás, a végelszámolás és adósságrendezés fogalmát; felvázoltam a szabályozáshoz vezető okokat és a törvényalkotás körülményeit. A második rész egyúttal tájékoztatást nyújtott az eddigi adósságrendezési eljárásokról és a szabályozás változásairól. Ebben a részben az önkormányzati adósságrendezés eredményeinek ismertetése mellett kitértem az eddigi eredmények értékelésére, egyedi sajátosságainak, ezen belül pedig hiányosságainak és ellentmondásainak a feltárására is. Erre tekintettel a második részben az 1996 óta hatályos önkormányzati adósságrendezés szabály- és eszközrendszerének kialakulását, időről-időre felszínre kerülő változásait, tartalmát és alapvető defektusait mutattam be.

Az értekezés harmadik részében a 2011-2014. közötti önkormányzati adósságkonszolidáció tematikus feldolgozását végeztem el. Ennek vizsgálata több okból is indokolt volt. Egyrészt – az adósságrendezési eljáráshoz hasonlóan – a felülről (központilag) irányított adósságkonszolidáció is sajátos és egyedi megoldást jelent az európai szabályozásban. Másrészt pedig azért volt fontos, mert az adósságkonszolidáció az alapját képezi a napjainkban újraszabályozás alatt álló önkormányzati gazdálkodás feltételei megteremtésének. Az értekezés harmadik részének lezárásaként az önkormányzati adósságkonszolidáció elméleti összefüggéseit világítottam meg. Ennek során egyrészt bemutattam a Kormány által indokként meghatározott „puha költségvetési korlát” szükségességét, másrészt elemeztem a „bársonyos centralizációt”, mint az önkormányzati konszolidáció valódi okát.

Az önkormányzati adósságrendezési eljárások közel két évtizedes története során hatvanhat magyar helyhatósággal szemben folytattak le hetven eljárást. Az adósságrendezéshez vezető utat, az okokat, az eljárás menetét és kimenetelét – mint ahogyan arra az értekezésben rámutattam – nem lehet tipizálni, hiszen mindegyik eljárás más és más volt; s ez alapján mindegyik bemutatásra érdemes volna. Ebből következően az értekezés negyedik részében a két legkü-

lönlegesebb, s egyben legszélsőségesebb eljárást mutattam be esettanulmányként: Heves Megye Önkormányzatának és Gelse Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárását.

V. Kutatási eredmények

A rendszer általános válsága következtében az 1980-as évek végén elkezdődött egy reformfolyamat, melynek egyik megnyilvánulásaként egyre több szakember foglalkozott az önkormányzatok megalakításának kérdésével. E folyamatot nagymértékben felgyorsította a rendszerváltás, melynek egyik eredményeként 1990. szeptember 30-án hatályba lépett az önkormányzati törvény, amely alapján egy település-centrikus, viszonylag nagy autonómiával rendelkező, mégis széles felelősségre épülő rendszer alakult ki. Az Országgyűlés a törvény megalkotásával egy erős önkormányzati rendszer alapjait és kereteit kívánta megalkotni. Az elsődleges cél az volt, hogy lehetőleg minél több közszolgáltatásról a helyi önkormányzatok gondoskodjanak, és a kötelezően ellátandó szolgáltatások minél nagyobb hányadát a települési önkormányzatok biztosítsák. A gondoskodó állam helyett tehát a helyi önkormányzatoknak kellett magukra vállalniuk a lakossági és a közüzemi szolgáltatások biztosítását.

Az önkormányzati gazdálkodás elemzésével foglalkozó szakemberek többsége az 1990-2012 közötti önkormányzati finanszírozási rendszert a pénzügyi föderalizmus gyakorlatba való átültetésének tanulságos példajaként említi. A magyar önkormányzatok szabályozása és finanszírozása a rendszerváltástól kezdődően ugyanis a pénzügyi decentralizáció elveit követte, ami a különböző államhatalmi szintek közötti feladat- és forrásmegosztást befolyásolta.

Vizsgálataim során megállapítottam, hogy a rendszerváltás utáni eufória eredményeként az önkormányzatok széleskörű feladat- és hatáskörrel rendelkeztek. Az önkormányzati szektorban hatalmas kielégítetlen beruházási igény halmozódott fel, melynek finanszírozása folyó bevételekből nem volt lehetséges. Miután az önkormányzati törvény lehetővé tette az önkormányzatok piaci szerepvállalását, és ezzel együtt a hitelügyletek minden formáját is, az önkormányzatok kihasználva ezeket a lehetőségeket beruházási igényeiket elsősorban hitelfelvétellel (majd a 2000-es évek közepétől – a hitelfelvétel mellett – kötvénykibocsátással) próbálták megoldani. S ezt könnyen megtehették, hiszen az önkormányzatok gazdálkodásának nem volt hathatós kontrollja: az önkormányzat fölött elsősorban törvényességi ellenőrzést lehetett folytatni a jegyző útján. Természetesen működött a közigazgatási hivatalok külső kontrollja

is, de tényleges ellenőrzésre csak néhány esetben került sor. Mindezek következtében az önkormányzatok egy része pénzügyileg ellehetetlenült.

A fentiek indították el azt a folyamatot, ami elvezetett az önkormányzati adósságrendezési eljárás kidolgozásához. Az első elképzelés szerint a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályokat akarták alkalmazni az önkormányzatokra is; idővel azonban belátták, hogy az önkormányzatok speciális helyzete miatt nem lehet a csődtörvényt alkalmazni, vagy azzal egyenértékű jogszabályt alkotni. Az önkormányzatok ugyanis kötelesek ellátni a kötelező alapfeladatokat az eljárás ideje alatt is, valamint biztosítaniuk kell az önkormányzati jogok maradéktalan érvényesítését. Ennek következtében külön törvényt alkotott az Országgyűlés a probléma szabályozására.

Kutatásom során arra a következtetésre jutottam, hogy a jogszabály előkészítői nem az európai szabályozást vették alapul, hanem az Amerikai Egyesült Államok 1978 óta hatályban lévő csődtörvényének kilencedik fejezetét. Ez a hazai elképzelés, és az azt követő törvényalkotás azonban hibás lépés volt. S hogy nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, azt az bizonyítja, hogy a Kormány 2010-től kezdődően azt a szabályozást vezette be, amit az 1990-es évek óta az európai államok sikeresen alkalmaztak: azaz szigorú központi szabályozással gátolja meg a felelőtlen hitelfelvételt, ezáltal pedig az eladósodást.

Hoffmann István szerint a német adósságrendezési szabályokat nem lehetett adaptálni a hazai viszonyokra, ezért kerestek más mintát a jogszabály előkészítői. Az európai szabályozások közül a szigetországi modellt lehetett volna még alkalmazni, ehelyett azonban az Amerikai Egyesült Államok szabályozását vették át 1996-ban, ami nem volt szerencsés, hiszen az USA önkormányzati rendszere teljesen más felépítésű, mint a magyar, ennek következtében a tengerentúli szabályozás nem lehet életképes és alkalmazható a magyar viszonyok között.

Mindezekből következően pedig nyilvánvaló, hogy 2010-ig az adósságok korlátozására és ésszerűsítésére vonatkozó központi szabályozás nem töltötte be a funkcióját. Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettségeket vállaltak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetlenné vált. Természetesen nem amiatt, mert az önkormányzatok tömeges csődje beláthatatlan államháztartási problémákat keletkeztetett volna, hanem azért mert a konszolidáció nélkül az új finanszírozási rendszer bevezetése következtében a

magyar önkormányzatok kétharmada rövidesen kezdeményezte volna az adósságrendezési eljárás megindítását.

Két évtized múltán ugyanis a finanszírozási rendszer átalakult. 2010-től elkezdődött a decentralizált közszolgáltatási rendszer gyökeres átalakítása, melynek következtében két év alatt közel 30%-kal csökkent a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi súlya. A recentralizáció következtében a helyi szinttől visszavett feladatok egyidejűleg a forráselosztás nyitottságának korlátozását is jelentették. Egyszeriben megnövekedett az állami tulajdon befolyása, tovább csökkent az alternatív és magánszervezetekre épülő szolgáltatásszervezés lehetősége mind a humán, mind a közüzemi szolgáltatások terén. Nem egyszerűen recentralizáció következett be, hanem megváltoztatták a közösségi feladattelepítés allokációját is. A jogszabályi előkészítést és megalapozást követően tehát 2013. január 1-jétől – a közösségi döntések legalacsonyabb szinten való meghozatalát, valamint a leghatékonyabb forrásfelhasználást eltörölve – átalakították az önkormányzati rendszert. Az új finanszírozási rendszer szakított a korábbi normatív támogatási rendszerrel, és a feladatalapú finanszírozást helyezte középpontba, amelynek érdekében a kötelező önkormányzati feladatokat és a helyi közügyeket szétválasztották.

A kutatásom során megállapítottam, hogy a Kormány 2011-2014. között végrehajtott önkormányzati adósságkonszolidációja tulajdonképpen hatályon kívül helyezte az adósságrendezési törvényt, hiszen elsődlegesen azokat az önkormányzatokat konszolidálták, amelyek addig „adósságot termelve” felelőtlenül gazdálkodtak, s amelyek a konszolidáció következtében elkerülték az adósságrendezési eljárást.

A kormányzati kommunikáció szerint az önkormányzatok pénzügyi helyzete 2010-re az ellehetetlenülés határán mozgott. Saját erőből nem tudtak megszabadulni jelentőssé duzzadt hitelállományuktól, s nem tudták költségvetésüket egyensúlyba hozni. Ennek következtében a tömegessé váló adósságrendezési eljárások negligálták volna a közfeladat-ellátást; társadalmi konfliktusok alakulhattak volna ki, ami lényegében egyenlő lett volna az államcsőddel. Mindezek alapján tehát a finanszírozás átalakítását az önkormányzati pénzügyi rendszer tarthatatlanságával, hamarosan bekövetkező összeomlásával, az egyre jobban fenyegető tömeges adósságrendezési eljárásokkal, valamint az államcsőd fenyegető lehetőségével indokolta a Kormány.

Az önkormányzati hitelállomány a konszolidációt megelőzően éves szinten az önkormányzati alrendszer mintegy 40%-át tette ki, mely az államháztartás eladósodottsági mértékének csupán a felét jelentette. Ebből következően a helyi alrendszer egyáltalán nem volt csődközeli állapotban. Az önkormányzatok eladósodásának mértéke ugyanakkor korántsem volt olyan súlyos, mint azt állították, hiszen az elsősorban a nagy kapacitású, valamint kötvénykibocsátásra képes, jellemzően városi önkormányzatokat érintette. A 2011-ben fennálló közel 1200 milliárd forint hiányból csupán 70 milliárd forint keletkezett a háromezer lakos alatti településeken; a hiány óriási része a nagyobb településeken halmozódott fel. Amennyiben a hiányt az államadósság növekedéséhez viszonyítjuk, „jelentéktelennek” tűnt az önkormányzatok adósságállománya.

Másrészt az is nyilvánvaló, hogy az 1996-2015 közötti adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok száma is elenyésző volt, hiszen a 3177 önkormányzat 2,2%-át, Magyarország lakosságának pedig mindössze 1,5%-át érintették. Ez pedig azt bizonyítja, hogy nem beszélhetünk tömeges önkormányzati adósságrendezési eljárásról.

A fentiek alapján rögzítettem, hogy az eladósodás elsősorban a nagyobb településeket (jellemzően városokat) és a területi önkormányzatokat (megyéket) érintette. Mindezek mellett az is egyértelmű, hogy az adósságrendezési eljárás elsősorban a kistelepülési szinten jelent meg, ahol az eladósodottság mértéke jóval kisebb volt, mint a nagy települések esetében. Mindebből az következik, hogy az adósságrendezési eljárás helyett a „látens csődhelyzet” jellemezte elsődlegesen az 1990-2014. közötti időszakot, hiszen csak néhány, jelentősen eladósodott önkormányzat esetében kellett lefolytatni az eljárást, a többség esetében azonban az adósságrendezésnek ez a lehetősége fel sem merült.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy a decentralizáció nem volt finanszírozhatatlan; a Kornai-féle puha költségvetési korlát szindróma keretei között adósságkonszolidáció címén pedig egyszerűen redisztribúciót, a jövedelmek újraelosztását hajtotta végre a Kormány. Tehát nem arról van szó, hogy a Kormány a puha költségvetési korlát eszközével rehabilitálta az önkormányzatokat, s ezáltal elkerülte az államcsődöt, hanem arról, hogy a Kormány úgy centralizálta a helyi alrendszert, hogy az egyik kezével „megajándékozta” az önkormányzatokat a hitelek kiváltásával, a másik kezével pedig elvette tőlük mindazt, amiért az elmúlt negyedszázadban küzdöttek: a helyi ügyek helyben történő intézését.

Az önkormányzati rendszer átfogó – az Alaptörvénnyel és a sarkalatos törvényekkel történő – átalakításának, valamint az adósságkonszolidáció mielőbbi végrehajtásának egyik célja tehát a centralizáció volt, ami evidenciaként a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének drasztikus szűkülésével, valamint önállóságának elvesztésével járt együtt. A fentiek tükrében az önkormányzati rendszer adósságkonszolidációja, mint hivatalosan megfogalmazott kormányzati cél, egy új modellt hozott létre, ami sokkal inkább „az állam helyi interpretációja”, mint önkormányzat.

Összességében arra a következtetésre jutottam, hogy a 2011-2014. évi magyar önkormányzati adósságkonszolidáció nem a puha költségvetési korlát újabb megnyilvánulása volt, csupán egy egyszerű olyan kimentés, amely – az Alaptörvényre és a sarkalatos törvényekre épülve – megalapozta a kemény költségvetési korláton alapuló állami centralizációt, egy politikailag kedvezőnek ítélt időszakban.

Valamilyen szinten azonban – negligálva fenti állításaimat – egyetértek Dr. Péteri Gáborral és Dr. Józsa Zoltánnal is, akik szerint az önkormányzati rendszer az elmúlt ciklus közepén elmozdult egy olyan irányba, ami a jövőben feltételezi a puha költségvetési korlát (jelen esetben az önkormányzatok „kimentésének”) állandó jelenlétét és folyamatos alkalmazását. Ebből következően pedig nincs összefüggés centralizáció és konszolidáció között. Egyszeri kimentés volt-e a konszolidáció, vagy csupán egy folyamat első jelentősebb megnyilvánulása, most még nem tudjuk, a jövő azonban mindenképpen választ ad majd erre is.

Természetesen sokan úgy gondolják, hogy a helyhatóságok konszolidációjával egyensúly állt be az önkormányzati rendszerben, és az adósságrendezési törvény kiüresedett, funkcióját vesztette. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy az önkormányzati tulajdonban, illetőleg résztulajdonban lévő gazdasági társaságok 2015 közepére tetemes adósságot halmoztak fel. Egyes becslések szerint ez az adósságtömeg ugyanakkora, mint az adósságkonszolidációra fordított központi forrás, tehát közel 1400 milliárd forint. A kérdés tehát az, a Kormány mikor és hogyan fog ismét beavatkozni az instabil önkormányzati rendszer működésébe? Ezzel kapcsolatosan úgy vélem, elsősorban az önkormányzatok hatékonyságának növelésével, valamint az önkormányzati cégek privatizációjával lehet javítani a helyzeten. A következő feladat tehát a cégekben birtokolt tulajdonrészek értékesítése feltételeinek kidolgozása.



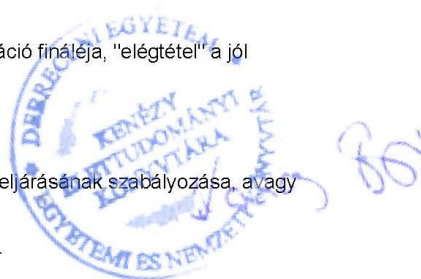
Nyilvántartási szám: DEENK/103/2016.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Gyirán Zoltán
Neptun kód: GNOA50
Doktori Iskola: Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
MTMT azonosító: 10035382

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (18)

- Gyirán Z.:** A hitelezők szerepe és jogállása az önkormányzati adósságrendezési eljárásban.
Jogtudományi Közöny. 70 (7-8), 379-388, 2015. ISSN: 0021-7166.
- Gyirán Z.:** A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján.
Jura. 21 (1), 202-213, 2015. ISSN: 1218-0793.
- Gyirán Z.:** Az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntetőjogi felelőssége.
Pro Publico Bono - Magy. közig. 1 (1), 19-30, 2015. ISSN: 2063-9058.
- Gyirán Z.:** A "fehér holló" esete - Heves, az egyetlen adósságrendezési eljárással érintett megye.
Profectus in Litteris. 6, 67-76, 2014. ISSN: 2062-1469.
- Gyirán Z.:** A pénzügyi gondnok szerepe és jogállása az önkormányzati adósságrendezési eljárásban.
Új Magy. Közíg. 7 (4), 41-48, 2014. ISSN: 2060-4599.
- Gyirán Z.:** Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció fináléja, "elégítél" a jól gazdálkodóknak.
Jegyz. Közíg. 16 (1), 40-41, 2014. ISSN: 1589-3383.
- Gyirán Z.:** A magyar önkormányzatok fizetéseképtelenségi eljárásának szabályozása, avagy "hungarikum"-e a magyar adósságrendezési törvény.
Új Magy. Közíg. 7 (1), 41-49, 2014. ISSN: 2060-4599.





8. **Gyirán, Z.:** Self-governing debt settlement - The cities.
Profectus in Litteris. 5, 107-118, 2013. ISSN: 2062-1469.
9. **Gyirán Z.:** Teljes konszolidáció és rehabilitáció - avagy a városok jutalmazása a kistelepülések rovására.
Jegyz. Közíg. 15 (6), 33-35, 2013. ISSN: 1589-3383.
10. **Gyirán Z.:** Az önkormányzati adósságrendezés kérdései.
In: Jelenségek - A városi kormányzás köréből. Szerk.: Horváth M. Tamás, Dialóg Campus K., Budapest ; Pécs, 99-118, 2013. ISBN: 9786155376085
11. **Gyirán Z.:** Gelse - egy kistelepülés tündöklése és bukása.
Jegyz. Közíg. 15 (5), 35-38, 2013. ISSN: 1589-3383.
12. **Gyirán Z.:** Az adósságrendezési eljárás alatt álló önkormányzatok passzívája és a Tisza-tó térségének eljárásai.
Jegyz. Közíg. 15 (4), 30-32, 2013. ISSN: 1589-3383.
13. **Gyirán Z.:** Önkormányzati adósságkonszolidáció - ad acta.
Jegyz. Közíg. 15 (3), 22-24, 2013. ISSN: 1589-3383.
14. **Gyirán Z.:** Átcsúsók és felelősségteljesen gazgálgodók.
Jegyz. és közíg. 15 (2), 26-27, 2013. ISSN: 1589-3383.
15. **Gyirán Z.:** Adósságrendezés - a történet folytatódik.
Jegyz. és közíg. 15 (1), 18-19, 2013. ISSN: 1589-3383.
16. **Gyirán Z.:** Politikai mentőöv vagy kormányzati petárda?
Jegyz. és közíg. 14 (5), 29-31, 2012. ISSN: 1589-3383.
17. **Gyirán Z.:** Adósságrendezési meteorológia.
Jegyz. és közíg. 14 (6), 33-35, 2012. ISSN: 1589-3383.
18. **Gyirán Z.:** Feladatfinanszírozás régen és ma.
Jegyz. és közíg. 14 (6), 9-11, 2012. ISSN: 1589-3383.





Konferencia Előadások (2)

19. **Gyirán Z.**: Az önkormányzati adósságrendezés: a visszaesők.
In: Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2013. november 7. : Állam- és Jogtudományi Kar
szekciókiadványa. Szerk.: Stipta István, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és
Nemzetközi Osztály, Miskolc, 81-86, 2013.
20. **Gyirán, Z.**: "The sword of Damokles": 16 years of local governments debt settlement.
In: Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2013. november 7. : Állam- és Jogtudományi Kar
szekciókiadványa. Szerk.: Stipta István, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és
Nemzetközi Osztály, Miskolc, 61-66, 2013.

További közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (6)

21. **Gyirán Z.**: Voksolási előzetes: Jelentős változások az országgyűlési választások
szabályozásában.
Jegyz. és közig. 15 (6), 39-41, 2014. ISSN: 1589-3383.
22. **Gyirán Z.**: A rendezvénytartási engedély és a jegyző.
Jegyz. és közig. 15 (5), 21-22, 2013. ISSN: 1589-3383.
23. **Gyirán Z.**: Az igazgatási szünet szabályozása, avagy közszolgák vakáción.
Jegyz. és közig. 15 (4), 15-16, 2013. ISSN: 1589-3383.
24. **Gyirán Z.**: A polgármester, mint munkáltató.
Jegyz. és közig. 15 (3), 12-13, 2013. ISSN: 1589-3383.
25. **Gyirán Z.**: Közfoglalkoztatás, avagy minden éremnek két oldala van.
Jegyz. és közig. 15 (2), 31-35, 2013. ISSN: 1589-3383.





DEBRECENI EGYETEM
EGYETEMI ÉS NEMZETI KÖNYVTÁR



26. **Gyirán Z.**: "Sok bába közt elvész a gyerek".
Jegyz. és közig. 14 (5), 12, 2012. ISSN: 1589-3383.

A DEENK a Jelölt által az IDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudománymetriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2016.04.25.

